



Ministerie van Financiën
minister mr. drs. J.C. de Jager
Postbus 20201
2500 EE 'S-GRAVENHAGE

Ministerie van Financiën
BZ/12/325
Ontv. 1-6-12
Uiterl. afdoening
Dossiernummer
Trefwoord/DSP code
Paraaf voor archiveren
bijlage(n)

doorkiesnummer
(070) 373 8226

uw kenmerk

betreft
Consultatie wetsontwerp HOF

ons kenmerk
ECGF/U201200061

datum
30 mei 2012

Geachte minister De Jager,

Wij hebben van u het wetsontwerp 'HOF: versie, dd. 16 december 2011' voor commentaar ontvangen.

De wet is een uitwerking van de afspraken die de Europese landen eind 2011 hebben gemaakt. Afspraken gericht op houdbare overheidsfinanciën die op die wijze een bijdrage aan de economische groei leveren. In de wet worden ook regels voor de decentrale overheden opgenomen.

In de tussenliggende periode is veelvuldig ambtelijk overleg geweest en twee keer bestuurlijk overleg namelijk op 5 maart en 10 mei jl. Deze overleggen hebben geresulteerd in een gewijzigd wetsontwerp dat voor advies aan de Raad van State is gezonden.

In het wetsontwerp wordt de systematiek van Europese tekortnormen voor lidstaten doorvertaald naar het lokale niveau van gemeenten. Het wetsontwerp stelt als resultaatverplichting een maximum aan het macro emu-tekort van gemeenten. Op de naleving houden de provincies toezicht. Het instrumentarium is aangevuld met de mogelijkheid van een sanctie door de minister van Financiën los van een eventuele sanctie uit Europa. De minister kan, als gemeenten het macroplafond voor het emu-tekort overschrijden, een deel van de algemene uitkering uit het gemeentefonds inhouden.

In het onlangs gesloten Lente-akkoord is besloten dat gemeenten hun overtollige middelen moeten gaan aanhouden bij de schatkist. Omdat deze maatregel ook verband houdt met de in Europa gemaakte afspraken, gaan wij daar in ons commentaar ook op in.

Verder leest u ons commentaar.

Algemeen:

Wij realiseren ons dat de afspraken die in Europa zijn gemaakt, moeten worden uitgevoerd. Dit behelst met name de afspraak het emu-saldo op termijn naar evenwicht te brengen. Dat dit ook voor de gemeenten financiële offers vraagt, is duidelijk. Maar de wijze waarop dit nu wordt vorm gegeven, in het wetsontwerp, werpt te grote belemmeringen op en is economisch ook onwenselijk.

Onze leden zijn bezorgd over de gevolgen van het wetsontwerp. Met name uw uitleg in de bestuurlijke overleggen dat de in het wetsontwerp genoemde "gelijkwaardige bijdrage", die gemeenten moeten leveren aan het realiseren van de in Europa afgesproken middellange termijn doelstelling van een emu-saldo dat zich beweegt rond evenwicht, ook voor gemeenten zal inhouden dat hun emu-saldo in evenwicht moet zijn. Dit zorgt voor onrust en onbegrip. Deze uitleg beperkt de mogelijkheden van gemeenten om te investeren in de toekomst op een onverantwoorde wijze. Gemeenten voelen zich het slachtoffer van afspraken in Europa die geen rekening houden met de boekhoudregels die gemeenten moeten hanteren. Vooral de afspraak dat reserves gevormd uit de winst van verkopen van aandelenbezit niet meetellen als inkomstenbron maar de daar tegenover staande uitgaven wel, wekt alom verbazing. Moeten gemeenten dan de opbrengsten van hun verkochte bezit tot in lengte van jaren als spaargeld beheren in plaats van deze terug te investeren in de samenleving? Juist in tijden van crisis wordt deze rekenregel als bizar ervaren. Nog merkwaardiger worden de rekenregels ervaren in de situatie dat gemeenten eerst sparen voor een investering om ze dan uit te kunnen geven. Hoeveel houdbaarder kunnen de overheidsfinanciën in zo'n situatie zijn? Tot slot getuigen de boetebepalingen bij overschrijding van de macro tekortnorm niet van veel vertrouwen en ze zijn ook een breuk met de manier waarop de verschillende overheden de afgelopen tientallen jaren met elkaar zijn omgegaan in een sfeer van overleg en bestuurlijke afspraken.

De wet HOF richt zich niet op de gemeentelijke schuld maar op het emu-saldo van gemeenten; een begrotingsnorm waar gemeenten niet op sturen. Deze aanvullende begrotingsregels beperken in onze ogen gemeenten onnodig bij investeringen in materiële activa zoals scholen, riolering en infrastructuur, en bij opgaven voor gebiedsontwikkeling. De regels belemmeren ook de economische groei van Nederland. Een aanzienlijk deel van de potentiële economische groei wordt door het lagere investeringsniveau van gemeenten en de bijbehorende multipliereffecten gemist.

Door mee te delen in rijksbezuinigingen leveren gemeenten al een gelijkwaardige bijdrage
Gemeenten betalen bij het terugdringen van het tekort van het rijk mee door te delen in de noodzakelijke bezuinigingen. Er wordt gesneden in specifieke uitkeringen aan gemeenten en ook op het gemeentefonds wordt bezuinigd doordat het fonds met de normeringmethodiek is gekoppeld aan de rijksuitgaven. Gemeenten gaan al samen met het rijk de trap af. Door de dalende eigen gemeentelijke inkomsten (grondexploitatie) moeten gemeenten verder bezuinigen op de uitgaven. In hun ogen is hier al sprake van een gelijkwaardige bijdrage aan de afspraken in Europa.

Schuldplafond voor individuele gemeenten is beste oplossing

Wij zijn er van overtuigd dat sturen op een individueel emu-tekort (weliswaar als referentiewaarde) die u voorstelt, voor gemeenten onwerkbaar is. Aanvullend op de bestaande begrotingsregels en afspraken voor gemeenten namelijk sluitende exploitatie, kasgeldlimiet, renterisiconorm stellen wij voor om te gaan werken met een tekortnorm voor de schuld van iedere individuele gemeente. Hiermee worden gemeenten die al een hoge schuld hebben, beperkt in hun mogelijkheden om te investeren en kunnen gemeenten die tot op heden prudent financieel beleid hebben gevoerd dit in de toekomst voortzetten.

Werken met een schuldplafond is voor gemeenten veel eenvoudiger en transparanter dan werken met een emu-saldo dat niet past in de gemeentelijke bedrijfsvoering. Werken met een schuldplafond leidt naar onze mening ook tot de door u gewenste beperking van het gemeentelijke emu-saldo.

Macronormering.

Wij zijn tevreden dat u wilt overstappen op een stelsel van macronormering van het gemeentelijke emu-saldo en het oorspronkelijke pad van individuele normering heeft verlaten.

Wij zijn van mening dat het huidige plafond van -0,38% van het bbp gezien de grote decentralisaties die op gemeenten afkomen, ontoereikend is. Nu de totale overheid richting begrotingsevenwicht moet gaan, zou handhaving van het bestaande percentage door ons gezien worden als een aanvullende gemeentelijke bijdrage aan de taakstelling uit Europa. Wanneer het nieuwe uitgangspunt *een gelijkwaardige bijdrage* betekent dat ook voor gemeenten op termijn een macroplafond voor het emu-saldo van rondom 0% gaat gelden dan heeft dat desastreuze gevolgen voor de gemeentelijke investeringen. Wij zijn van mening dat er dan ook niet meer sprake is van een gelijkwaardige bijdrage.

Waarom een boete als er geen sprake is van een sanctie uit Europa ?

Wij vinden het treffen van een sanctie door de minister van Financiën als de gezamenlijke gemeenten het macroplafond voor het emu-tekort overschrijden, los van een eventuele sanctie van Europa, niet kunnen. De sanctie hoort in onze ogen niet thuis in de Nederlandse bestuurlijke verhoudingen tussen rijk en gemeenten. Wij wijzen er op dat in het verleden, als de nood aan de man was, bestuurlijke afspraken tussen rijk en gemeenten over salдостuring hun nut hebben bewezen. Dat kan wat ons betreft ook in de toekomst het geval zijn.

Aparte afspraken voor overheden met baten-lastenstelsel.

Wij vinden dat het rijk bij het overleg met de Europese instellingen over het nieuwe Medium Term Objective rekening moet houden met de andere taakopdracht van gemeenten en de andere wijze van verslaglegging. Bij het bepalen van dat Medium Term Objective voor Nederland voor de volgende periodes moet in onze ogen een vaste ruimte voor het emu-tekort van gemeenten worden meegenomen. Er is voor het vaststellen van een nieuw MTO een naar overheidslagen gedifferentieerde blik nodig.

Schatkistbankieren is verdere inperking gemeentelijke autonomie

Het demissionaire kabinet is op grond van het onlangs afgesloten Lente-akkoord van plan om schatkistbankieren voor gemeenten verplicht te stellen. Het betreft hier het verplicht aanhouden van overtollige middelen bij de Staat. Gemeenten wijzen dit plan af. De gemeentelijke vrijheid om over de eigen middelen te kunnen beschikken wordt ondergeschikt gemaakt aan rijksdoelstellingen; zonder dat er sprake is van een compensatie voor het financiële verlies. Bezorgd zijn ze vooral dat het Rijk de spaargelden van gemeenten gaat gebruiken om beleidsdoelstellingen te realiseren. Er is angst dat gemeenten niet meer aan hun spaargeld kunnen komen als blijkt dat het emu-tekort wordt overschreden. Als dit onwenselijke plan toch wordt doorgezet moeten er garanties komen dat gemeenten altijd hun spaargeld kunnen opnemen. Het beste is dat in de vorm van een overeenkomst te doen.

In het vervolg van deze brief lichten wij eerst onze bezwaren tegen de nieuwe aanvullende begrotingsregels uit het wetsontwerp toe, welke door de kasstroombenadering voor gemeenten onwerkbaar zijn. Daarna onderbouwen wij wat het uitgangspunt van *een gelijkwaardige inspanning als het rijk* voor het bepalen van de emu-tekortruimte van gemeenten uit het wetsontwerp zou moeten zijn, namelijk handhaving van de huidige emu-tekortruimte van 0,38% bbp. Tot slot lichten wij toe waarom een alternatieve oplossing beter werkt en doen daar in deze brief een voorstel voor. Uitgangspunt voor ons blijven de huidige begrotingsregels in de gemeentewet en de wet Fido. Deze begrotingsregels en bijbehorend toezicht werken goed.

Individuele emu-tekortnorm gelukkig van de baan

De emu-tekortnorm is ooit bedacht voor landen. De doorvertaling naar gemeenten is ongeschikt voor gemeenten en brengt hen ernstig in de problemen vanwege het gehanteerde kasstelsel. Gemeenten zijn veel kleiner dan landen en hebben daardoor jaar op jaar grote schommelingen in de omvang van de voorraden en van de investeringen. Dat brengt positieve en negatieve kasstromen van omvang met zich mee, die zich vertalen in (in emu termen) overschotten en tekorten. Vanwege deze schommelingen is voor de decentrale overheden het baten-lastenstelsel geïntroduceerd. Door uit te gaan van een baten- lasten stelsel worden de schommelingen in uitgaven grotendeels gedempt. Voorraden worden geactiveerd, totdat ze worden gebruikt en verkocht. Uitgaven aan investeringen met meerjarig nut worden geactiveerd en na rato van gebruik worden de kosten via afschrijvingen op de exploitatie gebracht. De huidige tekortnorm voor het exploitatiesaldo van de begroting uit artikel 189 gemeentewet, is juist geënt op het baten lastenstelsel van het Besluit Begroten en Verantwoorden. Schuldfinanciering is voor een gemeente het instrument om deze schommelingen financieel op te vangen. De nieuwe begrotingsnorm in de wet HOF doet dat door de kasstroombenadering niet.

In de kasstroombenadering voor berekening van het emu-saldo veroorzaakt een investering of de aankoop van bouwgrond een grote negatieve kasstroom bij de gemeente, waarmee de individuele emu-tekortnorm wordt overschreden. Door deze kasstroombenadering van de individuele emu-tekortnorm mag sparen voor nieuwe financieringsruimte wel, maar kan deze financieringsruimte vervolgens niet worden benut voor een investering of de aankoop van bouwgrond.

Voorbeeld

We noemen als voorbeeld een kleine of middelgrote gemeente die in een jaar vanwege wettelijke en maatschappelijke verplichtingen een school moet bouwen. Gegeven de invulling van het wetsontwerp overschrijdt deze gemeenten alleen al door deze investering in dat jaar de individuele tekortnorm. De individuele emu-tekortnorm maakt daarmee investeringen door gemeenten in materiele activa als scholen, riolering en infrastructuur en de uitvoering van plannen voor gebiedsontwikkeling zo goed als onmogelijk.

Werken met macronorm is mogelijk

Werken met een macronorm is mogelijk. De plussen en minnen in emu-saldi van individuele gemeenten door voorraadmutaties en schommelingen in het investeringsniveau middelen op nationaal niveau uit. Er is daardoor tezamen met de huidige begrotingsregel voor het exploitatiesaldo van gemeenten sprake van een beheerste ontwikkeling van het financieringssaldo. Alleen de afgelopen jaren zijn de gemeentelijke emu-tekorten fors opgelopen. Maar dit had een achtergrond.

Zoals gezegd hebben gemeenten met het vorige kabinet de afspraak gemaakt om in het kader van de economische crisis zoveel mogelijk investeringen naar voren te halen. De financiële ruimte daarvoor was ook aanwezig omdat gemeenten de afgelopen jaren veel bezit hebben verkocht en de opbrengst daarvan geïnvesteerd in de samenleving. Alleen door de merkwaardige afspraak in Europees verband dat de boekwinst van verkocht bezit niet mag worden meegeteld als inkomst is er een (fors) emu-tekort opgetreden. Onze eigen berekeningen laten zien dat als deze asymmetrie niet zou zijn afgesproken er een zeer bescheiden ontwikkeling van het gemeentelijke emu-saldo zou zijn geweest. De gemeentelijke emu-schuldquote laat over de jaren heen een stabiel beeld zien. Uit voorlopige cijfers blijkt dat in 2010 de schuldquote enigszins is opgelopen als gevolg van de met het rijk afgesproken investeringsimpuls. Zo bezien, zijn er geen redenen om aanvullende begrotingsregels voor de gemeenten te maken.

Handhaaf huidige vaste emu-tekort-ruimte van 0,38% bbp

Tijdens de recessie hebben de gemeenten hun eigen emu-schuldquote niet noemenswaardig zien oplopen. De hoogte van de schuld van gemeenten is veel lager dan van het rijk. De financiële vermogenspositie van de gezamenlijke gemeenten is gezond. Aanvullende bezuinigingen van gemeenten zelf voor het terugdringen van de eigen emu-schuldquote zijn over de bank genomen macro niet nodig.

In tegenstelling tot de rijksoverheid, die schulden aangaat om zijn tekorten te financieren, gaan gemeenten schulden aan om de kosten van investeringen met meerjarig nut bij toekomstige gebruikers neer te leggen. Voor het aanleggen van rioleringen worden leningen aangetrokken. De met de afschrijvingen in de pas lopende aflossingen en de rente op deze leningen worden bij de toekomstige gebruikers met een profijtheffing in de vorm van gebruikersrechten in rekening gebracht. Een afweging over de mate waarin de kosten bij de toekomstige gebruikers worden neergelegd, is in onze ogen een politieke afweging die thuis hoort bij de lokale autonomie.

Gegeven de groei van de nominale inkomsten van gemeenten op de middellange termijn door inflatie en reële economische groei hebben gemeenten jaarlijks juist een marge nodig waarmee de nominale schuld kan groeien. Vanwege de decentralisaties die op stapel staan, wordt het aandeel van gemeenten in de overheidsuitgaven groter. Er wordt voor ruwweg € 6 miljard aan taken naar gemeenten overgeheveld. Dat is ongeveer 10% van de huidige uitgaven van gemeenten. Het pleit juist voor een ophoging van de 0,38% bbp emu-tekortruimte van gemeenten.

De financieringsruimte van de gezamenlijke gemeenten moet ook in de toekomst voldoende blijven om de rekening van publieke voorzieningen bij de toekomstige gebruikers te kunnen neerleggen. Gemeenten hebben een ruimte nodig om zowel de bestaande voorzieningen te vervangen (vervangingsinvesteringen) als nieuwe ontwikkelingen te bekostigen zoals de in de bestuursafspraken overeen gekomen investeringen zoals het NUP, het Akkoord water en individuele afspraken over gebiedsontwikkeling en de aanleg van infrastructuur (Noord-zuid lijn) .

Voorbeeld vervangingsinvestering

Voor de noodzakelijke vervangingsinvesteringen bijvoorbeeld in scholen en riolering is veel geld nodig. Bijvoorbeeld in de riolering is jaarlijks € 700 mln. aan investeringen nodig. De vrijvallende jaarlijkse afschrijvingslasten in de riolering bedragen € 200 mln. Om te voldoen aan de afspraken in het bestuursakkoord water is dus al een additionele ruimte van €500 mln. noodzakelijk.

Verder is een emu-tekortruimte voor gemeenten nodig om boekwinsten uit aandelenverkopen in de toekomst in de maatschappij terug te kunnen investeren. Zonder noemenswaardige ruimte voor het emu-tekort zijn deze investeringsopgaven niet mogelijk.

Er zijn goede redenen om het huidige saldo op te hogen. Wij begrijpen dat in het kader van het MTO een forsere inspanning van Nederland wordt gevraagd. Door het huidige macroplafond van 0,38% bbp te handhaven leveren gemeenten naar onze mening die extra bijdrage.

Het macroplafond voor het emu-tekort dient daarbij om te bepalen of gemeenten meedelen in een eventuele boete van de Europese Commissie voor het overschrijden van de emu-tekortnorm voor de gehele overheid.

Schuldplafond voor gemeenten als alternatief werkt.

In onze ogen kan voor het aanvullend beheersen van de schulden van gemeenten beter een andere weg worden bewandeld. Gemeenten zijn beleidsmatig zelf verantwoordelijk voor de hoogte van de schulden, die ze aangaan. Daar geldt geen wettelijk plafond voor, terwijl de hoofdregel van de Europese normen voor beheersing van de schulden een schuldplafond voorschrijft van 60% bbp. Sommige gemeenten hebben op dit moment een hogere bruto schuld dan de Europese norm vertaald naar een bruto schuld als aandeel van de inkomsten. Wij stellen voor, dat in aanvulling op de huidige begrotingsnorm voor het exploitatiesaldo, een schuldplafond voor de bruto emu-schuld van een gemeente in de gemeentewet wordt opgenomen.

Dit schuldplafond raakt alleen gemeenten met hoge schulden en daar is het uiteindelijk om te doen. Op het schuldplafond kan het reguliere begrotingstoezicht van de provincies worden toegepast. Een gemeente met een te hoge schuld wordt onder preventief toezicht geplaatst en moet onder toezicht van de provincie zijn schuld verlagen. Voor de hoogte van dat plafond denken wij aan een plafond voor de bruto emu-schuld als aandeel van de gemeentelijke inkomsten van 130%. Dat is de uitkomst van de Europese 60% bbp norm voor de hoogte van de bruto emu-schuld vertaald naar een kengetal bruto emu-schuld als aandeel van de Nederlandse overheidsinkomsten.

Tussen de dertig en vijftig gemeenten bevinden zich op dit moment boven dit plafond. Deze gemeenten zullen onder het preventief toezicht van de provincies hun schuld moeten terugdringen en leveren zo een positieve bijdrage aan het emu-saldo. De overige gemeenten kunnen bij dit model vrij worden gelaten. Als populatie zullen deze gemeenten door de plussen en minnen aan emu-saldo in een jaar evenals in het verleden een beheerste ontwikkeling van het emu-saldo laten zien. Bij dalende inkomsten zullen ook deze gemeenten de schulden moeten terugdringen vanwege het noemereffect in de emu-schuldquote.

Bij een dergelijk model moet een gemeente voor uitzonderlijke gevallen een ontheffing voor bepaalde tijd aan de minister van Binnenlandse Zaken kunnen vragen voor overschrijding van het plafond. Dit kan voor een gemeente soms nodig zijn om een liquiditeitsbehoefte bij een zeer grote opgave voor gebiedsontwikkeling te overbruggen, of in geval van een liquiditeitsbehoefte voor het treffen van noodzakelijke voorzieningen bij een grote calamiteit als een natuurramp.

Afspraken bestuurlijk overleg 10 mei 2012

Op 10 mei hebben we bestuurlijk overleg met u gehad. Door de demissionaire status van het kabinet hebben we slechts afspraken gemaakt voor het jaar 2013. Deze komen er op neer dat voor gemeenten een macronorm is afgesproken van -0,38% bbp. We hebben geconstateerd dat het nu niet wenselijk is afspraken te maken over een tijdpad. Dat zal moeten gebeuren met een nieuw kabinet. Het afgesproken toezichtskader wordt in 2013 als proef gehanteerd. De onwenselijkheid van verplicht schatkistbankieren is van onze zijde uitgesproken. We hebben er goede notie van genomen dat u heeft uitgesproken dat gemeenten op ieder moment over hun middelen kunnen beschikken. We gaan er dan ook vanuit dat de gewijzigde Comptabiliteitswet hierin zal voorzien.

Hoogachtend,
Vereniging van Nederlandse Gemeenten



mr. R.J.J.M. Pans
voorzitter directieraad