

> Retouradres Postbus 20011 2500 EA Den Haag

9

de minister van Financiën
de heer mr. drs. J.C. de Jager

Postbus 20201
2500 EE Den Haag

Postbus 20011
2500 EA Den Haag
www.rob-rfv.nl

T 070-426 72732
gerber.nijendaal@rob-rfv.nl

Kenmerk
2012-0000166639

Datum 19 maart 2012
Betreft Advies Wet houdbare overheidsfinanciën (Wet Hof)

Geachte heer De Jager,

De Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv) heeft kennisgenomen van het wetsvoorstel inzake houdbare financiën van de collectieve sector mede in Europees perspectief, de Wet houdbare overheidsfinanciën (Wet Hof). De Raad constateert dat de Wet Hof grote invloed zal hebben op de financiële verhoudingen tussen overheden. De Raad heeft om die reden dit advies uitgebracht.

Met de Wet Houdbare overheidsfinanciën (Wet Hof) worden de aangescherpte Europese afspraken van het Stabiliteits- en Groeipact (SGP) in nationale wetgeving vertaald. Centrale vraag in het advies is hoe, gelet op de verantwoordelijkheid van de centrale overheid voor het naleven van de afspraken uit het Stabiliteits- en Groeipact (SGP), deze regels uitwerken voor decentrale overheden. Toetssteen daarbij is of het wetsvoorstel leidt tot onevenredige nadelen en/of onbedoelde neveneffecten in de financiële verhoudingen.

Samenvatting

Dit advies gaat in op de vraag wat de betekenis voor decentrale overheden is van de uitwerking van de Europese begrotingsregels van het Stabiliteits- en Groeipact (SGP) zoals die worden vastgelegd in de Wet Hof. Nagegaan is of het wetsvoorstel leidt tot onevenredige nadelen en/of onbedoelde neveneffecten voor zowel de decentrale overheden als de rijksoverheid. Vervolgens is verkend hoe kan worden gekomen tot een oplossing van geconstateerde knelpunten en of een set afspraken tussen overheden kan bijdragen aan het gezamenlijk naleven van de EMU-normen. Uitgangspunt voor de Raad is dat de nationale regelgeving niet verder dient te strekken dan Europese afspraken vereisen.

De Raad stelt vast dat door de samenloop van de verschillende normen zoals een sluitende begroting, het beperken van de lastendruk en ook de Wet Hof, de budgettaire vrijheden van decentrale overheden sterk worden ingeperkt. Decentrale overheden kunnen daardoor in de knel komen. Dit geldt thans sterker dan ooit nu de realisatie van een aantal rijksdoelen decentraal is belegd. Dit kan leiden tot bestuurlijk en maatschappelijk gezien ongewenste effecten.

Datum
19 maart 2012
Kenmerk
2012-0000166639

In tegenstelling tot het Rijk dat met een kasstelsel werkt, hanteren decentrale overheden een baten-lastenstelsel. Het baten-lastenstelsel heeft voor decentrale overheden evidente voordelen. De EMU-normen, die bepalend zijn voor een oordeel over de prestaties van Nederland in het Europese kader, zijn echter gebaseerd op het ESR-systeem¹ waarbij het transactiemoment bepalend is voor de belasting van het EMU-saldo. Voor decentrale overheden levert deze systematiek vanwege het baten-lastenstelsel een aantal knelpunten op. Een daarvan betreft de aanwending van beschikbare vermogens door decentrale overheden. Inzet van deze vermogens, bijvoorbeeld ontstaan door de verkoop van aandelen of door gereserveerde besparingen, beïnvloedt het EMU-saldo in negatieve zin. Dit is een onbedoeld effect, want van een toename van de schuld is hierbij geen sprake. De onderlinge verschillen in vermogen tussen decentrale overheden zijn evenwel aanzienlijk: er zijn overheden met een groot vrij aanwendbaar vermogen, maar ook zijn er die een aanzienlijke schuld hebben. Bij het sturen op het EMU-saldo worden hun mogelijkheden echter op dezelfde wijze beperkt.

Investerings van decentrale overheden komen voort uit hun maatschappelijke opgaven en hebben veelal een positief effect op de lokale/regionale economie. Ook zijn ze in veel gevallen rechtstreeks een gevolg van decentralisaties en afspraken met het Rijk ter ontlasting van de rijksbegroting. De vertaling van de Europese afspraken in normen zoals die nu in het wetsvoorstel zijn voorzien, frustreren langjarig de beoogde investeringen van decentrale overheden. De Wet Hof legt daarmee niet alleen een zware hypotheek op decentralisaties met een investeringskarakter maar ook op initiatieven ter stimulering van de lokale en regionale economie. De Raad is dan ook van mening dat de rijksoverheid deze negatieve effecten niet mag verontachtzamen en op zoek moet gaan naar wegen om deze effecten te beperken danwel te voorkomen.

Een ander knelpunt ontstaat door boekhoudkundige aansluitverschillen tussen het transactiemoment bij het kasstelsel (Rijk) en het baten-lastenstelsel (decentrale overheden). Bij grote bestuurlijke eenheden zoals landen bevinden afschrijvingen en investeringen zich globaal in evenwicht. Echter, voor kleine bestuurlijke eenheden zoals decentrale overheden zal dat vaak niet het geval zijn. Hierbij is alleen sprake van evenwicht op de langere termijn. Normen op jaarbasis pakken dus niet goed uit voor individuele overheden. Onevenwichtigheden ontstaan bijvoorbeeld door grootschalige eenmalige investeringsprojecten en/of door

¹ Europees systeem van nationale en regionale rekeningen.

schommelingen in de voorraad bouwgrond. Dit doet zich voor bij provincies en waterschappen als relatief kleine groep bestuurlijke eenheden met grote investeringsopgaven, maar ook bij individuele gemeenten die in een kort tijdsbestek grootschalige investeringen doen ten behoeve van bijvoorbeeld scholenbouw, infrastructuur of herstructurering.

Datum
19 maart 2012
Kenmerk
2012-0000166639

De Raad is van oordeel dat de knelpunten die voortvloeien uit het actiever sturen op de bijdrage van decentrale overheden aan de macro EMU-norm, zo veel mogelijk binnen de bestaande kaders van de financiële verhoudingen op een pragmatische wijze opgelost moeten worden. De Raad pleit daarbij voor het hanteren van een macronorm voor decentrale overheden gezamenlijk. Tegelijkertijd moet worden voorkomen dat individuele decentrale overheden uiteindelijk bijdragen aan een overschrijding van de macro EMU-norm. Daarom is het van belang om naast de macronorm ook duidelijk te maken wat het aandeel van elke individuele bestuurlijke eenheid daarbij is (micronorm). Deze individuele norm (referentiewaarde) is in eerste aanleg vooral van belang als signaal ter preventie van het overschrijden van de macronorm. Het sanctiemechanisme moet alleen in werking treden bij overschrijding van de macronorm en de sanctie moet direct neerslaan bij de overheid die haar micronorm overschrijdt op niet-verschoonbare gronden.

De Raad schetst verschillende opties die, ieder voor zich, voor een deel kunnen bijdragen aan een oplossing voor of het beheersbaar houden van het probleem. Het is van nationaal belang om decentrale overheden de ruimte te blijven bieden om bepaalde investeringsuitgaven te doen, zeker wanneer die voortvloeien uit afspraken met het Rijk. Decentrale overheden kunnen zelf ter voorkoming van investeringspieken die het EMU-saldo onevenredig belasten, kiezen voor huren of leasen. Een andere mogelijkheid is een systeem waarbij individuele EMU-saldo's tussen overheden worden vereffend. De Raad stelt vast dat het instellen van een schuldenplafond wel bijdraagt aan het bereiken van een meer gelijkwaardige uitgangspositie tussen decentrale overheden maar dat een dergelijk plafond in het kader van het beheersen van het EMU-saldo geen structurele oplossing biedt.

Naast het gezamenlijk werken aan oplossingen is van belang dat het Rijk en de decentrale overheden spelregels overeenkomen om onnodige sancties te vermijden. Het gaat om een nadere invulling van de afspraken die passen binnen de kaders waar de Wet Hof in voorziet. Kern van deze afspraken is het vooraf duidelijk maken welk aandeel iedere overheid mag hebben binnen de macronorm. Het gaat in wezen om een nieuw soort verdeelvraagstuk; de verdeling van het aandeel dat elke afzonderlijke overheid mag hebben in het EMU saldo.

In het kader van het financieel toezicht zal naast de gebruikelijke beoordeling van de begroting, ook de individuele EMU-norm als referentienorm bij de beoordeling van de begroting dienen te worden betrokken. Bij het constateren van een mogelijke overschrijding daarvan zal moet worden gezien in hoeverre er sprake is

van een eenmalige of structurele overschrijding en of er mogelijkheden zijn deze overschrijding te vermijden of te corrigeren. Uit het totaal van begrotingen van de decentrale overheden kan vervolgens inzicht worden verkregen of de macro EMU-norm wordt overschreden. Dit inzicht vormt de basis voor een bestuurlijk overleg ten behoeve van het daaropvolgende jaar.

Datum
19 maart 2012
Kenmerk
2012-0000166639

Daarbij zal, uitgaande van een gezamenlijke verantwoordelijkheid, moeten worden beoordeeld in hoeverre er sprake is van een problematische uitkomst en wie welke maatregelen voor zijn rekening neemt ter oplossing van een dreigende overschrijding van het EMU-saldo. Indien aan het einde van de cyclus blijkt dat er sprake is van een overschrijding van het EMU-saldo door Nederland, ligt het in de rede de individuele overheid die de norm overtreedt te beboeten, niet het collectief van overheden van een bestuurslaag. Decentrale overheden die zich aan de norm hebben gehouden, moeten niet alsnog getroffen kunnen worden door een korting op het gemeentefonds of provinciefonds, omdat andere overheden de norm hebben overschreden.

De Raad acht het verder onwenselijk dat decentrale overheden kunnen worden beboet terwijl Nederland als geheel binnen de Europese begrotingsnormen blijft. Het past niet binnen de bestuurlijke verhoudingen om nationaal regels te stellen die verder gaan dan de Europese regelgeving.

De Raad erkent dat het maken van interbestuurlijke afspraken in eerste aanleg leidt tot het vergroten van bestuurlijke drukte en een verzwaring van de toezichtslast betekent, maar heeft de verwachting dat na verloop van tijd een vanzelfsprekend evenwicht ontstaat waardoor de feitelijke lasten kunnen worden beperkt.

1.

Inhoud

Met de Wet Houdbare overheidsfinanciën (Wet Hof) worden de aangescherpte Europese afspraken van het Stabiliteits- en Groeipact (SGP) in nationale wetgeving vertaald. Deze afspraken houden in dat Nederland het financieringstekort dient te beperken tot 3% van het bruto binnenlands product (BBP). Bovendien moet Nederland op grond van de Medium Term Objective (MTO) een structureel EMU-saldo bereiken dat ligt binnen de bandbreedte van -0,5% tot +0,5% BBP. Het MTO geldt voor het structurele tekort. Het structurele tekort is het EMU-saldo, gecorrigeerd overeenkomstig de EU-methode voor conjunctuurschommelingen en voor eenmalige en tijdelijke maatregelen. Het MTO houdt in dat op termijn een nulsaldo voor de hele collectieve sector (Rijk, mede overheden en sociale fondsen) moet worden gehaald. De EMU-schuld mag maximaal 60% van het BBP bedragen. De inwerkingtreding is voorzien voor 2013.

De Europese begrotingsregels hebben betrekking hebben op de gehele collectieve sector, dus ook op de decentrale overheden (provincies, gemeenten en waterschappen). Daarom is in het wetsvoorstel Hof opgenomen dat het Rijk en de mede-overheden een gezamenlijke en gelijkwaardige inspanningsverplichting hebben om de doelstellingen uit het Stabiliteits- en Groeipact te realiseren. De beheersing van het EMU-saldo wordt als een gezamenlijke verantwoordelijkheid van het Rijk en de medeoverheden gezien. Dit heeft verstrekkende gevolgen voor decentrale overheden.

Datum
19 maart 2012
Kenmerk
2012-0000166639

Uit de Wet Hof volgt verder dat bij overschrijding van de EMU-tekortnorm een sanctie kan worden opgelegd. Decentrale overheden zijn individueel verantwoordelijk voor het naleven van de voor hen geldende EMU-norm. Of de sanctie voor de gemeenten en provincies collectief dan wel individueel worden opgelegd is onderwerp van bestuurlijk overleg.

Het advies van de Raad geeft geen oordeel over de redelijkheid of billijkheid van de Europese regelgeving. Nagegaan is of het wetsvoorstel leidt tot onevenredige nadelen en/of onbedoelde neveneffecten binnen de financiële verhoudingen. Vervolgens is verkend hoe kan worden gekomen tot een oplossing van geconstateerde knelpunten en of een set afspraken tussen overheden bijdraagt aan het gezamenlijk beheersen van de EMU-norm.

2.

Effect op de budgettaire autonomie

De begrotingsregels voor decentrale overheden worden bepaald door de Provinciewet, de Gemeentewet, de Waterschapswet, de wet Financiering decentrale overheden (Fido) en het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV). In aanvulling daarop wordt nu de Wet Hof voorbereid. De Wet Hof vertaalt de Europese afspraken van het Stabiliteits- en Groeipact (SGP) in nationale wetgeving. Europa laat de uitwerking daarvan over aan de lidstaten.

In de Wet Hof staan nadere regels over de doorwerking van de EMU-normen voor decentrale overheden. Door de Europese afspraken wordt de begrotingsvrijheid van decentrale overheden beperkt. Dat is geen nieuwe ontwikkeling. Nadat Nederland in 2003 voor het eerst de EMU-norm overschreed, mede door de ontwikkelingen bij de decentrale overheden, zijn er in 2004 nadere afspraken gemaakt over het aandeel van de decentrale overheden in het EMU-tekort.

Met de Wet Hof worden de regels voor decentrale overheden verder aangescherpt, in die zin dat het Rijk de mogelijkheid krijgt de decentrale overheden een boete op te leggen voor een te negatief EMU-saldo, ook in het geval dat het Rijk zelf geen boete heeft gekregen, en zelfs als de totale Nederlandse overheid onder de normen van 3% tekort en 60% schuld blijft. Het wetsvoorstel is daarmee voor decentrale overheden stringenter dan de Europese afspraken vereisen.

Naast het werken met een sluitende begroting en het streven naar een gematigde lastenontwikkeling komen daar nu de normen uit de Wet Hof bij, die de budgettaire vrijheid van decentrale overheden verder beperken. Uitgaande van een EMU-saldo van nul betekent dit immers dat decentrale overheden niet meer mogen uitgeven (in kastermen) dan zij aan inkomsten in een jaar binnenkrijgen. Reserveren voor toekomstige uitgaven leidt weliswaar tot een positief effect op het EMU-saldo, het vervolgens uitgeven van de gereserveerde bedragen leidt vervolgens tot een negatief effect op het EMU-saldo in het betreffende jaar. Binnen het voor de decentrale overheden voorgeschreven baten-lastenstelsel betekent dit dat decentrale overheden aanzienlijk worden beperkt in hun mogelijkheden om hun beschikbare vermogens in te zetten, boekwinsten aan te wenden en zo verder (zie paragraaf 4). Voor het doen van investeringen raken zij aangewezen op het vergroten van (belasting)inkomsten, bezuinigingen of vervanging van andere uitgaven. Gelet op de druk op het beperken van de lokale lasten en het beperkte belastingsinstrumentarium zijn de mogelijkheden beperkt.

Datum
19 maart 2012
Kenmerk
2012-0000166639

De Raad stelt vast dat door de samenloop van de verschillende normen zoals een sluitende begroting, het beperken van de lastendruk en de Wet Hof, de budgettaire vrijheden van decentrale overheden sterk worden ingeperkt. Decentrale overheden kunnen daardoor in de knel komen en dit geldt tevens de realisatie van rijksdoelen die deze decentraal zijn belegd. Dit kan leiden tot bestuurlijk en maatschappelijk gezien ongewenste effecten.

3.

Het baten-lastenstelsel

Decentrale overheden zijn gehouden aan een baten-lastenstelsel. Een dergelijk begrotingsstelsel heeft voor decentrale overheden evidente voordelen. Het draagt bij aan een evenwichtige begrotingssystematiek waardoor pieken en dalen in investeringsuitgaven in de tijd kunnen worden uitgesmeerd over de economische levensduur. Onder een baten-lastenstelsel zijn alleen de rente- en afschrijvingslasten van de investeringen in een begrotingsjaar van belang. Met een boekhouding volgens een baten-lastenstelsel en schuldfinanciering worden schommelingen in uitgaven tussen verschillende jaren opgevangen. Het aangaan van leningen voor investeringen maakt het mogelijk de kosten (rente en aflossingen) ten laste te brengen van de gebruikers in het betreffende jaar. Daarmee draagt het baten-lastenstelsel bij aan een gelijkmatige belastingdruk in de tijd.

Decentralisaties zijn in een aantal gevallen ook mede ingegeven door de mogelijkheden die het baten-lastenstelsel biedt. Juist omdat decentrale overheden in staat zijn de lasten van investeringen in bijvoorbeeld onderwijshuisvesting, infrastructuur, natuur, bedrijventerreinen meerjarig aan te gaan, geven

decentralisaties een positieve impuls aan het investeringsvermogen van de overheid als geheel.

Hoewel het baten-lastenstelsel voor decentrale overheden evidente voordelen heeft, levert het bij handhaven van de EMU-normen knelpunten op. Het doet vreemd aan dat, ondanks sluitende begrotingen, decentrale overheden kunnen bijdragen aan een negatief EMU-saldo doordat voor de EMU-normen het transactiemoment bepalend is.

Datum

19 maart 2012

Kenmerk

2012-0000166639

4.

Knelpunten

Strikte toepassing van de EMU-normen op decentrale overheden levert de volgende knelpunten op.

A) Inzet van vermogens

Een knelpunt ontstaat door het inzetten van vermogens. Het aanwenden van reserves leidt direct tot een belasting van het EMU-saldo. Bij het EMU-saldo tellen de verkoopopbrengsten van onder meer deelnemingen in aandelenbezit niet mee. De uitgaven die met deze opbrengsten worden gedaan tellen echter wel mee. Het gevolg is een stijging van het EMU-saldo terwijl de bruto schuld niet groter wordt. De verschillen tussen decentrale overheden met een vrij aanwendbaar vermogen en die met een schuld zijn aanzienlijk. Door het louter sturen op het EMU-saldo worden zij in gelijke mate getroffen, terwijl hun uitgangspositie wezenlijk verschilt. Bij de bijdrage aan het EMU-saldo van decentrale overheden zou het in wezen om de *verandering in de schuldpositie* van decentrale overheden moeten gaan. De Europese afspraken zijn daar immers op gericht.

Een aantal gemeenten heeft gezamenlijk, mede door de verkoop van aandelen in energiebedrijven in 2009, € 5,7 mld extra financieringsruimte beschikbaar. Overigens hebben nagenoeg alle gemeenten ook schulden. Gemeenten die hun vermogens willen aanwenden, bijvoorbeeld voor de herstructurering van de openbare ruimte, riolering, onderwijshuisvesting (brede scholen) of infrastructuur, belasten daarmee hun EMU-saldo. Dit is een onbedoeld effect, aangezien hier van schuldcreatie geen sprake is.

Voor de provincies is de situatie extra wrang. Mede door de verkoopopbrengst van aandelen in energiebedrijven en door reserveringen voor toekomstige uitgaven beschikken zij over een reserve van ongeveer € 18 mld. De verplichting om een EMU-saldo van nul te realiseren zou betekenen dat zij hun reserves niet kunnen aanwenden voor het doen van investeringen, terwijl zij juist geacht worden een deel van hun kapitaal in te zetten voor het realiseren van maatschappelijke opgaven. Het gaat dan om investeringen in infrastructuur, herstructurering van bedrijventerreinen, natuurontwikkeling e.d. In veel gevallen liggen aan deze

toekomstige uitgaven verplichtingen/convenanten ten grondslag of zijn die recent aangegaan, onder andere in bestuursakkoorden met het Rijk, met alle positieve effecten voor de rijksbegroting van dien.

Datum
19 maart 2012
Kenmerk
2012-0000166639

Ook voor waterschappen geldt dat zij in het kader van het afgesloten bestuursakkoord Water geacht worden een deel van hun reserves in te zetten voor het versterken van de primaire waterkeringen. Dit ter ontlasting van de rijksbegroting. De Wet Hof dreigt dit onmogelijk te maken.

De Wet Hof zijn lijkt zijn doel voor bij te streven. Een strikte vertaling van de normen zoals die uit de Wet Hof voortvloeien, frustreert de beoogde investeringen van decentrale overheden ter vervulling van hun maatschappelijke opgaven en het nakomen van interbestuurlijke afspraken. Onbedoeld draagt dit ook bij aan een procyclisch investeringsgedrag. Het wetsvoorstel legt een zware hypotheek op decentralisaties met een investeringskarakter en op het stimuleren van economische ontwikkeling.

B) De spanning tussen de macronorm en de micronorm

Afschrijvingen binnen het baten-lastenstelsel hebben geen invloed op het EMU-saldo, omdat het geen (kas)uitgaven zijn. In een ideaalcomplex zullen de jaarlijkse afschrijvingen en de rentebetalingen ongeveer gelijke tred houden met de jaarlijkse investeringen. Met een constante investeringsstroom over een reeks van jaren treden er naar verwachting dan ook geen problemen op. Dit zal zich vooral voordoen bij grote bestuurlijke eenheden; grote gemeenten en alle gemeenten als groep beschouwd. De plussen en minnen over alle gemeenten zullen zich in een jaar op macroniveau ongeveer uitmiddelen. Er ontstaan onevenwichtigheden bij grootschalige eenmalige investeringsprojecten en/of door schommelingen in de voorraad bouwgrond en gebiedsontwikkeling in uitvoering. Kleine bestuurlijke eenheden zijn daarbij gevoeliger voor schommelingen in de tijd. Dit doet zich in eerste instantie voor bij provincies en waterschappen als relatief kleine groep met grote investeringsopgaven. Maar dit geldt ook voor ook individuele gemeenten die grootschalige investeringen doen ten behoeve van bijvoorbeeld scholenbouw, infrastructuur of herstructurering.

Vanuit de optiek van decentrale overheden is het EMU-saldo een norm waar lastig op te sturen valt. Op begrotingsbasis hoeft er niet iets aan de hand te zijn, maar door bijvoorbeeld een vertraagde uitgifte van bouwgrond kan het resultaat uiteindelijk de EMU-norm overschrijden. Decentrale overheden opereren niet in een vacuüm, maar zijn onderworpen aan een lokale/regionale dynamiek en kunnen derhalve niet volledig sturen op activiteiten die effect hebben op het EMU-saldo. Zo lopen bij (verplichte) voorfinanciering door decentrale overheden de uitgaven niet parallel met de ontvangsten (bijvoorbeeld uit specifieke uitkeringen). Het effect is een belasting van het EMU-saldo.

Ook structureel sluit het baten-lastenstelsel niet goed aan op de EMU-normen. Dat komt omdat afschrijvingen plaatsvinden op basis van een historische kostprijs en (vervangings)investeringen tegen nieuwprijs. Er blijft derhalve ook binnen een ideaalcomplex bijna altijd sprake van een structureel negatief EMU-saldo.

Datum
19 maart 2012
Kenmerk
2012-0000166639

De Wet Hof zal er toe leiden dat gemeenten eerder zullen overgaan tot het huren of leasen van kapitaalgoederen in plaats van daarin zelf te investeren. Hiermee treedt een verstoring op van de markt. Een dergelijke afweging zou immers op inhoudelijke gronden moeten worden gemaakt, niet om boekhoudkundig aan formele normen te kunnen voldoen.

De knelpunten die voortvloeien uit de spanning tussen de Europese macronorm en de voorgestelde micronorm dienen binnen de bestaande kaders op een pragmatische wijze te worden opgelost. Dit alles pleit volgens de Raad voor het hanteren van een macronorm voor decentrale overheden als geheel. Wel moet worden voorkomen dat individuele decentrale overheden beslissingen nemen die gezamenlijk bijdragen aan een overschrijding van de EMU-norm. Daarom is het van belang om naast de macronorm wel duidelijk te maken wat het aandeel van elke individuele bestuurlijke eenheid daarbij is (micronorm). De individuele micronorm is vooral van belang als signaal ter preventie van het overschrijden van de macronorm. Het sanctiemechanisme moet ingrijpen op een individuele overschrijding, waarbij de maatschappelijke wenselijkheid van de investering die de overschrijding veroorzaakt, moet worden betrokken.

5.

Oplossingsrichtingen

De hiervoor geconstateerde knelpunten worden door alle betrokken overheden herkend en erkend. Het beperken van overheidsinvesteringen en benutting van opgebouwde reserves is een onbedoeld effect van de sturing op tekortnormen. Dit vraagt om aanpassing van de Europese definities. Dit zou echter actie vergen op Europees niveau.

De vraag is hoe binnen de Europese regels, waar Nederland zich onverkort aan heeft te houden, gekomen kan worden tot een voor decentrale overheden aanvaardbare oplossing die tevens bijdraagt aan de realisatie van maatschappelijke doelen die op nationaal niveau gedefinieerd zijn, maar waarvan de realisatie decentraal is belegd. In het onderstaande schetst de Raad een aantal mogelijke oplossingsrichtingen. De verschillende oplossingsrichtingen kennen een verschillend vertrekpunt en sluiten elkaar ook niet geheel uit:

- aparte EMU-afspraken voor bepaalde investeringsuitgaven

Bij investeringsuitgaven die voortvloeien decentralisatie-operaties of afspraken over de inzet van vermogens van decentrale overheden ter ontlasting van de rijksbegroting wordt vooraf geclausuleerd dat deze buiten de EMU-norm voor de

desbetreffende overheid vallen en daarom buiten de boetesystematiek. Dit betekent wel dat dit gecompenseerd moet worden door een verlaging van het EMU-tekort bij de rijksoverheid. Het lijkt niet meer dan billijk dat decentrale overheden die in het kader van decentralisaties investeringsverplichtingen van het Rijk overnemen, worden ontzien bij de overschrijding van de EMU-normen die daaruit volgen. De reden voor het decentraliseren van investeringen is er immers mede in gelegen dat decentrale overheden vanwege het baten-lastenstelsel met de daarbij behorende financieringsmogelijkheden een grotere investeringsimpuls kunnen genereren en de lasten ook in rekening kunnen brengen bij de toekomstige gebruikers.

Datum
19 maart 2012
Kenmerk
2012-0000166639

- aanpassing van de EMU-normen voor decentrale overheden

De EMU-normen voor decentrale overheden zullen rekening moeten houden met de onevenwichtigheid die een baten-lastenstelsel met zich meebrengt. Het gaat om een bodem die decentrale overheden nodig hebben voor het opvangen van onevenwichtigheden als gevolg van de aansluiting tussen afschrijvingen en investeringen. Dit zal (ceteris paribus) moeten inhouden dat de rijksoverheid een klein plussaldo zal moeten realiseren om (individuele) decentrale overheden een bijna onvermijdelijk negatief EMU-saldo mogelijk te maken.

- investeringsfondsconstructie met lease/huur

Decentrale overheden zouden een soort privaat investeringsfonds voor alle publieke investeringen kunnen instellen. Zo kunnen de investeringsuitgaven in een jaar worden beperkt tot de beschikbare afschrijvingen. De decentrale overheden investeren niet meer, maar huren of leasen hun wegen, scholen, gronden, schoolgebouwen, ict-systemen e.d. Op deze wijze wordt het EMU-saldo niet belast door investeringspieken. In plaats van een investeringspiek die in het betreffende jaar het EMU-saldo belast, worden de lasten in de exploitatie uitgesmeerd. Het is echter een omslachtige systematiek die extra bestuurslasten/perceptiekosten met zich brengt. Daar komen extra lasten als gevolg renteverlies en risico-afdekking nog bij. Ook moet een private investeerder bereid zijn om als leasemaatschappij op te treden. Het gevaar is ook dat een dergelijke constructie, voor zover niet direct in strijd met de Europese regels, kan worden opgevat als het creatief omzeilen van de Europese begrotingsregels. Veel zal afhangen van de exacte vormgeving.

- een EMU-saldo vereffeningsstelsel

Om boetes te voorkomen zouden decentrale overheden een soort EMU-saldo bank moeten organiseren waarbij EMU-saldi kunnen worden vereffend, net zoals dat met emissienormen gebeurt. Het gaat dan om een soort quota systeem waarbij EMU-saldi aan elkaar beschikbaar worden gesteld, ter voorkoming van een collectieve boete. Ook dit brengt de nodige administratieve last met zich. Voordeel is dat er tijdig een collectief besef ontstaat wanneer de EMU-norm in een jaar dreigt te worden overschreden. De kosten van het instellen van een dergelijke instantie zullen moeten opwegen tegen de hoogte van de boete.

Datum

19 maart 2012

Kenmerk

2012-0000166639

- aanpassing van het baten-lastensysteem

Nader onderzoek is gewenst of de vormgeving van de baten-lastensystematiek van de decentrale overheden kan worden aangepast, zodanig dat deze systematiek beter aansluit op het Europese systeem van nationale en regionale rekeningen, de zogeheten 'ESR 95'-systematiek. Het aanpassen van het BBV, door bijvoorbeeld de afschrijvingstermijnen te verkorten of andere waarderinggrondslagen in te voeren, leidend tot hogere afschrijvingen en dus meer investeringsruimte op jaarbasis, zijn opties. Ook het afschrijven op basis van verwachte vervangingswaarde in plaats van tegen de aanschafwaarde zou een deel van de oplossing kunnen zijn.

Aanpassingen van het baten-lastenstelsel zijn niet altijd even aantrekkelijk. Er zijn kosten mee gemoeid en het leidt tot mogelijk onvoorziene boekhoudkundige effecten. Het systeem van begroten en verantwoordt is gebaat bij continuïteit en uniformiteit. Kleine aanpassingen die onredelijke effecten op het EMU-saldo hebben, zijn wellicht wel te realiseren.

- meerjarig EMU saldo voor decentrale overheden

Een deel van de problemen ontstaat door investeringspieken in een bepaald jaar. Door uit te gaan van een meerjarig EMU-saldo is niet de overschrijding in een bepaald jaar bepalend, maar geldt de meerjarige ontwikkeling, waardoor plussen en minnen tegen elkaar wegvallen. Dit kan een deel van het probleem van decentrale overheden oplossen, maar voor de rijksoverheid geldt dat zij wel op jaarbasis wordt afgerekend. Het ligt voor de hand dat bijvoorbeeld aan het begin van een kabinetsperiode afspraken worden gemaakt over het meerjarig aandeel van decentrale overheden en dat ten behoeve daarvan een soort schommelreserve wordt ingebouwd, waarmee pieken kunnen worden opgevangen. Dat betekent dat ook voor decentrale overheden wordt uitgegaan van een structurele tekortnorm in plaats van een feitelijk-tekortnorm.

- het instellen van schuldenplafond

Een andere wel gesuggereerde benadering betreft het instellen van een schuldenplafond. Decentrale overheden met een te hoge schuldquote zullen dan eerst vanuit hun inkomsten de schuldpositie moeten afbouwen alvorens investeringen te kunnen doen. Dit leidt tijdelijk tot een gunstiger EMU-saldo. De Raad erkent dat het hebben van een te grote schuldenlast problemen voor decentrale overheden met zich mee kan brengen. De Raad is echter van oordeel dat het instellen van een schuldenplafond in het kader van het beheersen van het EMU-saldo geen structurele oplossing biedt.²

² Naast de kasgeldlimiet voor het beperken van een opwaartse renteontwikkeling, de renterisiconorm voor de spreiding van de looptijden, de EMU-norm en een individuele tekortnorm, geldt de schuldquote ook als één van de kengetallen die een decentrale overheid in het kader van zijn eigen financiële weerbaarheid (financiële stresstest) zou moeten willen weten. Zie ook: *Advies consultatie modernisering financieel toezicht*, Rfv, 21 september 2011.

6.

Handhaving en toezicht

Vanuit de gezamenlijke verantwoordelijkheid is het van belang dat Nederland niet als gevolg van de overschrijding van de EMU-normen, een boet krijgt opgelegd. De decentrale overheden dienen zich te houden aan het afgesproken aandeel in het beheersen van het EMU-saldo.

Datum

19 maart 2012

Kenmerk

2012-0000166639

De Raad is van oordeel dat binnen de bestaande kaders van de Europese normen en met behoud van de voordelen van het baten-lastenstelsel moet worden gezocht naar werkbare afspraken. Die moeten niet verder gaan dan de Europese afspraken voorschrijven. De afspraken moeten er toe leiden dat het toepassen van een sanctie in de vorm van een boete kan worden vermeden. Het gaat om een nadere invulling van de afspraken die passen binnen het nu voorliggende wetsvoorstel van de Wet Hof. Globaal gaat het dan om de volgende set van afspraken:

- Aan het begin van elke kabinetsperiode moeten meerjarige afspraken gemaakt worden over het aandeel en de ontwikkeling van het EMU-saldo van decentrale overheden. Van belang is dat niet een feitelijk-tekortnorm wordt opgelegd, maar dat het gaat om een vertaling van het structurele tekort. Dat wil zeggen het EMU-saldo, gecorrigeerd voor conjunctuurschommelingen en voor eenmalige en tijdelijke maatregelen. Dit biedt iets meer flexibiliteit. Bij de tekortnorm van decentrale overheden dient ook rekening te worden gehouden met de maatschappelijke opgaven van decentrale overheden en de daarbij behorende investeringen. Het gaat om het vaststellen van de gelijkwaardige inspanning van de overheden (Rijk, gemeenten gezamenlijk, provincies gezamenlijk, waterschappen gezamenlijk, wgr-lichamen en rechtspersonen met een wettelijke taak) aan de doelstelling van de Medium Term Objective (MTO). Een gelijkwaardige inspanning betekent dus niet iedere overheid op een nulsaldo uitkomt. Gemeenten, provincies en waterschappen bevinden zich immers niet in dezelfde situatie als het Rijk of in onderling vergelijkbare situaties. Gelet op het onderlinge verschil in omvang van begrotingen en geldstromen, ligt het in de rede decentrale overheden een zekere marge te gunnen. Daarbij wordt rekening gehouden met de investeringslast die decentrale overheden hebben, bijvoorbeeld als gevolg van decentralisatie van taken ter ontlasting van de rijksbegroting.
- Op grond van het BBV zijn gemeenten/provincies verplicht in de jaarbegroting een overzicht te geven van de berekening van het individuele EMU-saldo. In het kader van het toezicht gelden de individuele EMU-tekortnormen (micronormen) in eerste aanleg slechts als referentiewaarde. Bij de beoordeling van de begroting signaleert de toezichthouder of er sprake is van een overschrijding van deze micronorm. De toezichthouder kan op basis daarvan de gemeente/provincie aanspreken en de mogelijkheden te verkennen deze overschrijding te vermijden. Toetspunt is

de vraag of de uitgaven onvermijdelijk, verschoonbaar en/of onuitstelbaar zijn. Bij deze beoordeling speelt tevens mee of er sprake is van een eenmalig dan wel een structureel overschrijden van de EMU-norm. Het is aan de betrokken overheid daar consequenties aan te verbinden.

Datum

19 maart 2012

Kenmerk

2012-0000166639

Uiteindelijk loopt zij immers het risico een boete te moeten betalen. Voor de waterschappen geldt overigens dat Gedeputeerde Staten nu al de mogelijkheid hebben om de waterschapsbegroting geheel of gedeeltelijk te schorsen of te vernietigen als het EMU-saldo niet voldoet aan de eisen die hieraan zijn gesteld (art. 156 Waterschapswet).

- De Raad acht het instellen van preventief toezicht pas aan de orde als er sprake is van een grove overschrijding van de micronorm zonder dat het reëel is te verwachten dat dit door overschotten elders kan worden opgevangen. Het toezicht dient er op gericht te zijn dat uitgaven die EMU-saldo verhogend werken goedkeuring behoeven.
- Uit het totaal van de begrotingen van de decentrale overheden kan inzicht worden verkregen of de EMU-norm zal worden overschreden. Op basis van een globale analyse zal op centraal niveau moeten worden bezien in hoeverre dit leidt tot problemen. Zo nodig dient bestuurlijk overleg plaats te vinden over de vraag welke overheid welke maatregelen voor zijn rekening neemt.
- Indien aan het einde van de cyclus blijkt dat er sprake is van een overschrijding van het EMU-saldo door de Nederlandse overheid als geheel en de Europese Unie legt een boete op, dan kan het Rijk op haar beurt een sanctie opleggen aan een decentrale overheid. Het is dan van belang te bepalen welke overheid heeft bijgedragen aan het overschrijden van de norm. Het ligt in de rede om niet het collectief te beboeten maar primair die overheden die de norm overtreden te beboeten, en dan alleen in het geval dat geen sprake is van een verschoonbare reden. Een korting toepassen op het gemeentefonds of provinciefonds acht de Raad onwenselijk (art. 8 Wet Hof). Een individuele sanctie dient tevens als prikkel voor elke overheid om zich bij haar beslissingen te vergewissen van het feit dat zij zelf medeverantwoordelijk is voor het overschrijden van de macronorm. Voor de goede orde zij gemeld dat provincies en gemeenten als gevolg van rijksbezuinigingen die het gevolg kunnen zijn van een Europese boete, door de normeringsystematiek ook al zullen worden geraakt.

De Raad erkent dat de voorgestelde maatregelen in eerste aanleg leiden tot het vergroten van bestuurlijke drukte en een verzwaring van de toezichtslast. De Raad acht dit echter onvermijdelijk en beveelt daarom aan te bezien of dit kan worden gecompenseerd door verlichtingen elders in het systeem. Bijvoorbeeld door meer te verantwoorden op outcome in plaats van op basis van input.³ Daarbij verwacht hij dat na enige tijd de praktijk zal leren dat op basis van wederzijds vertrouwen tussen de overheden de feitelijke last kan worden geminimaliseerd.

³ *Verdelen, vertrouwen en verantwoorden*, Rfv, november 2011.

Datum

19 maart 2012

Kenmerk

2012-0000166639

7.

Overige onderwerpen

- Aanscherping van de norm

In het verleden kon een boete alleen worden opgelegd aan decentrale overheden als Nederland door de Europese Unie een boete kreeg opgelegd. Het huidige wetsvoorstel voorziet in de mogelijkheid om, ook in het geval dat Nederland voldoet aan de Europese begrotingsnormen, sancties aan decentrale overheden op te leggen. Dit op grond van het feit dat zij niet voldoen aan de EMU-normen zoals de rijksoverheid die nader heeft vastgesteld voor de decentrale overheden. De Wet Hof gaat daarmee verder dan Europese afspraken. De reden voor deze aanscherping is dat "zo wordt voorkomen de decentrale overheden ten onrechte kunnen meeliften op de goede resultaten die behaald worden door het Rijk en vice versa." De Raad is van oordeel dat de rijksoverheid de Europese regelgeving aangrijpt om de greep op de decentrale overheden te versterken. Bovendien is van de veronderstelde symmetrie geen sprake. Als Nederland, ondanks het feit dat decentrale overheden zich aan hun afspraken hebben gehouden, een boete krijgt opgelegd, is het immers niet denkbeeldig dat indirect de decentrale overheden de gevolgen daarvan zullen ondervinden in de vorm van aanvullende bezuinigingen. Voor de Europese regels geldt de Nederlandse overheid als één geheel. Het is vanuit Europees perspectief ook niet noodzakelijk om de regels voor de binnenlandse verhoudingen aan te scherpen. Het is ook in strijd met de afspraak dat aanvullende nationale regelgeving bovenop Europese regelgeving moet worden tegengaan.⁴ De Raad acht deze aanscherping van de norm daarom onnodig en niet passend binnen de bestuurlijke verhoudingen.

- Informatieplicht

Als de informatie die een gemeente over het EMU-saldo moet leveren aan het CBS te laat of van onvoldoende kwaliteit is, kan de minister van BZK een aanwijzing geven aan de gemeente om de juiste informatie binnen 10 werkdagen te leveren. Als de gemeente de aanwijzing niet opvolgt, kunnen de ministers van BZK en Financiën de termijnbedragen van het gemeentefonds geheel of gedeeltelijk opschorten gedurende maximaal 26 weken. Ten aanzien van de informatieverplichtingen heeft de Raad eerder geadviseerd.⁵ Deze verplichtingen worden nu enerzijds versoepeld. Gemeenten onder de 20.000 inwoners worden ontslagen van de verplichting om elk kwartaal gegevens aan te leveren. Anderzijds krijgen de gemeenten wel een kortere periode om de gegevens alsnog aan te leveren als men in verzuim is. Destijds heeft de Raad kanttekeningen geplaatst bij de hoge administratieve lasten en de zware sanctienorm. Aan de administratieve last wordt nu enerzijds tegemoetgekomen. De sancties voor het niet tijdig aanleveren van kwalitatief juiste gegevens zijn in de praktijk niet toegepast. De aanlevertijd wordt nu wel aangescherpt. Het is moeilijk exact in te schatten in

⁴ *Vrijheid en verantwoordelijkheid*, Regeerakkoord VVD-CDA, oktober 2010.

⁵ *Advies over AMvB opschorting algemene uitkering*, Rfv, 18 november 2008.

hoeverre dit voor decentrale overheden onoverkomelijke problemen zal opleveren.
De inschatting is dat dit in de praktijk mee zal vallen.

Datum
19 maart 2012

Kenmerk
2012-0000166639

De Raad voor de financiële verhoudingen,



Mr. M.A.P. van Haersma Buma, voorzitter



Dr. C.J.M. Breed, secretaris

Een afschrift van dit advies is gezonden aan:

- de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, mr. drs. J.W.E. Spies
- de staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu, J.J. Atsma