



TER BESLISSING

Aan

de minister

17/5

SG-Cluster

Directie Juridische zaken

Persoonsgegevens

nota

Nader rapport wijziging Wet houdbare overheidsfinanciën

Datum

13 mei 2025

Notanummer

2025-0000138339

Bijlagen

1. Advies van de Raad van State
2. Nader rapport
3. Wetsvoorstel
4. Memorie van toelichting
5. Beslisnota's

Aanleiding

De Raad van State heeft een blanco advies (dictum a; bijlage 1) uitgebracht over het voorstel tot wijziging van de Wet houdbare overheidsfinanciën.

Beslispunten

Wij adviseren u in te stemmen met het nader rapport en de aangepaste memorie van toelichting. Graag uw akkoord met indiening van het wetsvoorstel bij de Tweede Kamer. U wordt verzocht daartoe de volgende stukken te ondertekenen:

- het nader rapport aan de Koning (bijlage 2);
- de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel (bijlage 3, p.33).

Graag ook uw akkoord met het openbaar maken van bijgevoegde eerdere nota en de nu voorliggende nota, conform de beleidslijn Actieve openbaarmaking nota's (bijlage 5).

Kernpunten

- De Raad van State heeft geen opmerkingen bij het wetsvoorstel en adviseert het voorstel bij de Tweede Kamer in te dienen.
- Wetsvoorstellen met een dictum a of b advies moeten enkel nogmaals langs de ministerraad als daar expliciet toe is besloten. Dit is niet gebeurd toen het wetsvoorstel voorlag in de ministerraad van afgelopen 14 maart. Het wetsvoorstel hoeft dus niet nogmaals langs de ministerraad.
- Het wetsvoorstel is niet gewijzigd. In de memorie van toelichting is een aantal redactionele verbeteringen doorgevoerd.
- Om de beoogde implementatiedeadline van 31 december 2025 te halen geldt grosso modo de volgende planning.

Tabel 1: grove planning

Stap	Tijdsindicatie
Aanbieding Kabinet van de Koning	2 weken
Vaststellen verslag TK	2 maanden
Nota naar aanleiding van het verslag	1 tot 2 maanden
Plenaire behandeling	2 tot 3 maanden na vaststellen datum
Stemmingen	1 week na plenair
Vaststellen voorlopig verslag EK	2 maanden
Nota naar aanleiding van verslag EK	1 tot 2 maanden
Eindverslag EK	2 tot 4 weken
Plenaire behandeling	1 tot 2 maanden na vaststellen datum
Stemmingen	1 week
Ondertekening wetsvoorstel vz EK, vz TK, Koning en contraseign	2 tot 4 weken
Publicatie Staatsblad	2 weken

Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden

Niet van toepassing.



TER BESLISSING – REACTIE GEWENST UITERLIJK DINSDAG 12/11

Aan

de ministe

9/11

Directoraat-Generaal van
de Rijksbegroting
Directie Begrotingszaken

Persoonsgegevens

Datum

1 november 2024

Notanummer

2024-0000509247

nota

Herziening Wet HOF agv herziene Europese
begrotingsraamwerk

Aanleiding

De herziening van het Europees begrotingsraamwerk heeft geleid tot aanpassing van de EU-richtlijn betreffende voorschriften voor de begrotingskaders van de lidstaten.¹ Lidstaten dienen de aangepaste richtlijn uiterlijk 31 december 2025 te implementeren in de nationale wetgeving. Dit heeft gevolgen voor de Wet Houdbare Overheidsfinanciën (Wet HOF), waarin een deel van de Europese begrotingsregels is opgenomen. Deze nota beschrijft benodigde wijzigingen van de Wet HOF, enkele openstaande punten en het verdere proces rondom de richtlijnimplementatie.

Beslispunten

- Bent u akkoord met onze voorgestelde opzet voor implementatie?
Deze houdt in dat:
 - de middellangetermijndoelstelling voor het structureel saldo (MTO) vervangen wordt door het voor Nederland door de Raad aanbevolen uitgavenpad;
 - de taken en onafhankelijkheid van de IFI's (de onafhankelijke begrotingsautoriteiten, te weten de Afdeling Advisering van de RvS en CPB) worden verankerd. Hierbij volgen we zoveel als mogelijk de richtlijn. Over de wijze waarop we dit kunnen implementeren zijn we nog in overleg met RvS en CPB. Hiervoor komen we nog bij u terug met een concreet voorstel.

Kernpunten

- De herziening van het Europese begrotingsraamwerk heeft geleid tot een aangepaste richtlijn (EU) 2024/1265 (hierna: de richtlijn) en twee aangepaste verordeningen (EU) 2024/1263 en 2024/1264.
- Richtlijnen zijn voor lidstaten bindend wat betreft het te behalen resultaat. Daarvoor is implementatie in de nationale wetgeving nodig.
- De beleidsdoorlichting begrotingsbeleid concludeerde in 2023 dat de Wet HOF het nationale begrotingsbeleid naar behoren koppelt aan de Europese regels.
- Om die reden stellen wij voor de Wet HOF in beginsel alleen te wijzigen wanneer dat nodig is voor 1) het actualiseren van elementen uit de

¹ Richtlijn (EU) 2024/1265 van de Raad van 29 april 2024 tot wijziging van Richtlijn 2011/85/EU betreffende voorschriften voor de begrotingskaders van de lidstaten.

aangepaste verordeningen die opgenomen zijn in de Wet HOF; en 2) voor de implementatie van de richtlijn.

- De wijzigingen in de wet HOF zien met name op:
 1. Het vervangen van de MTO (= doelstelling voor het structurele begrotingssaldo op middellange termijn) door een meerjarig uitgavenpad zoals dat door de Raad aan Nederland zal worden aanbevolen. Het uitgavenpad in de Wet HOF zal zo worden geformuleerd dat het niet leidt tot strengere eisen dan maatregelen die dwingend volgen uit het herziene Europese begrotingsraamwerk.
 2. Het verankeren van de onafhankelijke begrotingsautoriteiten (IFI's) en de taken en onafhankelijkheid van de IFI's. De Afdeling Advisering van de Raad van State (AARvS) en het Centraal Planbureau (CPB) zijn de Nederlandse IFI's.
 3. Enkele feitelijke aanpassingen.
- Op dit moment wordt er nog gesproken met de AARvS en het CPB over de implementatie van de waarborgen met betrekking tot onafhankelijkheid, benoemingsvereisten en externe evaluatie van de IFI's. Het CPB heeft aangegeven opties om onafhankelijkheid verder te borgen te willen bespreken. De AARvS heeft aangegeven een *position paper* te schrijven met betrekking tot de invulling van de vereisten die volgen uit de richtlijn.
- De planning is het wetsvoorstel voor het kerstreces in de ministerraad te agenderen om voor advies bij de AARvS aanhangig te maken. Gegeven de noodzakelijke stappen in de wetgevingsprocedure is er weinig marge met betrekking tot het behalen van de implementatiedeadline.

Toelichting

Wet HOF

- De Wet HOF geeft het benodigde wettelijke instrumentarium voor het bereiken en vasthouden van houdbare overheidsfinanciën en bevat bepalingen inzake de nationale en de Europese begrotingsregels.
- Uitgangspunt bij de Wet HOF is dat het trendmatig begrotingsbeleid en de verplichtingen die voortvloeien uit het Stabiliteits- en Groeipact zodanig zijn geïntegreerd dat ze goed op elkaar aansluiten en elkaar kunnen versterken.
- Dit betekent dat de wet is ontworpen om ervoor te zorgen dat het begrotingsbeleid van Nederland zowel nationaal als Europees consistent is. Het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie ('het Verdrag'), dat de Europese referentiewaarden van 3% tekort en 60% bevat, is ongewijzigd gebleven.
- De verordeningen (2024/1263 en 2024/1264) en het verdrag werken automatisch door in de nationale rechtsorde, waardoor het vanuit juridisch oogpunt niet nodig is deze ook in de nationale wet vast te leggen. De huidige Wet HOF bevat echter ook een koppeling tussen elementen uit de verordeningen en verdrag en het Nederlandse trendmatig begrotingsbeleid, met als doel deze aanvullend te verankeren in het nationale begrotingsproces. Het gaat om de MTO en de referentiewaarden voor het tekort en de schuld.

Opnemen uitgavenpad in de Wet HOF

- Onder de herziene begrotingsregels komt de MTO te vervallen.² De groei van de netto primaire uitgaven, geformuleerd als een meerjarig uitgavenpad, wordt de enige sturingsvariabele in het nieuwe raamwerk. De Raad van de Europese Unie zal voor elke lidstaat een landspecifiek uitgavenpad aanbevelen op basis van verordening 2024/1263.
- Door het expliciet noemen van de Europese doelstelling voor het structureel EMU-saldo (de MTO) is destijds invulling gegeven aan de afspraken uit artikel 3 van het verdrag inzake stabiliteit, coördinatie en bestuur in de EMU (TSCG). Titel III van het TSCG, waaronder artikel 3 over wettelijke verankering van begrotingsevenwicht valt, is met de inwerkingtreding van verordening 2024/1263 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, verankerd in artikel 2.5-2.7 van de huidige Wet HOF, komt daarmee te vervallen. Desalniettemin is het in onze ogen verstandig om het door de Raad aanbevolen uitgavenpad, wat de MTO in de preventieve arm van het SGP ruwweg heeft vervangen, in de plaats van de MTO in de wet Hof op te nemen.
- Het uitgavenpad in de Wet HOF zal zo worden geformuleerd dat het niet leidt tot strengere eisen voor Nederland (bijv. 'met inachtnaam van het door de Raad van de Europese Unie aanbevolen uitgavenpad'). Ook bij artikel 2.4 is de insteek dat de formulering voldoende flexibiliteit zal bieden.

Rol hervormingen en investeringen

- Hervormingen en investeringen krijgen een prominentere rol in de herziene regels.
- Om blijk te geven van de doelstellingen van het nieuwe raamwerk, zal in de memorie van toelichting ook een korte toelichting over de rol van investeringen en hervormingen in het nieuwe raamwerk worden opgenomen.

Wetswijzigingen in verband met eisen uit de richtlijn

- Bepalingen uit richtlijnen hoeven niet in de nationale wetgeving te worden omgezet wanneer deze enkel verplichten tot feitelijk handelen van de centrale overheid, zonder dat derden daarop aanspraak hoeven te maken. Een voorbeeld daarvan betreft de vereisten voor het nationaal begrotingskader voor de middellange termijn. Dit geldt voor het grootste deel van de bepalingen uit de gewijzigde richtlijn. Wel zal in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel duidelijk moeten worden gemaakt hoe Nederland aan de verplichtingen tot feitelijk handelen zal voldoen.
- De richtlijn vereist dat in nationale wetgeving IFI's worden opgericht. Het voorstel is om in de wet HOF de AARvS en het CPB aan te wijzen als IFI's. Op dit moment is het CPB belast met het maken van onafhankelijke ramingen en analyses en is de AARvS verantwoordelijk voor de toetsing en (deels ook bestuurlijke) weging van naleving van begrotingsafspraken en het onafhankelijk opstellen van prognoses en analyses.

² Artikel 2.3.a.i van de Wet HOF bevat een verwijzing naar de MTO.

- Daarbij spelen de volgende vraagstukken:

Vraagstuk 1: benoeming leden AARvS

- De richtlijn vereist dat IFI's 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.
- Het overgrote deel van de leden van de AARvS voldoet niet aan deze voorwaarden. Ons standpunt is dat de richtlijn ruimte laat om slechts enkele leden van de IFI conform de benoemingsvereisten te laten benoemen. De AARvS heeft enkele opties verkend om tegemoet te komen aan het benoemingsvereiste, zoals het oprichten van een aparte kamer of het aanwijzen van één lid.
- Beide vergen een dusdanige wijziging bij de RvS dat de AARvS op dit moment de voorkeur lijkt te geven aan het uitgebreid toelichten van de huidige werkwijze. Dit punt zal de AARvS meenemen in haar *position paper*.

Vraagstuk 2: externe evaluaties

- De richtlijn schrijft voor dat de IFI's worden onderworpen aan regelmatige externe evaluaties door *onafhankelijke* beoordelaars. De vraag is hoe dit vorm kan worden gegeven in het licht van de constitutionele positionering van de Raad van State als Hoog College van Staat.
- De AARvS verkent de optie om zelf iedere x aantal jaar een ad hoc commissie op te laten richten om dit specifieke onderdeel te evalueren. Dit punt zal de AARvS ook meenemen in haar *position paper*.

Vraagstuk 3: onafhankelijkheid CPB

- De richtlijn vereist dat de IFI's onafhankelijk zijn en geen instructies ontvangen (van bijvoorbeeld het departement of de minister).
- Het CPB is formeel onderdeel van het ministerie van Economische Zaken. In de aanwijzing voor de planbureaus is vastgelegd dat een minister of staatssecretaris een planbureau geen aanwijzingen geeft over de door het planbureau te hanteren onderzoeksmethoden of over de inhoud van de rapportages van het planbureau.
- Met het CPB vindt nog het gesprek plaats over opties om de onafhankelijkheid verder te borgen.

Proces en planning

- De komende weken werken wij in afstemming met de stakeholders (inclusief BZK en EZK) aan het oplossen van de beschreven vraagstukken en het finaliseren van het wetsvoorstel.
- Vervolgens zal het voorstel, na uw akkoord, door middel van een uitvoeringstoets aan de AARvS en het CPB voorgelegd worden.
- De volgende stap is het agenderen van het wetsvoorstel in de ministerraad voor advies van de AARvS. De planning is om het wetsvoorstel in de ministerraad van 18 december 2024 te agenderen. Vervolgens zal de wetgevingsprocedure in het parlement moeten worden doorlopen.

Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden

Niet van toepassing.