EUROPESE
COMMISSIE

Brussel, 17.12.2025
COM(2025) 767 final

VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

over de capaciteit en de taken van onafhankelijke begrotingsinstellingen in de EU

{SWD(2025) 417 final}

VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

over de capaciteit en de taken van onafhankelijke begrotingsinstellingen in de EU

1. INLEIDING

Richtlijn 2011/85/EU van de Raad tot vaststelling van voorschriften voor de begrotingskaders van de lidstaten[1] is in december 2011 in werking getreden. Het was een belangrijk onderdeel van het wetgevingspakket ter versterking van het economisch bestuur, ook wel het "sixpack" genoemd. De richtlijn bevat voor het eerst minimumvereisten voor begrotingskaders voor de lidstaten. Rekening houdend met de ervaringen sinds 2011, is het hele stelsel van economisch toezicht onlangs herzien, wat heeft geleid tot een hervorming van het stabiliteits- en groeipact die op 30 april 2024 in werking is getreden. In dit verband is Richtlijn 2011/85/EU van de Raad gewijzigd bij Richtlijn (EU) 2024/1265 van de Raad[2].

Bij Richtlijn 2011/85/EU waren minimumvereisten ingevoerd voor stelsels voor begrotingsboekhouding en statistische rapportage, regels en procedures voor het opstellen van prognoses voor begrotingsplanning, landspecifieke cijfermatige begrotingsregels, begrotingskaders voor de middellange termijn en mechanismen die de budgettaire betrekkingen tussen overheidsinstanties in subsectoren van de overheid reguleren. Hoewel de herziening betrekking had op al deze bepalingen, waarbij werd nagegaan of zij nog steeds relevant waren en waren begrepen en toegepast zoals beoogd, werd in de herziening ook rekening gehouden met nieuwe elementen, die de ontwikkelingen sinds 2011 weerspiegelen. Met name hebben onafhankelijke begrotingsinstellingen (IFI's) aangetoond dat zij een belangrijke rol kunnen spelen bij het onderbouwen van het debat over het begrotingsbeleid en het bevorderen van gezonde begrotingspraktijken als hun institutionele structuur sterk is en zij over voldoende middelen beschikken, en zijn de budgettaire gevolgen van de klimaatverandering steeds dringender geworden. Richtlijn (EU) 2024/1265 weerspiegelt het resultaat van de evaluatie en de onderhandelingen met de Raad en het Europees Parlement, die hebben geleid tot wijzigingen van Richtlijn 2011/85/EU, die uiterlijk op 31 december 2025 door de lidstaten in intern recht moeten zijn omgezet.

In het onlangs gewijzigde artikel 16, lid 1, punt b), van Richtlijn 2011/85/EU is bepaald dat de Commissie uiterlijk op 31 december 2025 en vervolgens om de vijf jaar verslag moet uitbrengen over de stand van zaken met betrekking tot "de capaciteit en de taken van de onafhankelijke begrotingsinstellingen in de Unie, rekening houdend met de geboekte vooruitgang sinds de inwerkingtreding van deze richtlijn en voortbouwend op de bevindingen van de databank voor begrotingsgovernance van de Commissie en overleg met betrokken belanghebbenden, met het oog op het verkennen van minimumnormen". Daartoe heeft de Commissie dit verslag en een begeleidend werkdocument van de diensten van de Commissie opgesteld met individuele factsheets met de belangrijkste feiten en kenmerken van alle 31 IFI's die momenteel in de EU zijn gevestigd, en met een samenvatting van de sterke en

[1] PB L 306 van 23.11.2011, blz. 41.

[2] Verordening (EU) 2024/1263 van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2024 en Verordening (EU) 2024/1264 van de Raad van 29 april 2024 tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1467/97 over de bespoediging en verduidelijking van de tenuitvoerlegging van de procedure bij buitensporige tekorten en Richtlijn (EU) 2024/1265 van de Raad van 29 april 2024 tot wijziging van Richtlijn 2011/85/EU betreffende voorschriften voor de begrotingskaders van de lidstaten.

zwakke punten van elke IFI. De factsheets zijn gebaseerd op informatie die door de IFI's is verstrekt voor de editie 2025 van de databank voor begrotingsgovernance van de Commissie (IFI-module), op aanvullende input die is ontvangen voor het tussentijdse voortgangsverslag[3] en op diverse bilaterale uitwisselingen met nationale autoriteiten en IFI's. In dit verslag wordt rekening gehouden met de informatie die medio oktober 2025 beschikbaar was, met inbegrip van de tot dan toe vastgestelde nationale wetgeving. Het bevat algemene conclusies die zijn getrokken uit de informatie in de factsheets.

Het doel van dit verslag is de balans op te maken van de taken en de capaciteit van de IFI's in de EU, teneinde wederzijds leren en de toekomstige ontwikkeling van IFI's te vergemakkelijken. De informatie in dit verslag zal ook dienen als basis voor het vergelijken van de follow-up-inventarisaties. Zoals reeds opgemerkt, wordt de Commissie in de richtlijn verzocht om de vijf jaar verslag uit te brengen over de taken en de capaciteit van de IFI. Dit zal niet in de laatste plaats nuttige inzichten opleveren om te beoordelen in hoeverre IFI's in staat zijn de taken uit te voeren die vanaf 2032 verplicht zullen worden overeenkomstig de bepalingen van Verordening (EU) 2024/1263 van het stabiliteits- en groeipact[4].

Dit verslag heeft niet tot doel de conformiteit van de nationale bepalingen met de gewijzigde richtlijn te beoordelen. Een dergelijke beoordeling zal worden uitgevoerd na het verstrijken van de omzettingstermijn overeenkomstig het EU-recht.

Het verslag is gestructureerd als volgt. In het volgende deel wordt een kort overzicht gegeven van de ontwikkelingen sinds de inwerkingtreding van de oorspronkelijke richtlijn in 2011. In de volgende twee punten wordt een overzicht gegeven van de huidige stand van zaken met betrekking tot respectievelijk de taken en de capaciteit van de IFI's in de EU. Dit laatste punt heeft op haar beurt betrekking op de middelen, de onafhankelijkheid en de communicatieactiviteiten van de IFI's. In het laatste deel van het verslag worden de belangrijkste bevindingen samengevat.

2. TAKEN EN CAPACITEIT VAN DE IFI'S IN DE EU

2.1 Ontwikkelingen sinds de inwerkingtreding van Richtlijn 2011/85/EU

Het evoluerende rechtskader voor IFI's[5] is ongetwijfeld een van de drijvende krachten geweest achter de sterke stijging van het aantal IFI's in de EU in het afgelopen anderhalf decennium. In figuur 1 is te zien dat in de jaren na de wereldwijde financiële crisis en de daarop volgende nieuwe EU-wetgeving, met name Verordening (EU) nr. 473/2013, een groot aantal nieuwe IFI's is opgericht. Voordien bestond er in de EU slechts een handvol IFI's,

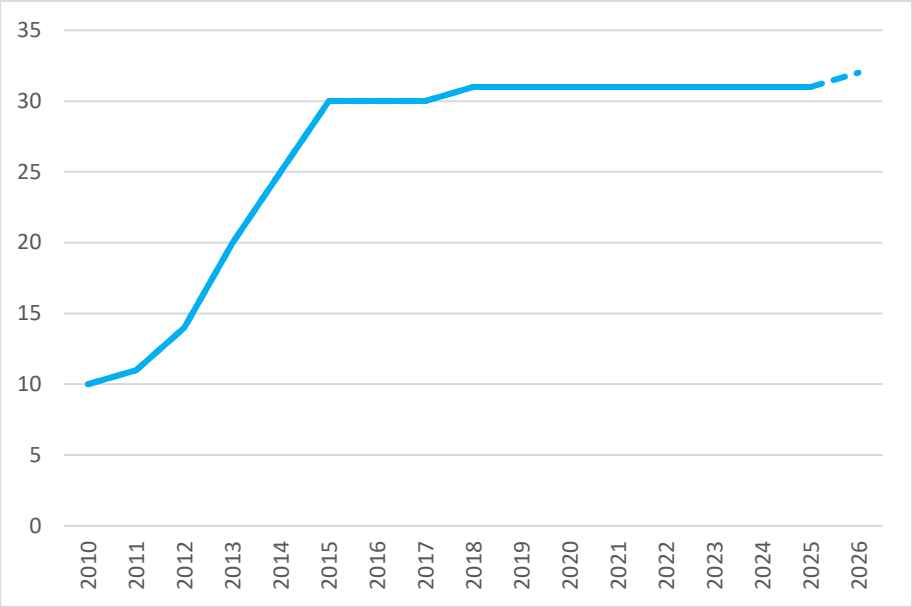
[3] Tussentijds voortgangsverslag inzake de uitvoering van Richtlijn (EU) 2024/1265 van de Raad van 29 april 2024 tot wijziging van Richtlijn 2011/85/EU betreffende voorschriften voor de begrotingskaders van de lidstaten.

[4] Artikelen 11 en 15 van Verordening (EU) 2024/1263 van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2024 betreffende de doeltreffende coördinatie van het economisch beleid en betreffende het multilaterale begrotingstoezicht en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1466/97 van de Raad.

[5] Naast Richtlijn 2011/85/EU tot vaststelling van voorschriften voor de begrotingskaders van de lidstaten omvat dit kader Verordening (EU) nr. 473/2013 betreffende gemeenschappelijke voorschriften voor het monitoren en beoordelen van ontwerpbegrotingsplannen en voor het garanderen van de correctie van buitensporige tekorten van de lidstaten van de eurozone. Buiten het rechtskader van de EU bevat het Verdrag inzake stabiliteit, coördinatie en bestuur in de economische en monetaire unie, een intergouvernementele overeenkomst die in maart 2012 is ondertekend, ook bepalingen die van invloed zijn op de IFI's in de meeste lidstaten, met name in titel III, waarin het zogeheten "begrotingspact" is vastgelegd. Met de hervorming van 2024 is het begrotingspact in het EU-recht opgenomen.

waarvan sommige een lange geschiedenis hadden, zoals WIFO in Oostenrijk, het CPB in Nederland, de Deense Economische Raden in Denemarken en het Federaal Planbureau in België[6,7]. Meer recentelijk zijn IFI's opgericht in lidstaten die geen deel uitmaken van de eurozone, waaronder Tsjechië en Polen. De meest recente IFI die zal worden opgericht, is de Poolse begrotingsraad, die naar verwachting op 1 januari 2026 operationeel zal worden. Dit brengt het totale aantal IFI's in de EU op 32[8].

Figuur 1. Het aantal IFI's in de EU sinds 2010



Bron: Europese Commissie, databank voor begrotingsgovernance (editie 2025)
N.B. Polen zal naar verwachting vanaf 2026 over een operationeel IFI beschikken.

Vijf lidstaten hebben gekozen voor twee IFI's, elk met specifieke IFI-taken[9]. In alle vijf gevallen is een van de twee IFI's een reeds lang bestaande instelling met een traditie van macro-economische prognoses. Bij de invoering van IFI's in het nationale begrotingskader achtten die lidstaten het efficiënt om deze instellingen te laten blijven zorgen voor de taak om de macro-economische prognoses op te stellen die aan de begrotingsplannen van de regering ten grondslag liggen, en om een andere instelling te laten zorgen voor de andere uit de EU-wetgeving voortvloeiende taak van de IFI's, namelijk toezicht houden op de naleving van de begrotingsregels, alsook, mogelijk, voor andere taken van de IFI's, zoals het beoordelen van de houdbaarheid op lange termijn of de kostenberekening van de begroting. De wijzigingen van Richtlijn 2011/85/EU staan uitdrukkelijk toe dat een lidstaat meer dan één IFI heeft, om rekening te houden met specifieke nationale contexten zoals deze. Dergelijke oplossingen

[6] Zie bijlage 1 voor de volledige naam van de IFI's.
[7] In de meeste gevallen hebben deze instellingen een ruimer mandaat dan de typische IFI, aangezien zij zijn opgezet voordat de oprichting van IFI's van start ging.
[8] Dit aantal omvat instellingen die ten minste een van de IFI-taken hebben die in de EU-wetgeving zijn opgenomen en die ook voldoen aan de basiscriteria voor onafhankelijkheid. Sommige lidstaten hebben ook andere instellingen met taken die vergelijkbaar zijn met die van IFI's, zoals parlementaire begrotingsbureaus, zonder dat deze instellingen een van de formele IFI-taken uitvoeren (bv. Oostenrijk, Griekenland en Portugal).
[9] Deze vijf lidstaten zijn België, Luxemburg, Nederland, Oostenrijk en Slovenië.

kunnen echter de ambitie bemoeilijken om een IFI-identiteit te creëren, waarbij één instelling duidelijk door het grote publiek kan worden beschouwd als de waakhond van het nationale begrotingsbeleid[10].

Er is ook een groep IFI's die verbonden zijn aan of ingebed zijn in een moederinstelling, zoals de nationale rekenkamer (Finland, Frankrijk en Litouwen), of waarbij de rol van IFI is toegewezen aan een instelling die ook andere, niet-IFI-taken heeft (bv. Oostenrijk/WIFO, Denemarken, Nederland/CPB en RvS, Luxemburg/STATEC, Slovenië/IMAD). Via dergelijke oplossingen kan een IFI een beroep doen op bestaande deskundigheid of de gevestigde geloofwaardigheid van een bestaande instelling "lenen" en een zekere mate van begrotingsbescherming genieten. Dit brengt echter opnieuw het risico met zich mee dat de specifieke rol van de IFI minder duidelijk wordt, wat de communicatie met het grote publiek over fiscale aangelegenheden zou kunnen bemoeilijken.

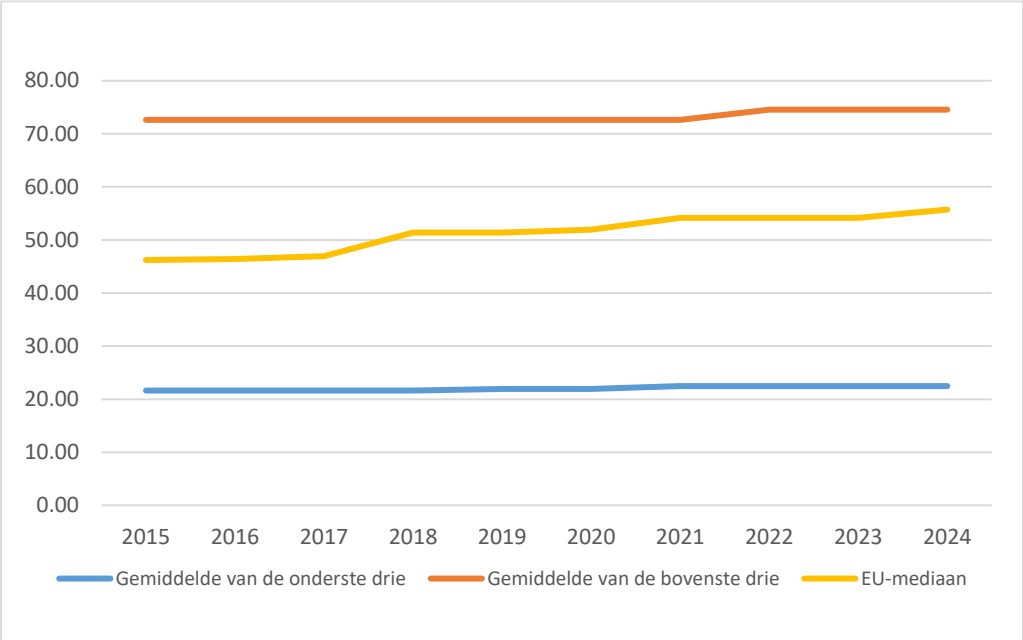
Aangezien nationale begrotingskaders de specifieke nationale institutionele kenmerken en tradities moeten kunnen weerspiegelen, verplicht de EU-wetgeving inzake IFI's niet tot uniformiteit, maar biedt zij ruimte voor landspecifieke keuzes en een zekere mate van flexibiliteit met betrekking tot de exacte interpretatie of de praktische uitvoering van sommige bepalingen. Dit heeft geleid tot relatief grote verschillen tussen de IFI's in de EU. In de volgende punten wordt een kort overzicht gegeven van de huidige situatie met betrekking tot enkele van de belangrijkste kenmerken van IFI's.

2.2 De reikwijdte van de IFI-taken in de EU

De grote verschillen tussen de IFI's in de EU zijn duidelijk zichtbaar in de reikwijdte van hun taken, of het nu gaat om de taken die zij daadwerkelijk uitvoeren of om hun wettelijke mandaten. Deze diversiteit zou het gevolg kunnen zijn van het feit dat de EU-wetgeving tot de recente herziening van het rechtskader slechts een relatief beperkt mandaat voor "onafhankelijke instanties" vereiste, dat voornamelijk betrekking had op het opstellen of bekrachtigen van macro-economische prognoses (voor de eurozone) en het toezicht op de naleving van de nationale begrotingsregels. Pas na de wijzigingen van Richtlijn 2011/85/EU werden deze taken in alle EU-lidstaten als IFI-taken vastgesteld en werden andere taken toegevoegd. Als gevolg daarvan achtten sommige lidstaten het voldoende om alleen van hun IFI te eisen dat zij dit beperkte mandaat vervullen, terwijl andere het mandaat uitbreidden of de IFI's ten minste de vrijheid en de middelen gaven om dit te doen. Dit komt tot uiting in de SIFI-index, een index op basis van gegevens die de Commissie bij de IFI's in de EU heeft verzameld voor de jaarlijkse enquête van de databank voor begrotingsgovernance (figuur 2). De index meet de omvang van de taken van de IFI, gewogen naar de intensiteit waarmee zij worden uitgevoerd en de juridische kracht van hun mandaat. Het is dus geen indicator voor hoe efficiënt of onafhankelijk zij zijn of welke invloed zij hebben op het begrotingsbeleid. Zoals te verwachten is, vertoont de algemene index in de loop der tijd een hoge mate van stabiliteit, hoewel de index van enkele IFI's de afgelopen jaren is gestegen.

[10] In overweging 14 van Richtlijn (EU) 2024/1265 staat dan ook dat "[b]uitensporige institutionele versnippering van toezichtstaken moet worden vermeden".

Figuur 2. Variatie in de reikwijdte van IFI-activiteiten (SIFI-index)



Bron: Europese Commissie, databank voor begrotingsgovernance (editie 2025)
N.B. De hoogst mogelijke waarde van de SIFI-index is 100.

Vijf IFI's meldden dat zij de onderliggende **macro-economische prognoses** voor de begrotingsplannen van hun respectieve lidstaten opstellen. Nog eens 14 IFI's meldden dat zij dergelijke prognoses zelf goedkeuren of via een comité dat aan hun IFI is verbonden of waarin zij stemrecht hebben. Twee lidstaten van de eurozone meldden dat hun IFI's alleen dergelijke prognoses beoordelen (Finland en Frankrijk), terwijl de IFI's in de meeste lidstaten buiten de eurozone meldden tot nu toe weinig tot geen betrokkenheid te hebben gehad bij de voorbereiding of beoordeling van de macro-economische prognoses.

De IFI's zijn iets minder betrokken bij **begrotingsprognoses**: ongeveer de helft van de IFI's meldt dat zij begrotingsprognoses goedkeuren of beoordelen voordat de begrotingsplannen door het parlement worden goedgekeurd. Dit betekent niet dat deze IFI's hun beoordelingen baseren op een volwaardige eigen begrotingsprognose, aangezien de meeste dit niet doen, noch dat geen van de andere IFI's hun eigen begrotingsprognoses opstelt, aangezien sommige IFI's dit wel doen. Slechts een handvol IFI's baseert hun beoordelingen op **kwantitatieve beleidskosten** (bv. Oostenrijk (FISK), België (FPB), Italië en Nederland (CPB)).

Alle lidstaten behalve Polen meldden dat zij een IFI hebben met een mandaat om achteraf **toezicht te houden op de naleving van de nationale begrotingsregels**, wat een kernactiviteit van de IFI's is, terwijl bijna evenveel lidstaten meldden dat zij ook een mandaat hebben om vooraf toezicht te houden op de naleving.

Iets meer dan de helft van de IFI's meldde dat zij een of andere vorm van **duurzaamheidsanalyse op lange termijn** uitvoeren, waarbij de meeste verklaarden dat deze taak expliciet deel uitmaakt van hun mandaat. Aangezien duurzaamheidsanalyses een relatief hulpbronnenintensieve activiteit zijn en vaak worden uitgevoerd naast de andere bovengenoemde taken, hebben in de eerste plaats de beter toegeruste IFI's gemeld dat zij deze taak uitvoeren, bv. IFI's in Oostenrijk (WIFO), België (FPB), Spanje, Italië, Nederland (CPB), Portugal en Slowakije. Niettemin meldden enkele kleinere IFI's dat zij in verschillende mate

actief waren op dit gebied, bijvoorbeeld IFI's in Oostenrijk (FISK), Tsjechië, Ierland, Litouwen, Letland en Slovenië (FC). Degene die geen activiteit op het gebied van duurzaamheid op lange termijn meldden, waren bijna allemaal relatief klein.

Wat de betrokkenheid van IFI's bij de eerste ronde van **nationale budgettair-structurele plannen voor de middellange termijn** betreft, is het beeld uiteenlopend, wat mogelijk het gevolg is van het feit dat de lidstaten tot eind 2025 de tijd hebben om de wijzigingen van Richtlijn 2011/85/EU om te zetten en beperkte tijd hebben gehad om het nieuwe EU-kader voor budgettaire governance onder controle te krijgen. Bovendien zullen de lidstaten, zoals reeds vermeld, pas vanaf 1 mei 2032 wettelijk verplicht zijn de IFI's erbij te betrekken. Niettemin meldde ongeveer de helft van de lidstaten dat zij ten minste één IFI op de een of andere manier bij de eerste ronde van de budgettair-structurele plannen voor de middellange termijn hebben betrokken, voornamelijk doordat zij de macro-economische prognoses die aan het plan ten grondslag liggen, hebben bekrachtigd (of in sommige gevallen hebben opgesteld). Sommige IFI's hebben hun eigen beoordeling van de plannen uitgebracht, zelfs zonder formeel daartoe te zijn belast.

Evenzo is het, aangezien de **beoordeling van de consistentie, samenhang en doeltreffendheid van het nationale begrotingskader** pas na de wijziging van Richtlijn 2011/85/EU een verplichte taak werd, niet verwonderlijk dat slechts een beperkt aantal IFI's meldde op dit gebied actief te zijn en vaak slechts in beperkte mate zonder een alomvattende analyse van het kader als geheel uit te voeren.

2.3 De capaciteit van de IFI's in de EU

2.3.1 Financiële middelen en personeel

De omvang van de financiële middelen die aan de IFI's ter beschikking worden gesteld, verschilt aanzienlijk tussen de IFI's. De laagste **begrotingskredieten** die voor 2024 werden gerapporteerd, bedroegen 100 000 EUR (Luxemburg/CNFP), terwijl sommige op zichzelf staande IFI's aanzienlijk hogere begrotingen meldden (ongeveer 11 miljoen EUR in Spanje)[11]. Het mediane budget op basis van de IFI's die hun eigen budget konden vaststellen, bedroeg ongeveer 900 000 EUR. Drie IFI's konden geen bedrag aangeven omdat de financiering van hun activiteiten naar verluidt afkomstig was uit de totale begroting van een moederinstelling, waarover zij weinig controle hadden (België/SPBR, Frankrijk en Nederland/RvS). Het brede scala aan begrotingskredieten weerspiegelt voornamelijk de variërende omvang van het technische personeel van de IFI's, maar ook een aantal andere institutionele kenmerken die hieronder nader worden beschreven[12].

Het **personeelsbestand** van de IFI's varieert van ongeveer één voltijdequivalent in Duitsland[13] tot 67 in Spanje. De mediane personeelsbezetting bedraagt 6,5 personeelsleden, terwijl de twee middenkwartielen tussen de 4 en 20 personeelsleden besloegen[14]. Als maatstaf

[11] Sommige van de grootste instellingen, die mandaten hebben die verder gaan dan IFI-taken, rapporteren vaak de begrotingskredieten van de gehele instelling, wat vergelijkingen met kleinere IFI's bemoeilijkt.

[12] Bij het vergelijken van de begrotingen van de IFI's moet er ook rekening mee worden gehouden dat de loonniveaus per lidstaat verschillen.

[13] Hier worden de taken en personeelsbehoeften voor de goedkeuring van de macro-economische prognoses gedekt door één institutioneel lid van de IFI, de gezamenlijke groep economische prognoses.

[14] Voor de grotere instellingen die ook niet-IFI-taken uitvoeren, was het gerapporteerde aantal personeelsleden vaak het resultaat van een raming van het voltijdequivalent dat aan IFI-taken werd besteed, waardoor een element van subjectiviteit werd ingevoerd, of werd het totale aantal personeelsleden gerapporteerd zonder

voor de analysecapaciteit van IFI's bedroeg het mediane aantal economen en juridische deskundigen vier personen, die gemiddeld ongeveer twee derde van het totale personeelsbestand uitmaakten[15].

Hoewel deze cijfers een algemeen beeld geven, moeten zij met de nodige voorzichtigheid worden geïnterpreteerd in het licht van een aantal **landspecifieke factoren**. Zo gaf meer dan de helft van alle IFI's aan in verschillende mate materiële bijstand van andere instellingen te ontvangen. Dit gebeurt vaak in de vorm van gemeenschappelijke diensten zoals IT, personele middelen en communicatie, of in de vorm van het ter beschikking stellen van lokalen of het detacheren van personeel. Bovendien omvatten de gerapporteerde cijfers in enkele gevallen niet de personele middelen die werden verstrekt via de aangehechte comités die tot taak hadden de macro-economische prognoses te bekrachtigen (Duitsland en Slowakije).

In het geval van een aantal IFI's waren hun begrotingskredieten te hoog voor de beschikbare middelen, aangezien zij vaak gebaseerd waren op een theoretisch aantal posten bij de IFI, die niet altijd werden bezet. Dit betekende dat de IFI in werkelijkheid minder gebruikte dan haar toegewezen begroting, soms aanzienlijk minder. De IFI's hebben om een aantal redenen moeite gehad om posten op te vullen. De betrokken IFI's maakten vaak melding van salarisgerelateerde redenen en verklaarden dat zij niet in staat waren de salarisniveaus van hun personeel vast te stellen, maar in plaats daarvan de vaste salarisschalen voor ambtenaren moesten volgen, waardoor het moeilijk was om kandidaten met een geschikt profiel aan te trekken en te behouden. Een andere reden hield verband met omslachtige administratieve procedures die de aanwervingsprocedures vertraagden, waardoor de pool van in aanmerking komende kandidaten werd beperkt.

Zeer weinig lidstaten hebben gemeld dat zij over wettelijke bescherming beschikken om **stabiele financiering** voor IFI's te waarborgen. Eén lidstaat had een wet ingevoerd die voorschrijft dat de IFI-kredieten aan de inflatie moeten worden gekoppeld (Malta). Een andere lidstaat vereiste dat de IFI-financiering toereikend moest zijn om een bepaald aantal IFI-activiteiten te dekken (Letland). In een andere lidstaat was er wetgeving die bepaalde dat begrotingskredieten van de staat alleen in naar behoren gemotiveerde uitzonderlijke omstandigheden mogen worden verlaagd (Portugal). In andere lidstaten bestaan gevestigde praktijken waarmee soortgelijke doelstellingen worden nagestreefd als hierboven beschreven (bv. in Oostenrijk), maar deze zijn niet in de wet verankerd.

2.3.2 Onafhankelijkheid

Het vermogen van een IFI om het begrotingsbeleid te beïnvloeden, houdt niet alleen verband met haar begrotingsmiddelen of het aantal gekwalificeerde personeelsleden (zie vorige punt), maar ook met de onafhankelijkheid van de instelling. Als een IFI niet als onafhankelijk wordt beschouwd, bestaat het risico dat haar analyses en meningen als bevooroordeeld worden beschouwd en vervolgens minder aandacht krijgen in de discussies. Er is niet één beste manier om de onafhankelijkheid van een IFI te meten. Belangrijke institutionele kenmerken in combinatie met indicatoren betreffende het vermogen van de IFI om in de praktijk binnen

aandacht te besteden aan het IFI-deel, wat resulteerde in (veel) hogere personeelsaantallen dan voor de Spaanse IFI.

[15] Met inbegrip van managers, die vaak ook analytisch werk verrichten, stijgt de mediaan tot 5 en het gemiddelde aandeel van het totale personeelsbestand tot ongeveer 80 %. Voor sommige kleinere IFI's vertegenwoordigden economen en juridische deskundigen slechts 25-40 % van het totale personeelsbestand (ongeveer 50 % met inbegrip van managers), waardoor hun capaciteit verder werd beperkt. Andere categorieën zijn administratief en ander personeel.

haar bevoegdheden vrij op te treden en te communiceren, kunnen echter veel van de belangrijkste aspecten voor het waarborgen van onafhankelijkheid omvatten[16].

Een eerste verdedigingslinie tegen ongepaste inmenging is wetgeving die IFI's verbiedt **instructies** van wie dan ook te **aanvaarden**. Ongeveer de helft van de IFI's in de EU valt onder dergelijke bepalingen. Nog een derde heeft meer algemene verwijzingen in de wetgeving naar de onafhankelijkheid van de instelling. Aangezien de wijziging van Richtlijn 2011/85/EU uitdrukkelijk een verplichting bevat om IFI's te verbieden instructies te aanvaarden, zullen de lidstaten die nog geen specifieke bepaling in die zin hebben ingevoerd, dat moeten doen.

Een ander criterium, dat tot doel heeft ervoor te zorgen dat geschikte personen worden benoemd om de IFI te leiden, hetzij als hoofd van de instelling, hetzij als lid van de leiding ervan[17], is te beschikken over **transparante benoemingsprocedures** en adequate vereisten inzake vakbekwaamheid. De meeste IFI's beschikken over benoemingsprocedures die op de wet zijn gebaseerd, hoewel vertegenwoordigers van de regering, met name van het Ministerie van Financiën, vaak een sterke invloed hebben op de benoemingsprocedure, met een zeker risico op partijdigheid. In Portugal en Griekenland zijn de benoemingsprocedures gebaseerd op een bredere groep belanghebbenden, waarbij de voorzitter van de Rekenkamer en de gouverneur van de centrale bank betrokken zijn. In Ierland wordt een openbaar vergelijkend onderzoek aangekondigd, waarna een shortlist wordt opgesteld door een selectiecomité, bestaande uit onder meer de zittende voorzitter van de IFI en een externe belanghebbende. In Italië worden de kandidaten gekozen uit een lijst van tien personen, die door de begrotingscommissies van beide kamers van het parlement op de shortlist worden geplaatst, waarbij een tweederdemeerderheid vereist is.

Wat de **vereisten inzake beroepsbekwaamheid** betreft, beschikken bijna alle IFI's over regels of wetgeving waarin de vereiste kwalificaties en ervaring worden gespecificeerd die nodig zijn om een leidinggevende functie te vervullen, vaak met de nadruk op deskundigheid op het gebied van economie en overheidsfinanciën. Er zijn echter ook gevallen waarin de beroepsvereisten in algemenere bewoordingen zijn geformuleerd (met name in instellingen die ook niet-IFI-taken hebben) of waarin criteria worden gebruikt die de kandidatenpool onnodig kunnen beperken, zoals een vereiste om onderdaan van de betrokken lidstaat te zijn. In het geval van enkele IFI's bestaan er geen expliciete vereisten inzake beroepsbekwaamheid, hoewel de leiding in werkelijkheid zeer goed gekwalificeerd is.

Een essentiële garantie voor de onafhankelijkheid van IFI's is hun vermogen om **vrijelijk te communiceren** (meer praktische aspecten van dit criterium worden overigens in het volgende punt besproken). IFI's in alle lidstaten behalve Frankrijk (waarvan de IFI alleen adviezen over een bepaalde lijst van begrotingswetten kan publiceren) hebben een formeel recht op vrije communicatie. Een even belangrijke waarborg betreft het **recht** van de IFI's **op toegang tot informatie** en de toepassing van dit recht in de praktijk. Ongeveer driekwart van de IFI's

[16] De middelen waarover een IFI beschikt, dragen ook bij tot haar onafhankelijkheid, aangezien zij de grenzen bepalen van wat zij kan doen. Ook de erkenning als belangrijke speler in het debat over het begrotingsbeleid door met succes contact te leggen met belanghebbenden (het onderwerp van punt 2.3.3) heeft gevolgen voor de onafhankelijkheid ervan. Samen vormen deze elementen de capaciteit van de IFI.

[17] De meeste IFI's hebben een structuur die gebaseerd is op een raad met een voorzitter en enkele leden, die door een secretariaat met technische deskundigen worden gedetacheerd om de raad bij te staan bij het opstellen van analyses en verslagen enz. Er bestaan echter uitzonderingen, bv. de AIReF in Spanje, die wordt geleid door een eenmansvoorzitterschap, ondersteund door een uitvoerend comité van de hoofden van de vier afdelingen van de AIReF.

heeft wettelijk recht op toegang tot de informatie die zij nodig hebben om hun taken uit te voeren. Andere IFI's hebben dit recht vastgelegd in formele overeenkomsten. In het geval van een klein aantal IFI's is dit recht noch bij wet, noch in een formele overeenkomst vastgelegd. De ervaring leert echter dat een formeel recht in de praktijk geenszins een tijdige en volledige toegang tot informatie garandeert. Om dit aan te pakken, hebben sommige IFI's memoranda van overeenstemming of soortgelijke overeenkomsten ondertekend waarin de inhoud, het tijdschema en de vorm van de te verstrekken informatie worden gespecificeerd. Toch doen zich nog steeds problemen voor, vaak in verband met begrotingsgegevens en informatie over begrotingsmaatregelen die in begrotingen en overheidsplannen zijn opgenomen.

Om ervoor te zorgen dat de besprekingen over het begrotingsbeleid goed geïnformeerd zijn en om de rol van de IFI's in dergelijke besprekingen te versterken, is het belangrijk dat de IFI's een permanente **dialoog** aangaan **met de regering** over cruciale kwesties op het gebied van het begrotingsbeleid. Dit kan spontaan gebeuren of worden aangemoedigd door een wettelijke verplichting voor de autoriteiten om de verschillende beoordelingen en adviezen van de IFI na te leven of uit te leggen waarom zij niet van plan zijn dit te doen; dit "pas toe of leg uit"-beginsel is nu opgenomen in Richtlijn 2011/85/EU en moet uiterlijk in 2026 in intern recht zijn omgezet. In de meeste lidstaten is het "pas toe of leg uit"-beginsel tot nu toe alleen echt toegepast met betrekking tot het correctiemechanisme, d.w.z. wanneer wordt vastgesteld dat een lidstaat een begrotingsregel niet heeft nageleefd[18]. Het is over het algemeen minder gebruikelijk dat de autoriteiten een dergelijke wettelijke verplichting hebben met betrekking tot andere beoordelingen en adviezen van IFI's. In sommige lidstaten, met name die waar de IFI al geruime tijd een instelling is (bv. Denemarken en Nederland/CPB), is het een gevestigde traditie dat de regering reageert op de beoordelingen van de IFI, ook op fiscaal gebied, zelfs zonder een wettelijke verplichting daartoe. Omgekeerd garandeert het bestaan van een wettelijke verplichting op zich geen zinvolle reactie of brede berichtgeving in de media over eventuele interacties tussen de IFI en de regering.

Een andere belangrijke belanghebbende voor IFI's is **het nationale parlement**. Door bijeen te komen met wetgevers en hun vragen over het begrotingsbeleid te beantwoorden, kunnen IFI's mogelijk worden gezien als neutrale arbiters op het gebied van begrotingskwesties en de gelegenheid krijgen hun standpunten kenbaar te maken. Hoewel de meeste lidstaten gewoonlijk IFI's uitnodigen voor hoorzittingen, hebben slechts enkele lidstaten een daadwerkelijke wettelijke verplichting om dit te doen, maar in de meeste gevallen gebeurt dit toch. In 2024 is ongeveer een derde van alle IFI's ten minste vier keer in het parlement verschenen. Een kwart werd daarentegen helemaal niet uitgenodigd. De praktijk van IFI's om parlementaire vragen te beantwoorden is niet erg wijdverbreid in de EU. De helft van de IFI's heeft zich in 2024 helemaal niet met deze activiteit beziggehouden, terwijl slechts een handvol dit meer dan vier keer heeft gedaan.

Ten slotte kunnen IFI's hun onafhankelijkheid versterken door regelmatig **externe evaluaties** door onafhankelijke beoordelaars te laten uitvoeren. Externe evaluaties leiden gewoonlijk tot aanbevelingen voor zowel de IFI's als de autoriteiten over de wijze waarop de organisatie, het werk en het effect van de IFI kunnen worden verbeterd. Hoewel deze praktijk tot dusver niet erg wijdverbreid is geweest in de EU en ongeveer twee derde van de IFI's nooit een dergelijke evaluatie heeft ondergaan, stelt de gewijzigde richtlijn dergelijke evaluaties in de toekomst verplicht. Momenteel zijn evaluaties, wanneer ze worden uitgevoerd, meestal vrijwillig. Wanneer er sprake is van een rechtskader of langdurige ervaring met evaluaties, worden deze

[18] Dit vloeit voort uit een verplichting die is vastgelegd in het begrotingspact. Zie voetnoot 5.

doorgaans met passende tussenpozen uitgevoerd, namelijk om de 4-6 jaar (bv. Litouwen en Ierland).

2.3.3 Communicatie

Een derde aspect dat ten grondslag ligt aan de capaciteit (en onafhankelijkheid) van IFI's is hun vermogen om in de praktijk een breed publiek te bereiken en bijgevolg bij de belangrijkste belanghebbenden — waaronder het grote publiek — een reputatie van technische deskundigheid en onpartijdigheid op te bouwen en zich tot een onmisbaar referentiepunt in de besprekingen over het begrotingsbeleid te maken. IFI's die belang hechten aan externe communicatie, die gebruikmaken van een reeks netten en kanalen om hun boodschappen over te brengen en die hun communicatiestrategie actief aanpassen op basis van de impact ervan, zijn veeleer geneigd hun stempel te drukken op de besprekingen over het begrotingsbeleid dan meer passieve instellingen. Kleinere IFI's kunnen moeilijkheden ondervinden bij de ontwikkeling van dergelijke communicatieactiviteiten.

Wat communicatie in meer formele zin betreft, heeft ongeveer een derde van de IFI's een specifieke **communicatiestrategie** en kent twee derde de voorzitter een **formele rol op het gebied van externe communicatie** toe. In de praktijk is een van de meest voorkomende middelen voor externe communicatie dat het hoofd van de IFI wordt **geïnterviewd op reguliere televisie, radio of in dagbladen**. Driekwart van de IFI's meldde dat er in 2024 regelmatig interviews hadden plaatsgevonden, waarvan sommige verband hielden met de publicatie van IFI-adviezen/-aanbevelingen. Een vergelijkbaar percentage van de IFI's meldde ook **persartikelen** (opiniestukken enz.) te publiceren in de reguliere binnenlandse media. Een ander gangbaar communicatiemiddel was persberichten, waarbij de helft van de IFI's meldde dat zij in 2024 ten minste zeven persberichten[19] hadden uitgebracht en nog eens een kwart ten minste vier. **Persconferenties** kwamen minder vaak voor: in 2024 hield slechts een derde van de IFI's er ten minste drie, een derde slechts een of twee en een derde helemaal geen.

Ongeveer de helft van de IFI's gaf aan ten minste één deeltijds **personeelslid** te hebben dat **gespecialiseerd** is **in externe communicatie**. Het wekt geen verbazing dat de grootste instellingen (Oostenrijk/WIFO, België/FPB, Spanje, Italië, Luxemburg/STATEC, Nederland/CPB, Portugal, Slovenië/IMAD en Slowakije) of de instellingen die deel uitmaken van grotere instellingen (Finland, Litouwen en Nederland/RvS) betere toegang hadden tot gespecialiseerd communicatiepersoneel dan kleinere instellingen die, op enkele uitzonderingen na, over het algemeen geen communicatiespecialisten hadden. Meer dan driekwart van de IFI's had ten minste één **socialemedia-account**. IFI's zonder aanwezigheid op sociale media waren doorgaans ook degenen die het minst geneigd waren persconferenties of **conferenties** in het algemeen te organiseren of deel te nemen aan conferenties die door anderen werden georganiseerd. Dezelfde IFI's waren ook geneigd hun **media-impact** op geen enkele wijze te volgen, in tegenstelling tot twee derde van de IFI's, die meldden dat zij verschillende niveaus van tracering uitvoerden.

3. CONCLUSIE

Toen in 2011 in de nasleep van de financiële crisis EU-wetgeving werd ingevoerd die van invloed was op de IFI's, beschikten slechts zo'n twaalf lidstaten over IFI's en in verschillende

[19] Met inbegrip van grotere instellingen die ook niet-IFI-taken hebben, wat betekent dat niet alle persberichten noodzakelijkerwijs verband hielden met IFI-aangelegenheden.

gevallen waren de taken van die IFI's nog niet volledig vastgesteld. In 2018 was een groot aantal aanvullende IFI's opgericht en vanaf nu beschikken alle lidstaten over een IFI (of zullen zij dat binnenkort hebben) (de Poolse IFI zal vanaf 1 januari 2026 operationeel zijn). Bovendien zijn veel IFI's sinds 2011 vanwege de kwaliteit van hun analyses belangrijke actoren geworden in de besprekingen over het nationale begrotingsbeleid.

Om de verschillende administratieve tradities in de lidstaten te eerbiedigen en nationale verantwoordelijkheid aan te moedigen, bood de EU-wetgeving de lidstaten aanzienlijke speelruimte om te beslissen hoe zij de verschillende bepalingen, die hoe dan ook meestal alleen betrekking hadden op de lidstaten van de eurozone, zouden uitvoeren. Dit heeft geleid tot grote verschillen tussen de IFI's in de EU, die het duidelijkst tot uiting komen in de reikwijdte van de hun toegewezen taken en de hun toegewezen middelen om die uit te voeren. Er bestaan ook grote verschillen tussen de IFI's in de EU met betrekking tot onafhankelijkheidswaarborgen, zoals wettelijke bescherming tegen inmenging van buitenaf en het praktische vermogen van IFI's om geschikt personeel aan te trekken en tijdig alle informatie te verkrijgen die zij nodig hebben. Een vergelijkbare diversiteit blijkt ook uit het vermogen van IFI's om verscheidene belanghebbenden en het grote publiek te bereiken, waarbij grotere instellingen over het algemeen over uitgebreidere communicatiemiddelen beschikken.

Instellingen die reeds vóór de inwerkingtreding van de IFI-wetgeving waren opgericht, werken doorgaans vaker volgens vaste praktijken en ongeschreven regels dan recenter opgerichte IFI's. Hoewel dit wijst op een hoge mate van nationale verantwoordelijkheid, hebben de wijzigingen van Richtlijn 2011/85/EU uiteindelijk tot doel deze praktijken formeel in de nationale wetgeving te verankeren om een betere bescherming te bieden.

De ervaring heeft ook geleerd dat het mogelijk is om in relatief korte tijd aanzienlijke vooruitgang te boeken. Uit voorbeelden in Spanje, Ierland en Portugal blijkt dat IFI's, als zij de juiste randvoorwaarden krijgen, zich relatief snel kunnen vestigen als sterke actoren in de discussies over het begrotingsbeleid.

Het niveau van de financiële en personele middelen die aan IFI's worden toegewezen, is ook van grote invloed gebleken op wat een IFI kan doen. Dit heeft niet alleen betrekking op het aantal taken dat de IFI's kunnen vervullen, maar ook op de vraag hoe grondig zij deze taken kunnen uitvoeren en hoeveel zij kunnen investeren in de cruciale taak om de IFI-boodschappen over te brengen aan de belangrijkste belanghebbenden en het grote publiek. Nu met de wijzigingen van Richtlijn 2011/85/EU nieuwe taken en strengere waarborgen voor onafhankelijkheid zijn ingevoerd, zal het in de toekomst des te belangrijker zijn ervoor te zorgen dat de IFI's over voldoende middelen beschikken waarover zij volledige controle hebben.

De in dit verslag verstrekte informatie en analyse, die in de toekomst bij soortgelijke inventarisaties zullen worden geactualiseerd, dienen als basis om te beoordelen of de IFI's "voldoende capaciteit hebben opgebouwd" om "een advies uit te brengen over de macro-economische prognose en de macro-economische aannames die aan het netto-uitgavenpad ten grondslag liggen"[20]. Om te bepalen of een IFI voldoet aan bepaalde "minimumnormen" met betrekking tot haar capaciteit, is een uitgebreide beoordeling van verschillende kenmerken van IFI's met een deskundig oordeel nodig. Dergelijke normen vereisen dat rekening wordt

[20] Dit is vastgesteld als een voorwaarde uit hoofde van artikel 11, lid 2, van Verordening (EU) 2024/1263 die moet worden vervuld voordat dergelijke adviezen verplicht worden.

gehouden met zowel de input als de output, waarbij de eerste betrekking heeft op kenmerken zoals die welke vallen onder de onafhankelijkheidscriteria die zijn vastgelegd in de wijzigingen van Richtlijn 2011/85/EU, en de tweede meer betrekking heeft op het toepassingsgebied en de kwaliteit van IFI-producten en de wijze waarop deze worden gecommuniceerd. In dit verband zullen de externe evaluaties waartoe de wijzigingen van Richtlijn 2011/85/EU nopen, van bijzonder belang zijn om een meer gedetailleerde en alomvattende beoordeling van de capaciteit van de IFI's te verkrijgen.

Bijlage 1.

Onafhankelijke begrotingsinstellingen (IFI's) in de EU

Lidstaat	**IFI — volledige naam**	**IFI — acroniem/korte vorm**
AT	Oostenrijkse begrotingsadviesraad	FISK
	Oostenrijks Instituut voor Economisch Onderzoek	WIFO
BE	Federaal Planbureau	FPB
	Hoge Raad van Financiën — Financieringsbehoeften van de Overheid	HCF — PSBR
BG	Begrotingsraad van Bulgarije	FCB
CY	Begrotingsraad van Cyprus	FCC
CZ	Tsjechische Begrotingsraad	CFC
DE	Onafhankelijke adviesraad voor de stabiliteitsraad	Adviesraad
DK	Deense Economische Raden	DEC
EE	Begrotingsraad van Estland	FCE
EL	Griekse begrotingsraad	HFISC
ES	Onafhankelijke autoriteit voor budgettaire verantwoordelijkheid	AIReF
FI	Nationale rekenkamer van Finland	NAOF — FPMD
FR	Hoge Raad voor de Overheidsfinanciën	HCPF
HR	Commissie Begrotingsbeleid	FPC
HU	Begrotingsraad van Hongarije	FCH
IE	Ierse Fiscale Adviesraad	IFC
IT	Parlementaire begrotingsinstantie	PBO
LT	Nationale rekenkamer van Litouwen (afdeling Begrotingscontrole)	NAOL — BMD
LU	Nationale Raad van Overheidsfinanciën	CNFP
	Nationaal Instituut voor Statistiek en Economische Studies van het Groothertogdom Luxemburg	STATEC
LV	Raad voor de begrotingsdiscipline van de Republiek Letland	FDC
MT	Maltese begrotingsadviesraad	MFAC
NL	Raad van State	RvS - AD
	Centraal Planbureau	CPB
PT	Portugese Raad voor de overheidsfinanciën	CFP
RO	Roemeense begrotingsraad	RFC
SE	Zweedse Raad voor het begrotingsbeleid	SFPC
SI	Begrotingsraad	FC
	Instituut voor macro-economische analyse en ontwikkeling van de Republiek Slovenië	IMAD
SK	Raad voor begrotingsverantwoordelijkheid	CBR