

Ministerie van Financiën

> Retouradres Postbus 20201 2500 EE Den Haag

Aan de Koningin

Directie Begrotingszaken

Korte Voorhout 7
2511 CW Den Haag
Postbus 20201
2500 EE Den Haag
www.rijksoverheid.nl

Inlichtingen

Ons kenmerk

BZ/2012/542 M

Uw brief (kenmerk)

Bijlagen

Datum 21 september 2012

Betreft Wet inzake houdbare financiën van de collectieve sector (Wet houdbare overheidsfinanciën)

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 23 april 2012, nr. 12.000965, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 18 juli 2012, nr. W06.12.0141/III, bied ik U, mede namens de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu, hierbij aan.

Naar aanleiding van het advies merk ik het volgende op.

1. Verhouding tot het Europese begrotingsbeleid

Het wetsvoorstel biedt een wettelijk kader voor Nederland waarin de Europese eisen die worden gesteld met het oog op het doelgericht streven naar houdbare overheidsfinanciën, op de Nederlandse situatie zijn aangepast. Uitgangspunt in de wet is dat de Europese begrotingsnormen in acht dienen te worden genomen bij het uitvoeren van het trendmatig begrotingsbeleid.

Er is daarbij niet gekozen voor het opnemen van een letterlijke normstelling, zoals een maximaal toegestaan percentage voor het EMU-saldo voor het Rijk of de decentrale overheden. Bij de huidige formulering van de wet is gebruik gemaakt van begrippen als het trendmatig begrotingsbeleid van het Rijk en de gelijkwaardige inspanning van de decentrale overheden. Daardoor hoeven eventuele toekomstige wijzigingen in het Stabiliteits- en Groeipact (SGP) niet te leiden tot aanpassing van de wet. Ook zullen wijzigingen in de middellangetermijndoelstelling (MTO) uit de preventieve arm van het Stabiliteits-

en Groeipact, die in principe elke drie jaar kunnen plaatsvinden, op deze manier niet hoeven leiden tot aanpassing van de wet. Door in het wetsvoorstel te spreken over een gelijkwaardige inspanning en niet over concrete getallen, is daarnaast de mogelijkheid gecreëerd om via bestuurlijk overleg rekening te houden met specifieke omstandigheden bij de decentrale overheden bij de vaststelling van die gelijkwaardige inspanning. In de memorie van toelichting is op advies van de Afdeling advisering van de Raad van State meer aandacht besteed aan de samenhang tussen houdbare overheidsfinanciën in relatie tot het bredere economische beleid.

Directie Begrotingszaken

Ons kenmerk
BZ/2012/542 M

In het Verdrag inzake Stabiliteit, Coördinatie en Bestuur in de EMU is afgesproken dat de deelnemende lidstaten het Europese correctiemechanisme, dat in werking treedt bij significante afwijking van de Europese afspraken over de MTO of het aanpassingstraject naar de MTO, nationaal wettelijk dienen te verankeren. De memorie van toelichting zoals verzonden aan de Raad van State vermeldde dat de Commissie hiertoe gemeenschappelijke beginselen ('principes') zou publiceren, welke op het moment van schrijven van de memorie van toelichting nog niet beschikbaar waren. Inmiddels heeft de Commissie deze principes op 20 juni 2012 gepubliceerd. Om deze principes wettelijk te verankeren zijn enkele wijzigingen in artikel 2, vijfde lid, aangebracht, en zijn in datzelfde artikel drie leden (6 tot en met 8) toegevoegd. De memorie van toelichting is aangevuld met box 2, waarin wordt toegelicht op welke manier in Nederland invulling wordt gegeven aan de principes van het correctiemechanisme.

2. Europese normen en trendmatig begrotingsbeleid

Op advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is de memorie van toelichting is aangevuld met een nadere verduidelijking over de samenhang tussen elementen van de Europese begrotingsregels en het trendmatige begrotingsbeleid.

3. Decentrale overheden

a. Nut en noodzaak

De eis van begrotingsevenwicht voor decentrale overheden is vastgelegd in de Gemeentewet, de Provinciewet en in de Waterschapswet. Deze eis van begrotingsevenwicht betreft het evenwicht op de begroting in termen van baten en lasten. Het begrotingsevenwicht volgens de Europese eisen is in termen van het EMU-saldo gedefinieerd en is gebaseerd op het Europees Systeem van Rekeningen (ESR).

In het wetsvoorstel wordt geregeld dat decentrale overheden een gelijkwaardige inspanning moeten leveren in het kader van het respecteren van de Europese begrotingsdoelstellingen. De huidige wettelijke kaders en toezichtverhoudingen voor de financiën van de decentrale overheden bieden namelijk geen waarborgen ten aanzien van begrotingsevenwicht in EMU-termen. Het huidige toezicht op de financiën van de decentrale overheden ziet op het begrotingsevenwicht in baten-lastentermen bij individuele decentrale overheden. Begrotingsevenwicht in baten-lastentermen garandeert evenwel niet een evenwicht in EMU-termen bij decentrale overheden; individueel noch gezamenlijk. De afgelopen jaren hebben de decentrale overheden grote tekorten gekend in EMU-termen, ook groter dan de bestuurlijk afgesproken norm van -0,5 procent bbp die tot op heden van kracht is.

In het wetsvoorstel wordt gestuurd op een macronorm voor het EMU-saldo van de decentrale overheden gezamenlijk. Zo wordt voorkomen dat het toezicht zich richt op de individuele gemeente, provincie, of het waterschap. Het voorkomt ook dat de individuele referentiewaarde voor het EMU-saldo van een decentrale overheid als een knellende norm gaat werken.

In overleg met de vertegenwoordigers van de decentrale overheden is nog een wijziging doorgevoerd in de wettekst op het punt van het toezicht op individuele decentrale overheden die structureel, drie jaar of langer, hun individuele referentiewaarde voor het EMU-saldo overschrijden. De systematiek van macronormering maakt een dergelijk preventief toezicht overbodig en heeft als risico dat de individuele referentiewaarden alsnog de werking van een strikte micronorm krijgen. Volstaan wordt daarom met monitoring en toezicht op macroniveau, zoals beschreven in de memorie van toelichting. Dit laat onverlet dat de individuele referentiewaarde een aanknopingspunt kan bieden indien decentrale overheden maatregelen moeten nemen vanwege een (dreigende) overschrijding van de macronorm voor het EMU-saldo.

Het kabinet acht het in het wetsvoorstel opgenomen sanctie-instrument noodzakelijk, omdat instrumenten om de macronorm voor het EMU-saldo van de decentrale overheden te beheersen, ontbreken behoudens de mogelijkheden die het bestuurlijk overleg daartoe zullen bieden. Tegelijkertijd is het van belang te benadrukken dat het sanctie-instrument is bedoeld als een ultimum remedium. Dat wil zeggen dat bij overschrijding van de macronorm door decentrale overheden, in bestuurlijk overleg ruimte is voor afspraken over een collectief verbeterpad van de

decentrale overheden. Uiteindelijk kan, als het bestuurlijk overleg onvoldoende resultaat oplevert en niet duidelijk wordt dat er meerjarig zal worden voldaan aan de norm door de decentrale overheden, een sanctie opgelegd worden. Deze sanctie heeft in eerste instantie de vorm van een aan te houden renteloos depot. Na drie jaar wordt, bij onvoldoende verbetering van het EMU-saldo van de decentrale overheden, het depot omgezet in een boete.

Directie Begrotingszaken

Ons kenmerk
BZ/2012/542 M

b. Begrotingssystematiek

Hoe de gelijkwaardige inspanning van de decentrale overheden met het oog op het respecteren van de Europese begrotingsafspraken concreet wordt vormgegeven, wordt, na bestuurlijk overleg, alleen op een macroniveau vastgesteld. Dat wil zeggen, alleen voor de decentrale overheden gezamenlijk wordt een norm voor het EMU-saldo vastgesteld. Uit de consultatie met de decentrale overheden is namelijk gebleken dat een doorvertaling van de macronorm voor het EMU-saldo van de decentrale overheden naar een strikte micronorm per individuele decentrale overheid waar jaarlijks aan voldaan moet worden, knellend werkt en investeringen bij de individuele decentrale overheden kan frustreren. Door alleen een macronorm vast te stellen voor het EMU-saldo van de decentrale overheden en de strikte micronormering los te laten, wordt zoveel mogelijk rekening gehouden met de verschillen tussen de twee stelsels en is er voor gezorgd dat de normering niet onbedoeld knellend uitpakt voor individuele decentrale overheden.

De Europese begrotingsdoelstelling voor het realiseren van begrotingsevenwicht en het pad daar naar toe spelen een belangrijke rol bij de vaststelling van de gelijkwaardige inspanning van de decentrale overheden gezamenlijk. Wanneer decentrale overheden in het bestuurlijk overleg voorafgaand aan de vaststelling van de gelijkwaardige inspanning, kunnen aantonen dat bijvoorbeeld investeringen in opdracht van het Rijk er toe leiden dat het EMU-saldo van de decentrale overheden zodanig belast wordt, dat op voorhand duidelijk is dat de inspanning van de decentrale overheden in het bereiken van de Europese begrotingsdoelstellingen niet realiseerbaar is, kan aan de decentrale overheden extra ruimte in het EMU-saldo worden toegekend. Hoeveel ruimte de decentrale overheden wordt geboden om het EMU-saldo te belasten, is uiteindelijk een politiek-bestuurlijke keuze. De ruimte die aan de decentrale overheden gegeven wordt, wordt immers door het Rijk ingeleverd.

De memorie van toelichting is aangepast om het bovenstaande te verduidelijken.

c. Overige opmerkingen

- Artikel 3, tweede lid, is naar aanleiding van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State aangepast. De vaststelling zal plaatsvinden in overeenstemming met de minister van BZK en – gelet op de positie van de minister van I&M ten opzichte van de waterschappen – met de minister van I&M.
- De Afdeling advisering van de Raad van State is van mening dat de beslechting van geschillen tussen de rijksoverheid en decentrale overheden niet dient te worden voorgelegd aan de rechter. Dit zou in onderhavig wetsvoorstel bijvoorbeeld kunnen spelen bij een geschil omtrent het vaststellen van de individuele referentiewaarden door de minister van BZK en de minister van I&M, (artikel 5, tweede lid) of het opleggen van een boete aan de decentrale overheden (artikel 6 en 7). Naar aanleiding van eerdere adviezen van de Afdeling advisering van de Raad van State wordt de geschillenbeslechting tussen de rijksoverheid en decentrale overheden momenteel nader onderzocht. De uitkomst van dat onderzoek wacht ik af. Daarom geldt thans de reguliere beslechting van dit type geschillen op grond van de Algemene wet bestuursrecht.

Directie Begrotingszaken

Ons kenmerk
BZ/2012/542 M

4. Redactionele kanttekeningen

De redactionele kanttekeningen zijn verwerkt, met uitzondering van de kanttekening om in artikel 2, vierde lid, “in overeenstemming met het oordeel van de ministerraad” te schrappen. De regering hecht eraan dat alle ministers zich door middel van een besluit van de ministerraad, committeren aan de te nemen adequate uitgavenbeperkende of inkomstenverhogende maatregelen. Voorts is bij het verwerken van de kanttekening inzake artikel 5, tweede lid, aanhef, de mogelijkheid behouden om krachtens algemene maatregel van bestuur regels te kunnen stellen.

Ik moge U mede namens de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu, verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

Directie Begrotingszaken

Ons kenmerk
BZ/2012/542 M

De Minister van Financiën,

mr. drs. J.C. de Jager