

No.W06.12.0141/III

's-Gravenhage, 18 juli 2012

Bij Kabinetsmissive van 23 april 2012, no.12.000965, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Financiën, mede namens de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet inzake houdbare financiën van de collectieve sector (Wet houdbare overheidsfinanciën), met memorie van toelichting.

Het voorstel beoogt een wettelijk kader te scheppen voor het bereiken en vasthouden van houdbare overheidsfinanciën. Dit gebeurt ten eerste naar aanleiding van het verzoek vanuit de Staten-Generaal om de nationale begrotingsregels een wettelijke verankering te geven. Ten tweede wordt hiermee uitvoering gegeven aan afspraken die in Europees verband zijn gemaakt. Het voorstel volgt op een eerder voorstel waarover de Raad van State op 8 februari 2010 heeft geadviseerd (het voorstel van Wet tekortreductie Rijk en decentrale overheden).¹ Dat voorstel zal niet worden ingediend in verband met het voorliggende voorstel, dat in belangrijke mate als een actualisering van het eerdere voorstel kan worden aangemerkt.

Het voorstel valt uiteen in twee onderdelen. Ten eerste worden regels gesteld voor het vaststellen van de rijksbegroting. Hierbij zijn de uitgangspunten van het trendmatig begrotingsbeleid en de Europese verplichtingen leidend. In de tweede plaats worden regels gesteld ten aanzien van de financiën van decentrale overheden in verband met hun aandeel in het EMU-saldo en in verband daarmee met hun aandeel in de voor Nederland geldende Europese verplichtingen.

De Afdeling is, zoals dat ook bij het eerder ingediende voorstel het geval was, van oordeel dat van het voorstel een disciplinerende werking kan uitgaan. Die is van belang gegeven de huidige situatie van de overheidsfinanciën en de perspectieven voor de komende jaren. Ook los van de verplichtingen waaraan Nederland in het kader van de Europese afspraken is gehouden, kan het voorstel een bijdrage leveren aan houdbare overheidsfinanciën.

De Afdeling advisering van de Raad van State onderschrijft de strekking van het wetsvoorstel, maar maakt een aantal opmerkingen met betrekking tot de gevolgen van het voorstel. Zij merkt in haar advies op dat goed begrotingsbeleid meer omvat dan het handhaven van discipline ten aanzien van het begrotingssaldo, hoe belangrijk dat op zichzelf ook is. Zij vraagt voorts aandacht voor de budgettaire en beleidsmatige consequenties van het combineren van het trendmatig begrotingsbeleid met de uit Europese verplichtingen voortvloeiende begrotingseisen.

¹ Advies van de Raad van State van 8 februari 2010 inzake het voorstel van Wet tekortreductie Rijk en decentrale overheden (TREM) (W06.09.0472/III).

De Afdeling stelt ten aanzien van de voorschriften die zien op decentrale overheden de vraag in hoeverre de al bestaande instrumenten in de sfeer van de financiën van decentrale overheden en het toezicht daarop niet al voldoende zijn om te bewerkstelligen dat wordt voldaan aan de gestelde begrotingseisen. Voorts vraagt zij aandacht voor de verschillen in begrotingssystematiek tussen de Europese regels en die welke gelden voor decentrale overheden.

De Afdeling is van oordeel dat in verband met deze opmerkingen aanpassing van het voorstel wenselijk is.

1. Verhouding tot het Europese begrotingsbeleid

Het voorstel beoogt – zo blijkt uit de considerans, de opzet van het voorstel en de toelichting – een wettelijke regeling te treffen voor het doelgericht streven naar houdbare overheidsfinanciën in nationaal en Europees perspectief.

Het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) bevat in Titel VIII regels voor het Economisch en Monetair Beleid. Hierin zijn de basisprincipes inzake de coördinatie van het economische beleid van de lidstaten en van het monetaire beleid, in het bijzonder dat ter zake van de euro, neergelegd. De coördinatie van het economisch beleid is verder uitgewerkt in een aantal verordeningen. De belangrijkste onderdelen daarvan betreffen het toezicht op en de coördinatie van het economische beleid², alsmede de procedure bij buitensporige tekorten.³

De coördinatie van het economisch beleid in de Europese Unie (EU) is sinds kort gecentreerd rond het zogenoemde Europese semester.⁴ Het Europese semester omvat het opstellen en het toezicht op de uitvoering van de globale richtsnoeren voor het economisch beleid en die voor het werkgelegenheidsbeleid van de lidstaten. Voorts omvat het Europese semester het indienen en beoordelen van de stabiliteitsprogramma's en de nationale hervormingsprogramma's van de lidstaten, alsmede het toezicht voor preventie en correctie van macro-economische onevenwichtigheden.⁵ Uit de opzet en systematiek van het Europese semester komt naar voren dat het Europese toezichtkader op het begrotingsbeleid het resultaat is van een complexe analyse en afweging, waarvan het begrotingssaldo een belangrijk element is, maar niet het enige.⁶

² Verordening nr. 1466/97 van de Raad van 7 juli 1997 over versterking van het toezicht op begrotingssituaties en het toezicht op en de coördinatie van het economisch beleid (Pb EG L 209).

³ Verordening nr. 1467/97 van de Raad van 7 juli 1997 over de bespoediging en verduidelijking van de tenuitvoerlegging van de procedure bij buitensporige tekorten (Pb EG L 209).

⁴ Bij verordening nr. 1175/2011 zijn de bepalingen over het Europese Semester ingevoegd in verordening nr. 1466/97.

⁵ Artikel 2 bis van verordening 1466/97/EG.

⁶ In zijn advies over het voorstel TREM heeft de Raad reeds opgemerkt: "*Goed begrotingsbeleid vergt een complexe analyse van financieel-economische omstandigheden op korte, middellange en langere termijn, en is vatbaar voor beleidsmatige afwegingen. De thans gekozen methode heeft als voordeel dat deze op voorhand houvast geeft voor die afwegingen. Zij bergt echter tegelijkertijd het risico in zich dat in een concreet geval onvoldoende recht wordt gedaan aan de complexiteit van de afwegingen die in het kader van de vaststelling van coalitieakkoorden en begrotingen moeten worden gemaakt.*"

In het Verdrag voor stabiliteit, coördinatie en bestuur in de EMU⁷ (hierna: het Stabiliteitsverdrag) is geregeld dat de lidstaten voorzien in wettelijke bepalingen die moeten waarborgen dat de verplichtingen betreffende de begrotingssaldi en het begrotingstoezicht – zoals eerder vastgelegd in artikel 126 van het VWEU, en de recent aangescherpte Verordeningen inzake het Stabiliteits- en Groeipact – daadwerkelijk zullen worden nagekomen.⁸ Het Stabiliteitsverdrag heeft met de focus op begrotingssaldi een beperktere opzet dan die welke in het VWEU en de daarop gebaseerde verordeningen is neergelegd.

Overigens merkt de Afdeling in dit verband op, dat het voorstel geen letterlijke normstelling bevat, zoals in art. 3, 2^e lid van het Begrotingspact opgenomen, maar alleen een algemene verwijzing naar enkele uit het Europese kader voortvloeiende eisen voor de begroting. Het is de Afdeling opgevallen dat deze keuze in de toelichting niet nader wordt verklaard.

Daarnaast wijst de Afdeling erop, dat in het voorstel niet wordt aangesloten bij de bredere aanpak van het VWEU en de daarop gebaseerde verordeningen, maar alleen op de beperktere benadering van het Stabiliteitsverdrag. Daardoor bestaat het risico dat de sturing te eenzijdig gericht wordt op het begrotingssaldo. Hoe belangrijk het begrotingssaldo ook is, goed begrotingsbeleid is meer dan alleen zorg voor het saldo. Het omvat onder meer ook het economisch (structuur)beleid en het werkgelegenheidsbeleid.⁹

Het komt de Afdeling niet evenwichtig voor om slechts bij één aspect van het begrotingsbeleid, het sturen op saldo, aan te sluiten - hoezeer daarmee ook een bijdrage wordt geleverd aan versterking van begrotingsdiscipline -, terwijl andere wezenlijke aspecten van het begrotingsbeleid, met name het structuurbeleid¹⁰, in het voorstel geen plaats krijgen. Dat het voorstel mede in het teken staat van het Stabiliteitsverdrag kan hiervoor geen argument zijn, gelet op het feit dat de doelstellingen van het voorstel zien op het bredere kader van houdbare overheidsfinanciën, terwijl bovendien in de Europeesrechtelijke context eveneens van een bredere benadering wordt uitgegaan.

⁷ Het op 2 maart 2012 te Brussel tot stand gekomen Verdrag inzake stabiliteit, coördinatie en bestuur in de economische en monetaire unie tussen het Koninkrijk België, de Republiek Bulgarije, het Koninkrijk Denemarken, de Bondsrepubliek Duitsland, de Republiek Estland, Ierland, de Helleense Republiek, het Koninkrijk Spanje, de Franse Republiek, de Italiaanse Republiek, de Republiek Cyprus, de Republiek Letland, de Republiek Litouwen, het Groothertogdom Luxemburg, Hongarije, Malta, het Koninkrijk der Nederlanden, de Republiek Oostenrijk, de Republiek Polen, de Portugese Republiek, Roemenië, de Republiek Slovenië, de Slowaakse Republiek, de Republiek Finland en het Koninkrijk Zweden (Trb. 2012, 51).

⁸ Artikel 3 van het Stabiliteitsverdrag stelt een aantal concrete eisen aan de normen die in de nationale wetgeving moeten worden neergelegd. De begrotingssituatie moet in evenwicht zijn of een overschot vertonen. Hieraan wordt geacht te zijn voldaan wanneer het structurele tekort voldoet aan de landenspecifieke middellangetermijndoelstelling, met als benedengrens een tekort van 0,5% BBP (wanneer de schuld aanzienlijk lager is dan 60% BBP: 1,0%). Partijen dienen te zorgen voor een snelle convergentie naar hun middellangetermijndoelstelling. Uitsluitend in uitzonderlijke omstandigheden mag hier tijdelijk van worden afgeweken.

⁹ Artikel 2 bis, tweede lid, onderdelen a en b, van verordening 1466/97/EG.

¹⁰ Te denken valt daarbij aan structuurvraagstukken rond zorg, wonen en arbeidsmarkt. Deze vraagstukken zijn breder van aard; hun aanpak sluit minder goed aan bij een benadering die alleen is gebaseerd op de budgetdisciplinesectoren.

De Afdeling adviseert nader toe te lichten waarom geen letterlijke normstelling in het voorstel is opgenomen. Voorts adviseert zij het voorstel te plaatsen in het bredere kader van houdbare overheidsfinanciën. Zij adviseert op beide punten nader in te gaan en het voorstel zo nodig aan te passen.

2. Europese normen en trendmatig begrotingsbeleid

Het Nederlandse begrotingsbeleid, zoals dat ook in het voorliggende voorstel tot uitdrukking komt, is gericht op een combinatie van de Europese normen en het (eigen) trendmatig begrotingsbeleid.

De Europese normen gaan – kort gezegd – uit van ondergrenzen die bij het opstellen van de begrotingen door de lidstaten moeten worden gerespecteerd. Het niveau van die ondergrenzen is afhankelijk van de individuele positie waarin een lidstaat zich bevindt. Doel is dat begrotingen zich structureel in evenwicht bevinden en dat het structurele saldo niet een groter tekort bevat dan -0,5% BBP (als benchmark).

Het (eigen) trendmatig begrotingsbeleid heeft als kenmerk dat het saldo zich binnen een vooraf bepaalde bandbreedte mag bewegen zonder dat in dat geval wordt ingegrepen in inkomsten of uitgaven. Dat moet in perioden van hoogconjunctuur leiden tot een relatief positief saldo, in een laagconjunctuur tot een relatief negatief saldo.

Worden beide systematieken met elkaar gecombineerd, dan dient de bandbreedte waarbinnen het saldo zich vrij kan bewegen dusdanig te worden gekozen, dat de ondergrens niet lager is dan voor Nederland uit de Europese normen voortvloeit. Dit betekent dat wanneer het structurele saldo volgens Europese normen als benchmark niet lager zou moeten zijn dan - 0,5 % BBP, de thans aangehouden uitgangspunten voor het trendmatig begrotingsbeleid aanzienlijk zullen moeten worden bijgesteld. De praktijk van het trendmatig begrotingsbeleid laat immers zien dat Nederland ver verwijderd is van een structureel evenwicht. In de periode 1994 tot 2008 was per saldo sprake van tekorten, soms kleinere, soms grotere, en was in enkele gevallen van hoogconjunctuur sprake van een zeer klein overschot, maar dat was bij lange na niet voldoende om de tekorten in tijden van laagconjunctuur te compenseren.¹¹ In zoverre heeft het trendmatig begrotingsbeleid in de afgelopen jaren niet optimaal gefunctioneerd. Sinds de crisis in 2008 uitbrak, heeft toepassing van de automatische stabilisatoren geleid tot tekorten tussen ruim 4 en 6 % BBP.

De Afdeling adviseert in de toelichting nader in te gaan op de consequenties van het voorstel voor het (trendmatig) begrotingsbeleid en de gevolgen voor de jaarlijkse begrotingsruimte die het gevolg is van de voorgestelde systematiek.

3. Decentrale overheden

Het voorstel voorziet in de verplichting voor decentrale overheden tot het leveren van een gelijkwaardige inspanning in het bereiken en vasthouden van de begrotingsdoelstellingen zoals die door het voorstel voor de lidstaat Nederland zijn

¹¹ Zie recent Stabiliteit en Vertrouwen, Veertiende rapport Studiegroep Begrotingsruimte, 2012, blz. 15.

geformuleerd (artikel 3). Daarbij is geen sprake van een "mechanische" benadering, maar vindt besluitvorming, op basis van bestuurlijk overleg met decentrale overheden, plaats in de ministerraad, zodat alle relevante omstandigheden in aanmerking kunnen worden genomen. Hierbij speelt onder meer een rol dat de systematiek voor het bepalen van het EMU-saldo een andere is dan het baten-lasten stelsel dat bij decentrale overheden wordt gehanteerd. Voorts voorziet het voorstel in de vaststelling van individuele referentiewaarden voor decentrale overheden (artikel 5), nationale sancties voor decentrale overheden (artikel 6) en de doorvertaling van EU-sancties naar decentrale overheden (artikel 7). De bepalingen inzake het toezichtinstrumentarium (met name de artikelen 6 en 7) geven de Afdeling aanleiding het volgende op te merken.

a. Nut en noodzaak

Het voorstel legt terecht de eindverantwoordelijkheid voor de overheidsfinanciën van Nederland als geheel bij het Rijk. Alle bestuurslagen onderkennen de uiteindelijke verantwoordelijkheid van het Rijk voor vaststelling en handhaving van de begrotingskaders voor Nederland als geheel, nadat de onderscheiden aandelen daarin van de verschillende bestuurslagen in bestuurlijk overleg zijn vastgesteld. De Afdeling wijst er in dit verband op, dat Nederland zich heeft verplicht aan de middellange termijndoelstelling voor ons land, zoals die voortvloeit uit het Stabiliteits- en Groeipact (SGP), om de komende jaren te komen tot een evenwicht op de begroting, voor het Rijk en decentrale overheden tezamen. Het is uiteindelijk de wetgever die de begrotingskaders vaststelt (artikel 105 van de Grondwet), en in dat kader de uitgangspunten bepaalt voor de voeding van de fondsen, alsmede de verdeelsleutels voor de toedeling van de desbetreffende middelen naar de individuele gemeenten, provincies en waterschappen.

De verhouding tussen het Rijk en de decentrale overheden is echter een bijzondere: geen hiërarchie, maar gelijkwaardigheid. Het voorstel doet daaraan in zoverre recht, dat het een belangrijke plaats geeft aan bestuurlijk overleg. Op het terrein van de overheidsfinanciën klemmt dit belang van bestuurlijk overleg temeer omdat de uitgaven van het Rijk en van de decentrale overheden sterk met elkaar verweven zijn en het Rijk thans een omvangrijke decentralisatieagenda uitvoert. Decentrale overheden voeren op verzoek van het Rijk ook omvangrijke investeringsprogramma's uit.

Een bijzonder kenmerk van de financiële verhoudingen tussen rijksoverheid en decentrale overheden is de eis dat de decentrale overheden een sluitende begroting hebben. Horizontaal en waar nodig verticaal toezicht moeten waarborgen dat aan die eis de hand wordt gehouden. De laatste jaren is tijdelijk afgeweken van de eis van een sluitende begroting: op basis van bestuursafspraken is overeengekomen dat de decentrale overheden gezamenlijk tijdelijk een tekort van 0,5% kunnen aanhouden. Zoals reeds aangegeven, heeft ons land zich in het kader van het SGP verplicht tot een evenwicht op de begroting te komen. In dat licht bezien ligt het niet voor de hand om deze uitzonderingssituatie te continueren.

Gelet op het voorgaande, merkt de Afdeling op dat twijfel kan bestaan over de toegevoegde waarde van de op dit punt in het voorstel opgenomen bepalingen inzake het toezichtinstrumentarium. Immers, er bestaan al sinds jaar en dag wettelijke kaders en toezichtverhoudingen voor de financiën van decentrale overheden. Niet op voorhand is duidelijk dat daarmee onvoldoende zou kunnen worden gewaarborgd dat de decentrale overheden een gelijkwaardig aandeel leveren in de inspanningen die in verband met het SGP nodig zijn om te komen tot evenwicht op de begroting voor de lidstaat Nederland als geheel. Daarbij is niet duidelijk welke specifieke situaties de regering voor ogen heeft waarin de bestaande instrumenten kennelijk onvoldoende worden geacht, dit mede in het licht van het voor decentrale overheden geldende uitgangspunt van een sluitende begroting.

De Afdeling adviseert nader op het vorenstaande in te gaan en de noodzaak van het thans voorgestelde toezichtinstrumentarium opnieuw te bezien.

b. Begrotingssystematiek

In verband met het streven naar reduceren en voorkomen van tekorten, vraagt de Afdeling hier verder bijzondere aandacht voor het baten-lasten stelsel zoals de decentrale overheden dat sinds jaar en dag kennen. Dit stelsel betekent dat investeringsuitgaven in aanmerking worden genomen in het jaar waarin zij worden gedaan. Daarbij verdient echter aantekening dat de betreffende overheid in de financiering kan hebben voorzien door meerjarige reserveringen te hebben gepleegd, terwijl de rentelasten van eventuele geldleningen zullen moeten worden gedekt binnen de lopende begroting die, zoals gezegd, in beginsel sluitend behoort te zijn. Op deze wijze wordt gewaarborgd dat de betreffende investering feitelijk niet leidt tot een tekort, en aldus geen afbreuk doet aan het voor de lidstaat Nederland beoogde evenwicht op de begroting.

Probleem is echter dat het baten-lasten stelsel niet spoort met de EMU-systematiek, dat de financieringslasten op een andere wijze verdeelt over de jaren. Gevolg is dat, gezien vanuit die systematiek, geoordeeld kan worden dat in een bepaald jaar sprake is van een tekort terwijl een dergelijk tekort zich over een reeks van jaren en over alle decentrale overheden tezamen bezien, niet voordoet.

De Afdeling adviseert in de toelichting uiteen te zetten op welke wijze deze discrepantie tussen beide systematieken in het bestuurlijk overleg zodanig zal worden benaderd dat dit voor de decentrale overheden praktisch hanteerbaar zal zijn waar het gaat om door hen noodzakelijk te verrichten investeringen, binnen het kader van het uitgangspunt van een sluitende begroting.¹²

c. Overige opmerkingen

Onverminderd hetgeen is opgemerkt onder a., merkt de Afdeling nog het volgende op:

¹² Zie de uitgebrachte adviezen van IPO, VNG en Unie van Waterschappen.

- Volgens artikel 3, tweede lid, van het voorstel stelt de Minister van Financiën de gelijkwaardige inspanning vast, in overeenstemming met het oordeel van de ministerraad.

Naar het oordeel van de Afdeling staat dit op gespannen voet met de positie van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties als medebeheerder van het Gemeentefonds en het Provinciefonds, alsook met diens coördinerende taak voor het rijksbeleid dat gemeenten en provincies raakt, zoals neergelegd in artikel 116 van de Gemeentewet en artikel 114 van de Provinciewet.

De Afdeling adviseert het voorstel aan te passen.

- Geschillen tussen de rijksoverheid en decentrale overheden die opkomen in het kader van de uitvoering van deze wet dienen als zuivere bestuursgeschillen, naar het oordeel van de Afdeling niet te worden neergelegd bij de rechter. De Afdeling adviseert hieromtrent in het voorstel helderheid te verschaffen.

4. Voor redactionele kanttekeningen verwijst de Afdeling naar de bij het advies behorende bijlage.

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

De vice-president van de Raad van State,

Bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State betreffende no.W06.12.0141/III met redactionele kanttekeningen die de Afdeling in overweging geeft.

- In artikel 1 de definitie van Middellangetermijndoelstelling voor het structureel EMU-saldo vervangen door:
de MTO voor het structureel EMU-saldo: de middellangetermijndoelstelling voor het structureel EMU-saldo van de lidstaat Nederland, zoals vastgesteld door de Raad van de Europese Unie.
- In artikel 2, derde lid, rekening houden met de omstandigheid dat het beleid inzake begrotingen in Europees verband deels buiten het kader van de Europese Unie plaatsvindt.
- In artikel 2, derde lid, onder b, " door de Europese Unie vastgestelde" vervangen door: door instellingen van de Europese Unie vastgestelde.
- In de artikelen 2, vierde lid, en 3, tweede lid, " , in overeenstemming met het oordeel van de ministerraad," schrappen.
- Artikel 5, tweede lid, aanhef, vervangen door: Op voordracht van Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Onze Minister van Infrastructuur en Milieu kunnen bij algemene maatregel van bestuur regels worden gesteld omtrent:.