

Herziening wet Hof voor wat betreft het onafhankelijk begrotingstoezicht

Inleiding

De Afdeling advisering van de Raad van State is belast met het onafhankelijk begrotingstoezicht op de naleving van de (Europese) begrotingsregels, bedoeld in het Verdrag inzake Stabiliteit, Coördinatie en Bestuur in de economische en monetaire unie van 2012, in artikel 5 van Verordening (EU) 473/2013 en zoals opgenomen in artikel 2, achtste lid van de Wet Houdbare Overheidsfinanciën (Wet Hof).

In mei 2024 is de hervorming van het Stabiliteit- en Groeipact afgerond en sindsdien is het nieuwe Europese begrotingsraamwerk van kracht. Omdat de hervormde richtlijn 2011/85/EU van het Stabiliteit- en Groeipact geïmplementeerd moet worden in de nationale context, is het kabinet voornemens om de Wet Hof aan te passen.

Voor de Afdeling advisering van de Raad van State zijn de voorgestelde taken en eisen zoals geformuleerd in de wijzigingsrichtlijn van het Stabiliteit- en Groeipact inzake het begrotingstoezicht op de lidstaten (EU 2024/1265) in de uitvoering van de taak van onafhankelijk begrotingstoezicht en de wijze waarop dit wordt geïmplementeerd in de Wet Hof, relevant.

Het voorstel tot wijziging van de Wet Hof zal door de minister van Financiën voor advies aanhangig worden gemaakt bij de Afdeling advisering. De Afdeling zal het voorstel dan beoordelen aan de hand van haar beoordelingskader, waarbij in dit geval de te implementeren richtlijn een belangrijk kader vormt.¹

Achtergrond

De aanpassingen ingevolge de hervormde richtlijn schrijven de instelling en het functioneren van de onafhankelijke begrotingstoezichthouders gedetailleerder voor dan momenteel in de onverminderd van toepassing zijnde (definitiebepaling van) Verordening 473/2013. Uit gepubliceerde richtsnoeren van de Europese Commissie spreekt de intentie om de onafhankelijke rol en positie van de onafhankelijke begrotingstoezichthouders in de nationale context verder te formaliseren.²

Drie aandachtspunten

De Afdeling advisering als onafhankelijk begrotingsinstelling ziet drie aandachtspunten bij de implementatie van de vereisten van richtlijn (EU) 2024/1265 in de nationale context.

I. Oprichting en benoemingseis onafhankelijke begrotingsinstellingen

De wijzigingsrichtlijn vereist dat er bij nationale wetgeving, regelgeving of bindende administratieve voorschriften onafhankelijke begrotingsinstellingen worden opgericht.³ Aan de benoeming van de leden van die onafhankelijke begrotingsinstellingen worden vervolgens nadere specifieke eisen gesteld: *“de onafhankelijke begrotingsinstellingen bestaan uit leden die door middel van transparante procedures worden voorgedragen en*

¹ Raad van State (2024). Algemeen beoordelingskader. Via: [Beoordelingskader - Raad van State](#)

² Europese Commissie (2024). Transposing the amendments to the Budgetary Frameworks Directive.

³ Richtlijn 2024/1265

*benoemd op basis van hun ervaring en bekwaamheid op het gebied van overheidsfinanciën, macro-economie of begrotingsbeheer”.*⁴

De nadere specifieke eisen zien op de benoeming van leden van de onafhankelijke begrotingsinstelling, de wijze van voordracht (transparante procedure) en de benoemingsvereisten.

De Wet op de Raad van State schrijft voor dat de Afdeling besluit (en niet diens voorzitter of individuele leden), en biedt, anders dan bij de Afdeling bestuursrechtspraak het geval is, geen mogelijkheden om in kleinere gremia te beslissen.⁵ Daarnaast is in de Wet op de Raad van State ook de transparante procedure voor de benoeming van leden van de Afdeling advisering voorgeschreven.⁶ De Europeesrechtelijke vereiste voor de samenstelling en de wijze van voordracht en benoemen van leden van onafhankelijke begrotingsinstelling zal binnen deze nationaal wettelijke context van de Afdeling advisering vorm moeten krijgen.⁷

In de Memorie van Toelichting dient verduidelijkt te worden dat binnen de Afdeling wordt voldaan aan de op grond van richtlijn vereiste expertise op het gebied van overheidsfinanciën, macro-economie of begrotingsbeheer in samenhang met een wettelijk vastgestelde transparante en op onafhankelijkheid gerichte benoemingsprocedure. In de Memorie kan verder worden verduidelijkt op welke wijze de Afdeling advisering de onafhankelijke begrotingstaak borgt, in het bijzonder wat betreft de vereiste expertise. In de Memorie kan worden ingegaan op de Bijzondere Commissie Miljoenennota en Onafhankelijk begrotingstoezicht die binnen de Afdeling de voorbereiding van de beraadslagingen en besluitvorming door de Afdeling verzorgt en op de ondersteuning door een Expertisekring Miljoenennota en Onafhankelijk begrotingstoezicht. Deze Expertisekring treedt op als externe adviseur van de Bijzondere Commissie en bestaat uit personen, niet zijnde staatsraden, met expertise op het gebied van macro-economie, begrotingsbeheer en/of overheidsfinanciën.

In de Memorie van Toelichting bij de voorgestelde wijziging van de Wet Hof moet verder worden verduidelijkt dat er een taakverdeling is tussen de twee in deze wet aangewezen onafhankelijke begrotingsinstellingen, namelijk naast de Afdeling ook het Centraal Planbureau (CPB), dat er een duidelijke taakverdeling is tussen deze twee instellingen en dat derhalve het voldoen aan eisen van expertise door de Afdeling nadrukkelijk moet worden gelezen in de context van deze taakverdeling; zie voorts paragraaf II.

II. Taakverdeling CPB/RvS

In de Nederlandse context is de Afdeling advisering als onafhankelijke instantie belast met het begrotingstoezicht en is het Centraal Planbureau (CPB) belast met het maken van onafhankelijke ramingen en analyses. De taakverdeling tussen beiden dient in de Memorie van Toelichting van de wet Hof nadrukkelijk te worden toegelicht.

⁴ Artikel 8bis richtlijn 2024/1265

⁵ Artikel 27a, tweede lid, Wet RvS

⁶ Artikel 8, Wet RvS

⁷ Waarvoor de slotzin van overweging (13 en) 14 van de considerans van Richtlijn 2024/1265 ook ruimte biedt.

De taakverdeling houdt in dat het opstellen van onafhankelijke, economische en budgettaire ramingen en analyses is belegd bij het CPB. De Afdeling advisering kan bij haar beoordeling daarvan gebruik maken en zo nodig een beroep doen op het CPB voor aanvullende informatie over de ramingen en voor aanvullende analyses die zij nodig heeft voor de goede uitoefening van het onafhankelijke begrotingstoezicht. De wetgever heeft op deze wijze een onderscheid gemaakt tussen de meer normatieve toetsing en (deels ook bestuurlijke) weging van de naleving van begrotingsafspraken en het onafhankelijk opstellen van prognoses en analyses.

Het nieuwe begrotingsraamwerk leidt tot een intensivering, verbreding en specificering van de taken voor de onafhankelijke begrotingsinstellingen. In sommige gevallen leidt het tot nieuwe taken. Om onduidelijkheid te voorkomen heeft het de voorkeur om zoveel mogelijk in de Wet Hof, en aanvullend in de Memorie van Toelichting, de taken van de begrotingsinstelling die voortvloeien uit de verordeningen en richtlijn als onderdeel van het Stabiliteit- en Groeipact te expliciteren. Zie onderstaande tabel voor de voorgestelde taakverdeling.

Het beoordelen van de consistentie, samenhang en doeltreffendheid van het nationale begrotingskader (richtlijn 2024/1265, artikel 8bis) is een nieuwe taak waarvan het nog niet duidelijk is wat de taak precies behelst. Voor zover de taakinvulling nog niet is uitgekristalliseerd moet dit in de Memorie van Toelichting onderkend worden en kunnen nadere werkafspraken gemaakt worden tussen het CPB en de Raad van State.

	<i>Taak</i>	<i>Instantie</i>
<i>Richtlijn 2024/1265, artikel 8bis</i>	Opstellen, beoordelen en bekrachtigen van jaarlijkse en meerjarige macro-economische prognoses	CPB
	Monitoren van de naleving van de landspecifieke cijfermatige begrotingsregels overeenkomstig artikel 6, tenzij andere instanties daarvoor instaan;	RvS
	Uitvoeren van taken overeenkomstig artikel 11, artikel 15, lid 3, en artikel 23 van Verordening 2024/1263 en artikel 3, lid 5, van Verordening 1467/97 van de Raad	Zie Verordening hieronder
	Beoordelen van de consistentie, samenhang en doeltreffendheid van het nationale begrotingskader	Met werkafspraken nader te bepalen
	Op uitnodiging deelnemen aan regelmatige hoorzittingen en debatten in het nationale parlement	CPB/RvS
<i>Verordening 2024/1263, artikel 11 en artikel 15, lid 3 (in het geval van een herziening van het budgettair-structureel plan)</i>	Een lidstaat kan de betrokken onafhankelijke begrotingsinstelling verzoeken een advies uit te brengen over de macro-economische prognose en de macro-economische aannames die aan het netto-uitgavenpad ten grondslag liggen, waarbij de onafhankelijke begrotingsinstelling voldoende tijd krijgt om haar advies uit te brengen.	CPB
	Vanaf 1 mei 2032 brengen de betrokken onafhankelijke begrotingsinstellingen die adviezen uit, mits zij voldoende capaciteit hebben opgebouwd. Indien een onafhankelijke begrotingsinstelling haar advies niet binnen een redelijke termijn uitbrengt, belet dit een lidstaat niet zijn nationaal budgettair-structureel plan voor de middellange termijn in te dienen. Indien beschikbaar wordt het advies van de onafhankelijke begrotingsinstelling gehecht aan het nationaal budgettair-structureel plan voor de middellange termijn dat bij de Commissie is ingediend.	

<i>Verordening 2024/1263, artikel 23</i>	De lidstaten kunnen de betrokken onafhankelijke begrotingsinstelling als bedoeld in artikel 8 bis van Richtlijn 2011/85/EU verzoeken om een beoordeling van de overeenstemming van de in het jaarlijks voortgangsverslag gerapporteerde begrotingsresultaten met het door de Raad vastgestelde netto-uitgavenpad.	RvS indien het gaat om monitoren van de naleving van landspecifieke cijfermatige begrotingsregels.
	In voorkomend geval kunnen de lidstaten de betrokken onafhankelijke begrotingsinstelling verzoeken de factoren te analyseren die ten grondslag liggen aan een afwijking van het door de Raad vastgestelde netto-uitgavenpad. Dergelijke analyse is niet-bindend en vormt een aanvulling op de door de Commissie verstrekte analyse.	CPB indien het gaat om de te analyseren factoren.
<i>Verordening 1467/97, artikel 3, lid 5</i>	De betrokken lidstaat brengt binnen de in lid 4 van dit artikel bedoelde termijn aan de Raad en de Commissie verslag uit over het gevolg dat is gegeven aan de aanbeveling van de Raad uit hoofde van artikel 126, lid 7, VWEU. Het verslag bevat de doelstellingen voor de overheidsuitgaven en -ontvangsten en voor de discretionaire maatregelen aan zowel de uitgavenzijde als de ontvangstenzijde die verenigbaar zijn met de aanbeveling van de Raad, alsook informatie over de genomen maatregelen en over de aard van de voorgenomen maatregelen om de doelstellingen te bereiken. De lidstaat maakt het verslag openbaar. De lidstaat kan de betrokken onafhankelijke begrotingsinstelling verzoeken een niet-bindend, afzonderlijk verslag op te stellen over de toereikendheid van de genomen en voorgenomen maatregelen ten opzichte van de doelstellingen.	Desgewenst, CPB

III. Externe evaluaties

De gewijzigde richtlijn schrijft voor dat de onafhankelijke begrotingsinstellingen worden onderworpen aan regelmatige externe evaluaties door onafhankelijke beoordelaars.

Vanwege de constitutionele, onafhankelijke positie van de Raad van State is het niet mogelijk dat een andere entiteit opdrachtgever van een externe evaluatie van (één van de taken) van de Raad van State kan zijn. Het is nodig te expliciteren dat de Raad van State zelf opdrachtgever is van de externe evaluatie van de begrotingstoezichtstaak die vanuit de eigen begroting van de RvS gefinancierd kan worden. Geëxpliciteerd kan bovendien worden dat de Raad van State de opdracht verleend aan een instantie die erkend onafhankelijk is en ervaring heeft met evaluaties van onafhankelijke begrotingsinstellingen en met het Europese begrotingsraamwerk.