STAATSCOURANT
Officiële uitgave van het Koninkrijk der Nederlanden sinds 1814.
Nr. 19170
18 juni 2025

Advies Raad van State inzake het voorstel van wet, houdende wijziging van de Wet houdbare overheidsfinanciën in verband met de implementatie van Richtlijn 2024/1265 tot wijziging van Richtlijn 2011/85/EU betreffende voorschriften voor de begrotingskaders van de lidstaten (Implementatiewet herziene Europese begrotingsregels)

Nader Rapport

21 mei 2025
2025-0000149973
Directie Juridische zaken Publiekrecht

Aan de Koning

Nader rapport inzake het voorstel van wet, houdende wijziging van de Wet houdbare overheidsfinanciën in verband met de implementatie van Richtlijn 2024/1265 tot wijziging van Richtlijn 2011/85/EU betreffende voorschriften voor de begrotingskaders van de lidstaten (Implementatiewet herziene Europese begrotingsregels)

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw Kabinet van 19 maart 2025, nr. 2025000594, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 7 mei 2025, nr. W06.25.00060/III, bied ik U, mede namens de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, hierbij aan.

De tekst van het advies treft u hieronder aan, voorzien van mijn reactie.

Bij Kabinetsmissive van 19 maart 2025, no.2025000594, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Financiën, mede namens de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Wet houdbare overheidsfinanciën in verband met de implementatie van Richtlijn 2024/1265 tot wijziging van Richtlijn 2011/85/EU betreffende voorschriften voor de begrotingskaders van de lidstaten (Implementatiewet herziene Europese begrotingsregels), met memorie van toelichting.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft geen opmerkingen bij het voorstel en adviseert het voorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal in te dienen.

De waarnemend vice-president van de Raad van State,
L.F.M. Verhey

Het voorstel geeft de Afdeling advisering van de Raad van State geen aanleiding tot het maken van inhoudelijke opmerkingen.

Van de gelegenheid is gebruikgemaakt om in de memorie van toelichting een aantal redactionele verbeteringen door te voeren.

Ik verzoek U, mede namens de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, het hierbij gevoegde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Minister van Financiën,
E. Heinen.

Advies Raad van State

No. W06.25.00060/III
's-Gravenhage, 7 mei 2025

Aan de Koning

Bij Kabinetsmissive van 19 maart 2025, no.2025000594, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Financiën, mede namens de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Wet houdbare overheidsfinanciën in verband met de implementatie van Richtlijn 2024/1265 tot wijziging van Richtlijn 2011/85/EU betreffende voorschriften voor de begrotingskaders van de lidstaten (Implementatiewet herziene Europese begrotingsregels), met memorie van toelichting.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft geen opmerkingen bij het voorstel en adviseert het voorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal in te dienen.

De waarnemend vice-president van de Raad van State,
L.F.M. Verhey.

Tekst zoals toegezonden aan de Raad van State: Wijziging van de Wet houdbare overheidsfinanciën in verband met de implementatie van Richtlijn 2024/1265 tot wijziging van Richtlijn 2011/85/EU betreffende voorschriften voor de begrotingskaders van de lidstaten (Implementatiewet herziene Europese begrotingsregels) [KetenID WGK27231]

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat het noodzakelijk is om regels te stellen ter uitvoering van Richtlijn 2024/1265 tot wijziging van Richtlijn 2011/85/EU betreffende voorschriften voor de

begrotingskaders van de lidstaten;

Zo is het, dat Wij, de Afdeling advisering van de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

ARTIKEL I

De Wet houdbare overheidsfinanciën wordt als volgt gewijzigd:

A

Artikel 1 wordt als volgt gewijzigd:

1. In de begripsomschrijving van *Bestuurlijk overleg* wordt 'Onze Minister van Infrastructuur en Milieu' vervangen door 'Onze Minister van Infrastructuur en Waterstaat'.

2. De begripsbepaling *MTO voor het structureel EMU-saldo* vervalt.

3. In de alfabetische volgorde wordt een definitie ingevoegd, luidende:

Richtlijn: Richtlijn 2011/85/EU van de Raad van 8 november 2011 tot vaststelling van voorschriften voor de begrotingskaders van de lidstaten (PbEU 2011, L 306).

B

Artikel 2 wordt als volgt gewijzigd:

1. Het derde lid, onderdeel a, subonderdeel i, komt te luiden:

i. het door de Raad van de Europese Unie voor Nederland aanbevolen netto-uitgavenpad;.

2. In het derde lid, onderdeel c, wordt 'voor het respecteren van de onder a bedoelde MTO en normen' vervangen door 'voor het respecteren van het door de Raad van de Europese Unie voor Nederland aanbevolen netto-uitgavenpad'.

3. Het vijfde tot en met het tiende lid vervallen, onder vernummering van het elfde en twaalfde lid tot het vijfde en zesde lid.

C

Na artikel 2 worden drie artikelen ingevoegd, luidende:

Artikel 2a.: Onafhankelijke begrotingsinstellingen

1. De Afdeling advisering van de Raad van State en het CPB zijn de onafhankelijke begrotingsinstellingen belast met het toezicht op de naleving van begrotingsregels als bedoeld in artikel 8 bis van de richtlijn.

2. De Afdeling advisering van de Raad van State wordt over de Miljoenennota en de Voorjaarsnota gehoord.

3. Onze Minister van Financiën maakt voor het berekenen van de raming van het EMU-saldo en

van de EMU-schuld gebruik van de meerjarige budgettaire ramingen van de collectieve sector, die gebaseerd zijn op de macro-economische variabelen van het CPB.

Artikel 2b.: Taken onafhankelijke begrotingsinstellingen

1. De onafhankelijke begrotingsinstellingen, genoemd in artikel 2a, eerste lid, zijn belast met de volgende taken:
   a. het opstellen, beoordelen en bekrachtigen van jaarlijkse en meerjarige macro- economische prognoses;
   b. het monitoren van de naleving van de landspecifieke cijfermatige begrotingsregels als bedoeld in artikel 6 van de richtlijn;
   c. het op verzoek van Onze Minister van Financiën uitbrengen van een advies over de macro-economische prognose en de macro-economische aannames die aan het netto-uitgavenpad ten grondslag liggen;
   d. het op verzoek van Onze Minister van Financiën opstellen van een niet-bindend, afzonderlijk verslag, over de toereikendheid van de genomen en voorgenomen maatregelen ten opzichte van de doelstellingen, in het geval de Raad heeft vastgesteld dat er sprake is van een buitensporig tekort als bedoeld in artikel 126 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie en daartoe aanbevelingen heeft gericht tot de staat;
   e. het op verzoek van Onze Minister van Financiën uitbrengen van een beoordeling van de overeenstemming van de in het jaarlijks voortgangsverslag gerapporteerde begrotingsresultaten met het door de Raad van de Europese Unie voor Nederland aanbevolen netto-uitgavenpad. Onze Minister van Financiën kan verzoeken de factoren te analyseren die ten grondslag liggen aan een afwijking van het door de Raad van de Europese Unie voor Nederland aanbevolen netto-uitgavenpad;
   f. het beoordelen van de consistentie, samenhang en doeltreffendheid van het nationale begrotingskader;
   g. op uitnodiging deelnemen aan regelmatige hoorzittingen en debatten in de Tweede Kamer en Eerste Kamer der Staten-Generaal.

2. De onafhankelijke begrotingsinstellingen geven in de context van de taken, bedoeld in het eerste lid, onder a tot en met f, beoordelingen af. Onze Minister van Financiën geeft gevolg aan die beoordelingen of licht toe waarom hij dat niet doet. Deze toelichting is openbaar en wordt binnen twee maanden na afgifte van de beoordelingen ingediend.

3. Onze Minister van Economische Zaken geeft het CPB geen aanwijzingen voor de uitoefening van de taken, bedoeld in dit artikel.

4. Onze Minister van Financiën verschaft aan de onafhankelijke begrotingsinstellingen, bedoeld in artikel 2a, eerste lid, adequate en tijdige toegang tot de informatie die nodig is om hun taken uit te voeren.

Artikel 2c.: Beschrijving en beoordeling geplande beleidsmaatregelen en publicatie voorwaardelijke verplichtingen

Onze Minister van Financiën draagt zorg voor de naleving van de artikelen 9, tweede lid, onder c en d, en 14, derde lid, van de richtlijn.

D

In de artikelen 3, tweede en zevende lid, en 5, tweede en derde lid, wordt ‘Onze Minister van Infrastructuur en Milieu’ telkens vervangen door ‘Onze Minister van Infrastructuur en Waterstaat’.

E

In artikel 7, tweede lid, wordt ‘het Ministerie van Infrastructuur en Milieu’ vervangen door ‘het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat’.

ARTIKEL II

Deze wet treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.

ARTIKEL III

Deze wet wordt aangehaald als Implementatiewet herziene Europese begrotingsregels.

Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren die zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

De Minister van Financiën,

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

MEMORIE VAN TOELICHTING

1. Inleiding

Om ervoor te zorgen dat de lidstaten hun verplichtingen op het gebied van het begrotingsbeleid uit hoofde van het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie (hierna: VWEU) nakomen, en met name om buitensporige overheidstekorten te vermijden, zijn bij Richtlijn 2011/85/EU van de Raad tot vaststelling van voorschriften voor de begrotingskader van lidstaten (PbEU 2011, L 306), hierna: de richtlijn, gedetailleerde regels vastgesteld met betrekking tot de kenmerken van de begrotingskaders van lidstaten.

Dit wetsvoorstel voorziet in de aanpassingen van de Wet houdbare overheidsfinanciën (hierna: Wet Hof) die noodzakelijk zijn ter implementatie van de Richtlijn (EU) 2024/1265 van de Raad tot wijziging van de Richtlijn 2011/85/EU betreffende de voorschriften voor de begrotingskaders van de lidstaten (PbEU L 2024/1265), hierna: de wijzigingsrichtlijn). De wijzigingsrichtlijn schrijft de minimale voorschriften voor de begrotingskaders van de lidstaten voor. Bij deze memorie van toelichting is een transponeringstabel opgenomen.

Naast deze richtlijn wordt de verordening over versterking van het toezicht op begrotingssituaties en het toezicht op en de coördinatie van het economisch beleid vervangen en is de verordening over de bespoediging en verduidelijking van de tenuitvoerlegging van de procedure bij buitensporige tekorten gewijzigd.[1] De verordeningen bevatten regels die rechtstreeks van toepassing zijn op de lidstaten over het multilaterale begrotingstoezicht en de tenuitvoerlegging van de procedure bij buitensporige tekorten.

De richtlijn en de verordeningen samen vormen de hervorming van het kader voor economische governance. De verordeningen zijn in werking getreden op 30 april 2024. De richtlijn dient uiterlijk op 31 december 2025 te zijn omgezet in nationale regelgeving. De richtlijn wordt geïmplementeerd in de Wet Hof, waar de oorspronkelijke richtlijn ook in is geïmplementeerd.

Het nu voorliggende wetsvoorstel is ‘strikte implementatie’, oftewel het bevat (met uitzondering) van de redactionele wijzigingen die zijn opgenomen in artikel I, onderdelen D en E, uitsluitend bepalingen die nodig zijn om te voldoen aan de hiervoor genoemde regels.

In paragraaf 2 wordt de aanleiding en totstandkoming van de Wet Hof besproken. Paragraaf 3 geeft een toelichting van het herziene Europese begrotingsraamwerk. Paragraaf 4 behandelt de wijze van implementatie en inhoud van het wetsvoorstel. In paragraaf 5 komen de gevolgen van het wetsvoorstel aan de orde. De uitvoering van het wetsvoorstel zal worden toegelicht in paragraaf 6. Paragraaf 7 bevat een transponeringstabel. Tot slot zullen in paragraaf 8 de wijzigingen van de Wet Hof artikelsgewijs worden besproken.

2. Aanleiding en totstandkoming Wet Hof

Gezonde houdbare overheidsfinanciën zijn een noodzakelijke voorwaarde voor de welvaart van Nederland en dragen bij aan het functioneren van de economische en monetaire unie waar Nederland deel van uitmaakt. De Wet Hof geeft sinds 12 december 2013 het benodigde wettelijke instrumentarium voor het bereiken en vasthouden van houdbare overheidsfinanciën.

Daarnaast waren er destijds twee andere concrete aanleidingen voor de totstandkoming van de Wet Hof. Allereerst lag er een verzoek vanuit de Tweede Kamer om de nationale begrotingsregels een wettelijke verankering te geven. Ten tweede vormde de totstandkoming van twee Europese afspraken een aanleiding. De eerste Europese afspraak betrof een aanscherping van het Stabiliteits- en Groeipact (SGP) en de totstandkoming van een richtlijn (EU/2011/85) met minimumeisen aan nationale begrotingsraamwerken. De tweede Europese afspraak betrof een afspraak gemaakt tijdens de Europese Raad van 24 en 25 maart 2011 te Brussel, waar lidstaten van de eurozone samen met enkele andere EU-lidstaten besloten om de vereisten uit het SGP te verankeren in nationale wetgeving. Dit is

[1] Verordening (EG) nr. 1466/97 van de Raad van 7 juli 1997 over versterking van het toezicht op begrotingssituaties en het toezicht op en de coördinatie van het economisch beleid (PbEU, L 209) wordt vervangen door Verordening (EU) 2024/1263 van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2024 betreffende de doeltreffende coördinatie van het economisch beleid en betreffende het multilaterale begrotingstoezicht en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1466/97 van de Raad (PbEU L 2024/1263). Verordening (EG) nr. 1467/97 van de Raad van 7 juli 1997 over de bespoediging en verduidelijking van de tenuitvoerlegging van de procedure bij buitensporige tekorten (PbEU, L 209) is aangepast met Verordening 2024/1264 van de Raad van 29 april 2024 tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1467/97 over de bespoediging en verduidelijking van de tenuitvoerlegging van de procedure bij buitensporige tekorten (PbEU L 2024/1264).

neergelegd in artikel 3, tweede lid, van het Verdrag inzake stabiliteit, coördinatie en bestuur in de Economische en Monetaire Unie (EMU).

De Wet Hof bevat zowel bepalingen inzake de nationale begrotingsregels als inzake de Europese begrotingsregels. Een belangrijk uitgangspunt van de Wet Hof is dat de basisprincipes van het trendmatig begrotingsbeleid (zie box 1) en de verplichtingen die voortvloeien uit het (herziene) kader voor economische governance (zie paragraaf 3) zodanig worden geïntegreerd, dat ze goed op elkaar aansluiten en elkaar kunnen versterken. Het wettelijke verankeren van de disciplinerende werking van het trendmatige begrotingsbeleid en de koppeling met de Europese begrotingsregels biedt extra waarborgen en zekerheden om de overheidsfinanciën richting een houdbaar pad te brengen.

Voor sub-sectoren van de collectieve sector die buiten het bereik van het trendmatige begrotingsbeleid vallen – decentrale overheden en rechtspersonen met een wettelijke taak – regelt de Wet Hof een gelijkwaardige inspanning in hun aandeel in de beheersing van de Nederlandse overheidsfinanciën.

Box 1: trendmatig begrotingsbeleid
De kern van het trendmatige begrotingsbeleid is vastgelegd in artikel 2, tweede lid, van de Wet Hof. Het betreft de uitgavennormering via een vast kader voor de uitgaven (waarbij ook de niet-belastingontvangsten worden betrokken) en automatische stabilisatie van de economie via de inkomsten, gedefinieerd als collectieve lasten.

Het trendmatig begrotingsbeleid is gestoeld op drie basisprincipes:
1. Efficiënte allocatie van publieke middelen
Het begrotingsbeleid draagt bij aan een doeltreffende en doelmatige besteding van publieke middelen en belastingheffingen. De begrotingsregels creëren de voorwaarden waardoor de politiek – gegeven de doelen die zij nastreeft – elke euro zo doelmatig mogelijk kan besteden. Daarbij weegt een kabinet verschillende keuzemogelijkheden zorgvuldig tegen elkaar af. Een gestructureerd en voorspelbaar besluitvormingsproces is van groot belang om tot integrale afweging te komen tussen verschillende beleidsdoelstellingen. Ook leidt dit tot politieke rust, goed voorspelbaar beleid en effectieve besteding van belastinggeld.

2. Beheersing van de overheidsfinanciën
Beheersing van de overheidsfinanciën betekent in de eerste plaats dat een kabinet de ontwikkeling van inkomsten en uitgaven zelf in de hand heeft en zich aan de gemaakte (budgettaire) afspraken houdt. Door de overheidsfinanciën gedurende de rit te beheersen wordt voorkomen dat volgende generaties te maken krijgen met een te grote schuld. Of dat zij gedwongen worden hun collectieve voorzieningen te versoberen of hun belastingen te verhogen, omdat de huidige generatie op te grote voet heeft geleefd. Om deze reden maakt het kabinet aan het begin van een kabinetsperiode duidelijke afspraken over wat in één jaar maximaal mag worden uitgegeven (het uitgavenkader) en hoe hoog de beleidsmatige aanpassing van de belastingen en premies per jaar mag zijn (het inkomstenkader). De afspraken over inkomsten en uitgaven geven duidelijkheid over de grenzen waarbinnen het begrotingsbeleid kan plaatsvinden.

3. Macro-economische stabilisatie
De overheidsbegroting heeft een belangrijke rol in het stabiliseren van de economie. Aan de uitgavenkant van de begroting geeft het kabinet, als het economische tij meezit, niet meer uit dan het afgesproken uitgavenkader. Aan de andere kant hoeft er ook niet te worden bezuinigd als het tijdelijk tegen zit. Aan de inkomstenkant van de begroting nemen in goede tijden de belastinginkomsten automatisch toe. Die extra inkomsten geeft het kabinet in het trendmatige begrotingsbeleid niet uit. De extra inkomsten worden in plaats daarvan gebruikt om de schuld af te bouwen, om zo buffers op te bouwen voor minder goede tijden. Het kabinet laat de begroting dus meebewegen met de economische ontwikkeling als onderdeel van het trendmatig begrotingsbeleid. Hierdoor wordt het effect van een economische neergang of stijging automatisch op het juiste moment gedempt. Dit heeft positieve gevolgen voor het inkomen en welbevinden van mensen: burgers en bedrijven voelen minder de negatieve effecten van een periode waarin het economisch minder goed gaat.

Om deze drie basisprincipes in de praktijk te ondersteunen is een set begrotingsregels opgesteld (zie bijlage 1 bij de Miljoenennota 2025 voor de begrotingsregels van het kabinet Schoof).

3. Hoofdlijnen herziene Europese begrotingsraamwerk

In het SGP hebben lidstaten van de Europese Unie afspraken gemaakt over hun begrotingsbeleid. Het hoofddoel van het SGP is de houdbaarheid van overheidsfinanciën bevorderen voor stabiliteit en

economische groei in de Europese Unie.[2] Dit is belangrijk om negatieve spillover-effecten tussen lidstaten te voorkomen, in het bijzonder vanwege de sterke verwevenheid van de Europese economieën. Het SGP is in 1997 overeengekomen als uitwerking van de afspraken in het Verdrag van Maastricht van 1992 om buitensporige overheidstekorten te vermijden en het economisch beleid van de lidstaten te coördineren. De bekendste normen van het SGP zijn de referentiewaarden voor het begrotingstekort van maximaal 3% van het bruto binnenlands product (bbp) en schuldquote van maximaal 60% van het bbp. Nadien is het SGP meerdere keren gewijzigd, onder andere om tegemoet te komen aan de wens om rekening te houden met economische omstandigheden en te zorgen dat met name in goede economische tijden voldoende schuldafbouw plaatsvindt voor landen met schulden boven de hiervoor genoemde Europese normen.

Herziening Stabiliteits- en Groeipact

De regels van het SGP zijn recentelijk herzien.[3] Op 30 april 2024 zijn de aangepaste regels formeel in werking getreden. De herziening heeft als doel om het begrotingsraamwerk te vereenvoudigen, ambitieuze en realistische schuldafbouw te waarborgen, hervormingen en investeringen te stimuleren en om anticyclisch begrotingsbeleid te bevorderen. Het raamwerk richt zich daarbij op de middellange termijn en op de schuldhoudbaarheidsrisico's van lidstaten. De werking van het nieuwe raamwerk wordt hieronder verder toegelicht. Verschillende recente Kamerbrieven[4] geven een gedetailleerde beschrijving van de inhoud van het akkoord.

Het budgettair-structureel plan voor de middellange termijn

Onder het herziene Europees begrotingsraamwerk dienen alle lidstaten een budgettair-structureel plan voor de middellange termijn (hierna: 'plan') in bij de Europese Commissie (hierna: 'de Commissie'). Dit plan bevat zowel een meerjarig pad voor de begroting, als investeringen en hervormingen. Onder de nieuwe regels wordt voor de monitoring van de begroting alleen gekeken naar de ontwikkeling van de netto primaire uitgaven (hierna: 'het uitgavenpad'), gedurende een aanpassingsperiode van in beginsel vier jaar, met de mogelijkheid voor een verlenging naar maximaal zeven jaar. Daarmee komen meerdere sturingsvariabelen uit het huidige raamwerk te vervallen, waaronder de middellangetermijndoelstelling voor het structurele begrotingssaldo (de MTO) en de bijbehorende significante afwijkingsprocedure (*Significant Deviation Procedure*; SDP) en het schuldafbouwcriterium (het criterium dat schuld boven de 60% bbp met 1/20ste per jaar moet afnemen om vast te stellen dat de schuld voldoende snel dalend is).

Het uitgavenpad dat lidstaten opnemen in hun plan moet ervoor zorgen dat de overheidsschuld van lidstaten op de middellange termijn (aanpassingsperiode van 4 of 7 jaar plus 10 jaar) op een prudent niveau blijft (onder de 60% bbp) of – indien hoger dan 60% bbp – geloofwaardig daalt.
Daarnaast moet het tekort onder de 3% bbp worden gebracht en/of daar blijven op de middellange termijn. De begrotingsinspanning die nodig is om aan deze vereisten te voldoen wordt berekend aan de hand van een zogenoemde schuldhoudbaarheidsanalyse. Bij een ambitieuze set investeringen en hervormingen kunnen lidstaten aanspraak maken op verlenging van de aanpassingsperiode naar maximaal zeven jaar, resulterend in een meer geleidelijke budgettaire aanpassing. Het plan wordt na indiening beoordeeld door de Commissie. De Raad van de Europese Unie (hierna: de Raad) beveelt vervolgens het uitgavenpad aan de lidstaat aan en keurt, in geval van een verlengde aanpassingsperiode, de set hervormingen en investeringen goed. Als een plan is goedgekeurd en er treedt een nieuw kabinet aan, dan heeft het nieuwe kabinet de mogelijkheid om een aangepast plan in te dienen.

Het uitgavenpad in het plan van de lidstaat wordt uitgedrukt als de maximale groei van de netto primaire overheidsuitgaven. De netto primaire uitgaven worden gedefinieerd als de nationale overheidsuitgaven gecorrigeerd voor rente-uitgaven, conjuncturele werkloosheidsuitgaven, uitgaven die worden gedekt met middelen uit de EU-begroting, nationale bijdragen aan cofinanciering van Europese subsidieprogramma's, eenmalige en tijdelijke maatregelen en beleidsmatige inkomstenmaatregelen. Omdat het voor lidstaten lastig is om te sturen op rente- uitgaven, wordt voor deze uitgaven gecorrigeerd. Dit betekent dat lidstaten niet hoeven te bezuinigen om aan het uitgavenpad te voldoen als de rentelasten gedurende de aanpassingsperiode stijgen, maar ook niet meer ruimte krijgen voor uitgaven als de rentelasten dalen. Door het uitgavenpad te corrigeren voor conjuncturele werkloosheidsuitgaven is er ruimte om de begrotingsuitgaven mee te laten bewegen met schommelingen van de economische groei, wat helpt om anticyclisch begrotingsbeleid te voeren. Dit anticyclische karakter van de overheidsuitgaven kenmerkt ook het Nederlandse trendmatig begrotingsbeleid.

---

[2] Stability and Growth Pact – European Commission (europa.eu), https://economy-finance.ec.europa.eu/economic-and-fiscal-governance/stability-and-growth-pact_en
[3] Kamerstukken II 2023/24, 21 501-07, nr. 2004 en Kamerstukken II 2023/24, 21 501-07, nr. 2009.
[4] Idem.

Het corrigeren voor uitgaven die worden bekostigd met inkomsten uit EU-fondsen, nationale bijdragen aan cofinanciering en eenmalige en tijdelijke maatregelen zorgt ervoor dat kosten worden weggelaten die geen of weinig invloed hebben op de structurele begrotingspositie van de lidstaat. Het corrigeren voor beleidsmatige inkomstenmaatregelen zorgt ervoor dat wanneer de inkomsten van de overheid toenemen door structureel de belastingtarieven te verhogen of de belastinggrondslag te verbreden, er ruimte komt voor hogere uitgaven. Wanneer Nederland een plan indient dat niet voldoet aan de vereisten, kan de Raad een passende groei van de netto primaire uitgaven aanbevelen. Het is belangrijk om hierbij te vermelden dat de Europese Unie geen handhavingsmaatregelen kan aanbevelen zolang het begrotingstekort onder de 3% bbp en de schuld onder de 60% bbp blijft.

Lidstaten publiceren jaarlijks een voortgangsrapportage voor de monitoring van de beleidsprioriteiten uit het budgettair-structureel plan voor de middellange termijn. Na het vaststellen van het uitgavenpad voor een lidstaat wordt niet achteraf (ex post) getoetst of de schuld- en tekortreductie die volgen uit de afzonderlijke waarborgen[5] worden behaald, maar wordt alleen getoetst of een lidstaat het uitgavenpad niet overschrijdt (boven een bepaalde drempelwaarde) en binnen de 3%-referentiewaarde voor het tekort blijft. De jaarlijkse rapportages vervangen het huidige Stabiliteitsprogramma en Nationaal hervormingsprogramma en moeten in beginsel in het voorjaar (uiterlijk 30 april) door lidstaten bij de Commissie worden ingediend. Het kabinet is voornemens om in de jaarlijkse rapportage de voorjaarsbesluitvorming mee te nemen.

Het Centraal Planbureau (hierna: CPB) maakt als onafhankelijke begrotingsinstellingen de macro-economische ramingen. Bij het opstellen van Europese begrotingsstukken baseert Nederland zich naast de macro-economische ramingen ook op de CPB-ramingen van de overheidsfinanciën, zoals gebruikelijk bij het eerdere Stabiliteitsprogramma en de Ontwerpbegroting (Draft Budgetary Plan).

De buitensporigtekortprocedure

De referentiewaarden voor de overheidsschuld (60% bbp) en het begrotingstekort (3% bbp) zoals beschreven in het VWEU blijven bestaan. Naast de ongewijzigde referentiewaarden voor het begrotingstekort en de overheidsschuld, blijft ook de verdragsbasis voor het vermijden van buitensporige tekorten op het niveau van het werkingsverdrag ongewijzigd. Deze is vastgelegd in artikel 126 van het VWEU.

Op basis van artikel 126, derde lid, van het VWEU stelt de Commissie een rapport op om te beoordelen of er sprake is van een buitensporig tekort indien: (1) een lidstaat de referentiewaarde voor het tekort (3% bbp) overschrijdt, of (2) wanneer de schuld de referentiewaarde van 60% bbp overschrijdt en de schuld onvoldoende snel daalt. In het herziene raamwerk betekent dit laatste concreet dat de Commissie een onderzoek start wanneer de lidstaat de drempelwaarden overschrijdt voor de afwijking van het uitgavenpad[6] dat de Raad aan de lidstaat heeft aanbevolen. Verder onderzoekt de Commissie of de overschrijding van het tekortcriterium beperkt, tijdelijk of exceptioneel is. Daarnaast houdt de Commissie onder andere rekening met economische en budgettaire ontwikkelingen in een lidstaat, of het overheidstekort groter is dan de investeringsuitgaven van de overheid, een toename van de defensie-investeringen, de ontwikkeling
en risico's van de schuldpositie en alle andere relevante factoren.

Indien de Commissie oordeelt dat er sprake is van een buitensporig tekort, kan de Raad op advies van de Commissie een buitensporigtekortprocedure (*excessive deficit procedure*, EDP) openen.
Hierbij ontvangt een lidstaat aanbevelingen over het verbeteren van het begrotingstekort om de overschrijding terug te dringen. Een lidstaat moet binnen zes maanden aantonen effectieve actie te hebben ondernomen. Indien een lidstaat dit onvoldoende doet, kan de Raad op voorstel van de Commissie verdere stappen zetten die uiteindelijk uit kunnen monden in onder andere financiële sancties.

4. Wijze van implementatie en inhoud van het wetsvoorstel

De herziening van het Europese begrotingsraamwerk heeft geleid tot een aangepaste richtlijn en een aangepaste en een nieuwe verordening. Een verordening werkt rechtstreeks door in de Nederlandse rechtsorde, waardoor deze niet in de nationale wet wordt vastgelegd. Wel moet voorzien worden in uitvoering en handhaving van de verordening.

---

[5] In de berekening van het uitgavenpad wordt rekening gehouden met bepaalde ex-ante waarborgen voor aanpassing van het saldo en/of de schuld – afhankelijk van de uitgangspositie van het saldo en de schuld. Deze waarborgen dienen als ondergrens in de begrotingsopgave en zorgen voor het opbouwen van voldoende begrotingsbuffers om economische schokken op te vangen.

[6] Afwijkingen van het uitgavenpad worden bijgehouden in een controlerekening. Afwijkingen zijn toegestaan tot de volgende drempelwaarden: maximaal 0,3% bbp jaarlijks en 0,6% bbp cumulatief.

Richtlijnen zijn voor lidstaten bindend wat betreft het te behalen resultaat, waarbij de nationale wetgever de bevoegdheid heeft om vorm en middelen te kiezen. Daarvoor is doorgaans implementatie in de nationale wetgeving nodig. Bepalingen uit richtlijnen die verplichten tot feitelijk handelen van de centrale overheid zonder dat derden daarop aanspraak hoeven te kunnen maken, worden daarentegen in beginsel niet geïmplementeerd. Van dat uitgangspunt zal in dit voorstel worden afgeweken wanneer de regering dit nodig acht om te voldoen aan richtsnoeren van de Commissie. Uit deze richtsnoeren kan blijken dat een wettelijke regeling benodigd is. Dit wetsvoorstel implementeert de wijzigingsrichtlijn. In deze paragraaf wordt omschreven op welke wijze wordt voldaan aan de vereisten die volgen uit het herziene Europese begrotingsraamwerk.
Voor de overzichtelijkheid volgt deze memorie van toelichting de hoofdstukindeling uit de aangepaste richtlijn.

Hoofdstuk 1: onderwerp en toepassingsgebied

De wijzigingen gerelateerd aan dit hoofdstuk betreffen enkel definitiebepalingen die niet worden gebruikt in nationale wetgeving. Voor wat betreft gebruik van de voorschriften volgend uit het Europees systeem van nationale en regionale rekeningen wordt hierna een uitgebreide toelichting gegeven.

Hoofdstuk 2: boekhouding en statistieken

In artikel 3, eerste lid, van de aangepaste richtlijn wordt ‘ESR-95’ vervangen door ‘Europees systeem van nationale en regionale rekeningen’. Hiermee wordt de inhoud van dit artikel robuuster in de tijd. Omdat de Nederlandse werkwijze op het gebied van nationale stelsels voor overheidsboekhouding ongewijzigd blijft bij de richtlijnimplementatie wordt voldaan aan dit artikel uit de wijzigingsrichtlijn. Het voornemen is dat de Nederlandse werkwijze blijft aansluiten bij het meest actuele Europees systeem van nationale en regionale rekeningen. In de definitiebepalingen met betrekking tot het EMU-saldo en de EMU-schuld in artikel 1 van de Wet Hof is wettelijk verankerd dat beide worden berekend overeenkomstig de voorschriften volgend uit het Europees systeem van nationale en regionale rekeningen.

Artikel 3, tweede lid, van de aangepaste richtlijn gaat over het publiceren van begrotingsgegevens van alle subsectoren van de overheid zoals omschreven in Verordening (EU) nr. 549/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 21 mei 2013 betreffende het Europees systeem van nationale en regionale rekeningen in de Europese Unie. In de Wet Hof is vastgelegd dat bij de beoordeling van het gevoerde begrotingsbeleid wordt uitgegaan van de berekening van het Centraal bureau voor de statistiek (hierna: CBS) van het gerealiseerde EMU-saldo en de EMU-schuld (het voorgestelde artikel 2, zesde lid, van de Wet Hof). Het CBS levert deze gegevens voor de gehele collectieve sector, ofwel het organisatorische geheel van: (1) rijksdienst, (2) sociale fondsen, (3) decentrale overheden[7] en (4) overige rechtspersonen met een wettelijke taak.

Uit de Voorschriften voor statistieken over overheidsfinanciën[8] blijkt dat het CBS zich bij het samenstellen van de regulieren statistieken baseert op het handboek van het Europese statistische bureau Eurostat. De statistieken van de overheidsfinanciën zijn consistent met de Nationale rekeningen. Het merendeel van de reguliere statistieken heeft een wettelijke basis. Dat kunnen Europese statistische verordeningen, maar ook richtlijnen zijn. De meest relevante verordeningen en richtlijnen zijn in de Voorschriften voor statistieken over overheidsfinanciën te vinden.

Hoofdstuk 3: prognoses

Artikel 4, eerste lid, van de aangepaste richtlijn vereist dat de jaarlijkse en meerjarige begrotingsplanning gebaseerd is op realistische macro-economische en budgettaire prognoses die van de meest actuele informatie gebruikmaken. Aanzienlijke verschillen tussen de macro- economische en budgettaire prognoses van de lidstaat en de prognoses van de Commissie worden toegelicht, onder meer als het niveau of de groei van variabelen in externe aannames aanzienlijk afwijkt van de waarden in de prognoses van de Commissie. Daarnaast schrijft artikel 4, vijfde lid, van de aangepaste richtlijn, voor dat lidstaten aangeven welke instelling verantwoordelijk is voor het opstellen van macro-economische en budgettaire prognoses. Daarnaast maken lidstaten de officiële macro-economische en budgettaire prognoses die voor begrotingsplanning zijn opgesteld openbaar. Inhoudelijk bevatten deze artikelen slechts beperkte wijzigingen ten opzichte van de richtlijn.

---

[7] Hieronder vallen alle entiteiten die onder controle van decentrale overheden staan en voornamelijk worden gefinancierd door publieke middelen worden conform ESA2010 (paragraaf 2.111–2.113).
[8] Voorschriften voor statistieken over de overheidsfinanciën, https://www.cbs.nl/nl-nl/economie/overheid-en-politiek/kenniscentrum-voor-statistieken-over-overheidsfinancien/voorschriften-voor-statistieken-over-overheidsfinancien

In Nederland levert een onafhankelijke begrotingsinstelling, het CPB, de macro-economische ramingen die ten grondslag liggen aan de begroting. Middels het voorgestelde artikel 2a, derde lid, en het huidige artikel 2, tweede lid, onder c, van de Wet Hof is het een wettelijke verplichting om deze ramingen ongewijzigd van het CPB over te nemen ten behoeve van de begroting. Bij het opstellen van de Europese begrotingsstukken baseert de regering zich – naast macro-economische ramingen – ook op de CPB-ramingen van de overheidsfinanciën. Het CPB maakt de aannames, methoden en relevante parameters openbaar die ten grondslag liggen aan zijn ramingen.

Artikel 4, zesde lid, van de aangepaste richtlijn schrijft voor dat de macro-economische en budgettaire prognoses voor de jaarlijkse en meerjarige begrotingsplanning worden onderworpen aan regelmatige, objectieve en alomvattende ex post evaluaties door een onafhankelijke instantie of andere instanties die functioneel autonoom zijn ten opzichte van de begrotingsautoriteit van de lidstaat, niet zijnde de instantie die de prognose opstelt. De resultaten van die evaluatie worden openbaar gemaakt en bij toekomstige macro-economische en budgettaire prognoses op gepaste wijze in aanmerking genomen. Inhoudelijk bevat dit artikel slechts een beperkte wijziging ten opzichte van de richtlijn. De ramingen van het CPB worden onderworpen aan evaluaties door de Centraal Plancommissie (CPC), een onafhankelijke instantie die functioneel autonoom is ten opzichte van het CPB.[9] De evaluatie van het CPB wordt uitgebreider omschreven onder 'externe evaluaties' verder in deze memorie van toelichting. Er kan desgewenst, bijvoorbeeld bij aanzienlijke verschillen tussen de macro-economische en budgettaire prognoses van het CPB en van de Commissie, een technische dialoog met de Europese Commissie worden gevoerd over de aannames die ten grondslag liggen aan de voorbereiding van de macro-economische en begrotingsprognoses. Bij het opstellen van het eerste Nederlandse budgettair-structureel plan voor de middellange termijn in 2024 heeft er een technische dialoog plaatsgevonden.

Met dit wetsvoorstel worden de taken en waarborgen met betrekking tot het CPB verder verankerd (zie ook toelichting onder hoofdstuk 5: *onafhankelijke begrotingsinstellingen*). Hiermee en op basis van het voorgaande worden de wijzigingen uit artikel 4 van de aangepaste richtlijn geïmplementeerd.

Hoofdstuk 4: cijfermatige begrotingsregels

Artikel 5 van de aangepaste richtlijn vereist dat lidstaten specifieke cijfermatige begrotingsregels invoeren die de naleving bevorderen van de Europese Verdragsafspraken over het tekort (3% bbp) en de schuld (60% bbp), en die tevens naleving bevorderen van de Europese afspraken volgend uit Verordening (EU) 2024/1263 van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2024 betreffende de doeltreffende coördinatie van het economisch beleid en betreffende het multilaterale begrotingstoezicht en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1466/97 van de Raad, hierna de verordening. Die begrotingsregels bevorderen in het bijzonder het volgende:

a. naleving van de referentiewaarden voor en bepaling inzake het tekort en de schuld als bedoeld in artikel 1 bij het aan het Verdrag betreffende de Europese Unie en VWEU gehechte Protocol. nr. 12 betreffende de procedure bij buitensporige tekorten;
b. de vaststelling van een begrotingsplanningshorizon op middellange termijn die in overeenstemming is met de verordening.

In artikel 2, tweede lid, van de Wet Hof is vastgelegd dat Nederland trendmatig begrotingsbeleid voert (zie ook box 1: trendmatig begrotingsbeleid). Het trendmatig begrotingsbeleid wordt gevoerd op basis van de meerjarencijfers[10] en macro-economische ramingen van de relevante variabelen van het CPB. Onderdeel van dit trendmatige begrotingsbeleid zijn landspecifieke cijfermatige begrotingsregels: het uitgaven- en inkomstenkader (zie ook box 2: cijfermatige begrotingsregels).

Box 2: Cijfermatige begrotingsregels
Landspecifieke cijfermatige begrotingsregels
Aan de uitgavenkant van de begroting maakt het kabinet afspraken door middel van het uitgavenkader: de uitgaven blijven zowel in goede als slechtere economische tijden op een afgesproken niveau.

Het kabinet beheerst de uitgaven van het Rijk door vaste uitgavenkaders te hanteren. Deze geven het maximum aan van de uitgaven in een gegeven jaar. Het kabinet zorgt ervoor dat de totale uitgaven dit maximum niet overschrijden. De ruimte onder het uitgavenkader hoeft echter niet volledig benut te worden.

Ook aan de inkomstenkant van de begroting maakt het kabinet afspraken door middel van het

[9] Zie artikelen 4 en 5 van de Wet voorbereiding van de vaststelling van een Centraal Economisch Plan en aanwijzing 5 van de Aanwijzingen voor de planbureaus.
[10] De ramingen van de uitgaven en de ontvangsten van de vier op het begrotingsjaar aansluitende jaren, bedoeld in artikel 2.23, vierde lid, onder c, van de comptabiliteitswet 2016.

inkomstenkader, waarin de lastenontwikkeling over een regeerperiode – onder bepaalde veronderstellingen over de ontwikkeling van de economie – wordt vastgelegd. Deze lastenontwikkeling moet over het geheel van de kabinetsperiode constant blijven: lastenverzwaring moet tijdens de kabinetsperiode worden gecompenseerd door lastenverlichting elders, en andersom. De inkomsten mogen wel meebewegen met de conjunctuur van de economie (automatische stabilisatie).

Europese cijfermatige begrotingsregels

Het Nederlandse trendmatig begrotingsbeleid wordt gevoerd met inachtneming van de Europese cijfermatige begrotingsregels: het uitgavenpad zoals aanbevolen door de Raad van de Europese Unie en de referentiewaarden voor het tekort (3% bbp) en de schuld (60% bbp).

Het trendmatig begrotingsbeleid wordt gevoerd met inachtneming van de cijfermatige begrotingsregels zoals vastgesteld in het herziene SGP: het uitgavenpad zoals aanbevolen door de Raad (het voorgestelde artikel 2, derde lid, onder a, sub i, van de Wet Hof), de binnen de Europese Unie geldende norm voor het feitelijk EMU-saldo van -3% bbp (artikel 2, derde lid, onder a, sub ii van de Wet Hof) en de binnen de Europese Unie geldende norm voor de feitelijke EMU- schuld van 60% bbp (artikel 2, derde lid, onder a, sub iii). In artikel 2, derde lid, onderb en c, van de Wet Hof is vastgelegd dat de binnen de Europese Unie afgesproken procedures voor het respecteren van de bovengenoemde Europese cijfermatige begrotingsregels in acht worden genomen, en dat rekening wordt gehouden met de door een van de instellingen van de Europese Unie aan de lidstaat Nederland gegeven aanbevelingen voor het respecteren van deze cijfermatige begrotingsregels.

In het herziene Europese begrotingsraamwerk komt de MTO te vervallen. De groei van de netto primaire uitgaven[11], geformuleerd als een meerjarig uitgavenpad, wordt de sturingsvariabele in het nieuwe raamwerk. De Raad van de Europese Unie zal voor elke lidstaat een landspecifiek uitgavenpad aanbevelen op basis van de verordening. Door het expliciet noemen van de MTO in de Wet Hof is destijds invulling gegeven aan de afspraken uit artikel 3 van het Verdrag inzake stabiliteit, coördinatie en bestuur in de EMU (TSCG[12]). Titel III van het TSCG, waaronder artikel 3 over wettelijke verankering van begrotingsevenwicht valt, is met inwerkingtreding van de verordening in het recht van de EU opgenomen. Daarbij is de MTO en de verplichting om het principe van begrotingsevenwicht in de nationale wet te verankeren vervallen. Ook het correctiemechanisme uit Titel III van het TSCG is komen te vervallen. Met dit wetsvoorstel wordt de MTO vervangen door het door de Raad van de Europese Unie voor Nederland aanbevolen uitgavenpad.

Hervormingen en investeringen krijgen een prominentere rol in het herziene Europese begrotingsraamwerk (zie ook artikel 13 van de verordening). Artikel 13, aanhef en onder c, van de verordening, schrijft voor dat lidstaten in het budgettair-structureel plan voor de middellange termijn dienen te verklaren hoe ze zorgen voor hervormingen en investeringen als antwoord op de belangrijkste uitdagingen die in de context van het Europees Semester zijn vastgesteld, met name in de landspecifieke aanbevelingen. Ook dient een lidstaat te omschrijven hoe deze de volgende gemeenschappelijke prioriteiten van de Unie gaat aanpakken: (i) het verwezenlijken van een eerlijke groene en digitale transitie, (ii) sociale en economische veerkracht, (iii) energiezekerheid, en (iv) waar noodzakelijk, opbouw van defensievermogens. Bij een verlenging van de aanpassingsperiode met maximaal drie jaar verklaart de lidstaat hoe deze zal zorgen voor verwezenlijking van een relevante reeks hervormingen en investeringen als bedoeld in artikel 14 van de verordening (‘criteria voor verlenging aanpassingsperiode’). Het jaarlijkse voortgangsverslag dient ook informatie te bevatten over de uitvoering van bredere hervormingen en investeringen in het kader van het Europees Semester en, in voorkomend geval, de uitvoering van de reeks hervormingen en investeringen die ten grondslag liggen aan een verlenging van de aanpassingsperiode. De regering is voornemens recht te doen aan deze prominentere rol in de Europese begrotingsstukken.

Artikel 6, eerste lid, onder b, van de aangepaste richtlijn schrijft voor dat landspecifieke cijfermatige begrotingsregels borgen dat effectieve en tijdige monitoring van de naleving van de regels, gebaseerd op een betrouwbare en onafhankelijke analyse door onafhankelijke begrotingsinstellingen of andere instanties die functioneel autonoom zijn ten aanzien van de begrotingsautoriteiten van lidstaten plaatsvindt. De Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: de Afdeling advisering) is de onafhankelijke begrotingsinstelling belast met het toezicht op de naleving van de nationale en Europese begrotingsregels (zie ook de toelichting onder hoofdstuk 5).

[11] Dit zijn de overheidsuitgaven exclusief rentelasten, cyclische werkloosheidsuitgaven, uitgaven die worden gedekt met middelen uit de EU-begroting, cofinanciering van Europese subsidies en eenmalige uitgaven. Ook is compensatie mogelijk door beleidsmatige inkomstenmaatregelen, zoals de verhoging van een belastingtarief of de verbreding van een belastinggrondslag.

[12] Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union (also known as the fiscal compact), 10 maart 2014, https://eur-lex.europa.eu/EN/legal-content/summary/treaty-on-stability-coordination-and-governance-in-the-economic-and- monetary-union-also-known-as-the-fiscal-compact.html

Artikel 6, tweede lid, van de aangepaste richtlijn schrijft voor dat indien de cijfermatige begrotingsregels ontsnappingsclausules bevatten, daarin een beperkt aantal specifieke omstandigheden, in overeenstemming met de verplichtingen van de lidstaten uit hoofde van het VWEU en de verordening worden omschreven. Zoals aangegeven in de toelichting bij de totstandkoming van de Wet Hof, bevat de Wet Hof geen ontsnappingsclausules.[13]

Artikel 7 van de aangepaste richtlijn schrijft voor dat de wetgeving betreffende de jaarlijkse begroting strookt met de geldende landspecifieke cijfermatige begrotingsregels. Dit artikel is inhoudelijk ongewijzigd ten opzichte van de oorspronkelijke richtlijn. In artikel 2, eerste lid, van de Wet Hof is vastgelegd dat Nederland trendmatig begrotingsbeleid voert (zie box 1: trendmatig begrotingsbeleid). In artikel 2, derde lid, onder a, van de Wet Hof is vastgelegd dat het trendmatig begrotingsbeleid wordt gevoerd met inachtneming van de Europese cijfermatige begrotingsregels (zie box 2: cijfermatige begrotingsregels). Onder '*Wetgeving betreffende jaarlijkse begroting*' verderop in deze memorie van toelichting wordt een uitgebreide toelichting gegeven van het jaarlijkse begrotingsproces in relatie tot de begrotingsdoelstellingen.

Hoofdstuk 5: onafhankelijke begrotingsinstellingen

De aangepaste richtlijn regelt de instelling en het functioneren van de onafhankelijke begrotingsinstellingen gedetailleerder dan momenteel in de onverminderd van toepassing zijnde (definitiebepaling van) Verordening (EU) 473/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 21 mei 2013 betreffende gemeenschappelijke voorschriften voor het monitoren en beoordelen van ontwerpbegrotingsplannen en voor het garanderen van de correctie van buitensporige tekorten van de lidstaten van de eurozone. De volgende paragrafen bespreken hoe wordt voldaan aan de eisen die de aangepaste richtlijn stelt aan de onafhankelijke begrotingsinstellingen.

Onafhankelijke begrotingsinstellingen

Artikel 8 bis, eerste lid, van de aangepaste richtlijn vereist dat lidstaten zorgen dat bij nationale wetgeving, regelgeving of bindende administratieve voorschriften onafhankelijke begrotingsinstellingen worden opgericht. Artikel 8 bis, tweede lid, schrijft voor dat er meer dan één onafhankelijke begrotingsinstelling mag zijn. Nederland heeft een rijke historie met de taken en verantwoordelijkheden waar de onafhankelijke begrotingsinstellingen vanuit de wijzigingsrichtlijn mee worden belast. In 1947 is in de Wet voorbereiding van de vaststelling van het Centraal Economisch Plan vastgelegd dat het CPB de taak heeft om alle werkzaamheden met betrekkingen tot het Centraal Economisch Plan, dat op geregelde tijden ten behoeve van de coördinatie van het regeringsbeleid op economisch, sociaal en financieel gebied door de regering wordt vastgesteld, alsmede het uitbrengen van adviezen over algemene vragen, welke zich ten aanzien van de verwezenlijking van het plan kunnen voordoen.

De Afdeling advisering houdt daarnaast sinds 1 januari 2014 toezicht op de naleving van de Europese begrotingsregels en brengt sinds 2014 rapportages uit in het kader van het onafhankelijk begrotingstoezicht. De rapportages sluiten aan bij de belangrijkste momenten in het begrotingsproces, zowel nationaal als Europees. In dit wetsvoorstel worden in artikel 2a, eerste lid, van de Wet Hof het CPB en de Afdeling advisering officieel aangewezen als onafhankelijke begrotingsinstellingen voor wat betreft de taken die volgen uit de richtlijn.

In Nederland zijn de taken van een onafhankelijke begrotingsinstelling zoals omschreven in artikel 8 bis, vijfde lid, van de aangepaste richtlijn onderverdeeld tussen het CPB en de Afdeling advisering. Het CPB is belast met het maken van onafhankelijke ramingen en (cijfermatige) analyses, terwijl de Afdeling advisering is belast met het onafhankelijke begrotingstoezicht.
Hiermee wordt onderscheid gemaakt tussen de meer normatieve toetsing en (deels ook bestuurlijke) weging van naleving van begrotingsafspraken en het onafhankelijk opstellen van prognoses en (cijfermatige) analyses.

Artikel 8 bis, derde lid, van de aangepaste richtlijn vereist dat de onafhankelijke begrotingsinstellingen bestaan uit leden die door middel van transparante procedures worden voorgedragen en benoemd op basis van hun ervaring en bekwaamheid op het gebied van overheidsfinanciën, macro-economie of begrotingsbeheer. Bij het CPB gaat het om de directie, bestaande uit een directeur en twee onderdirecteuren.[14] De directeur wordt benoemd bij koninklijk besluit.[15] In de praktijk dienen zowel de directeur als de onderdirecteuren voor de benoeming de transparante wervingsprocedure van de Algemene

[13] Kamerstukken II 2012/13, 33 416, nr. 3, p. 10.
[14] Artikel 2, tweede lid, van de Wet voorbereiding van de vaststelling van een Centraal Economisch Plan.
[15] Artikel 13a van de Ambtenarenwet 2017, artikel 6, onder b, van het Uitvoeringsbesluit Ambtenarenwet 2017 en artikel 1, onder a, van de Regeling aanwijzing TMG-functies.

Bestuursdienst (ABD) te volgen.[16] Tijdens de procedure wordt gekeken of de kandidaat voldoet aan het functieprofiel (functie-eisen en competentieprofiel).[17] Gegeven de kerntaken van het CPB wordt bij de functievervulling rekening gehouden met het feit dat in de directie voldoende kennis aanwezig moet zijn op het gebied van macro-economie, overheidsfinanciën en/of begrotingsbeheer. De lijst met (oud-)directeuren van het CPB bevestigt dat de directeuren en onderdirecteuren in de praktijk voldoen aan de in gestelde benoemingsvereisten uit de aangepaste richtlijn.[18]

In artikel 2 en artikel 8, derde lid, van de Wet op de Raad van State is de transparante procedure voor de benoeming van leden en staatsraden van de Afdeling advisering omschreven. Leden en staatsraden worden benoemd die bekwaamheid of deskundigheid hebben bewezen op het gebied van wetgeving, bestuur of rechtspraak, dan wel in aangelegenheden die daaraan raken. Binnen deze benoemingseisen worden leden en staatsraden benoemd die aan de door de richtlijn gestelde eisen voldoen.

De vereiste expertise met betrekking tot de onafhankelijke begrotingstaak wordt bij de Afdeling advisering verder als volgt gewaarborgd. De Bijzondere Commissie Miljoenennota en Onafhankelijk begrotingstoezicht bereidt de rapportages voor over het onafhankelijk begrotingstoezicht en het advies over de Miljoenennota.[19] Deze worden vervolgens vastgesteld in de vergadering van de Afdeling advisering. Bij het uitvoeren van deze taken wordt een beroep gedaan op de Expertisekring Begrotingstoezicht.[20] 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, overheidsfinanciën en/of begrotingsbeheer. Gegeven de taken met betrekking tot het begrotingstoezicht, is de vereiste expertise volgende uit artikel 8 bis, derde lid, van de aangepaste richtlijn in het licht van de bovenstaande context aanwezig.

Uit de taakverdeling verderop in deze memorie van toelichting volgt dat er een duidelijk onderscheid is gemaakt tussen de meer normatieve toetsing en (deels ook bestuurlijke) weging van de naleving van begrotingsafspraken door de Afdeling advisering en het onafhankelijk opstellen van prognoses en (cijfermatige) analyses door het CPB. Derhalve moet het voldoen aan de eisen op het gebied van expertise nadrukkelijk worden gelezen in de context van deze taakverdeling.

Waarborgen onafhankelijke begrotingsinstellingen

Artikel 8 bis, vierde lid, van de aangepaste richtlijn schetst enkele waarborgen met betrekking tot de onafhankelijke begrotingsinstellingen, die ertoe moeten leiden dat de onafhankelijke begrotingsinstellingen de taken volgend uit artikel 8 bis, vijfde lid, van de aangepaste richtlijn kunnen uitvoeren. De onafhankelijke begrotingsinstellingen:

a. Nemen geen instructies aan van de begrotingsautoriteiten van de betrokken lidstaat of enige andere publieke of private instantie;
b. Hebben de capaciteit om tijdig publiekelijk te communiceren over hun beoordeling en adviezen;
c. Beschikken over toereikende en stabiele middelen om hun taken effectief te kunnen uitvoeren, inclusief alle soorten analyses die binnen hun taakomschrijving vallen;
d. Hebben adequate en tijdige toegang tot de informatie die nodig is om hun taken uit te voeren;
e. Worden onderworpen aan regelmatige externe evaluaties door onafhankelijke beoordelaars.

Hierna wordt omschreven hoe aan de bovengenoemde waarborgen wordt voldaan.

Geen instructies aannemen

De aangepaste richtlijn (art. 8 bis, vierde lid, onder a) vereist dat de onafhankelijke begrotingsinstellingen geen instructies aannemen van de begrotingsautoriteiten van de betrokken lidstaat of enige andere publieke of private instantie. De Afdeling advisering is een onderdeel van de Raad van State.[21] De Raad van State is één van de Hoge Colleges van Staat en heeft ingevolge de Grondwet een onafhankelijke en zelfstandige positie die voorts is uitgewerkt in de Wet op de Raad van State. Daaruit vloeit voort dat de Raad van State geen instructies hoeft aan te nemen van andere publieke of private

[16] Gegeven de salarisschaal van de directeur en onderdirecteuren van het CPB geldt de ABD-procedure zoals omschreven in voetnoot 18. (Voor schalen zie organogrammen topformatie 2022, https://open.overheid.nl/documenten/3bee0e50-affe-4567-84e5-5900d5000021/file)
[17] Wat kun je verwachten tijdens het vacatureproces – procedure werving en selectie voor functies binnen de algemene bestuursdienst, https://www.algemenebestuursdienst.nl/vacatures-en-loopbaan/vacatureproces-abd
[18] Over het CPB, https://www.cpb.nl/over-het-cpb
[19] Bijzondere commissies, https://www.raadvanstate.nl/overrvs/organisatie/afdeling-advisering/bijzondere-commissies/
[20] Expertisekring Begrotingstoezicht, https://www.raadvanstate.nl/begrotingstoezicht/expertisekring/#:~:text=Zij%20is%20de%20instantie%20in,bijzondere%20expertise%20op%20het%20vakgebied.
[21] Artikel 16a, eerste lid, van de Wet op de Raad van State.

instanties. De Afdeling advisering voldoet daarmee aan dit vereiste uit de richtlijn. De grondwettelijke positie van de Raad van State maakt een aanvullende wettelijke verankering van de onafhankelijkheid overbodig.

Het CPB is een onderdeel van het ministerie van Economische Zaken.[22] De positie van het CPB is momenteel vastgelegd in aanwijzing 4 van de Aanwijzingen voor de Planbureaus die zijn vastgesteld door de minister-president. Daarin staat dat een minister of staatssecretaris het planbureau geen aanwijzingen geeft over de door het planbureau te hanteren onderzoeksmethoden of over de inhoud van de rapportages van het planbureau. De minister van Economische Zaken kan, ondanks de Aanwijzingen voor de Planbureaus, formeel gezien per geval of in het algemeen wel instructies geven aan het CPB.[23]

In de Brede evaluatie van kaders voor rijksorganisaties op afstand[24] is geconstateerd dat de Aanwijzingen voor de Planbureaus een stevige basis bieden voor de onafhankelijkheid van het CPB. Ook toont een analyse van onafhankelijke begrotingsinstellingen in de EU dat het CPB in de praktijk erg onafhankelijk opereert. Desondanks kan de formele borging hiervan sterker.[25] De Commissie heeft in recente richtsnoeren over de wijzigingsrichtlijn het belang van formele verankering van de onafhankelijkheid benadrukt. Om de hiervoor genoemde redenen wil de regering de positie van het CPB met betrekking tot de taken volgend uit de aangepaste richtlijn verder borgen.

Dit wetsvoorstel bevat daarom in het voorgestelde artikel 2b, derde lid, van de Wet Hof een beperking van de aanwijzingsbevoegdheid van de minister van Economische Zaken ten opzichte van het CPB voor zover het gaat om de taken die in het licht van de aangepaste richtlijn worden uitgevoerd. Dit wordt voorgesteld om elk misverstand uit te sluiten over de formele mogelijkheden van de minister van Economische Zaken om aanwijzingen te geven, en zo te benadrukken dat de uitvoering van de taken in het kader van de aangepaste richtlijn door het CPB in onafhankelijkheid worden uitgeoefend. De beperking aan de aanwijzingsbevoegdheid die is opgenomen in dit artikellid is alleen aan de orde in relatie tot de minister van Economische Zaken, waarvan het CPB een onderdeel is. Voor de andere ministers bestaat een dergelijke aanwijzingsbevoegdheid die raakt aan de taken van het CPB op grond van de richtlijn op dit moment niet. Daarom hoeft die bevoegdheid ook niet te worden beperkt. Al met al wordt zo bereikt wat wordt beoogd, namelijk dat het CPB onafhankelijk is van welke minister dan ook waar het gaat om de uitvoering van de taken uit de richtlijn.

De beperking van de aanwijzingsbevoegdheid is strikt beperkt tot de uitoefeningen van de taken in het kader van de aangepaste richtlijn. Dat betekent ook dat in zoverre de ministeriële verantwoordelijkheid van de minister van Economische Zaken wordt beperkt. De regering beoogt daarbij niet de verdere ambtelijke-hiërarchische verhoudingen tussen het CPB en de minister van Economische Zaken aan te passen, mede in het licht van het in artikel 44, eerste lid, van de Grondwet opgenomen uitgangspunt dat ministeries onder leiding van een minister staan. Voor de taken die het CPB niet in het kader van de aangepaste richtlijn uitoefent blijven de huidige verhoudingen in stand.

Capaciteit om tijdig publiekelijk te communiceren

Artikel 8 bis, vierde lid, onder b, van de aangepaste richtlijn schrijft voor dat onafhankelijke begrotingsinstellingen de capaciteit moeten hebben om tijdig publiekelijk te communiceren over hun beoordelingen en adviezen. In aanwijzing 9 van de Aanwijzingen voor de Planbureaus is vastgelegd dat het planbureau de resultaten van zijn werkzaamheden openbaar maakt. Zoals hierboven beschreven, hoeven de onafhankelijke begrotingsinstellingen geen instructies aan te nemen met betrekking tot de taken volgend uit de richtlijn. Dit is ook van toepassing op communicatie met betrekking tot de taken die volgen uit de richtlijn. Zowel de Afdeling advisering als het CPB beschikken beide over een eigen communicatieafdeling, waardoor ze in staat zijn om tijdig publiekelijk te communiceren over hun ramingen, beoordelingen en/of adviezen. Ook de praktijk leert dat de Afdeling advisering en het CPB hiertoe voldoende in staat zijn. Daarnaast kan de Afdeling advisering ongevraagd advies uitbrengen aan regering en parlement, ook in het kader van het onafhankelijk begrotingstoezicht.

Toereikende en stabiele middelen

Artikel 8 bis, vierde lid, onder c, van de aangepaste richtlijn vereist dat de onafhankelijke begrotingsinstellingen beschikken over toereikende en stabiele middelen om hun taken effectief te kunnen

[22] Artikel I, derde lid, onder a, van de Bijlage Organisatie van het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat bij het Besluit mandaat, volmacht en machtiging EZK 2019.
[23] Artikel 10:22 en 10:23 van de Algemene wet bestuursrecht.
[24] Brede evaluatie organisatiekaders voor rijksorganisaties op afstand, https://www.raadvanstate.nl/begrotingstoezicht/expertisekring/#:~:text=Zij%20is%20de%20instantie%20in,bijzondere%20expertise% 20op%20het%20vakgebied.
[25] The independence of fiscal councils in de EU, 7 juni 2024, https://cepr.org/voxeu/columns/independence-fiscal-councils-eu

uitvoeren, inclusief alle soorten analyses die binnen hun taakomschrijving vallen. De financiering daarvan loopt via de jaarlijkse begrotingswetvoorstellen. De begroting van de Raad van State is onderdeel van de begroting van de Hoge Colleges van Staat. De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is politiek verantwoordelijk voor het beheer van deze begroting. De Raad van State voert zelf het administratieve beheer over zijn begroting of begrotingsdeel. Over de inhoud van dit beheer zijn op basis van artikel 4.4, vierde lid, van de Comptabiliteitswet 2016 afspraken gemaakt tussen de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de colleges, waarin recht wordt gedaan aan hun staatsrechtelijke positie.[26] Het CPB is onderdeel van de begrotingswetsvoorstellen van het ministerie van Economische Zaken en wordt grotendeels uit de algemene middelen gefinancierd. Om zo onafhankelijk mogelijk te kunnen opereren, mag maximaal 20% van de begroting van het CPB door externe opdrachten worden gefinancierd. Hierbij mag het CPB niet concurreren met commerciële bureaus en beperkt de kring van opdrachtgevers zich tot overheden, de Europese instellingen of internationale gouvernementele organisaties.

De regering draagt ervoor zorg dat de Afdeling advisering en het CPB voldoende middelen hebben om de taken uit de richtlijn effectief uit te kunnen voeren. Overleg over de middelen van het CPB en de Raad van State verloopt via de reguliere begrotingscyclus van de begroting van respectievelijk het ministerie van Economische Zaken en het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Adequate en tijdige toegang tot informatie

Artikel 8 bis, vierde lid, onder d, van de aangepaste richtlijn schrijft voor dat onafhankelijke begrotingsinstellingen adequate en tijdige toegang hebben tot de informatie die nodig is om hun taken uit te voeren. In het voorgestelde artikel 2b, vierde lid, van de Wet Hof is neergelegd dat de minister van Financiën de onafhankelijke begrotingsinstellingen adequate en tijdige toegang verschaft tot de informatie die nodig is om hun taken die volgen uit de aangepaste richtlijn uit te voeren.

Om te komen tot een tijdige, zorgvuldige en juiste uitvoering van de taken volgend uit de aangepaste richtlijn is samenwerking tussen de Afdeling advisering, het CPB en het ministerie van Financiën van belang. Samenwerking op het gebied van onder meer de informatieverstrekking en tijdige aanlevering van de relevante begrotingsstukken is hierbij een voorwaarde. Rondom publicatiemomenten is er veelvuldig contact tussen het CPB, de Afdeling advisering en het ministerie van Financiën om adequate en tijdige toegang tot de juiste informatie te garanderen.

Aangezien de beschikbare tijd voor de beoordeling van begrotingsstukken relatief beperkt zal zijn, zijn er werkafspraken tussen het ministerie van Financiën en de Afdeling advisering om het proces goed en tijdig te laten verlopen. Het gaat hierbij onder andere om deadlines met betrekking tot de aanlevering van begrotingsstukken (zowel in het voorjaar als in augustus), welke variabelen niet kunnen ontbreken, politiek en ambtelijke hoor en wederhoor, processen en afspraken rondom publicatie. Op basis van ervaringen worden de werkafspraken periodiek geëvalueerd en wordt bezien of werkafspraken moeten worden aangevuld en gewijzigd.[27]

Ook zijn er werkafspraken tussen de Raad van State en het CPB voor wat betreft de taken die volgen uit de richtlijn. Het gaat hierbij onder andere om het de aanlevering van actuele en onafhankelijke ramingen, eventuele aanvullende analyses, periodieke overleggen en openbaarmaking. Op basis van ervaringen wordt periodiek bezien of de werkafspraken moeten worden aangevuld of gewijzigd.[28]

Bij het opstellen van de ramingen opereert het CPB onafhankelijk. Om te zorgen dat de meest actuele informatie in de ramingen verwerkt kan worden, deelt het ministerie van Financiën de beleidsuitgangspunten en waar mogelijk conceptteksten tijdig met het CPB.

Rondom de publicatie van de Miljoenennota is het gebruikelijk dat de besluitvorming en conceptstukken uiterlijk 31 augustus worden gedeeld met het CPB en de Raad van State. Dit stelt het CPB in staat om de besluitvorming mee te nemen in de Macro Economische Verkenning en stelt de Afdeling advisering in staat om haar oordeel te schrijven. De raming van het CPB en het oordeel van de Afdeling advisering worden op de derde dinsdag van september (Prinsjesdag) gepubliceerd. Dit is vastgelegd in de Rijksbegrotingsvoorschriften.[29]

Ook zijn er de laatste jaren stappen gezet om de voorjaarsbesluitvorming te vervroegen om in het

[26] Zie https://www.rijksfinancien.nl/memorie-van-toelichting/2025/OWB/IIB/onderdeel/3160692
[27] Werkafspraken met Financiën, https://cepr.org/voxeu/columns/independence-fiscal-councils-eu
[28] Werkafspraken met het CPB, https://www.raadvanstate.nl/begrotingstoezicht/werkafspraken/afspraken-cpb/
[29] Voor de Rijksbegrotingsvoorschriften voor het jaar 2025, zie Rijksbegrotingsvoorschriften 2025, https://rbv.rijksfinancien.nl/sites/default/files/pdf/Rijksbegrotingsvoorschriften%202025%20%285%29%20%282%29.pdf

voorjaar aan sluiten bij het Europees semester. De Europese begrotingsstukken in het voorjaar dienen uiterlijk 30 april naar de Europese Commissie te worden verzonden. Door de voorjaarsbesluitvorming te vervroegen, wordt er ruimte gemaakt voor een doorrekening van het CPB, die kan worden opgenomen in de Europese begrotingsstukken. Ook de Afdeling advisering kan deze doorrekening meenemen in haar advies over de Voorjaarsnota en de Europese begrotingsstukken.

Op basis van bovenstaande werkwijze en de verankering in het wetsvoorstel is de regering van oordeel dat wordt voldaan aan het vereiste uit de richtlijn.

Externe evaluaties

Artikel 8 bis, vierde lid, onder e, van de aangepaste richtlijn vereist tot slot dat de onafhankelijke begrotingsinstellingen worden onderworpen aan regelmatige externe evaluaties door onafhankelijke beoordelaars.

Voor het CPB geldt dat artikel 4 van de Wet op de Voorbereiding van de vaststelling van een Centraal Economisch Plan vereist dat er een onafhankelijke adviesraad, de CPC wordt geïnstalleerd. De leden, benoemd voor een periode van drie jaar, komen uit de academische wereld en de private sector. Het comité vergadert minstens twee keer per jaar en adviseert het uitvoerend bestuur over het onderzoeksprogramma, de output en de organisatie. Aanwijzing 5 van de Aanwijzingen voor de Planbureaus verplicht de CPC om regelmatige externe beoordelingen te laten uitvoeren. Deze evaluaties worden uit de begroting van het CPB gefinancierd.

De CPC, die onafhankelijk van het CPB opereert, laat elke drie tot vijf jaar een externe beoordeling uitvoeren. De beoordeling wordt uitgevoerd door een commissie van onafhankelijke deskundigen, benoemd door de CPC. De externe beoordeling evalueert het werk van het CPB en geeft aanbevelingen om de prestaties te verbeteren. Het laatste evaluatierapport dateert van november 2022. Het CPC kan ook tussentijdse rapporten laten opstellen, zoals het deed in oktober 2019.

Het CPB neemt doorgaans de aanbevelingen van de CPC over en de opvolging hiervan wordt onderdeel van de volgende externe beoordeling. In de regel geeft het CPB een openbare reactie. Afgezien van de periodieke beoordelingen door de CPC publiceert het CPB ook regelmatig analyses van zijn eigen voorspellingsfouten voor publieke toetsing. Op basis van het voorgaande voldoet het CPB aan de vereisten met betrekking tot de externe evaluaties.

Het is gezien de positie van de Raad van State als Hoog College van Staat passend dat de Afdeling advisering zelf zorgdraagt voor het inrichten van de externe evaluaties. De Afdeling advisering zal daarom een opdracht verlenen aan een onafhankelijke derde partij om de taken die worden uitgevoerd vanuit de rol als onafhankelijke begrotingsinstelling te evalueren. De opdracht zal worden verleend aan een instantie die erkend onafhankelijk is en ervaring heeft met het evalueren van onafhankelijke begrotingsinstellingen en met het Europese begrotingsraamwerk. Voor de frequentie van de externe evaluatie zal worden aangesloten bij de internationale praktijk voor onafhankelijke begrotingsautoriteiten. De evaluatie zal vanuit de eigen begroting van de Raad van State gefinancierd worden. Op deze manier wordt voor de Afdeling advisering voldaan aan de vereisten met betrekking tot de externe evaluaties.

Taken

In Nederland zijn de taken van de onafhankelijke begrotingsinstellingen zoals omschreven in artikel 8 bis, vijfde lid, van de aangepaste richtlijn onderverdeeld tussen het CPB en de Afdeling advisering.

Artikel 8 bis, vijfde lid van de aangepaste richtlijn somt de taken op die uitgevoerd moeten worden door één van de onafhankelijke begrotingsinstellingen. In het voorgestelde artikel 2a, eerste lid, van de Wet Hof zijn de Afdeling advisering en het CPB belast met de taken zoals beschreven in artikel 8 bis, vijfde lid, van de aangepaste richtlijn. Om geen onduidelijkheid te laten bestaan over welke taak door welke onafhankelijke begrotingsinstellingen wordt uitgevoerd, volgt hieronder een omschrijving per taak. Omwille van flexibiliteit is gekozen om de taakverdeling te omschrijven in de memorie van toelichting in plaats van in het wetsvoorstel.

a) Opstellen, beoordelen en bekrachtigen van jaarlijkse en meerjarige macro-economische prognoses

In artikel 8 bis, vijfde lid, onder a, van de aangepaste richtlijn is beschreven dat de onafhankelijke begrotingsinstellingen zijn belast met het opstellen, beoordelen en bekrachtigen van jaarlijkse en meerjarige macro-economische begrotingen. In dit wetsvoorstel is deze taak in het voorgestelde

artikel 2b, eerste lid, onder a, van de Wet Hof aan de onafhankelijke begrotingsinstellingen toebedeeld. Deze taak zal worden uitgevoerd door het CPB.

Het Nederlandse trendmatig begrotingsbeleid wordt gevoerd op basis van meerjarencijfers en macro-economische ramingen van het CPB.[30] Het CPB gebruikt daarvoor verschillende modellen en maakt zelf de aannames, methoden en relevante parameters openbaar die ten grondslag liggen aan zijn ramingen.[31] Het CPB publiceert aan het begin van elke reguliere verkiezingscyclus een middellangetermijnverkenning (MLT). Deze raming beslaat een periode van vier jaar en biedt een uitgangspunt voor de standpuntbepaling binnen politieke partijen en tijdens coalitieonderhandelingen na de verkiezingen van de Tweede Kamer van de Staten-Generaal. Ook gedurende de regeringsperiode baseert de regering – onder andere bij het opstellen van de begroting – zich op meerjarencijfers en macro-economische ramingen van het CPB. In het voorjaar verschijnt het Centraal Economisch Plan en in de zomer de Macro Economische Verkenning. De ramingen van het CPB vormen daarmee de grondslag voor de Rijksbegroting.

b) Monitoren van de naleving van de landspecifieke cijfermatige begrotingsregels overeenkomstig artikel 6, tenzij andere instanties daarvoor instaan

In artikel 8 bis, vijfde lid, onder b, van de aangepaste richtlijn is beschreven dat de onafhankelijke begrotingsinstellingen zijn belast met het monitoren van de naleving van de landspecifieke cijfermatige begrotingsregels. In dit wetsvoorstel is deze taak in het voorgestelde artikel 2b, eerste lid, onder b, van de Wet Hof aan de onafhankelijke begrotingsinstellingen toebedeeld. Deze taak zal worden uitgevoerd door de Afdeling advisering. Dit wetsvoorstel verandert niets aan de mogelijkheid voor de Afdeling advisering om een ongevraagd advies te geven wanneer zij dit nodig acht.

De Afdeling advisering monitort de naleving van de landspecifieke cijfermatige begrotingsregels. Het Nederlandse trendmatige begrotingsbeleid kent twee cijfermatige begrotingsregels, namelijk het uitgavenkader en het inkomstenkader.[32] Daarnaast is de Afdeling advisering ook de onafhankelijke instantie die belast is met het toezicht op de naleving van de Europese cijfermatige begrotingsregels (het door de Raad voor Nederland aanbevolen uitgavenpad en de referentiewaarden voor het tekort (3% bbp) en de schuld (60% bbp)).

In de praktijk betekent dit dat de Afdeling advisering minimaal twee keer per jaar – in het voorjaar en de nazomer – een beoordeling zal uitbrengen. Hiermee wordt aangesloten bij de belangrijkste momenten in de nationale en Europese begrotingsafspraken.

c) Uitvoeren van taken overeenkomstig artikel 11, artikel 15, derde lid, en artikel 23 van Verordening (EU) 2024/1263 en artikel 3, vijfde lid, van Verordening (EG) nr. 1467/97 van de Raad Verordening (EG) nr. 1467/97 van de Raad van 7 juli 1997 over de bespoediging en verduidelijking van de tenuitvoerlegging van de procedure bij buitensporige tekorten.33

Artikel 11 en 15, derde lid, van Verordening 2024/1263

Artikelen 11 en 15, derde lid, van de verordening schrijven voor dat een lidstaat de betrokken onafhankelijke begrotingsinstelling moet kunnen verzoeken een advies uit te brengen over de macro-economische prognose en de macro-economische aanname die aan het netto-uitgavenpad ten grondslag liggen. Vanaf 1 mei 2032 brengen de betrokken onafhankelijke begrotingsinstellingen deze adviezen uit, mits zij voldoende capaciteit hebben opgebouwd. Deze taak is in het voorgestelde artikel 2b, eerste lid, onder c, aan de onafhankelijke begrotingsinstellingen toebedeeld. Deze taak zal worden uitgevoerd door het CPB. In de Nederlandse context wordt het netto-uitgavenpad reeds opgesteld door een onafhankelijke begrotingsinstelling, namelijk het CPB. Hiermee wordt op voorhand voldaan aan het vereiste volgend uit artikel 8 bis, vijfde lid, onder c, van de aangepaste richtlijn.

Artikel 23 van Verordening 2024/1263

Lidstaten kunnen verder op basis van artikel 23 van de verordening de betrokken onafhankelijke begrotingsinstelling verzoeken om een beoordeling van de overeenstemming van de in het jaarlijks voortgangsverslag gerapporteerde begrotingsresultaten met het door de Raad vastgestelde netto-uitgavenpad. In het 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. Een dergelijke analyse is niet bindend en vormt een

[30] Artikel 2, tweede lid, onder c, van de Wet Hof.
[31] Modellen, https://www.cpb.nl/modellen
[32] Zie ook artikel 2, tweede lid, onder a en b, van de Wet Hof.

aanvulling op de door de Commissie verstrekte analyse. Deze taak is in het voorgestelde artikel 2b, eerste lid, onder e, van de Wet Hof aan de onafhankelijke begrotingsinstellingen toebedeeld. Bij de taakverdeling wordt hier onderscheid gemaakt tussen:

1. het monitoren van de naleving van de landspecifieke cijfermatige begrotingsregels. Deze taak wordt uitgevoerd door de Afdeling advisering. Dit wetsvoorstel verandert niets aan de mogelijkheid voor de Afdeling advisering om een ongevraagd advies te geven wanneer zij dit nodig acht.
2. het analyseren van factoren die ten grondslag liggen aan een afwijking van het door de Raad vastgestelde netto-uitgavenpad. Deze taak wordt uitgevoerd door het CPB.

Artikel 3, vijfde lid, van Verordening 1467/97

Wanneer de Raad uit hoofde van artikel 126, zevende lid, van het VWEU een aanbeveling geeft, brengt de betrokken lidstaat binnen de in het vierde lid van dit artikel bedoelde termijn aan de Raad en de Commissie verslag uit over het gevolg dat is gegeven aan de aanbeveling. Het verslag bevat doelstellingen voor de overheidsuitgaven- en ontvangsten[33] en voor discretionaire maatregelen aan zowel de uitgavenzijde als de ontvangstenzijde die verenigbaar zijn met de aanbevelingen van de Raad. Ook bevat dit verslag informatie over de genomen maatregelen en over de aard van de voorgenomen maatregelen om de doestellingen te bereiken. De lidstaat maakt dit verslag openbaar.

Op basis van artikel 3, vijfde lid, van Verordening (EG) 1467/97 van de Raad van 7 juli 1997 over de bespoediging en verduidelijking van de tenuitvoerlegging van de procedure bij buitensporige tekorten kan de lidstaat de betrokken onafhankelijke begrotingsinstelling verzoeken een niet- bindend, afzonderlijk verslag op te stellen over de toereikendheid van de genomen maatregelen ten opzichte van de doelstellingen. In dit wetsvoorstel is deze taak in het voorgestelde artikel 2b, eerste lid, onder d, van de Wet Hof aan de onafhankelijke begrotingsinstellingen toebedeeld. Het CPB zal het budgettaire effect van de genomen maatregelen ramen, op basis waarvan een vergelijking met de doelstellingen kan worden gemaakt.

d) Beoordelen de consistentie, samenhang en doeltreffendheid

Artikel 8 bis, vijfde lid, onder d, van de aangepaste richtlijn vereist dat de onafhankelijke begrotingsinstellingen periodiek de consistentie, samenhang en doeltreffendheid van het nationale begrotingskader beoordelen. In dit wetsvoorstel is deze taak in het voorgestelde artikel 2b, eerste lid, onder f, van de Wet Hof aan de onafhankelijke begrotingsinstellingen toebedeeld. De exacte invulling van deze taak moet nog worden ingevuld en ligt niet wettelijk verankerd.

In deze beoordeling kan integraal worden bezien of het begrotingskader nog volstaat, gegeven veranderingen die zich in de periode daarvoor hebben voorgedaan of voortschrijdend inzicht. Voor de totstandkoming van dit wetsvoorstel is aan de Commissie voorgelegd wat een wenselijke frequentie voor de uitoefening van deze taak zou kunnen zijn. De Commissie heeft wat betreft de frequentie iedere 5–8 jaar als indicatie aangegeven.

Voorafgaand aan verkiezingen van de Tweede Kamer van de Staten-Generaal brengt de onafhankelijke Adviesgroep Studiegroep Begrotingsruimte (SBR)[34] een advies uit over de begrotingsdoelstellingen en begrotingssystematiek. Het CPB is onderdeel van deze onafhankelijke adviesgroep. Ook wordt in een beleidsdoorlichting gereflecteerd op het begrotingsbeleid over de afgelopen kabinetsperiode. Bij aanvang van een kabinet worden vervolgens de budgettaire kaders en begrotingsregels vastgesteld in de Startnota. De Afdeling advisering heeft bij de afgelopen Startnota's in het kader van ongevraagd advies gereflecteerd op de budgettaire kaders en begrotingsregels. Gezien de inhoudelijke overlap met de taak volgend uit artikel 8 bis (vijfde lid, onder d) en de timing van lijkt het voor de hand te liggen bij deze huidige werkwijze als basis te gebruiken voor de invulling van artikel 8 bis (vijfde lid, onder d). De exacte uitwerking van deze taak moet nog uitgekristalliseerd worden.

e) Op uitnodiging deelnemen aan regelmatige hoorzittingen en debatten in het nationale parlement

Artikel 8 bis, vijfde lid, onder e, schrijft voor dat de onafhankelijke begrotingsinstellingen op uitnodi-

---

[33] Binnen de Nederlandse begrotingssystematiek wordt met 'ontvangsten' voornamelijk gerefereerd aan niet-belastingontvangsten in plaats van inkomsten. In deze toelichting wordt de term ontvangsten daarom enkel gebruikt wanneer passages uit de richtlijn worden geciteerd of geparafraseerd. In andere gevallen wordt de term inkomsten gebruikt.

[34] De SBR wordt traditiegetrouw voorgezeten door de Secretaris-Generaal van het ministerie van Financiën en bestaat verder uit hoge ambtenaren en directeuren van het ministerie van Algemene Zaken, Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Economische Zaken en Klimaat, Financiën, Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Volksgezondheid, Welzijn en Sport, het Centraal Planbureau en De Nederlandsche Bank. Het Planbureau voor de Leefomgeving en het Sociaal en Cultureel Planbureau hebben een adviserende rol.

ging deelnemen aan regelmatige hoorzittingen en debatten in het nationale parlement. Het CPB en de Afdeling advisering zullen desgewenst deelnemen aan regelmatige hoorzittingen en debatten in het nationale parlement voor zover deze hoorzittingen en debatten betrekking hebben op de taken volgend uit de aangepaste richtlijn. Dit is conform de huidige werkwijze, waarbij het CPB op uitnodiging deelneemt en hier geen toestemming voor hoeft te vragen. In het voorgestelde artikel 2b, derde lid, van de Wet Hof is vastgelegd dat de minister van Economische Zaken geen aanwijzingen geeft aan het CPB voor de uitoefening van de taken bedoeld in artikel 2b. Het wetsvoorstel garandeert daarom voldoende dat het CPB zonder goedkeuring vooraf van de minister van Economische Zaken[35] op uitnodiging kan deelnemen aan regelmatige hoorzittingen en debatten in het nationale parlement voor zover het de taken uit de richtlijn betreft.

Het is staande praktijk dat de Afdeling advisering op verzoek, technische briefings verzorgt over de rapportages die worden uitgebracht in het kader van het onafhankelijk begrotingstoezicht aan de leden van de Eerste en Tweede Kamer. In dit wetsvoorstel is deze taak in het voorgestelde artikel 2b, eerste lid, onder g, van de Wet Hof aan de onafhankelijke begrotingsinstellingen toebedeeld.

Comply or explain

Tot slot vereist artikel 8 bis, zesde lid, van de aangepaste richtlijn dat onafhankelijke begrotingsinstellingen – onverminderd de overeenkomstig Verordening (EU) nr. 473/2013 van het Europees parlement en de Raad van 21 mei 2013 betreffende gemeenschappelijke voorschriften voor het monitoren en beoordelen van ontwerpbegrotingsplannen en voor het garanderen van de correctie van buitensporige tekorten van de lidstaten van de eurozone toegekende taken en functies – in de context van de in artikel 8 bis, vijfde lid (punt a, b, c of d), bedoelde taken beoordelingen afgeven. De lidstaten geven gevolg aan die beoordelingen, of lichten toe waarom ze dat niet doen. Die toelichting is openbaar en wordt binnen twee maanden na afgifte van de beoordelingen ingediend. Deze taak wordt uitgevoerd door de Afdeling advisering. In de huidige Nederlandse werkwijze brengt de Afdeling advisering als onafhankelijke begrotingsinstelling minimaal twee keer per jaar – in het voorjaar en de nazomer – een beoordeling uit. Hiermee wordt aangesloten bij de belangrijkste momenten in de nationale en Europese begrotingscycli. De regering reageert vervolgens tijdig op deze beoordeling. Daarbij geeft de regering aan hoe invulling wordt gegeven aan die beoordeling, of wordt toegelicht waarom de regering dat niet doet. Deze taak is vastgelegd in het voorgestelde artikel 2b, tweede lid, van de Wet Hof.

Begrotingskaders voor de middellange termijn

Meerjarige horizon

Artikel 9, eerste lid, van de aangepaste richtlijn vereist dat lidstaten een geloofwaardig, doeltreffend en nationaal begrotingsanker voor de middellange termijn vaststellen dat voorziet in een planningshorizon van ten minste drie jaar voor de begroting om te waarborgen dat bij nationale begrotingsplanning wordt uitgegaan van een meerjarenperspectief. Ten opzichte van richtlijn is enkel ‘begrotingsanker’ vervangen door ‘nationaal begrotingsanker’.

In het Nederlandse trendmatig begrotingsbeleid worden bij aantreden van het kabinet afspraken gemaakt over het uitgaven- en inkomstenkader (zie ook box 1: trendmatig begrotingsbeleid en box 2: cijfermatige begrotingsregels). Deze worden bij het aantreden van het kabinet vastgesteld voor de volledige kabinetsperiode van in principe vier jaar. Ook gedurende de kabinetsperiode hanteert het kabinet een meerjarige begrotingshorizon van vijf jaar (het betrokken begrotingsjaar en de vier daaropvolgende jaren). Voor ramingen van de begroting in de jaren na de kabinetsperiode wordt uitgegaan van ‘ongewijzigd beleid’. Conform artikel 11 van de aangepaste richtlijn heeft een nieuw kabinet bij aantreden altijd de mogelijkheid om de begrotingskaders opnieuw vast te stellen, ook als deze eerder dan gepland aantreedt door aftreden van het vorige kabinet.

Begrotingsdoelstellingen

Artikel 9, tweede lid, onder a, van de aangepaste richtlijn schrijft voor dat nationale begrotingskaders algemene transparante nationale begrotingsdoelstellingen bevatten voor de middellange termijn zoals

[35] Zoals eerder beschreven in deze memorie van toelichting betekent het voorgestelde artikel 2b, derde lid, van de Wet Hof een beperking van de ministeriële verantwoordelijkheid ten opzichte van het CPB voor zover het gaat om uitvoering van de taken uit de richtlijn. De Aanwijzingen inzake externe contacten van rijksambtenaren zijn uitsluitend van toepassing op personen die werkzaam zijn onder (volledige) ministeriële verantwoordelijkheid. Voor zover het gaat om de uitvoering van de taken uit de richtlijn is daarvan geen sprake.

bedoeld in artikel 2, tweede paragraaf, onder e.[36] Het gaat om begrotingsdoelstellingen voor het overheidstekort, de overheidsschuld en eventuele andere begrotingsindicatoren, zoals de uitgaven. Deze moeten stroken met de geldende landspecifieke cijfermatige begrotingsregels als bedoeld in hoofdstuk 4 van de aangepaste richtlijn en de desbetreffende bepalingen van de verordening. Dit is vergelijkbaar met artikel 9, tweede lid, onder a, van de richtlijn.

Het Nederlandse trendmatig begrotingsbeleid wordt gevoerd met inachtneming van de Europese cijfermatige begrotingsregels. In artikel 2, lid 3, onder a(ii) en a(iii), van de Wet Hof is vastgelegd dat het trendmatig begrotingsbeleid wordt gevoerd met inachtneming van de Europese referentiewaarden voor het tekort (3% bbp) en de schuld (60% bbp). Daarnaast is in artikel 2, derde lid, onder a(i), vastgelegd dat het trendmatig begrotingsbeleid gevoerd met inachtneming van het uitgavenpad zoals aanbevolen door de Raad. Box 3 bevat een toelichting over de relatie tussen de nationale en Europese begrotingskaders.

Box 3: relatie nationale en Europese begrotingskaders
Het uitgavenpad onder de herziene Europese begrotingsregels heeft een aantal overeenkomsten met de nationale begrotingsregels. Ten eerste komt het meerjarig karakter van het uitgavenpad overeen met het Nederlandse trendmatig begrotingsbeleid, waar het uitgavenkader aan het begin van de kabinetsperiode meerjarig wordt vastgesteld. Een meerjarige begroting stimuleert investeringen en hervormingen met een langere horizon.
Daarnaast wordt de maximaal toegestane groei van de netto-primaire uitgaven uitgedrukt in nominale termen, net zoals de uitgavenkaders in het nationale begrotingsraamwerk. Ook worden de netto-primaire uitgaven geschoond voor cyclische werkloosheidsuitgaven. Als laatste wordt zowel het uitgavenpad als het uitgavenkader in de nationale begrotingsregels geschoond voor rente-uitgaven.

Het belangrijkste verschil tussen de Nederlandse begrotingsregels en het Europese begrotingsraamwerk is dat in het Europese raamwerk een lastenverzwaring leidt tot ruimte om de uitgaven te verhogen. In de nationale begrotingsregels is daarentegen een scheiding tussen inkomsten en uitgaven vastgelegd. Beleidsmatige lastenverzwaringen mogen niet worden gebruikt om hogere uitgaven te bekostigen. Een ander verschil is dat uitgaven gefinancierd met inkomsten uit EU-fondsen worden uitgezonderd van de netto primaire uitgaven.

Hervormingen en investeringen

Artikel 9, lid 2, onder c, van de aangepaste richtlijn schrijft voor dat de nationale begrotingskaders borgen dat geplande beleidsmaatregelen voor de middellange termijn worden beschreven, uitgesplitst naar de voornaamste ontvangsten- en uitgavenposten. Onder deze maatregelen vallen hervormingen en investeringen die gevolgen hebben voor de overheidsfinanciën en economische groei, zoals beschreven in de richtlijn. Hierbij dient te worden getoond op welke wijze de aanpassing van de nationale begrotingsdoelstellingen voor de middellange termijn als bedoeld in artikel 2, tweede lid, onder e, wordt verwezenlijkt, afgezet tegen de prognoses bij ongewijzigd beleid.

In de nationale begrotingsstukken (Voorjaarsnota en Miljoenennota) wordt een beschrijving gegeven van de geplande beleidsmaatregelen. Deze worden uitgesplitst naar de voornaamste inkomsten- en uitgavenposten. In de Europese begrotingsstukken wordt conform de vereisten uit de richtlijn dieper ingegaan op de beleidsmaatregelen – in het specifiek hervormingen en investeringen – en hoe deze bijdragen aan houdbaarheid van de overheidsfinanciën. Ook wordt ingegaan op hoe de beleidsmaatregelen bijdragen aan economische groei als bedoeld in artikel 9, lid 2, onder c uit de aangepaste richtlijn. In het voorgestelde artikel 2c van de Wet Hof is vastgelegd dat de minister van Financiën zorg draagt voor de naleving van artikel 9, tweede lid, onder c, van de aangepaste richtlijn. De minister van Financiën is verantwoordelijk voor publicatie van de nationale begrotingsstukken en primair verantwoordelijk voor de publicatie van de Europese begrotingsstukken[37]. De Commissie heeft in recente richtsnoeren aangegeven dat de verplichting uit artikel 9, tweede lid, onder c, van de aangepaste richtlijn in een wettelijke bepaling moet worden neergelegd. Met het voorgestelde artikel 2c wordt aangesloten bij deze richtsnoeren.

[36] 'Begrotingskaders voor de middellange termijn als een specifiek samenstel van nationale begrotingsprocedures die een langere horizon voor de budgettaire beleidsvorming behelzen dan de éénjarige begrotingskalender, door onder meer beleidsprioriteiten en nationale begrotingsdoelstellingen voor de middellange termijn vast te stellen'.
[37] In het herziene Europese begrotingsraamwerk worden het Nationaal Hervormingsprogramma (NHP) en het Stabiliteitsprogramma (SP) vervangen door een jaarlijkse voortgangsrapportage. De minister van Financiën was primair verantwoordelijk voor publicatie van het SP en de minister van Economische Zaken voor publicatie van het NHP. In het herziene Europese begrotingsraamwerk zal de minister van Financiën primair verantwoordelijk zijn voor publicatie van de Europese begrotingsstukken. In de praktijk zal de informatie met betrekking tot hervormingen en investeringen worden aangeleverd door het ministerie van Economische zaken.

Macrobudgettaire risico's

Artikel 9, tweede lid, onder d, van de aangepaste richtlijn schrijft voor dat de nationale begrotingskaders procedures omvatten voor de vaststelling van een beoordeling van de wijze waarop de voorgenomen beleidsmaatregelen in het licht van hun rechtstreekste middellange- en langetermijngevolgen voor de houdbaarheid van de overheidsfinanciën en economische groei, en de doelen zoals genoemd in de richtlijn op de middellange en lange termijn zouden kunnen beïnvloeden. De beoordeling houdt, voor zover mogelijk, rekening met de macrobudgettaire risico's zoals genoemd in de richtlijn. De verankering van de vereisten in het voorgestelde artikelen 2, vijfde lid (huidige artikel 2, elfde lid), en 2c van de Wet Hof is expliciet onderdeel van de richtlijnimplementatie.

In het voorgestelde artikel 2, vijfde lid (het huidige artikel 2, elfde lid), van de Wet Hof is vastgelegd dat de minister van Financiën het middellange- en langetermijnbegrotingsbeleid baseert op onafhankelijke studies over de houdbaarheid van de financiën van de collectieve sector. De regering erkent daarbij het belang van het managen van macrobudgettaire risico's. Deze risico's kunnen zich bijvoorbeeld voordoen op het gebied van de geopolitieke ontwikkelingen, schuldhoudbaarheid, economische ontwikkelingen (incuslief de groeidoelen zoals genoemd in de richtlijn), vergrijzing en klimaat. Het CPB publiceert periodiek studies waarin langetermijneffecten voor de overheidsfinanciën en de economie in den brede worden beschreven. Verder publiceert het Planbureau voor de leefomgeving (PBL) jaarlijks de Klimaat- en Energieverkenning, waarin de effecten van de voorgenomen klimaatmaatregelen worden doorgerekend. Deze doorrekeningen en evaluaties leveren een grote bijdrage aan evidence-based beleid. Nederland is hierin internationaal één van de koplopers.

De regering committeert zich aan het, voor zover mogelijk, rekening houden met de macrobudgettaire risico's zoals bedoeld in artikel 9, tweede lid, onder d, van de aangepaste richtlijn. Op dit moment is er nog geen uniform Europees raamwerk om deze macrobudgettaire risico's in kaart de brengen. Tot die tijd geeft de Commissie beweegruimte voor wat betreft de rapportage van bovengenoemde, zolang transparantie wordt gegeven over de methodologie. In het voorgestelde artikel 2c van de Wet Hof is vastgelegd dat de minister van Financiën zorgdraagt voor de naleving van artikel 9, tweede lid, onder d, van de aangepaste richtlijn. Daarmee is het de verantwoordelijkheid van de minister van Financiën dat deze informatie wordt gepubliceerd. De Commissie heeft in recente richtsnoeren aangegeven dat de verplichting uit artikel 9, tweede lid, onder d, van de aangepaste richtlijn in een wettelijke bepaling moet worden neergelegd. Met het voorgestelde artikel 2c wordt aangesloten bij deze richtsnoeren.

Wetgeving betreffende jaarlijkse begroting

Artikel 10 van de aangepaste richtlijn stelt dat nationale wetgeving betreffende de jaarlijkse begroting in overeenstemming is met de nationale begrotingsdoelstellingen voor de middellange termijn. Elke afwijking daarvan wordt naar behoren uitgelegd. Het trendmatig begrotingsbeleid (zie artikel 2, tweede lid, van de Wet Hof) schrijft voor dat het kabinet bij aantreden voor de gehele kabinetsperiode duidelijke afspraken maakt over wat in één jaar maximaal mag worden uitgegeven (het uitgavenkader) en hoe hoog de beleidsmatige aanpassing van de belastingen en premies per jaar mag zijn (het inkomstenkader). De afspraken over inkomsten en uitgaven geven duidelijkheid over de grenzen waarbinnen het begrotingsbeleid kan plaatsvinden. Artikel 2, derde lid, van de Wet Hof schrijft voor dat ook de Europese afspraken in acht worden genomen. Afwijkingen van artikel 2, tweede en derde lid, worden in de begrotingsstukken toegelicht.

Het Nederlandse begrotingsproces (zoals vastgelegd in de Comptabiliteitswet 2016) begint wanneer de regering de Rijksbegroting voorbereidt. Het begrotingsproces stopt na wanneer er decharge wordt verleend. In onderstaande omschrijving wordt het jaar voorafgaand aan het begrotingsjaar aangeduid met t-1, het begrotingsjaar zelf met t, en het jaar na afloop van het begrotingjaar met t+1. De begrotingskaders zoals vastgelegd in de Wet Hof zijn van essentieel belang gedurende het begrotingsproces, dat in zijn totaliteit voor een enkel begrotingsjaar circa anderhalf jaar in beslag neemt van conceptbegroting tot en met jaarverslag.

Voorbereiding rijksbegroting (t-1)

De minister van Financiën presenteert namens het kabinet op Prinsjesdag (derde dinsdag van september) de Miljoenennota en de Rijksbegroting in de Tweede Kamer. In de begroting staat een financieel overzicht van de verwachte inkomsten en uitgaven van het komende jaar. De Rijksbegroting bestaat uit de verschillende begrotingen van de ministeries. De minister van Financiën controleert of de Rijksbegroting klopt met de afspraken die zijn gemaakt bij aanvang van het kabinet. Ook schrijft de minister van Financiën een uitleg bij de belangrijkste keuzes, plannen en uitgaven in de Rijksbegroting. Die uitleg heet de Miljoenennota.

De Tweede Kamer behandelt elke begroting als een apart wetsvoorstel. De Tweede Kamer kan de

begrotingsvoorstellen ook amenderen. De Eerste Kamer kan geen aanpassingen doen. Wanneer beide Kamers de wetsvoorstellen hebben goedgekeurd, is de Rijksbegroting definitief en is de regering geautoriseerd om uitgaven te doen en verplichtingen aan te gaan.

Uitvoering Rijksbegroting (t)

Nadat de Eerste en Tweede Kamer de Rijksbegroting hebben geautoriseerd gaan de ministers het beleid uit de begroting uitvoeren. De inwerkingtreding van de begrotingen is per 1 januari, de start van het nieuwe begrotingsjaar. Dit betekent dat ministers vanaf 1 januari het geld kunnen uitgeven en verplichtingen kunnen aangaan. Als blijkt dat ze meer geld nodig hebben, moeten de ministers een aanvullende begroting (suppletoire begroting) maken en indienen.

De Voorjaarsnota en bijbehorende suppletoire begrotingen bevatten de wijzigingen in het lopende begrotingsjaar ten opzichte van de Miljoenennota. In het voorjaar is ook het hoofdbesluitvormingsmoment, waarbij alle tegenvallers, meevallers en claims vanuit departementen integraal worden bezien. Deze integrale afweging op één moment is essentieel voor de efficiënte allocatie van publieke middelen, het eerste basisprincipe van trendmatig begrotingsbeleid. Departementen delen via beleidsbrieven met de minister van Financiën welke mee- en tegenvallers zij verwachten en welke zaken betrokken dienen te worden bij de besluitvorming in de ministerraad over de uitvoering van begrotingsjaar t en de begrotingsvoorbereiding jaar t+1 (inclusief eventuele doorwerking naar latere jaren). De beleidsbrieven dienen alle mutaties te bevatten die met het oog op de besluitvorming van belang zijn. In de Voorjaarsnota informeert de minister van Financiën het parlement over de uitgaven-(besluitvorming) en de hoofdlijnen van de inkomstenbesluitvorming en geeft hiermee een meerjarige doorkijk naar de begroting van de komende jaren. De minister van Financiën stuurt de Voorjaarsnota samen met de aanvullende suppletoire begrotingen naar de Tweede kamer. De Tweede Kamer en de Eerste Kamer moeten deze aanvullende suppletoire begrotingen weer als wetsvoorstel behandelen en autorisatie verlenen voor de wijzigingen in het lopende begrotingsjaar. In 2023 en 2024 heeft er een additionele ronde suppletoire begrotingen plaatsgevonden in september.

In het najaar verschijnt de Najaarsnota, welke een laatste tussentijds overzicht van de lopende begroting bevat. Ook kunnen ministers in het najaar suppletoire begrotingswetten inleveren, die de Eerste en Tweede Kamer als wetsvoorstel behandelen.

Verantwoording Rijksbegroting (t+1)

Op Verantwoordingsdag (derde woensdag van mei) leggen ministers verantwoording af over het gevoerde financieel beheer van het Rijk. Na het begrotingsjaar stelt elk minister een jaarverslag conform de Comptabiliteitswet 2016 en de Regeling rijksbegrotingsvoorschriften op. De jaarverslagen en de bijbehorende auditrapporten van de ministers worden door de minister van Financiën ter controle naar de Algemene Rekenkamer verstuurd. Het jaarverslag kijkt terug op de plannen van de betrokken minister in relatie met de Rijksbegroting en de Miljoenennota. Op basis van de jaarverslagen van alle ministeries wordt het Financieel Jaarverslag Rijk opgesteld. De Algemene Rekenkamer controleert de jaarverslagen en het Financieel Jaarverslag Rijk en geeft daarbij goedkeurende verklaring bij. Vervolgens biedt de minister van Financiën deze verantwoordingsdocumenten samen met de bijbehorende slotwetsvoorstellen op de Verantwoordingsdag aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal aan ten behoeve van de dechargeverlening. De Tweede Kamer en Eerste Kamer behandelen de jaarverslagen en de slotwetsvoorstellen als afsluiting van het begrotingsjaar van de ministeries. Nadat beide Kamers aan de hand van de jaarverslagen aan de ministers decharge hebben verleend en de slotwetsvoorstellen hebben aangenomen, worden deze naar de minister van Financiën gestuurd die vervolgens de betrokken ministers hierover informeert. Met de verlening van decharge kan het afgelopen begrotingsjaar sluiten.

Hoofdstuk 6: transparantie van de overheidsfinanciën

Artikel 12 van de aangepaste richtlijn verplicht de lidstaten bij alle maatregelen die zij nemen met het oog op het voldoen aan de verplichtingen uit de richtlijn op het gebied van boekhouding en statistieken, het gebruik van realistische macro-economische en budgettaire ramingen en begrotingsregels, deze ook consequent toe te passen op medeoverheden. Hiertoe dienen lidstaten passende coördinatiemechanismen tussen alle lagen van de overheid vast te stellen. Inhoudelijk is dit artikel ongewijzigd ten opzichte van de oorspronkelijke richtlijn. In artikel 3 van de Wet Hof is vastgelegd dat decentrale overheden een gelijkwaardige inspanning dienen te leveren aan het bereiken van de Europese cijfermatige begrotingsregels zoals vastgelegd in artikel 2, derde lid, van de Wet Hof.

Artikel 14, eerste lid, van de aangepaste richtlijn schrijft voor dat lidstaten informatie publiceren over instellingen en fondsen die niet in de reguliere begrotingen zijn opgenomen, maar wel deel uitmaken van de overheid, inclusief subsectoren van de overheid. Lidstaten publiceren ook bedragen die

overeenstemmen met de gecombineerde impact van die instellingen op het overheidssaldo en de overheidsschuld. In de Wet Hof (artikel 1 definities) is vastgelegd dat begrotingsbeleid van toepassing is op de gehele collectieve sector, dus niet alleen op de rijksdienst en sociale fondsen.

Artikel 14, tweede lid, van de aangepaste richtlijn schrijft voor dat lidstaten gedetailleerde informatie publiceren over de gevolgen van belastinguitgaven voor de ontvangsten. De inhoud van dit artikel in aangepaste richtlijn is ongewijzigd ten opzichte van de richtlijn en behoeft daardoor geen verdere implementatie.

Artikel 14, derde lid, van de aangepaste richtlijn vereist dat lidstaten relevante informatie publiceren over voorwaardelijke verplichtingen met mogelijk grote gevolgen voor de overheidsbegrotingen, zoals onder meer overheidsgaranties, oninbare leningen en uit de exploitatie van overheidsbedrijven voortvloeiende verplichtingen, met vermelding van de omvang ervan.
Daarnaast publiceren lidstaten voor zover mogelijk ook informatie over ramp- en klimaatgerelateerde voorwaardelijke verplichtingen en met de mogelijke begrotingskosten hiervan. De lidstaten publiceren informatie over overheidsparticipaties in kapitaal van particuliere en overheidsbedrijven, voor zover het om economisch significante bedragen gaat.

De regering publiceert tweemaal per jaar een totaaloverzicht van de verschillende soorten risicoregelingen van het Rijk, in de Miljoenennota en in het FJR. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen garanties, leningen en achterborgstellingen. Nederland heeft verschillende type risicoregelingen, waaronder ook een aantal risicoregelingen voor (natuur)rampen. Op dit moment is er nog geen uniform Europees raamwerk om de macrobudgettaire risico's zoals bedoeld in artikel 14, derde lid, van de aangepaste richtlijn in kaart te brengen. Tot die tijd geeft de Commissie beweegruimte voor wat betreft de rapportage van bovengenoemde, zolang transparantie wordt gegeven over de methodologie. In het voorgestelde artikel 2c is vastgelegd dat de minister van Financiën zorgdraagt voor de naleving van artikel 14, derde lid, van de aangepaste richtlijn. De publicatie zal plaatsvinden in de Europese begrotingsstukken. De minister van Financiën is primair verantwoordelijk voor de publicatie van deze stukken. De Commissie heeft in recente richtsnoeren aangegeven dat de verplichting uit artikel 14, derde lid, van de aangepaste richtlijn in een wettelijke bepaling moet worden neergelegd. Met het voorgestelde artikel 2c wordt aangesloten bij deze richtsnoeren.

5. Gevolgen

Uitvoering en financiële gevolgen

De wetgeving betreft een herziening van de Europese begrotingsregels, ook wel het SGP genoemd. Dit pakket aan wetgeving bestaat uit twee verordeningen[38] en een wijzigingsrichtlijn.

De te implementeren richtlijn betreft een wijzigingsrichtlijn van een eerder geïmplementeerde richtlijn in de Wet Hof. In de wijzigingsrichtlijn wordt onder andere aan de onafhankelijke nationale begrotingsinstellingen een grotere rol toegekend. In Nederland zijn de onafhankelijke begrotingsinstellingen de Afdeling advisering van de Raad van State en het CPB. De taken van de nationale begrotingsinstellingen worden in de Wet Hof neergelegd. Verder bevat de wijzigingsrichtlijn een aantal nieuwe begrippen en definities ten aanzien van het begrotingsbeheer. Deze worden voor zover nodig overgenomen in de Wet Hof.

De verordeningen zijn rechtstreeks toepasbaar en behoeven in beginsel geen omzetting in nationale wetgeving. Voor zover uit de twee verordeningen die deel uitmaken van het SGP wijzigingen voortvloeien die in nationale wetgeving verankerd moeten worden zal dat ook in de Wet Hof gebeuren. Een voorbeeld hiervan is het vervallen van de MTO die in Verordening 2024/1263 tot intrekking van Verordening 1466/97 (preventieve arm) is komen te vervallen en is vervangen door de uitgavenregel.

Het pakket aan wetgeving heeft alleen gevolgen voor de overheid, met name voor de rapportageverplichting van de minister van Financiën. Wat betreft de rapportageverplichtingen zal de nieuwe regelgeving geen extra administratieve lasten opleveren. Ook nemen de nalevingskosten niet toe.

[38] Verordening 2024/1263 betreffende de doeltreffende coördinatie van het economisch beleid en betreffende het multilaterale begrotingstoezicht en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1466/97 van de Raad; Verordening (EU) 2024/1264 tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1467/97 over de bespoediging en verduidelijking van de tenuitvoerlegging van de procedure bij buitensporige tekorten

6. Uitvoering

Het pakket aan wetgeving is voorgelegd aan de voorzitter van de Afdeling advisering en het CPB voor een uitvoeringstoets, vanwege hun rol bij de toepassing van de voorgestelde wijziging van de Wet Hof in de praktijk. De uitvoeringstoetsen zijn bijgevoegd bij deze memorie van toelichting.

Het Centraal Planbureau merkt op dat de aan het CPB toebedeelde taken in algemene zin in hoge mate overeenkomen met de huidige praktijk, en derhalve goed uitvoerbaar zijn voor het CPB. Het CPB verwelkomt de formalisering van een verbod op het aannemen van instructies en het borgen van adequate en tijdige toegang tot informatie. Ook de voorzitter van de Afdeling advisering stelt dat de in het wetsvoorstel opgenomen taken in beginsel uitvoerbaar zijn voor de Afdeling advisering. Wel volgen uit de uitvoeringstoetsen enkele aandachtspunten.

Toereikende en stabiele middelen

Artikel 8 bis, vierde lid, onder e, van de aangepaste richtlijn schrijft voor dat onafhankelijke begrotingsinstellingen worden onderworpen aan regelmatige externe evaluaties door onafhankelijke beoordelaars. Voor de Afdeling advisering betekent dit dat zij externe partijen opdracht zal moeten verlenen. De Afdeling advisering stelt dat additionele middelen noodzakelijk zijn en dat het een taak van de regering is (en niet alleen de minister BZK) om voor voldoende middelen ten behoeve van de uitoefening van de evaluatietaak. De Afdeling advisering gaat hier graag het gesprek over aan.

Ook het CPB merkt op dat de taken in de afgelopen jaren geleidelijk meer capaciteit hebben gevraagd, en daarmee tot enige verdringing van de werkzaamheden hebben geleid. Indien deze werkzaamheden nog verder toenemen, of de formatie van het CPB anderszins onder druk komt te staan, kunnen op enig moment aanvullende middelen noodzakelijk blijken.

Artikel 8bis, vierde lid, onder c, van de aangepaste richtlijn schrijft voor dat onafhankelijke begrotingsinstelling over toereikende en stabiele middelen beschikken om hun taken effectief te kunnen uitvoeren. Indien extra middelen noodzakelijk zijn, zal dit via de minister van BZK (voor de Afdeling advisering) en de minister van EZ (voor het CPB) meegenomen worden in de begrotingsgesprekken.

Op uitnodiging deelnemen aan regelmatige hoorzittingen en debatten in het nationale parlement

Artikel 8 bis, vijfde lid, onder e, van de aangepaste richtlijn schrijft voor dat onafhankelijke begrotingsinstellingen op uitnodiging deelnemen aan regelmatige hoorzittingen en debatten in het nationale parlement. Deze taak is verankerd het voorgestelde artikel 2b, lid 1, onder g, van de Wet Hof.

Het CPB stelt dat de wettelijke basis voor deze taak strikt genomen ontbreekt. In de Aanwijzingen voor de Planbureaus is expliciet opgenomen (aanwijzing 7) dat de Aanwijzingen inzake externe contacten rijksambtenaren van toepassing zijn op het Centraal Planbureau, waarmee de minister van EZ beslist over contacten met de Staten-Generaal. Het CPB onderschrijft dat in de praktijk geen enkele belemmering wordt ervaren om op uitnodigingen in te gaan, maar constateert tegelijk dat deze praktijk thans niet formeel is vastgelegd.

In het voorgestelde artikel 2b, derde lid, van de Wet Hof is vastgelegd dat de minister van Economische Zaken geen aanwijzingen geeft aan het CPB voor de uitoefening van de taken bedoeld in artikel 2b. Zoals eerder in deze memorie van toelichting omschreven betekent het beperken van de aanwijzingsbevoegdheid een beperking van de ministeriële verantwoordelijkheid ten opzichte van het CPB voor zover het gaat om uitvoering van de taken uit de richtlijn. De Aanwijzingen inzake externe contacten van rijksambtenaren zijn uitsluitend van toepassing op personen die werkzaam zijn onder (volledige) ministeriële verantwoordelijkheid. Voor zover het gaat om de uitvoering van de taken uit de richtlijn is daarvan geen sprake. Het wetsvoorstel garandeert daarom voldoende dat het CPB op uitnodiging kan deelnemen aan regelmatige hoorzittingen en debatten in het nationale parlement zonder nadere toestemming te hoeven vragen. Om dit te verduidelijken is dit geëxpliciteerd in de memorie van toelichting.

Wettelijke verankering tijdige afronding voorjaarsbesluitvorming

Verder merkt het CPB op dat de ruimte en tijd die beschikbaar is tussen de afronding van de voorjaarsbesluitvorming en de uiterste inleverdatum voor het voortgangsverslag eigenlijk te kort is. Ondanks dat hierover constructief overleg wordt gevoerd met het ministerie van Financiën om tot een ruimer schema te komen, is dit vooralsnog niet gelukt. Het CPB stelt dat overwogen zou kunnen worden om tijdige afronding van de voorjaarsbesluitvorming, ten behoeve van het voortgangsverslag in het kader van het Europees semester, ook wettelijk te verankeren.

Ook de Afdeling advisering stelt dat het voor de uitvoerbaarheid van de taken toebedeeld aan de onafhankelijke begrotingsinstellingen noodzakelijk is dat de nationale besluitvorming in het voorjaar aansluit op het Europees semester. Wettelijke verankering van een vast moment voor het stilzetten van de besluitvorming en een vast publicatiemoment van de Voorjaarsnota is hiervoor volgens de Afdeling advisering noodzakelijk. Daarnaast is het voor de Afdeling noodzakelijk dat zij zich in haar oordeel kan baseren op de onafhankelijke doorrekening van de (voorjaars)besluitvorming door het CPB.

De regering onderschrijft het belang van voldoende ruimte tussen de afronding van de voorjaarsbesluitvorming en de uiterste inleverdatum voor het voortgangsverslag. Er wordt constructief overleg met het CPB en de Afdeling advisering gevoerd met betrekking tot de planning rondom de voorjaarsbesluitvorming. Het wijzigen van deadlines in het begrotingsproces is echter geen onderdeel van dit wetstraject. Op dit moment wordt in het kader van de Agenda voor toekomstbestendig begroten en verantwoorden het begrotingsproces doorgelicht. Dit gebeurt in samenspraak met stakeholders, zoals de Algemene Rekenkamer, de Afdeling advisering van de Raad van State, het Centraal Planbureau, het Centraal Bureau voor de Statistiek en departementen. Het doel van deze doorlichting is om eventuele verbeteringen in het proces gezamenlijk te signaleren en verbeteren. De voorgaande adviezen van het CBP en de Raad van State zal ik bij de doorlichting betrekken.

Beoordelen consistentie, samenhang en doeltreffendheid van het nationale begrotingskader

Artikel 8 bis, lid 5, onder d, van de aangepaste richtlijn schrijft voor dat onafhankelijke begrotingsinstellingen zijn belast met het beoordelen van de consistentie, samenhang en doeltreffendheid van het nationale begrotingskader. Dit is verankerd in het voorgestelde artikel 2b, lid 1, onder f, van de Wet Hof. De exacte invulling van deze taak moet nog worden ingevuld en ligt niet wettelijk verankerd.

Het CPB ondersteunt het voorstel om voor de invulling van deze taak aan te sluiten bij de praktijk van de Studiegroep Begrotingsruimte, omdat deze invulling goed past bij de Nederlandse institutionele context. Indien de Europese Commissie de mening blijkt toegaan dat deze taak exclusief door een onafhankelijke begrotingsinstelling moet worden uitgevoerd, merkt het CPB op dat deze taak binnen de huidige capaciteit niet zonder meer kan worden uitgevoerd.

Ook de Afdeling advisering merkt op dat het voor de hand lijkt te liggen om naar de Studiegroep Begrotingsruimte te kijken voor invulling van deze taak. De Afdeling advisering stelt dat het voorgestelde handswijze werkbaar is, maar dat de exacte uitwerking van deze nieuwe taak nog moet worden ingevuld. Mocht de Commissie in de toekomst besluiten dat de huidige invulling niet volstaat, merkt de Afdeling advisering op dat er opnieuw moet worden gekeken naar de werkafspraken en toereikende en stabiele middelen voor de uitoefening van een dergelijke taak.

De regering onderschrijft dat de voorgestelde invulling goed aansluit bij de Nederlandse institutionele context. Met de voorgestelde invulling wordt beoogd onafhankelijkheid te borgen en tegelijkertijd de werklast bij de onafhankelijke begrotingsinstellingen te beperken. Indien de Commissie nadere invulling geeft aan de taak, zal in samenspraak met de Afdeling advisering en het CPB worden bezien hoe dit kan worden vormgegeven.

7. Transponeringstabel

Transponeringstabel behorende bij Richtlijn 2024/1265/EU van de Raad tot wijziging van de Richtlijn 2011/85/EU betreffende de voorschriften voor de begrotingskaders van de lidstaten.

Transponeringstabel behorende bij Wijzigingsrichtlijn 2024/1265 tot wijziging van Richtlijn 2011/85/EU betreffende voorschriften voor de begrotingskaders van de lidstaten

Artikel, -lid of -onderdeel EU-regeling	Bepaling richtlijn 2011/85/EU	Bepaling in implementatieregeling of bestaande regeling	Omschrijving beleidsruimte
Art. 1, eerste lid, onder a	Art. 2, eerste alinea	Artikel 1 Wet Hof (huidig) en artikel 2, achtste lid, Wet Hof (voorgesteld).	N.v.t.
Art. 1, eerste lid, onder b, i) en ii)	Art. 2, tweede alinea, onder a en c	Behoeft geen implementatie. Beperkte wijziging van definitiebepaling, wordt niet gebruikt in nationale wetgeving.	N.v.t.
Art. 1, eerste lid, onder b, iii)	Art. 2, tweede alinea, onder e	Behoefte geen implementatie. Beperkte wijziging van definitiebepaling.	N.v.t.

Artikel, -lid of -onderdeel EU-regeling	Bepaling richtlijn 2011/85/EU	Bepaling in implementatieregeling of bestaande regeling	Omschrijving beleidsruimte
Art. 1, eerste lid, onder b, iv)	Art. 2, tweede alinea, onder h	Beperkte wijziging van definitiebepaling, behoeft geen implementatie.	N.v.t.
Art. 1, tweede lid	Art. 3, eerste lid	Reeds onderdeel van het bestaande recht (artikel 1 Wet Hof (huidig)). Definitiebepaling EMU-saldo en EMU-schuld.	N.v.t.
Art. 1, tweede lid	Art. 3, tweede lid	Behoeft naar zijn aard geen implementatie. Verwijzing naar voorschriften voor statistieken over overheidsfinanciën op website CBS.	N.v.t.
Art. 1, tweede lid	Art. 3, derde lid	Behoeft geen implementatie. Betreft een verplichting gericht aan de Commissie.	N.v.t.
Art. 1, derde lid, onder a	Art. 4, eerste lid	Behoeft naar zijn aard geen implementatie. Betreft feitelijk handelen gericht aan de lidstaat. Relevant voor deze verplichting zijn: artikel 2, sub c (huidig) en artikel 2a, derde lid (voorgesteld) van de Wet Hof.	N.v.t.
Art. 1, derde lid, onder b en d	Art. 4, vierde en zevende lid	Behoeft geen implementatie. Artikelen richtlijn worden geschrapt.	N.v.t.
Art. 1, derde lid, onder c	Art. 4, vijfde lid	Behoeft naar zijn aard geen implementatie. Relevant voor deze verplichting zijn: artikel 2, tweede lid, onder c (huidig), artikel 2a, derde lid (voorgesteld), artikel 2b, eerste lid, onder a (voorgesteld) van de Wet Hof.	N.v.t.
Art. 1, derde lid, onder c	Art. 4, zesde lid	Behoeft naar zijn aard geen implementatie. Relevant voor deze verplichting zijn: artikel 4 en 5 van de Wet voorbereiding van de vaststelling van een Centraal Economisch Plan en aanwijzing 5 van de Aanwijzingen voor de Planbureaus.	N.v.t.
Art. 1, vierde lid	Art. 5	Artikel 2 lid 3, onderdeel a, subonderdeel i van de Wet Hof (voorgesteld)	N.v.t.
Art. 1, vijfde lid, onder a	Art. 6, eerste lid	Behoeft geen implementatie. Taken begrotingsinstellingen zijn neergelegd in het voorgestelde artikel 2b van de Wet Hof.	N.v.t.
Art. 1, vijfde lid, onder b	Art. 6, tweede lid	Behoefte geen implementatie, betreft een beperkte wijziging van de richtlijn.	N.v.t.
Art. 1, zesde lid	Art. 7	Behoefte geen implementatie, betreft een beperkte wijziging van de richtlijn.	N.v.t.
Art. 1, zevende lid	Art. 8	Behoeft geen implementatie. Het geschrapte artikel is niet gericht aan Nederland.	N.v.t.
Art. 1, achtste en negende lid (art. 8 bis, eerste lid)	Art. 8 bis, eerste lid	Wet Hof, artikel 2a, eerste lid (voorgesteld).	N.v.t.
Art. 1, achtste en negende lid (art. 8 bis, tweede lid)	Art. 8 bis, tweede lid	Behoeft geen implementatie.	N.v.t.
Art. 1, achtste en negende lid (art. 8 bis, derde lid)	Art. 8 bis, derde lid	Behoeft geen implementatie Relevant voor deze verplichting is artikel 8 van de Wet op de Raad van State.	N.v.t.
Art. 1, achtste en negende lid (art. 8 bis, vierde lid, onder a)	Art. 8 bis, vierde lid, onder a	Reeds onderdeel van het bestaand recht voor de Afdeling advisering (artikel 73 e.v. van de Grondwet). Voor het CPB: artikel 2b, derde lid, van de Wet Hof (voorgesteld).	N.v.t.

Artikel, -lid of -onderdeel EU-regeling	Bepaling richtlijn 2011/85/EU	Bepaling in implementatieregeling of bestaande regeling	Omschrijving beleidsruimte
Art. 1, achtste en negende lid (art. 8 bis, vierde lid, onder b)	Art. 8 bis, vierde lid, onder b	Reeds onderdeel van het bestaand recht voor de Afdeling advisering (artikel 73 Grondwet e.v.). Voor het CPB: aanwijzing 9 van de Aanwijzingen voor de Planbureaus en artikel 2b, vierde lid, van de Wet Hof (voorgesteld).	N.v.t.
Art. 1, achtste en negende lid (art. 8 bis, vierde lid, onder c)	Art. 8 bis, vierde lid, onder c	Behoeft naar zijn aard geen implementatie. Betreft feitelijk handelen gericht aan de lidstaat.	N.v.t.
Art. 1, achtste en negende lid (art. 8 bis, vierde lid, onder d)	Art. 8 bis, vierde lid, onder d	Artikel 2b, vierde lid, van de Wet Hof (voorgesteld).	N.v.t.
Art. 1, achtste en negende lid (art. 8 bis, vierde lid, onder e)	Art. 8 bis, vierde lid, onder e	Behoeft naar zijn aard geen implementatie. Betreft feitelijk handelen gericht aan lidstaat. Relevant voor deze verplichting voor het CPB zijn artikel 4 van de Wet op de Voorbereiding van de vaststelling van een Centraal Economisch Plan en aanwijzing 5 van de Aanwijzingen voor de Planbureaus.	N.v.t.
Art. 1, achtste en negende lid (art. 8 bis, vijfde lid)	Art. 8 bis, vijfde lid	Artikel 2b, eerste lid, van de Wet Hof (voorgesteld).	N.v.t.
Art. 1, achtste en negende lid (art. 8 bis, zesde lid)	Art. 8 bis, zesde lid	Artikel 2b, tweede lid, van de Wet Hof (voorgesteld).	N.v.t.
Art. 1, tiende lid, onder a	Art. 9, eerste lid	Behoeft geen implementatie. Betreft een beperkte wijziging. Relevant is artikel 2, tweede lid, van de Wet Hof (voorgesteld).	N.v.t.
Art. 1, tiende lid, onder b (i)	Artikel 9, tweede lid	Behoeft geen implementatie. Betreft een beperkte wijziging van de richtlijn.	N.v.t.
Art. 1, tiende lid, onder b (ii)	Art. 9, tweede lid	Behoeft geen implementatie. Betreft een beperkte wijziging van de richtlijn.	N.v.t.
Art. 1, tiende lid, onder b (iii)	Art. 9, tweede lid, onder c	Artikel 2c van de Wet Hof (voorgesteld).	N.v.t.
Art. 1, tiende lid, onder b (iii)	Art. 9, tweede lid, onder d	Artikel 2c van de Wet Hof (voorgesteld).	N.v.t.
Art. 1, elfde lid (art. 10)	Art. 10	Artikel 2, tweede lid (huidig), en artikel 2, derde lid, van de Wet Hof (voorgesteld).	N.v.t.
Art. 1, elfde lid (art. 11)	Art. 11	Behoeft naar zijn aard geen implementatie. Betreft een beperkte wijziging ten opzichte van oorspronkelijk richtlijn.	N.v.t.
Art. 1, twaalfde	Titel hoofdstuk IV	Behoeft naar zijn aard geen implementatie.	N.v.t.
Ar. 1, dertiende lid	Art. 12	Behoeft naar zijn aard geen implementatie. Betreft een beperkte wijziging ten opzichte van oorspronkelijk richtlijn.	N.v.t.
Art. 1, veertiende lid	Art. 14, eerste lid	Reeds onderdeel van het bestaand recht (Wet Hof artikel 1 – definitiebepaling 'begrotingsbeleid').	N.v.t.
Art. 1, vertiende lid	Art. 14, derde lid	Artikel 2c van de Wet Hof (voorgesteld).	N.v.t.
Art. 1, vijftiende lid	Art. 16	Behoeft naar zijn aard geen implementatie. Betreffen verplichtingen gericht aan de Commissie.	N.v.t.
Art. 2	N.v.t.	N.v.t.	N.v.t.
Art. 3	N.v.t.	N.v.t.	N.v.t.
Art. 4	N.v.t.	N.v.t.	N.v.t.

8. Artikelsgewijze toelichting

Artikel I (Wijzigingen Wet Houdbare overheidsfinanciën)

Onderdeel A

Als gevolg van de herziene Europese begrotingsregels wordt de term middellange termijndoelstelling niet langer gebruikt in de Europese begrotingssystematiek. Onderdeel A voorziet in de aanpassing van de definitiebepalingen waardoor de term middellange termijndoelstelling niet langer wordt gebruikt. Van de gelegenheid is gebruikgemaakt om de verwijzing naar het Ministerie van Infrastructuur en Milieu in de begripsomschrijving van 'bestuurlijk overleg' aan te passen aan de naamswijziging die dit ministerie inmiddels heeft ondergaan. Sinds 1 januari 2018 wordt dit ministerie aangeduid als het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat.[39] Tot slot wordt met het oog op de leesbaarheid een definitiebepaling toegevoegd met betrekking tot Richtlijn 2011/85/EU van de Raad van 8 november 2011 tot vaststelling van voorschriften voor de begrotingskaders van de lidstaten (PbEU 2011, L 306).

Onderdeel B

Dit onderdeel voorziet in een aantal aanpassingen van artikel 2 van de Wet houdbare overheidsfinanciën. Als gevolg van de herziene Europese begrotingsregels wordt de term middellange termijndoelstelling niet langer gebruikt in de Europese begrotingssystematiek. Deze term komt daarom te vervallen in artikel 2. De leden 5 tot en met 7 hangen samen met de middellange termijndoestelling en komen daarmee te vervallen In het derde lid wordt de middellange termijndoelstelling vervangen door het door de Raad van de Europese Unie voor Nederland vastgestelde netto-uitgavenpad. De leden 8 tot en met 10 komen te vervallen omdat de inhoud van deze bepalingen terugkomt in het nieuwe artikel 2a.

Onderdeel C

Dit onderdeel regelt de wettelijke verankering van de onafhankelijke begrotingsinstellingen in een nieuwe bepaling. In artikel 2a wordt de Afdeling advisering van de Raad van State en het CPB aangemerkt als onafhankelijke begrotingsinstelling. In artikel 2a wordt verder de verhouding tussen de minister van Financiën en de onafhankelijke begrotingsinstellingen uiteengezet. In artikel 2b zijn de taken opgesomd waarmee de onafhankelijke begrotingsinstellingen zijn belast. Het derde lid beperkt de aanwijzingsbevoegdheid van de minister van Economische Zaken ten opzichte van het CPB. Deze beperking van de aanwijzingsbevoegdheid geldt enkel met betrekking tot de taken die voortvloeien uit artikel 2b. In Aanwijzing 4 van de Aanwijzingen voor de Planbureaus is de aanwijzingsbevoegdheid reeds beperkt voor zover het gaat over de door het CPB te hanteren onderzoeksmethoden of over de inhoud van de rapportages van het CPB. De wettelijke beperking van de aanwijzingsbevoegdheid is verdergaand dan regeling in de Aanwijzingen voor de Planbureaus.

In artikel 2c wordt neergelegd dat de minister van Financiën zorgdraagt voor de verplichtingen uit de richtlijn met betrekking tot de beschrijving en beoordeling van de geplande beleidsmaatregelen en publicatie van informatie over voorwaardelijke verplichtingen. In het algemeen deel van deze memorie van toelichting is omschreven hoe de minister van Financiën voldoet aan deze verplichting.

Onderdelen D en E

Deze onderdelen betreffen een technische wijziging aangaande de naamswijziging van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu naar het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat.

Artikel II (Inwerkingtreding)

Deze wet treedt ingevolge artikel II in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip. Het volgt uit artikel 2 van Richtlijn (EU) 2024/1265 dat de lidstaten uiterlijk op 31 december 2025 aan deze richtlijn voldoen.

Deze memorie van toelichting wordt ondertekend mede namens de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

De Minister van Financiën,

[39] Stcrt. 2017, 62720.