

Vergaderjaar 2024–2025

36 756

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)

Nr. 7

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 5 september 2025

De regering is de vaste commissie voor Financiën erkentelijk voor de aandacht die zij aan het onderhavige wetsvoorstel heeft geschonken en voor de door haar daarover gestelde vragen. Hierna wordt bij de beantwoording van de vragen zo veel mogelijk de volgorde van het verslag aangehouden, met dien verstande dat gelijklopende of in elkaars verlengde liggende vragen tezamen zijn beantwoord. De inbreng van de vaste commissie voor Financiën is cursief weergegeven.

INLEIDING

De leden van de VVD-fractie hebben kennisgenomen van de Implementatiewet herziene Europese begrotingsregels als onderdeel van de Wet Houdbare Overheidsfinanciën (wet HOF). Deze leden hebben nog een aantal vragen, opmerkingen en suggesties met betrekking tot het voorliggende wetsvoorstel.

De leden van de NSC-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de Implementatiewet herziene Europese begrotingsregels. Deze leden hebben hierover nog enkele vragen en opmerkingen. Kunnen deze vragen beantwoord worden voor het commissiedebat begrotingsproces van de commissie voor de Rijksuitgaven op 4 september 2025?

Ja.

1. Inleiding

De leden van de VVD-fractie maken zich al langere tijd zorgen over de handhaving van de nieuwe Europese begrotingsregels. Voor de leden was een stevige handhaving randvoorwaardelijk bij de aanpassing van de Europese begrotingsregels, het Stabiliteits- en Groeipact (SGP). Deze leden willen daarom weten wanneer er een evaluatie van het nieuwe SGP komt. Deze leden verzoeken de regering om in Brussel aan te dringen op een snelle evaluatie om te kunnen bepalen of het nieuwe SGP werkt zoals het hoort te werken met voldoende handhaving van de regels, indien deze

evaluatie niet binnenkort is voorzien. Wat is er in het SGP en de begrotingsregels vastgelegd over de handhaving door de Europese Commissie? De leden van de VVD-fractie hechten aan onafhankelijkheid en dat maakt ook onderdeel uit van de regelgeving voor de lidstaten. Maar hoe is die onafhankelijkheid geregeld en geborgd met betrekking tot de strikte handhaving door de Europese Commissie?

Verordening 2024/1263 stelt dat uiterlijk op 31 december 2030 en daarna elke vijf jaar de Commissie een verslag zal publiceren waarin het Stabiliteits- en Groeipact (SGP) geëvalueerd wordt. Het verslag bevat een evaluatie van de doeltreffendheid van de verordening bij de verwezenlijking van de doelstellingen, waaronder gezonde en houdbare overheidsfinanciën, de vooruitgang die is geboekt bij het waarborgen van een nauwere coördinatie van het economische beleid en de aanhoudende convergentie van de economische prestaties van de lidstaten. In dit verslag kan een voorstel worden gedaan tot wijziging van deze verordening. Het verslag wordt toegezonden aan het Europees Parlement en de Raad. De herziene Europese begrotingsregels zijn sinds 2024 van kracht. Een evaluatie in 2030 biedt voldoende tijd om daadwerkelijk de effectiviteit van de regels te kunnen beoordelen.

Het herziene SGP biedt waarborgen voor versterkte handhaving, mede op aandringen van Nederland.¹ Zo worden jaarlijkse en cumulatieve afwijkingen van het door de Raad vastgestelde uitgavenpad bijgehouden in een controlerekening. Daarnaast is de rol voor het Europees Begrotingscomité (European Fiscal Board, EFB) versterkt en verankerd in wetgeving. Ook wordt de schulduitdaging van lidstaten als verzwarende relevante factor meegewogen bij het vaststellen en corrigeren van buitensporige tekorten. Nederland blijft inzetten op gedegen implementatie van het SGP. In dat kader steunt Nederland dat voor negen lidstaten buitensporigtekortprocedures zijn geopend.²

De leden van de VVD-fractie willen weten of de implementatie deadline van 31 december 2025 haalbaar is. En waarom de implementatiewet niet eerder voorgelegd is aan de Kamer.

Op 30 april 2024 is het herziene SGP formeel in werking getreden. Vanaf dat moment is er uitvoerig contact geweest met de verschillende stakeholders om tot een zorgvuldige implementatie van de richtlijn te komen. Hierbij hecht de regering veel belang aan de uitvoerbaarheid van het wetsvoorstel voor de onafhankelijke begrotingsinstellingen, de Afdeling advisering van de Raad van State en het Centraal Planbureau. Om deze reden zijn de onafhankelijke begrotingsinstellingen verzocht tot een uitvoeringstoets, waarvan de uitkomsten zijn meegenomen in het wetsvoorstel.

Ik ontvang in het najaar van 2024 (ruim een jaar voor de implementatiedeadline) van de Europese Commissie additionele guidance voor de implementatie van de richtlijn, welke zijn meegenomen in het wetsvoorstel. Omdat een looptijd van anderhalf jaar voor het wijzigen van een wet niet ongebruikelijk is in het Nederlandse wetgevingsproces, waren de marges met betrekking tot de implementatiedeadline krap.

¹ Zie ook Kamerbrief over het Raadsakkoord (<https://open.overheid.nl/documenten/acdf76f6-5bf8-4b27-b7e6-4d20e3a4070b/file>) en antwoorden op Kamervragen van lid De Vries (<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/ah-tk-20232024-2387.html>)

² Zie ook nazending geannoteerde agenda van de Eurogroep en Ecofinraad van juni 2025 (<https://open.overheid.nl/documenten/1727a7c0-ea5d-4a67-93ca-70f02c2cc9b2/file>).

Ik doe mijn uiterste best de implementatiedeadline van 31 december 2025 te halen. Om de implementatiedeadline te halen, is het van belang dat de noodzakelijke stappen in het wetgevingsproces zo snel mogelijk doorlopen worden. Hierbij merk ik graag op dat het enkel mogelijk is de implementatiedeadline te halen indien het wetsvoorstel voor het verkiezingsreces door de Tweede Kamer heen is.

In de recente voortgangsrapportage van de Commissie verklaren dertien lidstaten de richtlijn 2024/1265 volledig of gedeeltelijk om te zetten om de consistentie van de jaarlijkse begrotingswetgeving met de nationale begrotingsdoelstellingen op de middellange termijn te waarborgen. Daarvan hebben acht lidstaten duidelijke indicaties geven van hun beoogde planning voor het omzetten, terwijl vijf lidstaten nog geen tijdschema hebben vastgesteld.³ Tien lidstaten verstrekken geen informatie over de stand van zaken met betrekking tot de omzetting of geven aan dat deze nog niet is omgezet.

De leden van de VVD-fractie willen graag de bevestiging dat er geen lidstaatopties en/of koppelen op wet- en regelgeving in deze implementatiewet zit.

Het wetsvoorstel bevat enkel wijzigingen die noodzakelijk zijn voor de implementatie van de richtlijn. Het wetsvoorstel bevat dus geen lidstaatopties en/of nationale koppelen.

De leden van de NSC-fractie hebben op dit punt de volgende vragen. Klopt het dat de Afdeling advisering van de Raad van State een position paper heeft geschreven met betrekking tot de implementatie en handhaving van de nieuwe Europese begrotingsregels en de verankering hiervan in de Wet HOF? Kunnen de leden van de NSC-fractie dit position paper ontvangen? Kan de regering dit position paper aan de Kamer doen toekomen?

Ja. Het betreft een gespreksnotitie bij aanvang van de bespreking over de implementatie van de richtlijn. Het position paper in kwestie is meegestuurd met de beantwoording van deze vragen.

Klopt het dat het dat de verordeningen 2024/163 en 2024/164 reeds in Nederland in werking zijn getreden? Hoe kan het dan dat het Europese meerjarige netto uitgavenpad vorig jaar is afgekeurd door de Europese Commissie? Moet Nederland hieraan voldoen als het voorliggende wetsvoorstel in werking treedt? Wat is de reden dat Nederland op een te hoog uitgavenpad zit volgens de Europese Commissie?

De verordeningen 2024/1263 en 2024/1264 zijn van toepassing sinds 30 april 2024. In Verordening 2024/1263 is vastgelegd dat lidstaten een uitgavenpad krijgen aanbevolen door de Raad, waarmee hun tekort onder de referentiewaarde van 3% bbp moet worden gebracht of blijft en hun schuld onder de referentiewaarde van 60% bbp moet worden gebracht of daar geloofwaardig naartoe beweegt op de middellange termijn.⁴

De Commissie heeft beoordeeld dat het door Nederland in het budgettair structureel plan voor de middellange termijn⁵ gepresenteerde uitgavenpad niet voldoet aan de vereisten die door Verordening 2024/1263 aan

³ Interim Progress Report on the implementation of Council Directive 2024/1265/EU of 29 April 2024 amending Council Directive 2011/85/EU on requirements for budgetary frameworks of the Member States

⁴ Kamerstuknummer 21 501-07, nr. 2085

⁵ <https://open.overheid.nl/documenten/d7192241-d9d0-45e4-a81d-7be46d30a4de/file>

het uitgavenpad worden gesteld, omdat de verwachte uitgavengroei voor de periode 2025–2028 te hoog ligt. Daardoor is niet voldaan aan de vereisten om het begrotingstekort en de overheidsschuld op de middellange termijn (in de tien jaar volgend op de budgettaire aanpassingsperiode) zonder verdere beleidswijzigingen binnen de referentiewaarden (3% en 60% bbp) te houden. Deze beoordeling was conform de verwachting, zoals eerder gedeeld met uw Kamer.⁶ De Commissie heeft de Raad aanbevolen om voor Nederland een uitgavenpad aan te bevelen op basis van de technische informatie die door de Commissie aan Nederland is verstrekt op 21 juni 2024. Hierover is uw Kamer op 27 juni 2024 geïnformeerd.⁷ Deze technische informatie behelst een uitgavenpad met een lagere uitgavengroei dan in het budgettair structureel plan voor Nederland was voorzien. Zolang lidstaten binnen de Europese referentiewaarden (3% en 60% bbp) blijven, kunnen de Commissie en de Raad echter geen handhavingsmaatregelen opleggen. Het kabinet kan zich vinden in de beoordeling van de Commissie en ziet een aanbeveling voor een uitgavenpad op basis van de technische informatie als een juiste uitvoering van de Europese begrotingsregels. Dit kabinet zet daarom een eerste stap door het uitgavenniveau structureel te beperken. Volgende kabinetten moeten dit een vervolg geven door de overheidsfinanciën ook op middellange termijn houdbaar te houden.

Klopt het dat het grootste deel van de Afdeling advisering van de Raad van State niet voldoet aan de kennisvereisten op het gebied van overheidsfinanciën, macro-economie en begrotingsbeheer? Klopt het dat deze Europese regel min of meer wordt omzeild door nadere uitleg te geven over de werkwijze van de Afdeling advisering van de Raad van State in de toelichting? Kan de regering ingaan op de wenselijkheid hiervan? Immers het ligt toch voor de hand dat de nationale toezichthouder op de SGP-regels deze kennis toch wel in huis moet hebben? Is het denkbaar dat er een andere toezichthouder wordt aangewezen? Is bijvoorbeeld de Algemene Rekenkamer niet beter gekwalificeerd voor deze taak?

De aangepaste richtlijn schrijft voor 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». Dit betekent echter niet dat alle leden van een onafhankelijke begrotingsinstelling moeten beschikken over deze kennis. In de memorie van toelichting wordt verduidelijkt op welke manier binnen de Afdeling advisering wordt voldaan aan de kennisvereisten en wordt de werkwijze toegelicht. 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.

Uit de taakverdeling tussen de Afdeling advisering en het CPB 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

⁶ Zie Kamerstukken II 21 501-03 nr. 186

⁷ Zie Kamerstukken II 21 501-07 nr. 2052

voldoen aan de eisen op het gebied van expertise nadrukkelijk worden gelezen in de context van deze taakverdeling.

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.⁸ 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.⁹ 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.

Welke resultaten heeft de uitvoeringstoets opgeleverd en op welke manier is deze verwerkt in het voorliggende wetsvoorstel?

De resultaten van de uitvoeringstoetsen zijn meegestuurd met het wetsvoorstel. Hoofdstuk 6 (uitvoering) in de memorie van toelichting geeft een samenvatting van de resultaten en hoe de regering hier gevolg aan geeft.

De leden van de D66-fractie hebben met interesse kennisgenomen van het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet HOF ter implementatie van Richtlijn 2024/1265. Deze leden wijzen op het grote belang van deze herziening omdat het huidige begrotingsraamwerk tot disproportionele schuldreductiedoelstellingen zou leiden en daarom de facto sinds de coronacrisis buiten werking is. De nauwe Europese economische samenwerking die vooral voor een kleine, open economie als Nederland een enorme toegevoegde waarde heeft, kan in de ogen van deze leden echter niet functioneren zonder gezamenlijke begrotingsregels. Ook kennen de eurolanden grote uitdagingen, zowel voor schuldafbouw, noodzakelijke hervormingen als investeringen (jn bijvoorbeeld defensie). Een herziening van het begrotingsraamwerk is naar de mening van deze leden nodig zodat de begrotingsregels dit belangrijke beleid stimuleren en niet tegenwerken. De leden van de D66-fractie hebben daarom in algemene zin verheugd kennisgenomen van de voorstellen vanuit de Europese Commissie. Desalniettemin zijn er wel nog wat open eindes of zorgen die de leden van de D66-fractie hebben over de uitwerking en implementatie van specifieke onderdelen van de voorstellen. Daarom hebben deze leden enkele vragen en opmerkingen die deze leden graag aan de regering willen voorleggen.

2. Aanleiding en totstandkoming Wet Hof

De leden van de VVD-fractie willen graag weten hoe de andere EU-lidstaten het oorspronkelijke SGP in wet- en regelgeving hebben verwerkt. En hoe dit ook verschilt van de vastlegging in de Nederlandse wet- en regelgeving.

⁸ Bijzondere commissies, <https://www.raadvanstate.nl/overrvs/organisatie/afdeling-advisering/bijzondere-commissies/>

⁹ Expertisekring Begrotingstoezicht, <https://www.raadvanstate.nl/begrotingstoezicht/expertisekring/#:~:text=Zij%20is%20de%20instantie%20in,bijzondere%20expertise%20op%20het%20vakgebied.>

Het oorspronkelijke SGP bestond uit Verordening 1466/97 (preventieve arm) en Verordening 1467/97 (correctieve arm) en richtlijn 2011/85. Verordeningen werken rechtstreeks door in nationaal recht. Lidstaten dienen de richtlijn om te zetten in nationale wetgeving. Hierbij geldt dat deze verbindend zijn voor wat betreft het te bereiken resultaat, maar aan nationale instanties wordt de vrijheid gelaten vorm en middelen te kiezen.

De Europese Commissie heeft in 2012 gerapporteerd over de voortgang van de lidstaten betreffende de implementatie van richtlijn 2011/85.¹⁰ De Europese Commissie heeft in 2019 opnieuw een rapport gepubliceerd over de implementatie van Richtlijn 2011/85/EU.¹¹ Hierin wordt benadrukt dat lidstaten verplicht zijn om in hun nationale wetgeving informatie te verstrekken over voorwaardelijke verplichtingen, zoals staatsgaranties, publiek-private partnerschappen (PPP's) en andere financiële verplichtingen die buiten de overheidssector vallen. Deze verplichtingen moeten tijdig en volledig gerapporteerd worden om transparantie en vergelijkbaarheid van overheidsfinanciën binnen de EU te waarborgen. Uit het rapport blijkt echter dat enkele lidstaten, waaronder Italië, Griekenland, Roemenië, Hongarije en Portugal, tekortschoten in de consistentie, volledigheid en tijdigheid van hun rapportages. Dit bemoeilijkt een uniforme toepassing van de richtlijn en onderstreept de noodzaak voor verbeterde nationale implementatie en strengere monitoring van deze bepalingen.

In 2020 publiceerde de Commissie een mededeling over de geschiktheid van de richtlijn, waarin de vooruitgang en de ruimte voor verbetering van de huidige opzet van de nationale begrotingskaders worden benadrukt.¹² Onder andere op basis hiervan is een herziening van het SGP geïnitieerd.

3. Hoofdpijnen herziene Europese begrotingsraamwerk

De leden van de D66-fractie hebben in 2023 bij de behandeling van het fiche inzake Verordeningen en richtlijn herziening Europees begrotingsraamwerk (Kamerstuk 22 112, nr. 3699) veel vragen gesteld over de uitwerking van de voorstellen. Zou de regering kunnen reflecteren op de vragen van de leden van de D66-fractie destijds en de uiteindelijke uitwerking en implementatie van de voorstellen nu?

Graag verwijs ik u naar het verslag van de informele Eurogroep/Ecofinraad van december 2023¹³, de Kamerbrief over het Raadsakkoord¹⁴ en de Kamerbrief over het triloogakkoord¹⁵, die beschrijven hoe het uiteindelijke akkoord zich verhoudt tot de inzet zoals vermeld in het BNC-fiche waarover uw fractie vragen heeft gesteld. Daarnaast beschrijft de Kamerbrief betreffende de kabinetsinzet ten aanzien van de implementatie van het herziene Europese begrotingsraamwerk uit december 2024¹⁶ de implementatie van het akkoord en de kabinetsinzet daaromtrent.

¹⁰ eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52012DC0761

¹¹ eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52019DC0081

¹² Toelichting bij COM(2023)242 – Wijziging van Richtlijn 2011/85/EU betreffende voorschriften voor de begrotingskaders van de lidstaten – Parlementaire monitor

¹³ Verslag eurogroep/ecofinraad december 2023 waarin akkoord is gesloten (kamerstuk 21 501-07 nr. 2023)

¹⁴ Kamerbrief Raadsakkoord (kamerstuk 21 501-07, nr. 2004)

¹⁵ Kamerbrief triloogakkoord (kamerstuk 21 501-07, nr. 2009)

¹⁶ Kamerbrief Kamerbrief kabinetsinzet implementatie Europees begrotingsraamwerk (kamerstuk 21 501-07, nr. 2085)

b. Het budgettaire-structureel plan voor de middellange termijn

De leden van de VVD-fractie maken zich zorgen over de uitvoering van de herziene regels van het SGP. Een aantal landen hebben een zorgwekkend hoge staatsschuld en begrotingstekort. Als het gaat om de staatsschuld is 60 procent van het BBP bepaald als een prudent niveau. Bij een hogere staatsschuld moet er een geloofwaardig pad van daling zijn. Deze leden willen graag weten wat «geloofwaardig» is. Wat gebeurt er als het niet geloofwaardig is?

Ik onderstreep het belang van houdbare overheidsfinanciën en van de noodzaak om hoge schulden en tekorten in lidstaten terug te dringen. De Europese begrotingsregels hebben in het verleden onvoldoende geleid tot schuldafbouw door lidstaten met hoge schulden en dat lidstaten onvoldoende financiële buffers hebben opgebouwd om economische en financiële schokken op te vangen. Ik ben van mening dat de herziene begrotingsregels waarborgen bevatten voor ambitieuze schuldafbouw, structurele hervormingen en dat de regels investeringen stimuleren om de economie te versterken en handhaving van de regels versterken. Ik blijf me inzetten voor een gedegen implementatie van de herziene Europese begrotingsregels. In dat kader steun ik dat voor negen lidstaten buitensporigtekortprocedures zijn geopend.¹⁷

De Raad heeft voor 26 lidstaten een uitgavenpad aanbevolen, dat moet voldoen aan de criteria of lidstaten hun tekort onder de referentiewaarde van 3% bbp brengen of houden en hun schuld onder de referentiewaarde van 60% bbp houden of daar geloofwaardig naartoe laten bewegen op de middellange termijn.¹⁸ Om te berekenen welke begrotingsinspanning lidstaten moeten leveren om te voldoen aan deze criteria, wordt gebruik gemaakt van de schuldhoudbaarheidsanalyse (Debt Sustainability Analysis; DSA). In deze analyse rekent de Commissie meerdere scenario's door van onder andere de renteontwikkelingen, de economische groei en de vergrijzingslasten. Op deze manier toetst de Commissie hoe de schuld en het tekort zich in verschillende (meevallende en tegenvallende) situaties kunnen ontwikkelen, gedurende een periode van tien jaar na de budgettaire aanpassingsperiode. De Commissie toetst daarnaast of de kans dat de schuld binnen vijf jaar na uitvoering van het plan alsnog stijgt voldoende laag is. Ook moet de schuld binnen een bepaalde bandbreedte blijven onder een set aan mogelijke schokken. In het herziene SGP is een nieuwe werkgroep van de Raad opgericht, die zich buigt over mogelijke verbeteringen in de methodologie voor de schuldhoudbaarheidsanalyse.

Indien het tekort de referentiewaarde van 3% overschrijdt of als de schuld de referentiewaarde van 60% overschrijdt en onvoldoende snel daalt kan de Commissie onderzoek doen naar een buitensporig tekort. In het herziene raamwerk betekent dit laatste concreet dat de Commissie een onderzoek start wanneer de lidstaat drempelwaarden overschrijdt voor de afwijking van het door de Raad aanbevolen uitgavenpad. Vervolgens stelt de Raad, op aanbeveling van de Commissie, aanbevelingen vast voor correctie van het buitensporige tekort. Indien de Raad, op voorstel van de Commissie, vaststelt dat de betrokken lidstaat geen effectieve actie onderneemt om het buitensporig tekort terug te dringen, dan kan de Raad maatregelen nemen.

¹⁷ Zie ook nazending geannoteerde agenda Eurogroep en Ecofinraad van juni 2025 (<https://open.overheid.nl/documenten/1727a7c0-ea5d-4a67-93ca-70f02c2cc9b2/file>)

¹⁸ Het budgettaire-structureel plan van Duitsland is recent ingediend en wordt nog beoordeeld door de Europese Commissie. De Raad besluit hierover in het najaar.

Daarnaast vragen de leden van de VVD-fractie hoe in de nieuwe Europese begrotingsregels is gewaarborgd dat in een lidstaat met een overheids-schuld groter dan de norm van 60 procent, deze overheidsschuld geloofwaardig daalt, als het kabinet in dat lidstaat is gevallen en een nieuw kabinet het uitgavenpad wil aanpassen. Sancties onder de excessive deficit procedure lijken zo vooruitgeschoven te kunnen worden. In landen met een instabiel politiek klimaat en een lossere vanzelfsprekende begrotingsdiscipline lijkt een geloofwaardige daling van de overheidsschuld op het eerste gezicht moeilijk te realiseren onder de herziene Europese begrotingsregels. Hoe ziet de regering dit?

In Verordening 2024/1263 is vastgelegd dat lidstaten een herzien nationaal budgettair-structureel plan voor de middellange termijn kunnen indienen na het aantreden van een nieuwe regering. In dat kader is ook vastgelegd dat het nieuwe referentiepad van de Commissie niet mag leiden tot uitstel van de begrotingsinspanning en het in de regel niet leidt tot een lagere begrotingsinspanning. Zowel de Commissie als de Raad moeten een eventuele aanpassing goedkeuren. Ik steun deze bepaling.

Indien het tekort de referentiewaarde van 3% overschrijdt en als de schuld de referentiewaarde van 60% overschrijdt en de afwijkingen van het uitgavenpad de jaarlijkse en/of cumulatieve drempelwaarden overdrijven, dan kan de Commissie onderzoek doen naar de aanwezigheid van een buitensporig tekort. Lidstaten in een buitensporigtekortprocedure staan onder verscherpt toezicht en worden aangespoord door de Raad om maatregelen te nemen om het buitensporig tekort te corrigeren. Indien een lidstaat van de eurozone herhaaldelijk verzuimt de aanbevelingen van de Raad op te volgen, kan de Raad de lidstaat aanmanen om binnen een bepaalde termijn maatregelen te nemen om het tekort te verminderen. Blijft naleving uit, dan kan de Raad de volgende maatregelen opleggen of intensiveren: (1) verplichting tot openbaarmaking van door de Raad vastgestelde financiële informatie; (2) herziening van het kredietbeleid van de Europese Investeringsbank voor de betreffende lidstaat; (3) aanhouden van een niet-rentedragend bedrag bij de EU; of (4) oplegging van passende boetes. Bovendien kan de Commissie een voorstel doen aan de Raad voor het opschorten van EU-middelen wanneer een lidstaat geen effectieve actie onderneemt om een buitensporig tekort te corrigeren, de zogenoemde macro-economische conditionaliteit.

De leden van de VVD-fractie begrijpen dat er gewerkt gaat worden met een budgettair structureel plan voor de middellange termijn en een uitgavenpad. De leden van de VVD-fractie zien dat er investeringen nodig zijn in onze toekomst, in ons verdienvermogen, in onze infrastructuur. Dat terwijl de staatsschuld (EMU-schuld) eind 2024 op een historisch laag niveau stond van 43,3 procent van het BBP (491,6 miljard euro) en er dus ruimte is om te kunnen investeren, maar er met het EMU-saldo wel strak aan de wind wordt gezeild in de ramingen en er eigenlijk geen ruimte is voor extra uitgaven. In de praktijk zijn de geraamde uitgaven vaak te ambitieus en niet uitvoerbaar. Hoe denkt de regering hierin te opereren, en ervoor te zorgen dat er voldoende geïnvesteerd kan worden? Hoe voorkomt de regering dat uitgaven te ambitieus worden gepland?

De schuldquote ligt met 43,3% in 2024 relatief laag. Bij ongewijzigd beleid verslechteren de overheidsfinanciën echter op termijn, met name als gevolg van toenemende consumptieve uitgaven als gevolg van vergrijzing. Zolang de (autonome) groei van de vergrijzingsgerelateerde uitgaven niet wordt beperkt, zal dit ten koste gaan van de ruimte voor investeringsuitgaven. Dat vraagt om structurele keuzes. Dit kabinet zet daarom een eerste stap door de groei van de overheidsuitgaven vanaf

2027 structureel te beperken. Ook volgende kabinetten stappen moeten zetten om de schuldquote op termijn te stabiliseren.

Daarnaast toont de onderuitputting van de afgelopen jaren – die voornamelijk plaatsvond op investeringsmiddelen – dat de overheid en markt qua uitvoeringskracht op de korte en middellange termijn aan hun grenzen zitten. De ambities van het geplande beleid bleken vaak groter dan de beschikbare uitvoeringscapaciteit. Ook dit vraagt om het maken van keuzes. Het kabinet heeft de afgelopen periode stappen gezet om de begroting realistischer te maken.

Een integrale afweging van bovenstaande kan leiden tot meer ruimte voor investeringen.

De leden van de D66-fractie constateren dat met het voorliggende wetsvoorstel artikel 2, leden vijf tot en met tien, van de Wet HOF komen te vervallen, omdat deze samenhangen met de middellangetermijndoelstelling (MTO), welke wordt vervangen door het door de Raad van de Europese Unie aanbevolen netto-uitgavenpad. De leden van de D66-fractie vragen de regering om nader toe te lichten waarom in het voorliggende wetsvoorstel niet opnieuw wordt voorzien in een correctiemechanisme, waarbij de regering wordt verplicht om een herstelplan op te stellen in geval van overschrijding van het netto-uitgavenpad. Deze leden vragen in het bijzonder of de regering kan reflecteren op de stelling dat ook na de vervanging van de MTO door het netto-uitgavenpad een wettelijk verankerde verplichting voor een herstelplan bij afwijkingen bijdraagt aan de transparantie en geloofwaardigheid van het begrotingsbeleid.

Door het wettelijk verankeren van de Europese middellangetermijndoelstelling voor het structureel EMU-saldo (de MTO) en het bijbehorende correctiemechanisme 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 inwerkingtreding van verordening 2024/1263 in het Unierecht opgenomen. Daarbij is de MTO en de verplichting om het principe van begrotingsevenwicht in de nationale wet te verankeren vervallen. Hetzelfde geldt voor het correctiemechanisme en het bijbehorend herstelplan.

In het kader van het herziene Stabiliteits- en Groeipact hebben lidstaten budgettair-structurele plannen (hierna: plannen) voor de middellange termijn opgesteld. Deze plannen bevatten een pad voor de maximale groei van de uitgaven gedurende een aanpassingsperiode van vier of zeven jaar (uitgavenpad), en daarnaast voorgenomen structurele hervormingen en investeringen. De naleving van het uitgavenpad en de implementatie van hervormingen en investeringen worden jaarlijks gemonitord. Daartoe dienen alle lidstaten jaarlijks uiterlijk op 30 april een voortgangsrapport in.

Het uitgavenpad moet ertoe leiden dat het tekort en de schuld op de middellange termijn binnen de Europese referentiewaarden (3% bbp en 60% bbp) blijven. 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 uitgangshouding 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. De Commissie kan handha-

vingsmaatregelen opleggen indien een lidstaat de drempelwaarden¹⁹ overschrijdt voor de afwijking van het uitgavenpad. 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. Dit vervangt het principe van begrotingsevenwicht (incl. correctiemechanisme en herstelplan) uit Titel III van het TSCG.

Daarbij blijft artikel 126, negende lid, van het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie (VWEU) van toepassing. Wanneer de Raad overeenkomstig besluit dat er sprake is van een buitensporig tekort, stelt de Raad de aanbevelingen vast met de correctieve uitgavenpaden voor de lidstaten. De lidstaat dient binnen zes maanden hieraan effectieve opvolging te geven. Wanneer een lidstaat blijft verzuimen uitvoering te geven aan de aanbevelingen van de Raad, kan de Raad besluiten de betrokken lidstaat aan te manen binnen een voorgeschreven termijn maatregelen te treffen om het tekort te verminderen in de mate die de Raad nodig acht om de situatie te verhelpen. In dat geval kan de Raad de betrokken lidstaat verzoeken volgens een nauwkeurig tijdschema verslag uit te brengen, teneinde na te gaan welke aanpassingsmaatregelen die lidstaat heeft getroffen.

c. De buitensporigtekortprocedure

De leden van de VVD-fractie lezen dat de Europese Commissie moet onderzoeken of de overschrijding van het tekortcriterium «beperkt, tijdelijk en exceptioneel» is. Wat wordt daaronder verstaan in de praktijk? Wanneer is het «beperkt, tijdelijk en exceptioneel»? En wat betekent het precies dat de Europese Commissie onder andere rekening houdt met economische en budgettaire ontwikkelingen in een lidstaat? In hoeverre kan dit leiden tot willekeur?

Artikel 126 van het VWEU bevat een stappenplan voor het onderzoeken, vaststellen en corrigeren van buitensporige tekorten in lidstaten. Dit stappenplan is beschreven in de geannoteerde agenda van de Ecofinraad/Eurogroep van juli 2024.²⁰ Daarnaast is handhaving waaronder de toepassing van relevante factoren, verder verduidelijkt in de correctieve arm (verordening 2024/1264). De Commissie stelt een verslag op wanneer het tekort de referentiewaarde van 3% overschrijdt of wanneer de schuld de referentiewaarde van 60% overschrijdt én de schuld onvoldoende snel daalt. Verder onderzoekt de Commissie of de overschrijding van het tekortcriterium beperkt, tijdelijk of exceptioneel is. Over het algemeen wordt «beperkt» gedefinieerd als een tekort dat niet hoger is dan 3,5% van het bbp, «tijdelijk» als een overschrijding die maximaal één jaar duurt, en «exceptioneel» als een situatie die wordt veroorzaakt door uitzonderlijke omstandigheden buiten de controle om van een land met grote impact op de overheidsfinanciën.

In het onderzoek naar een buitensporig tekort houdt de Commissie rekening met de macro-economische en budgettaire situatie van de lidstaat op de middellange termijn, zoals vastgelegd in artikel 126, derde lid, van het VWEU, zogenoemde relevante factoren. Wanneer lidstaten een substantiële schulduitdaging hebben, dan weegt de Commissie dit als verzwarende factor mee in haar onderzoek. Daarnaast is in het herziene

¹⁹ 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.

²⁰ Geannoteerde Agenda van de ecofinraad/eurogroep van juli 2024 (Kamerstuk 21 501-07, nr. 2058)

SGP een relevante factor geïntroduceerd om rekening te houden met een toename in defensie-investeringen. Daarnaast worden alle andere factoren die naar de mening van de betrokken lidstaat relevant zijn voor een beoordeling van de naleving van de tekort- en schuldcriteria en die de lidstaat aan de Raad en de Commissie heeft voorgelegd meegenomen in de beoordeling. Wat betreft de beoordeling van de naleving van het tekortcriterium, bepaalt artikel 2, vierde lid, van Verordening 2024/1263 dat de relevante factoren door de Raad en de Commissie alleen in aanmerking kunnen worden genomen in de stappen die leiden tot het besluit over het bestaan van een buitensporig tekort wanneer: a) de schuldquote de referentiewaarde van 60% niet overschrijdt, of b) indien de schuldquote de referentiewaarde van 60% overschrijdt, het tekort dichtbij de referentiewaarde blijft en de overschrijding van de referentiewaarde tijdelijk is.

De Commissie beoordeelt jaarlijks de aanwezigheid van buitensporige tekorten. In juni 2025 stelde de Commissie in haar onderzoek dat er aanleiding is voor het vaststellen van een buitensporig tekort in Oostenrijk, hetgeen de Raad in juli 2025 heeft bekrachtigd. Daarnaast heeft de Commissie onderzocht of lidstaten voor wie de Raad reeds in juni 2024 een buitensporig tekort heeft vastgesteld, effectieve actie hebben ondernomen om de buitensporige tekorten te corrigeren. Dit betreft België, Frankrijk, Italië, Hongarije, Malta, Polen, Roemenië en Slowakije. Deze aanbevelingen werden in januari 2025 door de Raad vastgesteld en bevatten een correctief uitgavenpad voor deze lidstaten. De Raad, op voorstel van de Commissie, concludeerde dat dit niet het geval is voor Roemenië aangezien de cumulatieve uitgavengroei in 2024 en 2025 (26,4%) ruim boven de door de Raad aanbevolen uitgavengroei van 20,2% ligt. Omdat Roemenië de euro niet als munt heeft, zijn binnen de buitensporigtekortprocedure geen verdere stappen voorzien. Wel kan de Commissie aan de Raad voorstellen om EU-middelen op te schorten conform de macro-economische conditionaliteit.

De leden van de NSC-fractie hebben op dit punt de volgende vragen. Hoe robuust zijn de nieuwe begrotingsregels eigenlijk die op 30 april 2024 zijn ingegaan en waarvoor dit jaar alweer een belangrijke uitzondering wordt gemaakt (de nationale ontsnappingsclausule van 1,5 procent van het BBP)? Want het klopt toch ook dat in het SGP sinds 2002 nog geen enkele boete is uitgedeeld aan een lidstaat? Deelt de regering de mening dat regels zonder effectieve handhaving niet werken? Zou Nederland wel voldoen aan het netto-uitgavenpad indien het de nationale ontsnappingsclausule zou invoeren?

Het herziene SGP biedt waarborgen voor versterkte handhaving, mede op aandringen van Nederland.²¹ Zo worden jaarlijkse en cumulatieve afwijkingen van het door de Raad vastgestelde uitgavenpad bijgehouden in een controlerekening. Daarnaast is de rol voor het Europees Begrotingscomité (European Fiscal Board, EFB) versterkt en verankerd in wetgeving. Ook wordt de schulduitdaging van lidstaten als verzwarende relevante factor meegewogen bij het vaststellen en corrigeren van buitensporige tekorten. Daarnaast is het plafond voor cumulatieve sancties van 0,5% bbp geschrapt in het Raadsakkoord. Ik vind dit positief, omdat het past binnen de inzet op een systeem met lagere initiële sancties, die bij het stelselmatig niet opvolgen van aanbevelingen van de Raad in een buitensporigtekortprocedure verder oplopen. Nederland blijft inzetten op gedegen implementatie van het SGP. In dat kader steunt

²¹ Zie ook Kamerbrief over het Raadsakkoord (<https://open.overheid.nl/documenten/acdf76f6-5bf8-4b27-b7e6-4d20e3a4070b/file>) en antwoorden op Kamervragen van lid De Vries (<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/ah-tk-20232024-2387.html>)

Nederland dat voor negen lidstaten buitensporigtekortprocedures zijn geopend.²² Nederland hecht belang aan een effectieve handhaving van de begrotingsregels.

Met de tijdelijke en gerichte activatie van de nationale ontsnappingsclausule wordt gebruik gemaakt van bestaande flexibiliteit binnen het SGP, om de transitie naar structureel hogere nationale defensie-uitgaven te accommoderen.²³ In bestaande Europese wetgeving is vastgelegd aan welke voorwaarden lidstaten moeten voldoen om gebruik te kunnen maken van deze clausule.²⁴ De activatie van de nationale ontsnappingsclausule vormt daarmee geen uitzondering van de regels, maar volgt de flexibiliteit die de regels bieden. De Commissie benadrukt dat de begrotingsregels van toepassing blijven voor de overige uitgaven en voor een toename in defensie-uitgaven groter dan 1,5% bbp ten opzichte van 2021, om schuldhoudbaarheid te waarborgen. Gedurende activatie van de nationale ontsnappingsclausule mogen lidstaten tijdelijk afwijken van hun vastgestelde (correctief) uitgavenpad, wanneer dit het gevolg is van een toename van defensie-uitgaven met maximaal 1,5% bbp. Als de nationale ontsnappingsclausule voor een lidstaat is geactiveerd en de Commissie beoordeelt dat een lidstaat de 3% referentiewaarde voor het begrotingstekort (tekortcriterium) of de maximale toegestane uitgavengroei (schuld criterium) overschrijdt als gevolg van een toename van defensie-uitgaven, dan kan de Commissie bij haar beoordeling concluderen dat er geen sprake is van een buitensporig tekort. De Commissie onderstreept de noodzaak dat lidstaten na de periode van vier jaar binnen hun nationale begrotingen moeten herprioriteren om de structurele verhoging van defensie-uitgaven te dekken. In het kader van de jaarlijkse monitoring van de toepassing van de nationale ontsnappingsclausule, zal ik blijven oproepen om aandacht te houden voor schuldhoudbaarheid en financiële stabiliteit, waaronder het belang van herprioritering voor structureel hogere defensie-uitgaven.

Heb kabinet heeft geen aanvraag gedaan voor activatie van de nationale ontsnappingsclausule, omdat het van mening is dat een toename in defensie-uitgaven structureel moet worden ingepast binnen de begroting. Ook na een beroep op de nationale ontsnappingsclausule zou Nederland niet voldoen aan het door de Raad aanbevolen uitgavenpad. Zolang Nederland voldoet aan de referentiewaarden kunnen de Commissie en de Raad geen handhavingsmaatregelen opleggen. In de raming blijft het tekort onder de referentiewaarde van 3% en de schuld onder de referentiewaarde van 60% gedurende de kabinetsperiode.

Kan de regering een aparte appreciatie versturen van (de methodologie van) de commissiebeoordelingen van de activatieverzoeken onder de ontsnappingsclausule?

Kan Roemenië ook boetes krijgen als het geen effectieve opvolging blijft geven aan het buitensporig tekort?

Uw Kamer heeft op 28 maart 2025 een brief ontvangen met toelichting over de tijdelijke en gerichte activatie van de nationale ontsnappingsclausule voor een toename van defensie-uitgaven. Daarnaast is in de nazending van de geannoteerde agenda van de Eurogroep/Ecofinraad van juni 2025 ingegaan op de Raadsaanbevelingen ter activatie van de nationale ontsnappingsclausule voor 15 lidstaten. Daarin is aangegeven

²² Zie ook nazending geannoteerde agenda van de Eurogroep en Ecofinraad van juni 2025 (<https://open.overheid.nl/documenten/1727a7c0-ea5d-4a67-93ca-70f02c2cc9b2/file>).

²³ Zoals vastgelegd in artikel 26 van Verordening 2024/1263.

²⁴ Zie ook Kamerbrief over activatie van de nationale ontsnappingsclausule, Kamerstuknummer 21 501-07, nr. 2103.

de nationale ontsnappingsclausule kan worden geactiveerd op aanvraag van een lidstaat, onder de voorwaarden dat i) er sprake is van uitzonderlijke omstandigheden buiten de controle van de lidstaat, ii) deze uitzonderlijke omstandigheden een grote impact hebben op de overheidsfinanciën en iii) de schuldhoudbaarheid op de middellange termijn niet in gevaar komt. De Commissie stelt voor de ontsnappingsclausule te activeren voor een periode van vier jaar. Gedurende die periode mogen lidstaten afwijken van het door de Raad vastgestelde (correctieve) uitgavenpad, wanneer dit het gevolg is van een toename van defensie-uitgaven tot een maximum van 1,5% bbp. Daarbij geldt 2021 als referentiejaar.

16 lidstaten hebben een aanvraag ingediend: België, Bulgarije, Denemarken, Duitsland, Estland, Finland, Griekenland, Kroatië, Letland, Litouwen, Hongarije, Polen, Portugal, Slovenië, Slowakije en Tsjechië.²⁵ De Commissie heeft de aanvragen beoordeeld op basis van de bovengenoemde voorwaarden. De Commissie stelt dat de oorlog in Oekraïne en de daaruit volgende dreiging voor de Europese veiligheid uitzonderlijke omstandigheden betreffen buiten de controle van lidstaten. Ook stelt de Commissie dat de verhoging van defensie-uitgaven als gevolg van deze omstandigheden een grote impact heeft op de overheidsfinanciën. Daarnaast stelt de Commissie dat een tijdelijke en gerichte activatie van de ontsnappingsclausule waarborgen biedt voor de schuldhoudbaarheid. Om de impact van activatie van de ontsnappingsclausule op schuldhoudbaarheid te beoordelen, heeft de Commissie een schuldhoudbaarheidsanalyses voor de betreffende lidstaten uitgevoerd.

De Commissie heeft beoordeeld dat de aanvragen voor activatie van de nationale ontsnappingsclausule voor alle 15 lidstaten voldoen aan bovengenoemde criteria, waaronder dat de schuldhoudbaarheid van deze lidstaten niet in gevaar komt. De Raad heeft op 8 juli jl. aanbevelingen vastgesteld, die stellen dat lidstaten mogen afwijken van het door de Raad aanbevolen uitgavenpad, onder de voorwaarde dat de afwijking niet groter is dan de toename in defensie-uitgaven ten opzichte van 2021 tot een maximum van 1,5% bbp.

Roemenië heeft geen aanvraag ingediend voor activatie van de nationale ontsnappingsclausule. Zoals aangegeven in de nazending van de geannoteerde agenda voor de Eurogroep en Ecofinraad van juni 2025, heeft de Commissie geconcludeerd dat Roemenië geen effectief gevolg heeft gegeven aan de aanbeveling om het buitensporig tekort te corrigeren. Omdat Roemenië de euro niet als munt heeft, zijn binnen de buitensporigtekortprocedure geen verdere stappen voorzien. Wel kan de Commissie aan de Raad voorstellen om middelen op te schorten binnen de Herstel- en Veerkrachtfaciliteit (HVF) en een aantal Europese fondsen.

Klopt het een uitbreiding van de defensie-uitgaven naar 3,5 procent zou betekenen dat 38 miljard euro aan defensie uitgegeven zou moeten worden? In hoeverre past dit binnen het Uitgavenkader van ca. 427 miljard euro? Klopt het dus dat een dergelijke verhoging van de defensie-uitgaven niet kan binnen de huidige begrotingsregels en het trendmatig begrotingsbeleid? Is de regering bereid om de eerstvolgende 18^e Studiegroep Begrotingsruimte om advies te vragen over een hervorming van de begrotingsregels die meestal in de Startnota worden afgesproken? En daarbij ook mee te nemen dat steeds terugkomende uitgaven- en inkomstenmeevallers sneller en eerder betrokken kunnen worden bij de

²⁵ Duitsland heeft ook een aanvraag ingediend, maar die wordt op een later moment beoordeeld in samenhang met het recent ingediende budgettaire-structureel plan voor de middellange termijn.

voorjaarsbesluitvorming met als dekking voor beleidsintensivering bij de Voorjaarsnota?

De uitbreiding van de defensie-uitgaven naar 3,5% bbp moet uiterlijk in 2035 behaald worden. Hoe Nederland invulling zal geven aan de budgettaire verwerking hiervan en het verloop van het ingroeipad, vraagt om integrale afweging door het nieuwe kabinet. Voor de ontwerpbegroting 2026 is reeds een stap gezet en geeft het kabinet 2,2% bbp in uit aan defensie in 2026. Dit is inclusief militaire steun aan Oekraïne. Exclusief deze Oekraïensteun is het percentage 2,0% bbp.

Conform de begrotingsregels zijn aan het begin van de kabinetsperiode afspraken gemaakt over wat gedurende de kabinetsperiode in één jaar maximaal mag worden uitgegeven (het uitgavenkader). Additionele uitgaven dienen te worden ingepast binnen dit uitgavenkader. Het is daarom noodzakelijk om verschillende keuzemogelijkheden zorgvuldig tegen elkaar af te wegen. Conform staande praktijk heeft de 18^e Studiegroep Begrotingsruimte recent kritisch gekeken naar het begrotingsbeleid en de begrotingsregels en adviezen gegeven ter verbetering.²⁶ Dit advies is onafhankelijk. Het is aan een volgend kabinet om, op basis van het advies van de SBR, de begrotingsregels vast te stellen.

Deelt de regering de mening dat de Europese begrotingsregels (het SGP) al zeer streng zijn? Waarom zijn er dan ook nog Nederlandse begrotingsregels in de vorm van de Startnota? Is dit niet een dubbel slot op de deur, of anders gezegd een kop op Europese wet- en regelgeving?

Het Stabiliteits- en Groeipact (SGP) bepaalt dat lidstaten hun begrotingstekort onder de referentiewaarde van 3% moeten houden of brengen en hun schuld onder de referentiewaarde van 60% moeten houden of geloofwaardig daar naartoe moeten laten bewegen. In het herziene SGP krijgen lidstaten een netto-uitgavenpad aanbevolen waarmee het tekort en de schuld op de middellange termijn (budgettaire aanpassingsperiode van 4 of 7 jaar + 10 jaar) aan deze criteria voldoen.

In Nederland voeren we trendmatig begrotingsbeleid. Aan het begin van een kabinetsperiode worden afspraken gemaakt over wat in één jaar maximaal mag worden uitgegeven (het uitgavenkader) en hoe hoog de beleidsmatige aanpassing van de belastingen en de premies per jaar mag zijn (het inkomstenkader). Daarbij weegt een kabinet verschillende keuzemogelijkheden zorgvuldig tegen elkaar af, waarbij ook de vereisten uit het Europese begrotingsraamwerk in acht worden genomen.

Een gestructureerd en voorspelbaar besluitvormingsproces is van groot belang om tot integrale afweging te komen tussen verschillende beleidsdoelstellingen. Dit leidt tot politieke rust, goed voorspelbaar beleid en effectieve besteding van belastinggeld. Voorts laat het kabinet de begroting via automatische stabilisatie meebewegen met de economische ontwikkeling. Om deze basisprincipes van het trendmatig begrotingsbeleid te ondersteunen spreekt het kabinet aan het begin van een kabinetsperiode een set met begrotingsregels af.

De Wet Hof bevat het benodigde wettelijke instrumentarium voor het bereiken en vasthouden van houdbare overheidsfinanciën. Deze wet bevat zowel bepalingen inzake de nationale begrotingsregels als de Europese begrotingsregels, waarbij uitgangspunt is dat de basisprincipes van het Nederlandse trendmatig begrotingsbeleid en de verplichtingen die voortvloeien uit het (herziene) Europese begrotingsraamwerk goed op

²⁶ Rapport_18e_Studiegroep_Begrotingsruimte.pdf

elkaar aansluiten en elkaar kunnen versterken. De Nederlandse begrotingsregels dan ook geen kop op Europese wet- en regelgeving, maar een juist een aanvulling op deze regelgeving.

Klopt het dat Duitsland zijn eigen op kop op Europese wet- en regelgeving (de Schuldenbremse) onlangs ook heeft hervormd via een grondwetswijziging?

In april 2025 werd een akkoord bereikt tussen CDU/CSU en SPD en de Groenen over een wijziging van de Duitse Grondwet. Deze wijziging versoepelt de «Schuldenbremse» (schuldenrem), waarmee de overheid meer ruimte heeft om te lenen voor specifieke doeleinden. De wijziging werd goedgekeurd door zowel de Bondsdag als de Bondsraad, met een tweederdemeerderheid in beide kamers. In het coalitieakkoord bevestigen de partijen de afspraak om de schuldenrem te versoepelen. Het akkoord legt de nadruk op het versterken van de economie, stimuleren van investeringen in infrastructuur en defensie, en moderniseren van belasting- en pensioenstelsel. De schuldenrem is een Duitse begrotingsregel die sinds 2009 in de Duitse Grondwet staat met als doel begrotingsdiscipline. Voor de federale overheid geldt dat het jaarlijkse begrotingstekort niet groter mag zijn dan 0,35% van het bbp. Voor de deelstaten geldt dat zij een sluitende begroting moeten hebben (geen tekorten). De versoepeling houdt in dat: (1) Defensie-uitgaven boven 1% van het bbp buiten de schuldenrem vallen, (2) een speciaal investeringsfonds van 500 miljard euro wordt opgericht voor infrastructuur en klimaatbeleid en (3) de deelstaten gezamenlijk een begrotingstekort van maximaal 0,35% van het bbp wordt toegestaan. Duitsland blijft gebonden aan de Europese begrotingsregels. Duitsland heeft eind juli zijn budgettaire-structurele plan voor de middellange termijn ingediend waarin hun begrotingsplannen verder worden uitgewerkt. Zodra de Europese Commissie haar beoordeling heeft gepubliceerd, wordt uw Kamer hierover nader geïnformeerd, zoals aangegeven in de Kamerbrief over implementatie van het Europees begrotingsraamwerk.²⁷

Klopt het dat de Nederlandse begrotingsregels tot doel hebben om het begrotingsproces ordentelijk en stabiel te laten verlopen? Hoe verhoudt dit zich tot de bijna-kabinetscrises van augustus 2024 en april 2025, toen deze Begrotingsregels een obstakel bleken voor ordentelijke en stabiele besluitvorming over de begroting? Kunnen de begrotingsregels in dit licht worden gemoderniseerd? Klopt het dat deze begrotingsregels inmiddels alweer 31 jaar in deze vorm bestaan?

In Nederland voeren we sinds 1994 trendmatig begrotingsbeleid. Het trendmatig begrotingsbeleid en de bijbehorende begrotingsregels dragen inderdaad bij aan voorspelbaar en stabiel beleid voor Nederlandse burgers en bedrijven. Ook bevorderen heldere regels en afspraken een ordentelijk besluitvormingsproces. Dat concludeert ook de 18^e Studiegroep Begrotingsruimte SBR. Het Nederlandse begrotingsbeleid staat ook internationaal goed aangeschreven.²⁸ Ik acht de begrotingsregels dan ook zeer waardevol.

Klopt het dat de Nederlandse begrotingsregels aan transparantie kunnen winnen? Kan de regering ingaan op begrotingsregel 1.1.5.5? Vindt de regering deze begrotingsregel transparant en duidelijk? Kan de regering

²⁷ Kamerstuknummer 21 501-07, nr. 2085

²⁸ EC (2017). The Dutch Budgetary Framework and the European fiscal rules. OESO (2013), Strengthening budget institutions in OECD countries, results of the 2012 OECD budget practices and procedures survey en IMF (2015). Can fiscal policy stabilize output?, Chapter 2 in IMF Fiscal Monitor.

overwegen om deze en de andere begrotingsregels duidelijker te maken? Kan de regering zich ervoor inspannen dat de Nederlandse begrotingsregels in een ordentelijk debat met de Kamer worden besproken, bijvoorbeeld tijdens de Algemene Financiële Beschouwingen?

Voor de duidelijkheid wijzen deze leden in dit kader op bovengenoemde begrotingsregel, luidende: «1.1.5.5 Zvw premies en Zvw uitgaven De Zvw-premies maken deel uit van het inkomstenkader. Een per saldo meevaller in de uitgaven aan de Zorgverzekeringswet wordt, na saldering met eventuele tegenvallers elders in de zorg en op de VWS-begroting, ingezet voor lastenverlichting via een verlaging van de premies. In het geval dat er sprake is van een meevaller aan de uitgavenzijde, wordt tegenover de lagere zorgpremies geen compenserende lastenverhoging gesteld. In dit geval wordt een kadercorrectie toegepast. In het geval dat er sprake is van een kaderrelevante tegenvaller aan de uitgavenzijde wordt dit opgelost binnen het uitgavenkader en worden aan de inkomstenkant de lasten met hetzelfde bedrag verlaagd. In principe wordt dit ingevuld met compenserende bijstellingen elders die zo goed mogelijk aansluiten bij de doelgroep. De compensatie in het inkomstenkader wordt in het voorjaar, tegelijkertijd met de uitgavenkant, naar buiten toe gecommuniceerd.»

Voor aantreden van een nieuw kabinet kijkt de Studiegroep Begrotingsruimte (SBR) standaard kritisch naar het begrotingsbeleid en de begrotingsregels en doet adviezen ter verbetering. Dit advies is onafhankelijk. De 18^e Studiegroep Begrotingsruimte heeft geadviseerd om de huidige begrotingsregels van het kabinet-Schoof op het gebied van de Zvw-begroting te handhaven.

Het is aan een volgend kabinet om, op basis van het advies van de SBR, de begrotingsregels vast te stellen. De begrotingsregels zijn kabinetsinterne afspraken die worden vastgesteld in de ministerraad en vervolgens de Startnota. Zij ontleen hun democratische legitimiteit daarmee aan die van het kabinet. Het parlement gaat over zijn eigen agenda en kan zelf bepalen in hoeverre de begrotingsregels wel of niet in een debat zoals de Algemene Financiële Beschouwingen aan bod moeten komen.

4. Wijze van implementatie en inhoud van het wetsvoorstel

De leden van de VVD-fractie willen weten hoe de andere EU-lidstaten het nieuwe SGP in hun wet- en regelgeving implementeren. En hoe ver deze lidstaten daarmee zijn.

De leden van de BBB-fractie hebben kennisgenomen van de implementatiewet herziene Europese begrotingsregels. Deze leden vragen de regering of de regering een actueel beeld heeft bij de voortgang van de implementatie in de andere Europese lidstaten. Wordt de deadline van 31 december EU-breed gehaald?

Op 30 april 2024 is het herziene SGP formeel in werking getreden. Lidstaten ontvingen in het najaar van 2024 (ruim een jaar voor de implementatiedeadline) additionele richtsnoeren voor de implementatie van de Europese Commissie. De richtlijn 2024/1265 bevat onder andere de bepaling dat lidstaten voor eind 2025 het herziene SGP dienen te implementeren in de nationale wetgeving.

In de recente voortgangsrapportage van de Commissie verklaren dertien lidstaten de richtlijn 2024/1265 volledig of gedeeltelijk om te zetten om de consistentie van de jaarlijkse begrotingswetgeving met de nationale begrotingsdoelstellingen op de middellange termijn te waarborgen.

Daarvan hebben acht lidstaten duidelijke indicaties geven van hun beoogde planning voor het omzetten, terwijl vijf lidstaten nog geen tijdschema hebben vastgesteld.²⁹ Tien lidstaten verstrekken geen informatie over de stand van zaken met betrekking tot de omzetting of geven aan dat deze nog niet is omgezet.

c. Hoofdstuk 3: prognoses

De leden van de VVD-fractie constateren dat er vaak nogal een verschil zit tussen de prognoses van het CPB en het Ministerie van Financiën. Welke gevolgen heeft deze implementatiewet voor het verschil dat er toch regelmatig is?

De macro-economische ramingen van het CPB vormen de grondslag voor de Rijksbegroting. Bij het opstellen van Europese begrotingsstukken baseert Nederland zich conform staande praktijk naast de macro-economische ramingen ook op de CPB-ramingen van de overheidsfinanciën. Het wetsvoorstel heeft hier dus geen gevolgen voor.

In de huidige Wet houdbare overheidsfinanciën staat vastgelegd dat:

- Artikel 2, tweede lid, onder c: het trendmatig begrotingsbeleid wordt gevoerd op basis van meerjarencijfers en de macro-economische ramingen van de relevante variabelen van het CPB.
- Artikel 2, tiende lid: 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.

Deze artikelen zijn in het wetsvoorstel enkel van positie gewijzigd, en worden niet inhoudelijk aangepast.

Daarnaast heeft de Expertgroep realistisch ramen onderzoek gedaan naar wat de oorzaken waren van de grote verschillen tussen de door Financiën geraamde en gerealiseerde EMU-saldi van de afgelopen jaren.³⁰ Het kabinet neemt alle aanbevelingen over en voert momenteel verbeteringen door.³¹ Daarbij onderschrijft het kabinet ook de constatering van de Expertgroep dat met het doorvoeren van verbeteringen in de ramingen ramingsafwijkingen zullen blijven bestaan.

d. Hoofdstuk 4: cijfermatige begrotingsregels

De leden van de VVD-fractie willen weten wat er wordt bedoeld met «de bovengenoemde Europese cijfermatige begrotingsregels in acht worden genomen»? Wat wordt bedoeld met «dat rekening wordt gehouden met »aan de lidstaat Nederland gegeven aanbevelingen». Wat zijn daarvan de gevolgen voor de beleidsruimte van Nederland?

In het voorgestelde artikel 2, derde lid, onder a, sub i, ii en iii) wordt vastgelegd dat Nederland trendmatig begrotingsbeleid voert met inachtneming van:

1. De binnen de Europese Unie geldende norm voor het feitelijk EMU-saldo van -3% bbp.
2. De binnen de Europese Unie geldende norm voor de feitelijke EMU-schuld van 60% bbp.

²⁹ Interim Progress Report on the implementation of Council Directive 2024/1265/EU of 29 April 2024 amending Council Directive 2011/85/EU on requirements for budgetary frameworks of the Member States

³⁰ Op drift of op koers? Analyses en aanbevelingen om beter te ramen en begroten

³¹ Kabinetsreactie rapport Expertgroep realistisch ramen

3. Het uitgavenpad zoals aanbevolen door de Raad van de Europese Unie.

De MTO (middellangetermijndoelstelling) wordt dus vervangen door het meerjarig uitgavenpad zoals dat door de Raad aan Nederland wordt aanbevolen. Uitgangspunt bij het wetsvoorstel is dat het uitgavenpad zo wordt geformuleerd dat het in lijn is met het herziene SGP. Er zijn dus geen gevolgen voor de beleidsruimte van Nederland. Zolang het tekort en de schuld binnen de Europese referentiewaarden blijven (respectievelijk 3% en 60% bbp) kan de Raad van de Europese Unie (op aanbeveling de Europese Commissie) geen handhavingsmaatregelen opleggen.

e. Hoofdstuk 5: onafhankelijke begrotingsinstellingen

i. Onafhankelijke begrotingsinstellingen

De leden van de VVD-fractie willen weten hoe de onafhankelijkheid van de begrotingsinstellingen is geregeld in andere EU-lidstaten. Heeft de regering zorgen op dit vlak?

De onafhankelijkheid van begrotingsinstellingen in andere lidstaten is vormgegeven conform de bepalingen uit Richtlijn 2024/1265 en Verordening 274/2013. In Richtlijn 2024/1265 is vastgelegd dat onafhankelijke begrotingsinstellingen autonoom opereren zonder externe instructies, publiekelijk en tijdig communiceren, over voldoende middelen en informatie beschikken voor effectieve taakuitvoering, en periodiek worden geëvalueerd door onafhankelijke externe experts. De Europese Commissie toetst in hoeverre lidstaten de richtlijn correct hebben geïmplementeerd.

Daarnaast is in Verordening 473/2013 vastgelegd dat de lidstaten die de euro als munt hebben, over onafhankelijke begrotingsinstellingen moeten beschikken die belast zijn met de bekrachtiging of opstelling van macro-economische prognoses. Ook stelt de verordening specifieke waarborgen vast met betrekking tot hun onafhankelijkheid en technische capaciteit. Daarvoor moeten onafhankelijke begrotingsinstellingen over een hoge mate van operationele onafhankelijkheid beschikken, over de nodige middelen beschikken om hun taken uit te voeren en uitgebreide en tijdige toegang hebben tot de nodige informatie.

In de aangepaste richtlijn is opgenomen dat de Europese Commissie uiterlijk op 31 december 2030 en vervolgens om de vijf jaar een evaluatie van de doeltreffendheid van deze richtlijn publiceert. Daarnaast brengt de Europese Commissie uiterlijk op 31 december 2025 en vervolgens om de vijf jaar een verslag uit over de stand van zaken met betrekking tot de capaciteit en taken van de onafhankelijke begrotingsinstellingen in de Europese Unie. Verder verplicht de aangepaste richtlijn dat de onafhankelijke begrotingsinstellingen worden onderworpen aan regelmatige externe evaluaties door onafhankelijke beoordelaars. De evaluatie van de Europese begrotingsregels en de werking van de onafhankelijke begrotingsinstellingen is hiermee voldoende gewaarborgd.

In het recente voortgangsrapport van de Commissie wordt weergegeven welke wijzigingen lidstaten hebben doorgevoerd om de onafhankelijkheid van de begrotingsinstellingen te waarborgen naar aanleiding van het herziene Europese begrotingsraamwerk.³² Wat betreft de meeste onafhankelijkheidsgaranties zoals vastgelegd in artikel 8 bis, ziet een

³² Interim Progress Report on the implementation of Council Directive 2024/1265/EU of 29 April 2024 amending Council Directive 2011/85/EU on requirements for budgetary frameworks of the Member States

derde van de lidstaten deze al gedekt in hun nationale wetgeving, terwijl meer dan een derde van mening is dat nog aanvullende maatregelen nodig zijn. De onafhankelijkheidsgaranties dienen net als de rest van de richtlijn per 31 december 2025 geïmplementeerd te zijn.

De leden van de VVD-fractie willen weten of de onderverdeling van de taken van het CPB en de Afdeling advisering van de Raad van State ook is geëvalueerd en wat daar uit is gekomen. En als het niet is geëvalueerd, waarom is dat niet gebeurd en gaat dit nog wel gebeuren en zo ja, wanneer?

De Nederlandse werkwijze met het CPB en de Afdeling advisering van de Raad van State als onafhankelijke begrotingsinstellingen staat internationaal hoog aangeschreven en wordt ook binnen de Europese Unie gezien als «best-practice».

De taken en de taakverdeling tussen de Afdeling advisering en het CPB volgend uit het herziene Europese begrotingsraamwerk komen in de praktijk op hoofdlijnen overeen met de huidige werkwijze.

Ook bij de totstandkoming van dit wetsvoorstel is uitvoering contact geweest met het CPB en de Afdeling advisering, onder andere over de verdeling van de taken die volgen uit de richtlijn. De uitvoerbaarheid van de taken van de onafhankelijke begrotingsinstellingen is van groot belang voor de regering. Daarom heb ik het CPB en de Afdeling advisering verzocht om een uitvoeringstoets te laten doen. Hierin heeft het CPB opgemerkt dat indien de aan het CPB toebedeelde werkzaamheden nog verder toenemen, of de formatie van het Centraal Planbureau anderszins onder druk mocht komen te staan, aanvullende middelen noodzakelijk kunnen blijken. De Afdeling advisering van de Raad van State en het CPB hebben afgesproken om periodiek te bezien op basis van de ervaringen of de werkafspraken moeten worden aangevuld of gewijzigd.

De leden van de D66-fractie onderschrijven het belang van het waarborgen van de onafhankelijkheid van de onafhankelijke begrotingsinstellingen, zoals voorgeschreven in de richtlijn. Deze leden vragen de regering om nader toe te lichten waarom ervoor is gekozen de beperking van de ministeriële verantwoordelijkheid ten aanzien van het CPB uitsluitend te verankeren voor de taken die volgen uit de Wet HOF. Kan de regering uiteenzetten in hoeverre deze keuze voldoende is om de volledige onafhankelijkheid van het CPB te borgen, mede in het licht van de bredere taken die het CPB verricht in het begrotingsproces?

Bij richtlijnimplementatie worden in de implementatieregeling geen andere regels opgenomen dan voor de implementatie noodzakelijk zijn. Gelet op de noodzaak van tijdige implementatie wordt vermeden dat in de implementatieregeling «extra» nationaal beleid wordt meegenomen: nationale koppen.³³ Het wetsvoorstel past de Wet Hof daarom slechts aan wanneer dat nodig is om te voldoen aan de aangepaste richtlijn. Bij de totstandkoming van dit wetsvoorstel is geconstateerd dat, hoewel het CPB in de praktijk onafhankelijk opereert, de formele borging hiervan sterker kan. Daarbij komt dat de Europese Commissie in recente guidance het belang van de formele verankering van de onafhankelijkheid in de wet benadrukt. Op basis daarvan is de noodzaak gezien om voor de taken uit de richtlijn de aanwijzingsbevoegdheid van de Minister van EZ te beperken.

³³ Aanwijzing 9.4 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

iii. Capaciteit om tijdig publiekelijk te communiceren

De leden van de VVD-fractie vragen op dit punt waarom is aangegeven «hoeven de onafhankelijke begrotingsinstellingen geen instructies aannemen» in plaats van «mogen geen instructies aannemen».

Met de zinsnede uit de memorie van toelichting «hoeven de onafhankelijke begrotingsinstellingen geen instructies aan te nemen» is niet bedoeld dat de onafhankelijke begrotingsinstellingen instructies aan mogen nemen. Artikel 8 bis, aanhef en vierde lid van de aangepaste richtlijn is daar duidelijk over: «de onafhankelijke begrotingsinstellingen nemen geen instructies aan van de begrotingsautoriteiten van de betrokken lidstaat of enige andere publieke of private instantie.» Dat de onafhankelijke begrotingsinstellingen geen instructies aan mogen nemen illustreert dat de onafhankelijke begrotingsinstellingen daadwerkelijk de capaciteit hebben om zonder bemoeienis van andere partijen tijdig publiekelijk te communiceren over hun beoordelingen en adviezen.

iv. Toereikende en stabiele middelen

De leden van de D66-fractie constateren dat de richtlijn vereist dat onafhankelijke begrotingsinstellingen over toereikende en stabiele middelen beschikken om hun taken effectief te kunnen uitvoeren. De regering geeft aan dat eventuele extra middelen voor het CPB en de Raad van State in de reguliere begrotingsgesprekken zullen worden betrokken. De leden van de D66-fractie vragen de regering om te waarborgen dat, indien uit evaluaties of voortschrijdend inzicht blijkt dat aanvullende middelen nodig zijn voor de uitoefening van deze taken, deze ook daadwerkelijk en tijdig beschikbaar zullen worden gesteld. Graag ontvangen deze leden een reflectie van de regering hierop.

Artikel 8 bis, aanhef en vierde lid van de aangepaste richtlijn vereist dat de onafhankelijke begrotingsinstellingen beschikken over toereikende en stabiele middelen om hun taken effectief te kunnen uitvoeren, inclusief alle soorten analyses die binnen hun taakomschrijving vallen. Dit betreft een verplichting die is gericht tot de lidstaten en geen keuze voor de lidstaten. Indien blijkt dat de onafhankelijke begrotingsinstellingen meer middelen nodig hebben, dan zal dit daarom meegenomen worden in de begrotingsgesprekken die lopen met de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (voor de Afdeling advisering) en de Minister van Economische Zaken (voor het CPB). Daarmee wordt beoogd dat de onafhankelijke begrotingstellingen tijdig en daadwerkelijk beschikken over de toereikende en stabiele middelen om hun taken uit te voeren.

v. Adequate en tijdige toegang tot informatie

De leden van de VVD-fractie lezen dat er werkafspraken zijn tussen het Ministerie van Financiën en het CPB en de Raad van State. De leden willen graag weten wat de ervaringen zijn van het CPB en de Raad van State met deze werkafspraken.

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. 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 wordt periodiek gezien of werkafspraken moeten worden aangevuld en gewijzigd.³⁴

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 gezien of de werkafspraken moeten worden aangevuld of gewijzigd.³⁵

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.

De taken en de taakverdeling tussen de Afdeling advisering en het CPB volgend uit het herziene Europese begrotingsraamwerk komen in de praktijk op hoofdlijnen overeen met de huidige werkwijze. Er zijn echter ook nieuwe taken. Bij de totstandkoming van dit wetsvoorstel is uitvoering contact geweest met het CPB en de Afdeling advisering, onder andere over de verdeling van de taken die volgen uit de richtlijn. De uitvoerbaarheid van de taken van de onafhankelijke begrotingsinstellingen is van groot belang voor de regering. Daarom heb ik het CPB en de Afdeling advisering verzocht om een uitvoeringstoets te laten doen. Hierin heeft het CPB opgemerkt dat indien de aan het CPB toebedeelde werkzaamheden nog verder toenemen, of de formatie van het Centraal Planbureau anderszins onder druk mocht komen te staan, aanvullende middelen noodzakelijk kunnen blijken. De Afdeling advisering van de Raad van State en het CPB hebben afgesproken om periodiek te kijken op basis van de ervaringen of de werkafspraken moeten worden aangevuld of gewijzigd.

De leden van de D66-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de opmerkingen van het CPB en de Raad van State over de noodzaak om de afronding van de nationale voorjaarsbesluitvorming beter te laten aansluiten op de termijnen van het Europees Semester. Deze leden vragen de regering om een stand van zaken te geven van de genoemde doorlichting van het begrotingsproces en of de regering bereid is de aanbevelingen van het CPB en de Raad van State hierin mee te nemen, teneinde de aansluiting van het nationale en Europese begrotingsproces structureel te verbeteren.

De laatste jaren zijn stappen gezet om de voorjaarsbesluitvorming te vervroegen om in het 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.

³⁴ Werkafspraken met Financiën - RVS begrotingstoezicht

³⁵ Werkafspraken met het CPB - RVS begrotingstoezicht

De analyse van het gehele begrotings- en verantwoordingsproces heeft meer tijd nodig dan eerder voorzien. Hierover is uw Kamer voor het zomerreces geïnformeerd in de Kamerbrief over de opvolging motie Grinwis c.s. over meenemen van het RvS-advies over het na verwerping indienen van een nieuwe begroting in de wijziging van de Comptabiliteitswet 2016. In die analyse worden de opmerkingen van het CPB en de Afdeling advisering van de Raad van State over de planning van de besluitvorming en de Voorjaarsnota meegenomen.

vi. Taken

De leden van de VVD-fractie willen graag weten wat de gevolgen zijn van het omschrijven van de taakverdeling in de memorie van toelichting in plaats van in het wetsvoorstel. Waarom is er behoefte aan flexibiliteit? Hoe wordt de Kamer betrokken indien er gebruik gemaakt gaat worden van de flexibiliteit?

De taken en de taakverdeling tussen de Afdeling advisering en het CPB volgend uit het herziene Europese begrotingsraamwerk komen in de praktijk op hoofdlijnen overeen met de huidige werkwijze.³⁶ De richtlijn schrijft voor dat de verschillende taken worden uitgevoerd door een bij wet aangewezen onafhankelijke begrotingsinstelling, maar niet dat de taakverdeling ook wettelijk wordt vastgelegd.

De onderverdeling van de taken van het CPB en de Afdeling advisering van de Raad van State is uitvoerig afgestemd gedurende het wetgevingsproces. De Nederlandse werkwijze met het CPB en de Afdeling advisering van de Raad van State als onafhankelijke begrotingsinstellingen staat internationaal hoog aangeschreven en wordt ook binnen de Europese Unie gezien als «best-practice». De regering ziet daarom geen redenen om van deze werkwijze af te wijken. Het is mogelijk dat er voortschrijdend inzicht ontstaat wat betreft de verdeling van de taken. In dat geval zal de Kamer in de Europese begrotingsstukken hierover worden geïnformeerd.

3. 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

De leden van de VVD-fractie willen graag een toelichting op de zinsnede «vanaf 1 mei 2032 brengen de betrokken onafhankelijke begrotingsinstellingen deze adviezen uit, mits zij voldoende capaciteit hebben opgebouwd». Waar is dat opbouwen van voldoende capaciteit van afhankelijk? Wat gebeurt er als er niet voldoende capaciteit is opgebouwd?

In het herziene Europese begrotingsraamwerk is de rol van de onafhankelijke begrotingsinstellingen versterkt. De onafhankelijke begrotingsinstellingen krijgen de tijd om capaciteit op te bouwen. Vanaf 1 mei 2032 brengen de betrokken onafhankelijke begrotingsinstellingen adviezen uit over de macro-economische prognose en de macro-economische aannames die aan het netto-uitgavenpad ten grondslag liggen, mits zij voldoende capaciteit hebben opgebouwd zoals is vastgelegd in artikel 11 van Verordening 2024/1263.

Verordening 473/2013 en Verordening 472/2013 geven een nadere toelichting over de taken die belegd zijn bij de onafhankelijke begrotingsinstellingen en welke capaciteiten daarbij nodig zijn. Verordening 473/2013

³⁶ Zie ook: Werkafspraken met Financiën – RVS begrotingstoezicht en Werkafspraken met het CPB – RVS begrotingstoezicht

van het Europees Parlement en de Raad schrijft voor dat de lidstaten die de euro als munt hebben, over onafhankelijke begrotingsinstellingen moeten beschikken die belast zijn met de bekrachtiging of opstelling van macro-economische prognoses, en stelt specifieke waarborgen vast met betrekking tot hun onafhankelijkheid en technische capaciteit. Verordening 472/2013 geeft aanvullende waarborgen voor het bereiken van deze aanvullende capaciteit.

In de aangepaste richtlijn is opgenomen dat de Europese Commissie uiterlijk op 31 december 2030 en vervolgens om de vijf jaar een evaluatie van de doeltreffendheid van deze richtlijn publiceert. Daarnaast brengt de Europese Commissie uiterlijk op 31 december 2025 en vervolgens om de vijf jaar een verslag uit over de stand van zaken met betrekking tot de capaciteit en taken van de onafhankelijke begrotingsinstellingen in de Europese Unie. Verder verplicht de aangepaste richtlijn dat de onafhankelijke begrotingsinstellingen worden onderworpen aan regelmatige externe evaluaties door onafhankelijke beoordelaars. De evaluatie van de Europese begrotingsregels en de werking van de onafhankelijke begrotingsinstellingen is hiermee voldoende gewaarborgd.

xii. Macrobudgettaire risico's

De leden van de VVD-fractie willen graag weten wat wordt bedoeld met de zinssnede «voor zover mogelijk».

Op dit moment is er nog geen uniform Europees raamwerk om deze genoemde elementen in kaart te brengen. Tot die tijd geeft de Commissie beweegruimte («voor zover mogelijk») voor wat betreft de rapportage, zolang transparantie wordt gegeven over de methodologie.

5. Gevolgen

a. Uitvoering en financiële gevolgen

De leden van de NSC-fractie constateren dat de regering aangeeft dat het voorliggende wetsvoorstel geen nalevingskosten met zich meebrengt. De Afdeling advisering van de Raad van State wijst daarentegen op de kosten die moeten worden gemaakt voor de externe evaluatie die de Raad van State moet ondergaan als onafhankelijke begrotingsinstelling. Ook wijst het CPB erop dat, ondanks dat de formatie momenteel afdoende is voor de taakuitvoering, er in de toekomst mogelijk wel extra middelen nodig zijn. Kan de regering hierop ingaan? Zullen er extra middelen beschikbaar komen?

In de memorie van toelichting staat dat indien extra middelen noodzakelijk zijn voor de taakuitvoering van de Afdeling advisering van de Raad van State en het CPB, dit via de Minister van BZK respectievelijk de Minister van EZ zal worden meegenomen in de begrotingsgesprekken. Kan de regering garanderen dat eventuele benodigde extra middelen ook worden toegekend?

Artikel 8 bis, aanhef en vierde lid van de aangepaste richtlijn vereist dat de onafhankelijke begrotingsinstellingen beschikken over toereikende en stabiele middelen om hun taken effectief te kunnen uitvoeren, inclusief alle soorten analyses die binnen hun taakomschrijving vallen. Dit betreft een verplichting die is gericht tot de lidstaten en geen keuze voor de lidstaten. Indien blijkt dat de onafhankelijke begrotingsinstellingen meer middelen nodig hebben, dan zal dit daarom meegenomen worden in de begrotingsgesprekken die lopen met de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (voor de Afdeling advisering) en de Minister van

Economische Zaken (voor het CPB). Daarmee wordt beoogd dat de onafhankelijke begrotingstellingen tijdig en daadwerkelijk beschikken over de toereikende en stabiele middelen om hun taken uit te voeren.

6. Uitvoering

De leden van de VVD-fractie willen weten wat er precies is gedaan met de opmerkingen van de Raad van State en het CPB in de uitvoeringstoets.

De resultaten van de uitvoeringstoetsen zijn meegestuurd met het wetsvoorstel. Hoofdstuk 6 (uitvoering) in de memorie van toelichting geeft een samenvatting van de resultaten en hoe de regering hier gevolg aan geeft.

a. Toereikende en stabiele middelen

De leden van de VVD-fractie willen dat de onafhankelijke begrotingsinstellingen toereikende en stabiele middelen hebben, zonder een blanco cheque af te geven. Hoe wil de regering daarmee omgaan?

Artikel 8 bis, aanhef en vierde lid van de aangepaste richtlijn vereist dat de onafhankelijke begrotingsinstellingen beschikken over toereikende en stabiele middelen om hun taken effectief te kunnen uitvoeren, inclusief alle soorten analyses die binnen hun taakomschrijving vallen. Dit betreft een verplichting die is gericht tot de lidstaten en geen keuze voor de lidstaten. Indien blijkt dat de onafhankelijke begrotingsinstellingen meer middelen nodig hebben, dan zal dit daarom meegenomen worden in de begrotingsgesprekken die lopen met de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (voor de Afdeling advisering) en de Minister van Economische Zaken (voor het CPB). Daarmee wordt beoogd dat de onafhankelijke begrotingstellingen tijdig en daadwerkelijk beschikken over de toereikende en stabiele middelen om hun taken uit te voeren. Bij de gesprekken zal worden gezien of het verzoek om extra middelen gerechtvaardigd is in het licht van de taken die volgen uit de richtlijn.

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

De leden van de VVD-fractie willen weten of in het kader van het voorliggende wetsvoorstel er voor ambtenaren vooraf geen toestemming nodig is voor deelname aan hoorzittingen en debatten in het nationale parlement in tegenstelling tot wat nu gebruikelijk is. Is de regering bereid dit zo te regelen in dit specifieke geval?

De aangepaste richtlijn vereist dat leden van de onafhankelijke begrotingsinstellingen op uitnodiging deelnemen aan regelmatige hoorzittingen en debatten in het nationale parlement. Voor de leden die betrokken zijn bij de uitvoering van deze richtlijn van het CPB (directeur en onderdirecteuren) en de Afdeling advisering van de Raad van State (leden en/of staatsraden die over de vereiste expertise beschikken) is geen aparte toestemming benodigd voor deelname aan hoorzittingen en debatten in het nationale parlement. De regering onderschrijft het belang van contact tussen de onafhankelijke begrotingsinstellingen en het parlement.

c. Wettelijke verankering tijdige afronding voorjaarsbesluitvorming

De leden van de VVD-fractie begrijpen de opmerkingen van het CPB en de Raad van State over de besluitvorming van de Voorjaarsnota. Waarom kan dit volgens de regering niet nu worden geregeld? Wat is dan wel het moment op dat te regelen? Wat is daarvoor de planning?

De laatste jaren zijn stappen gezet om de voorjaarsbesluitvorming te vervroegen om in het 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.

De analyse van het gehele begrotings- en verantwoordingsproces heeft meer tijd nodig dan eerder voorzien. Hierover is uw Kamer voor het zomerreces geïnformeerd in de Kamerbrief over de opvolging motie Grinwis c.s. over het meenemen van het RvS-advies over het na verwerping indienen van een nieuwe begroting in de wijziging van de Comptabiliteitswet 2016. In die analyse worden de opmerkingen van het CPB en de Afdeling advisering van de Raad van State over de planning van de besluitvorming en de Voorjaarsnota meegenomen.

d. Beoordelen consistentie, samenhang en doeltreffendheid van het nationale begrotingskader

De leden van de VVD-fractie begrijpen dat er wordt aangesloten bij de Nederlandse praktijk van de Studiegroep Begrotingsruimte omdat dit goed past bij de Nederlandse institutionele context. Hoe regelen ander EU-lidstaten dit?

In het voortgangsrapport van de Commissie³⁷ staat per lidstaat omschreven op welke manier de lidstaat de richtlijn beoogt te implementeren. Op basis van deze beschikbare informatie is het niet mogelijk om te beoordelen hoe andere EU-lidstaten deze specifieke bepaling implementeren.

De leden lezen dat de exacte uitwerking van deze nieuwe taak nog moet worden ingevuld. Wanneer gaat dat gebeuren? Waaraan wordt dan gedacht?

Voorafgaand aan verkiezingen van de Tweede Kamer van de Staten-Generaal brengt de onafhankelijke Adviesgroep Studiegroep Begrotingsruimte (SBR)³⁸ 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 van de Raad van State heeft bij de afgelopen Startnota's in het kader van een 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). Met de voorgestelde invulling wordt beoogd onafhanke-

³⁷ Interim Progress Report on the implementation of Council Directive 2024/1265/EU of 29 April 2024 amending Council Directive 2011/85/EU on requirements for budgetary frameworks of the Member States

³⁸ De SBR wordt traditiegetrouw voorgezeten door de Secretaris-Generaal van het Ministerie van Financiën en bestaat verder uit hoge ambtenaren en directeurs 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.

lijkheid 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 gezien hoe dit kan worden vormgegeven.

8. Artikelsgewijze toelichting

a. Artikel I (Wijzigingen Wet Houdbare overheidsfinanciën)

i. Onderdeel A

In de memorie van toelichting staat dat artikel 2, leden vijf tot en met tien, van de Wet Hof komen te vervallen omdat deze samenhangen met de MTO, zo constateren de leden van de NSC-fractie. Kan de regering toelichten waarom deze leden niet meer relevant zijn, nu de MTO wordt vervangen door het door de Raad van de Europese Unie voor Nederland aanbevolen netto-uitgavenpad? Kan de regering in het bijzonder toelichten waarom niet opnieuw wordt voorzien in een correctiemechanisme (het verplichte herstelplan), nu enkel de sturingsvariabele MTO is vervangen door het netto-uitgavenpad?

Door het wettelijk verankeren van de Europese middellangetermijndoelstelling voor het structureel EMU-saldo (de MTO) en het bijbehorende correctiemechanisme 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 inwerkingtreding van verordening 2024/1263 in het Unierecht opgenomen. Daarbij is de MTO en de verplichting om het principe van begrotingsevenwicht in de nationale wet te verankeren vervallen. Hetzelfde geldt voor het correctiemechanisme en het bijbehorend herstelplan.

In het kader van het herziene Stabiliteits- en Groeipact hebben lidstaten budgettair-structurele plannen (hierna: plannen) voor de middellange termijn opgesteld. Deze plannen bevatten een pad voor de maximale groei van de uitgaven gedurende een aanpassingsperiode van vier of zeven jaar (uitgavenpad), en daarnaast voorgenomen structurele hervormingen en investeringen. De naleving van het uitgavenpad en de implementatie van hervormingen en investeringen worden jaarlijks gemonitord. Daartoe dienen alle lidstaten jaarlijks uiterlijk op 30 april een voortgangsrapport in.

Het uitgavenpad moet ertoe leiden dat het tekort en de schuld op de middellange termijn binnen de Europese referentiewaarden (3% bbp en 60% bbp) blijven. 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 uitgangshouding 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. De Commissie kan handhavingsmaatregelen opleggen indien een lidstaat de drempelwaarden³⁹ overschrijdt voor de afwijking van het uitgavenpad. Het is belangrijk om hierbij te vermelden dat de Europese Unie geen handhavingsmaatregelen kan aanbevelen zolang het begrotingstekort onder de 3% bbp en de

³⁹ 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.

schuld onder de 60% bbp blijft. Dit vervangt het principe van begrotingsevenwicht (incl. correctiemechanisme en herstelplan) uit Titel III van het TSCG.

Daarbij blijft artikel 126, negende lid, van het VWEU van toepassing. Wanneer de Raad overeenkomstig besluit dat er sprake is van een buitensporig tekort, stelt de Raad de aanbevelingen vast met de correctieve uitgavenpaden voor de lidstaten. De lidstaat dient binnen zes maanden hieraan effectieve opvolging te geven. Wanneer een lidstaat blijft verzuimen uitvoering te geven aan de aanbevelingen van de Raad, kan de Raad besluiten de betrokken lidstaat aan te manen binnen een voorgeschreven termijn maatregelen te treffen om het tekort te vermindere in de mate die de Raad nodig acht om de situatie te verhelpen. In dat geval kan de Raad de betrokken lidstaat verzoeken volgens een nauwkeurig tijdschema verslag uit te brengen, teneinde na te gaan welke aanpassingsmaatregelen die lidstaat heeft getroffen.

OVERIG

De leden van de VVD-fractie hebben in de Agenda van Werkend Nederland een aantal voorstellen gepresenteerd. Het lijkt deze leden logisch om een aantal daarvan te verwerken in de Wet HOF. Allereerst de inflatie. Inflatie is de sluipschutter voor de werkende middenklasse. Zij zien alles duurder worden, de lonen houden het onvoldoende bij en de overheid jaagt de inflatie aan. Die spiraal moet in de ogen van deze leden stoppen. De leden van de VVD-fractie willen daarom iets regelen voor het beteugelen van de inflatie. De overheid moet helpen de inflatie te verlagen. De inflatie in Nederland was de afgelopen tijd structureel te hoog en hoger dan in de rest van de Europese Unie en dat is naar de mening van deze leden een groot gevaar voor de portemonnee van werkend Nederland. Daar moet iets aan gebeuren. De afgelopen jaren was de overheid zelf een aanjager van de inflatie omdat zij veel extra geld heeft uitgegeven en specifieke belastingen heeft verhoogd. De leden van de VVD-fractie wil daarom vastleggen dat de overheid in tijden van hoge inflatie voortaan de inflatie moet helpen beteugelen, door minder geld uit te (laten) geven. Dit geld wil de VVD teruggeven via lagere belastingen en accijnzen die de inflatie niet verder opstuwten, maar die de gestegen kosten van het levensonderhoud voor Nederlanders compenseren. Deze leden willen weten hoe dit geregeld kan worden in de Wet HOF en of de regering bereid is om dat te regelen.

Ten tweede de koopkracht van de werkende middenklasse in Nederland. De portemonnee van de hardwerkende Nederlander is te vaak vergeten en te vaak werd er gedacht dat de middenklasse zichzelf wel kon redden. Het Haagse systeem is in de kern nivellerend en gericht op herverdeling in plaats van op het waarderen van de werkende middenklasse. Daar komt wat de leden van de VVD-fractie betreft verandering in. De leden van de VVD-fractie willen de bescherming van de portemonnee van de hardwerkende Nederlanders wettelijk verankeren. Een situatie zoals afgelopen jaren is ontstaan waarbij niet-werkenden er meer op vooruit zijn gegaan dan werkenden, mag wat deze leden betreft niet meer voorkomen. Niet omdat deze leden het mensen in een uitkering niet gunnen, maar omdat het een onrechtvaardigheidsgevoel aanwakkert dat de solidariteit onder ons stelsel vandaan trekt. Het systeem moet veranderen van nivelleren naar het belonen van werkenden. Daarom willen deze leden vastleggen dat werkenden er bij het inkomensbeleid ieder jaar in koopkracht altijd méér op vooruit gaan dan niet-werkenden. Deze leden willen weten hoe dit geregeld kan worden in de Wet HOF en of de regering bereid is dat te regelen.

Bij richtlijnimplementatie worden in de implementatieregeling geen andere regels opgenomen dan voor de implementatie noodzakelijk zijn. Gelet op de noodzaak van tijdige implementatie wordt vermeden dat in de implementatieregeling «extra» nationaal beleid wordt meegenomen.⁴⁰ Het wetsvoorstel past de Wet Hof daarom slechts aan wanneer dat nodig is om te voldoen aan de aangepaste richtlijn. De voorstellen van de VVD-fractie passen daarom niet binnen het proces van de implementatie van deze richtlijn.

De leden van de D66-fractie merken op dat het wetsvoorstel geen evaluatiebepaling bevat. Deze leden vragen de regering of de regering bereid is om, bijvoorbeeld vijf jaar na inwerkingtreding van deze wetswijziging, een evaluatie uit te voeren van de werking van de herziene Wet HOF in de praktijk, waarbij specifiek wordt ingegaan op de effectiviteit van de wettelijke verankering van de Europese begrotingsregels en de werking van de onafhankelijke begrotingsinstellingen.

In de aangepaste richtlijn is opgenomen dat de Europese Commissie uiterlijk op 31 december 2030 en vervolgens om de vijf jaar een evaluatie van de doeltreffendheid van deze richtlijn publiceert. Daarnaast brengt de Europese Commissie uiterlijk op 31 december 2025 en vervolgens om de vijf jaar een verslag uit over de stand van zaken met betrekking tot de capaciteit en taken van de onafhankelijke begrotingsinstellingen in de Europese Unie. Verder verplicht de aangepaste richtlijn dat de onafhankelijke begrotingsinstellingen worden onderworpen aan regelmatige externe evaluaties door onafhankelijke beoordelaars. De evaluatie van de Europese begrotingsregels en de werking van de onafhankelijke begrotingsinstellingen is hiermee voldoende gewaarborgd.

De Minister van Financiën,
E. Heinen

⁴⁰ Aanwijzing 9.4 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.