

Tilburg University

## Begrotingsnormen en wettelijke regels

Hirsch Ballin, E.M.H.

*Published in:*

SC: Wetten en regels verklaard

*Publication date:*

2013

*Document Version*

Publisher's PDF, also known as Version of record

[Link to publication in Tilburg University Research Portal](#)

*Citation for published version (APA):*

Hirsch Ballin, E. M. H. (2013). Begrotingsnormen en wettelijke regels. *SC: Wetten en regels verklaard*, 2-2.

### General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

### Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

## VRAGEN OVER

## Vrouwenquotum

De Commissie Economische en Monetair Zaken van het Europees Parlement stemt dinsdag over wetgeving die het aantal vrouwen in topfuncties bij beursgenoteerde bedrijven moet bevorderen. De richtlijn wordt opgevat als een vrouwenquotum, maar stelt dat mannen en vrouwen allebei voor minstens 40 procent vertegenwoordigd moeten zijn in het bestuur. Vrouwen zijn nu ondervertegenwoordigd.

**Dat quotum was toch van de baan?** Nee, helemaal niet. Nederland heeft zich wel verzet tegen het plan, maar slaagde er niet in om genoeg medestanders te vinden om het voorstel te blokkeren.

**Dus het quotum komt er gewoon?** Dat is lang niet zeker. Volgens CDA-Europarlementslid Corien Wortmann-Kool wordt het 'een spannende stemming'. Nederland hoeft het quotum ook niet over te nemen, zei Eurocommissaris Reding in mei. Lidstaten waar al wetgeving van kracht is, kunnen uitgezonderd worden van de Europese regels. Ons land kent sinds dit jaar een wettelijk streefcijfer van 30 procent. De Nederlandse wet geldt voor alle ondernemingen met een raad van bestuur. Bijna geen enkel Nederlandse bedrijf heeft overigens genoeg topvrouwen in dienst, bleek eerder deze maand. 13,7 procent van alle bestuurders en commissarissen vrouw.

**Wat als de EP-commissie er dinsdag mee instemt?**

Het voorstel heeft dan nog een lange weg te gaan. Eerst moet het gehele Europees Parlement met het voorstel instemmen – doorgaans volgt dat de commissie – vervolgens gaat het naar de Europese Raad. Over het uiteindelijke voorstel wordt dan nog onderhandeld tussen Raad en parlement. Dat compromis moet weer worden aangenomen door het parlement. (RvdD)

## Week van Prinsjesdag zonder politiek debat

Deze week staat in het teken van Prinsjesdag. Maar de Algemene Politieke Beschouwingen laten, anders dan gewoonlijk, nog een week op zich wachten. Dat heeft te maken met het ontbreken van een embargoregeling.

## STAATS- EN BESTUURSRECHT

Het lekken van Prinsjesdagstukken is opeenvolgende kabinetten een doorn in het oog. Premier Rutte was er zelfs zo klaar mee dat hij een drastisch besluit nam. Na diverse experimenten met embargoregelingen voor Tweede Kamerleden en journalisten zouden er dit jaar helemaal geen stukken van tevoren beschikbaar komen – voor niemand. De minister-president zegt hiermee 'terug te gaan naar de Grondwet'. Daarin staat, zo onderstreepte hij onlangs tijdens zijn wekelijkse persconferentie, dat op de derde dinsdag van september de koning de Troonrede voorleest en het kabinet de begroting presenteert. Deze terugkeer betekent echter ook een breuk met een traditie die teruggaat tot 1993. Voordien werden de Algemene Politieke Beschouwingen in de Tweede Kamer in oktober – meestal de tweede week – gehouden. Dat was rijkelijk laat, zo zag men uiteindelijk in. Sinds bijna twee decennia vindt het politieke hoogtepunt van het jaar daarom als regel direct de woensdag en donderdag na Prinsjesdag plaats.

Het debat zo snel na de presentatie van de plannen staat of valt evenwel met de embargoregeling. Fracties in de Kamer hebben immers tijd nodig om de stukken te lezen en zich gedegen voor te bereiden, zo is de gedachte. Vandaar dat de beschouwingen nu een week zijn verplaatst.

## Kritiek

Het is zeer de vraag hoe de Kamer zich hierbij zal voelen. In 2006 hield het kabinet de stukken ook al eens geheim. Dat leidde tot de



Minister van Financiën De Jager vorig jaar bij de presentatie van de Miljoenennota in de Tweede Kamer. Ook dit jaar worden de begrotingsstukken pas openbaar nadat ze aan het parlement zijn aangeboden. Foto: Phil Nijhuis/ANP

kritiek dat Prinsjesdag te veel een pr-show voor het kabinet werd. Grote kans dat dit geluid opnieuw te horen zal zijn. In ieder geval zal er kritiek zijn, want dat hoort inmiddels bij de procedure rond de Prinsjesdagstukken.

Wat kan de Kamer doen als het kabinet voet bij stuk houdt? Jeroen Sprenger, oud-directeur communicatie van het ministerie van Financiën, opperde onlangs op journalistenwebsite Villamedia.nl dat we naar Engeland moeten kijken.

'Direct na de presentatie van zijn begroting in het Lagerhuis krijgt de minister van Financiën lik op stuk van de oppositie. Minstens een week voorbereiding? Ze hebben er daar niet van gehoord. En de kwaliteit is er niet minder om.' (RS)

## Ook op de agenda: marktwerking en gas

Hoewel de Algemene Politieke Beschouwingen pas volgende week plaatsvinden, zullen vooral de fractieleiders en financieel specialisten al direct aan de slag moeten met de kabinetsplannen voor volgend jaar. Woensdag om 14 uur is de deadline voor de fracties om schriftelijke vragen in te dienen over de Miljoenennota en de Macro Economische Verkenning 2014 van het Centraal Planbureau. De Vaste Commissie voor Economische Zaken heeft diezelfde dag een debat met EZ-minister Kamp over marktwerking en mededinging. Hier komt onder meer het nieuwe boetebeleid van de

Autoriteit Consument en Markt aan bod. Kamp schreef pas al aan de Kamer dat de maximumboetes van de toezichthouder verdubbelen, maar dat het kabinetsdoel om de opbrengsten fors te verhogen 'vrijwel zeker' niet zal worden gehaald. Partijen zullen ongetwijfeld hun vragen hebben bij deze ontboezeming. Een ander thema dat aan bod komt tijdens het marktwerkingoverleg, is dat van de oneerlijke handelspraktijken. De Kamer trekt zich al lang het lot aan van kleine ondernemers die zich onder druk gezet voelen door grote inkooppartijen zoals Albert Heijn en de Bijenkorf. Kamp zei eerder dat

hij wil inzetten op gedragscodes. Als dit nog niet tot resultaten heeft geleid, is de kans groot dat veel fracties pleiten voor een wettelijke aanpak. De Kamer voert daarnaast gesprekken met deskundigen en belangbehartigers over schaliegas. Met gasten als Milieudefensie en exploitatiebedrijf Cuadrilla beloven verschillende meningen aan bod te komen tijdens deze hoorzitting. Ook spreekt de Kamer met Kees van Dijkhuizen, die onlangs voorstellen deed voor hervorming van het belastingstelsel. Zijn plannen om zzp'ers zwaarder te belasten oogsten al zware kritiek. (RS)

## STAAT EN RECHT

## Begrotingsnormen en wettelijke regels

Prinsjesdag 2013 zal op allerlei manieren de aandacht trekken. Voor het eerst spreekt Koning Willem-Alexander de Troonrede uit, maar een vrolijke dag zal het niet worden. De diepe economische crisis veroorzaakt voor veel mensen slecht nieuws. De crisis is begonnen met het normloze gedrag van bankiers en speculanten, en verergerd doordat overheden in een deel van de eurozone zich niet hebben gestoord aan de voor hen geldende normen inzake staatsschuld en begrotingstekort.

Die normen waren van meet af aan neergelegd in de verdragsbepalingen over de Europese Monetair Unie, maar uitzonderingsclausules en zwak toezicht maakten ze krachteloos. Naast aanscherping van die normen wordt nu – eindelijk – steviger handhaving in gang gezet. Het duidelijkst komt dit tot uiting in het in 2012 ondertekende Verdrag inzake stabiliteit, coördinatie en bestuur in de EMU. De goedkeuring van dat verdrag is in juni rimpelloos afgerond, met ruime steun in beide Kamers. Wel werd in reactie op de partijen die de Europese Unie als boeman zien, door de Twee-

de Kamer een vlaghijsende motie aangenomen: de regering wordt gevraagd aan de EU (de Commissie? de Raad? Van Rompuy?) de vanzelfsprekendheid mee te delen dat Nederland zelf beslist over de keuze van maatregelen om aan de budgettaire criteria te voldoen. Van die motie zal, indien vertaald, ook in het Griekse parlement met instemming kennis worden genomen.

Een van de eisen van het nieuwe verdrag is dat de staten binnen een jaar na inwerkingtreding de normen voor het begrotingsbeleid een plaats geven in de Grondwet of een andere regeling van duurzame aard. Om daaraan te voldoen is de totstandkoming van de Wet houdbare overheidsfinanciën nodig. De met politiek vernuft geschreven memorie van toelichting bij de wet stelt dit niet voorop. Allereerst wordt daar een motie van de Tweede Kamer genoemd, vervolgens een reeks afspraken tussen regeringen en pas in het tweede hoofdstuk de verdragsrechtelijke verplichting. De ingangsdatum voor de wet, 1 januari 2013, is niet gehaald (dat kon ook moeilijk aangezien het

wetsvoorstel pas in september 2012 was ingediend), maar inmiddels staat de Eerste Kamer op het punt het voorstel af te handelen. Ik verwacht niet dat minister Dijsselbloem of zijn opponenten uitgebreid de aandacht zullen vestigen op het verdrag of de bijna aanvaarde wet. De politiek is erg gesteld op het primaat van de politiek en ziet wetten vooral als 'beleidsinstrumenten'. Maar heeft het dan eigenlijk wel zin om rechtsregels vast te stellen over het financieel beleid? Die vraag houdt mij al bezig sinds ik een juridische studie met economie en bestuurskunde als extra vakken deed. Een van mijn allereerste juridische artikelen ging over zulke regels: de Comptabiliteitswet 1976, die toen net in werking was getreden. Ook beoefenaars van de openbare financiën, zoals de pas overleden Theo Stevers bepleitten destijds een strakkere regeling van de begrotingsprocedure, vooral om te voorkomen dat de politiek ongemerkt beslissingen met vergaande financiële gevolgen zou (blijven) nemen. Meerjarenbegrotingen gingen deel uitmaken van de begrotingscyclus.

Budgettaire procedureregels worden doorgaans goed nageleefd, maar echte budgettaire normering via wettelijke regels is voor Nederland nieuw. Men zal dit moeten leren waarderen, en daar is ook reden voor. Door een wet te kiezen als plaats om de criteria te regelen, kunnen regeringscoalitie en oppositie – in een democratie kunnen die rollen wisselen – het over het referentiekader eens worden. Over het binnen dat kader te voeren beleid (dus bijvoorbeeld waaraan wel en waaraan niet geld wordt besteed) kunnen ze van mening verschillen. Dat is goed voor de begrijpelijkheid en de kwaliteit van het debat. Zo'n normatieve consensus is in een vrije, door verscheidenheid van opvattingen gekenmerkte samenleving onmisbaar: daar zijn wetten voor. Een mooi onderwerp, lijkt mij, voor de volgende H.J. Schoo-lezing.

Ernst Hirsch Ballin

Hoogleraar Nederlands en Europees constitutioneel recht aan Tilburg University