

Ministerie van Financiën
B 2 - 2010 - 98
Ontv. 9 - 2 - 2010
Uitv. afdoening 8 - 3 - 2010
Dossienummer
Trefwoord/DSP code
Paraaf voor 15/1/2010

No.W06.09.0472/III

's-Gravenhage, 8 februari 2010

Bij Kabinetsmissive van 13 november 2009, no.09.003237, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Financiën, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet inzake het structureel reduceren van het EMU-tekort (Wet tekortreductie Rijk en medeoverheden), met memorie van toelichting.

Het voorstel strekt ertoe een aantal begrotingsafspraken wettelijk te verankeren. In het Aanvullend Beleidsakkoord is de doelstelling van het voorstel als volgt geformuleerd:

"Met het intreden van economisch herstel committeert Nederland zich aan een verbetering van het structureel saldo van ten minste 0,5% punt bbp per jaar. [...] Een hogere aanpassingsinspanning zal worden gedaan in economisch goede tijden. Indien in enig jaar inkomstenmeevallers ontstaan ten opzichte van de coalitieafspraken worden deze gereserveerd voor extra staatsschuldreductie."

In het voorstel zijn kort gezegd de volgende begrotingsregels opgenomen: Aan het begin van een kabinetsperiode alsmede gedurende een kabinetsperiode wordt beoordeeld of de begrotingsramingen a. een indicatie vormen voor een tekort op het feitelijk EMU-saldo¹ van meer dan 3% of b. een indicatie vormen dat het structurele EMU-saldo² zal gaan divergeren van de langetermijndoelstelling die Nederland ingevolge het Stabiliteit- en Groeipact (SGP) heeft.

In beide gevallen dienen de daarop volgende begrotingen een verbetering van het structurele EMU-saldo van meerjarig ten minste 0,5% te bevatten. Wanneer de economische groei hoger is dan de geraamde potentiële groei (economisch goede tijden) wordt een verbetering van meer dan 0,5% gerealiseerd. Bij een krimp van de economie of een groei die langere tijd onder de geraamde potentiële groei ligt (exceptionele omstandigheden), kan de consolidatie minder dan 0,5% bedragen.

Naast de verankering van de begrotingsregels is tevens een aantal bepalingen opgenomen dat ertoe strekt de medeoverheden meer dan nu te betrekken in de doelstellingen van het begrotingsbeleid.

Op 20 januari 2010 heeft een delegatie van de Raad van State op de voet van artikel 22 van de Wet op de Raad van State met de Minister van Financiën over het voorstel beraadslaagd.

¹ Het feitelijk EMU-saldo is het saldo van de inkomsten en uitgaven van de Nederlandse overheid (incl. medeoverheden) met inbegrip van conjuncturele invloeden.

² Het structurele EMU-saldo is het feitelijk saldo geschoond van conjuncturele invloeden en eenmalige of tijdelijke maatregelen.

De Raad is 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 het SGP is gehouden, kan het voorstel een bijdrage leveren aan houdbare overheidsfinanciën. Daarbij past echter wel de kanttekening dat de beoogde disciplinerende werking van het instrument van wetgeving normen vergt, die zo concreet en eenduidig mogelijk zijn geformuleerd, zodat een hanteerbaar toetsingskader ontstaat. Dit uitgangspunt vertoont een inherente spanning met de complexiteit van de economische en financiële analyses en de dikwijls onzekere prognoses die ten grondslag liggen aan de besluitvorming over begrotingen. Alles afwegend is de Raad echter van oordeel dat van het voorstel per saldo een positieve, want disciplinerende werking op het begrotingsbeleid kan uitgaan.

De Raad zal deze overwegingen in het hierna volgende nader toelichten.

1. Begrotingsconsolidatie en de Wet tekortreductie Rijk en medeoverheden (Wet TReM)

De Raad heeft in zijn advies over de concept-Miljoenennota 2010³ reeds opgemerkt dat, vanwege de gevolgen van de financiële en economische crisis en de reeds eerder onderkende houdbaarheidsopgave in verband met de demografische ontwikkelingen, ingrijpende maatregelen nodig zijn om de overheidsfinanciën op middellange termijn weer op orde te krijgen. Een robuuste en geloofwaardige aanpak om de houdbaarheid van de overheidsfinanciën te verzekeren, is van het allergrootste belang. De Raad stelt in dit verband dan ook voorop dat voorstellen om de disciplinerende werking van de overheidsfinanciën te verbeteren ondersteuning verdienen.

a. De ruimte voor en de waarde van het voorstel

In de toelichting wordt opgemerkt dat het SGP als uitgangspunt geldt voor het begrotingsbeleid. Kern van het SGP vormt het nastreven van een door de Raad van de Europese Unie (Raad van de EU) vastgestelde langetermijndoelstelling voor het structurele EMU-saldo (voor Nederland binnen een bandbreedte van -0,5% en +0,5% BBP) en het voorkomen van zogenoemde buitensporige tekorten. De afspraken in het SGP zijn neergelegd in Titel VIII van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU), in het bijzonder in artikel 126 VWEU met betrekking tot de buitensporige tekortprocedure. Deze bepalingen zijn uitgewerkt in een tweetal verordeningen.⁴ Nederland is onder het recht van de Europese Unie verplicht de doelstellingen ingevolge het SGP na te streven. In zoverre is het de vraag in hoeverre een nationale wettelijke regeling een eigen betekenis heeft naast de reeds geldende verplichtingen uit het SGP.

Tegelijkertijd moet echter worden geconstateerd dat het SGP onder spanning staat nu vrijwel alle landen in de EMU een buitensporig tekort vertonen. Het is in die situatie onzeker of en op welke wijze aan de gemaakte afspraken in het kader van het SGP uitvoering gegeven zal worden. Zoals de Raad reeds eerder heeft

³ Kamerstukken II 2009/10, 32 123, nr. 2.

⁴ Verordeningen 1466/97 en 1467/97.

opgemerkt, is er voor het Nederlandse kabinet dan ook geen aanleiding zijn inzet voor de nationale begroting uitsluitend te baseren op de uitkomst van een discussie over de toepassing van het SGP.⁵ In die zin ziet de Raad in het voorstel een toegevoegde waarde ten opzichte van de geldende afspraken in het SGP.

Het doel van de Wet TReM is, blijkens de toelichting, het bieden van wettelijke randvoorwaarden voor de jaarlijkse vaststelling van de begrotingswetten, met bijzondere aandacht voor het begin van een kabinetsperiode. Ingevolge artikel 105 van de Grondwet (Gw) wordt de begroting van de ontvangsten en de uitgaven van het Rijk bij wet vastgesteld. Artikel 105 Gw is nader uitgewerkt in de Comptabiliteitswet 2001. De Raad merkt op dat de Nederlandse rechtsorde geen hiërarchie tussen wetten in formele zin kent. Daarom staat de wet TReM niet 'boven' een begrotingswet. Dit brengt met zich dat bij latere begrotingswet uitdrukkelijk of impliciet van de in de Wet TReM neergelegde voorschriften kan worden afgeweken. De juridische binding van de Wet TReM is in zoverre beperkt.

Het bovenstaande neemt niet weg dat de voorgestelde wet, als instrument, aan het begin van een kabinetsperiode en bij de besluitvorming in het jaarlijkse begrotingsproces een nuttige disciplinerende werking kan hebben. Immers, zolang de Wet TReM geldt, zal het in de rede liggen dat afwijking ervan in een latere wet uitdrukkelijke motivering behoeft.

Met het oog op de met de Wet TReM beoogde functie is het van belang dat de normstelling die voortvloeit uit deze wet helder en onomstreden is. De disciplinerende werking van de wet neemt immers af naarmate de normstelling voor het concrete geval voor meerdere uitleg vatbaar is. Dit staat echter op gespannen voet met de onzekerheid van de prognoses en de complexiteit van de analyses en de afwegingen die moeten worden gemaakt om te komen tot "goed begrotingsbeleid". Hieronder zal de Raad nader ingaan op de normstelling van het voorstel, mede in relatie tot het SGP.

b. Normstelling; relatie tot SGP

Een nadere beschouwing van de normstelling in het voorstel in relatie tot die in het SGP laat het volgende zien.

Het regime van de buitensporig tekortprocedure onder het SGP staat beschreven in artikel 126 VWEU. Het eerste lid bepaalt dat de lidstaten buitensporige overheidstekorten vermijden. De Commissie ziet ingevolge het tweede lid toe op de ontwikkeling van de begrotingssituatie en de omvang van de overheidsschuld. Daarbij zijn de zogenoemde referentiewaarden van belang. Van overschrijding daarvan is sprake bij een tekort op het feitelijk saldo van 3% en een EMU-schuld van 60% BBP. Indien één van deze referentiewaarden wordt overschreden, en daarbij een aantal mitigerende factoren niet van toepassing is⁶, wordt door de Commissie een verslag opgesteld. Daarbij wordt er rekening mee gehouden of het overheidstekort groter is dan de investeringsuitgaven van de overheid en worden alle andere relevante factoren – met inbegrip van de economische en monetaire

⁵ Kamerstukken II 2009/10, 32 123, nr. 2.

⁶ Zie artikel 126, tweede lid, onderdelen a en b, VWEU.

situatie van de lidstaat op middellange termijn – in aanmerking genomen.⁷ De Raad van de EU besluit mede op grond van dat verslag of een buitensporig tekort bestaat. Wanneer hij daartoe besluit, stelt hij aanbevelingen vast opdat de betrokken lidstaat binnen een bepaalde termijn een eind maakt aan het buitensporige tekort. In dat kader verzoekt de Raad van de EU de lidstaat een minimale jaarlijkse verbetering van het conjunctuurgezuiverde begrotingsaldo van ten minste 0,5% BBP als benchmark te bewerkstelligen. Indien de lidstaat verzuimt uitvoering te geven aan de aanbevelingen van de Raad van de EU kunnen uiteindelijk (financiële) sancties worden opgelegd.

Ingevolge artikel 2 van het wetsvoorstel verplicht overschrijding van de 3%-norm in beginsel tot het bewerkstelligen van een verbetering van ten minste 0,5% structureel in de rijksbegroting van de volgende jaren.⁸ Deze opdracht geldt totdat geen sprake meer is van een indicatie voor een buitensporig tekort. In economisch goede tijden (in artikel 1 gedefinieerd als een economische groei boven potentieel) wordt de nagestreefde verbetering van het structureel saldo, hoger gesteld⁹, in exceptionele omstandigheden (in artikel 1 gedefinieerd als omstandigheden waarin de economie krimpt of gedurende langere tijd een lagere dan potentiële groei vertoont) kan de verbetering van het structureel saldo lager worden gesteld, tenzij uit het SGP een strengere norm voortvloeit.¹⁰

Het uitgangspunt in het voorstel is aldus een dwingende tekortreductie in de aangegeven situaties. Deze benadering wijkt enigszins af van het regime van het SGP. Dat kent een bredere analyse dan het feitelijke tekort en de lange termijnprognose voor het structurele tekort als basis voor de normering. In een aantal gevallen kan het voorstel aldus leiden tot een strengere normstelling dan die welke uit het SGP voortvloeit.¹¹ In andere situaties zijn juist minder strenge uitkomsten mogelijk dan die welke uit het SGP zouden voortvloeien, waarna vervolgens op het SGP moet worden teruggegrepen om tot die strengere benadering te komen (artikel 2, achtste lid).

Het verschil tussen het voorstel en het SGP in de aanpak om te komen tot een normstelling voor de begroting voor een concreet jaar, is illustratief voor de spanning die het wetsvoorstel oproept met de feiten en omstandigheden die moeten worden afgewogen om te komen tot een goed begrotingsbeleid. 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

⁷ Ingevolge artikel 126, derde lid, kan de Commissie overigens tevens een verslag opstellen indien zij, ook al is aan de criteria voldaan, van mening is dat er een gevaar voor een buitensporig tekort in een lidstaat aanwezig is.

⁸ Hetzelfde geldt *mutatis mutandis* voor het voldoen aan de langetermijndoelstelling.

⁹ Artikel 2, zevende lid.

¹⁰ Artikel 2, achtste lid.

¹¹ Zie ook de Memorie van toelichting, box 4.

complexiteit van de afwegingen die in het kader van de vaststelling van coalitieakkoorden en begrotingen moeten worden gemaakt.

De Raad adviseert in de toelichting nader op het vorenstaande in te gaan.

2. Decentrale overheden

Het voorstel voorziet tevens in een aantal bepalingen dat ertoe strekt de medeoverheden meer dan nu te betrekken in het realiseren van de doelstellingen van het begrotingsbeleid. Zo wordt bepaald dat een decentrale overheid bij de uitvoering van de begroting de door de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) respectievelijk de Minister van Verkeer en Waterstaat (V&W), in overeenstemming met de Minister van Financiën, vastgestelde maximale waarde van het voor haar geldende aandeel in het EMU-tekort (referentiewaarde) niet overschrijdt. De Minister van BZK respectievelijk de Minister van V&W, in overeenstemming met de Minister van Financiën, ziet erop toe, dat de opstelling en de uitvoering van de begrotingen van de provincies en de gemeenten, onderscheidenlijk van de waterschappen passen binnen de referentiewaarde. Een decentrale overheid die haar referentiewaarde in enig jaar overschrijdt, wordt daarmee sanctiewaardig.

De Raad merkt hierover het volgende op.

a. Ingevolge Titel IV van de Gemeentewet en Titel IV van de Provinciewet is ten aanzien van het op orde houden van de financiën van decentrale overheden reeds voorzien in een aantal voorschriften. Zo is bepaald dat de gemeentelijke en provinciale begroting in beginsel in evenwicht dienen te zijn (artikel 189, tweede lid, Gemeentewet respectievelijk artikel 193, tweede lid, Provinciewet). Daarbij kunnen gemeenten en provincies waarvan aannemelijk is dat de begroting niet in evenwicht is, gehouden worden deze begroting ter goedkeuring voor te leggen aan de naast hogere bestuurslaag. Voorts is voorzien in een stelsel van repressief toezicht. De toelichting gaat niet in op dit stelsel.

Bij de Tweede Kamer is thans het voorstel van wet Naleving Europese Regelgeving Publieke Entiteiten (Nerpe) aanhangig. Dit wetsvoorstel beoogt het Rijk enkele instrumenten te geven om de naleving van Europeesrechtelijke verplichtingen te verzekeren en voorziet daarbij in een verhaalsrecht ingeval Nederland (het Rijk) financieel wordt aangesproken wegens een (dreigend) verzuim dat is begaan door een publieke entiteit.¹² In de toelichting wordt opgemerkt dat uit het onderhavige voorstel van wet niet zodanige rechtsplichten voor (individuele) medeoverheden voortvloeien dat is gekozen voor een (gedeeltelijke) incorporatie van deze wet in de wet Nerpe. De Raad constateert dat waar de Wet Nerpe beoogt een omvattend kader voor de naleving van Europese regelgeving door medeoverheden te verzekeren, thans met de Wet TRem toch weer een afzonderlijke regeling 'naast' de wet Nerpe wordt geplaatst.

¹² Kamerstukken II 2009/10, 32 157.

De Raad is er, gelet op het bestaande (en met de wet Nerpe aangevulde) wettelijk kader, niet op voorhand van overtuigd dat een afzonderlijke regeling ten aanzien van de decentrale overheden, zoals thans voorgesteld, noodzakelijk of wenselijk is. Hij adviseert het voorstel op dit punt nader te bezien.

b. In het voorstel is voorzien in de mogelijkheid eventuele depotverplichtingen dan wel boetes opgelegd op grond van het VWEU te verhalen op gemeenten en provincies. Het voorstel biedt dienaangaande de keuze een evenredig deel van de kosten van het depot (rentederving) of een evenredig deel van de boete ten laste te brengen van de algemene uitkering uit het Provincie- of Gemeentefonds, dan wel ten laste van de sanctiewaardige provincie of gemeente.¹³

De eerste optie is naar het oordeel van de Raad ingeval van niet-nakoming door een of meer specifiek aan te wijzen gemeenten of provincies ongewenst, omdat daarmee ook gemeenten en provincies getroffen worden die de problematiek niet mede hebben veroorzaakt. In dat geval dienen sancties naar het oordeel van de Raad enkel gedragen te worden door de desbetreffende sanctiewaardige medeoverheden.

De Raad adviseert het voorstel in die zin te specificeren.

c. De Minister van Financiën is de enige ondertekenaar van het voorstel. Nu het voorstel aanzienlijke gevolgen heeft voor de medeoverheden mist de Raad medeondertekening door de Minister van BZK en de Minister van V&W. Hij adviseert alsnog in medeondertekening te voorzien.

3. Voor redactionele kanttekeningen verwijst de Raad naar de bij het advies behorende bijlage.

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,

(gct.) Tjeenk Willink

¹³ Artikel 10, eerste lid, onderdelen a en b.

Bijlage bij het advies van de Raad van State betreffende no.W06.09.0472/III met redactionele kanttekeningen die de Raad in overweging geeft.

- In artikel 1 de definitie van "kabinetsperiode" vervangen door: periode vanaf het tijdstip waarop Onze Ministers tegelijk zijn benoemd waarbij onder benoeming mede wordt begrepen het niet verlenen van ontslag.
- In artikel 1 de definitie van "verdrag" actualiseren.