

Ministerie van Financiën

> Retouradres Postbus 20201 2500 EE Den Haag

Tweede Kamer der Staten-Generaal
De voorzitter van de Commissie voor financiën
Postbus 20018
2500 AE Den Haag

Directie Begrotingszaken

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

Ons kenmerk

2018-0000222453

Uw brief (kenmerk)

Datum 20 december 2018
Betreft Beantwoording schriftelijke inbreng concept regeling EMU-tekortnorm decentrale overheden 2019-2022

Geachte voorzitter,

Met veel belangstelling heb ik kennis genomen van de opmerkingen en vragen van de verschillende fracties bij de conceptregeling EMU-norm 2019-2022 voor decentrale overheden. De leden van de fracties van de VVD, CDA, D66 en de SP hebben over verschillende onderwerpen vragen gesteld. Middels deze brief zal ik terugkomen op de onderbouwing van de conceptregeling van de EMU-tekortnorm 2019 – 2022 van -0,4 procent van het bruto binnenlands product (bbp).

Wet houdbare overheidsfinanciën

In Europa zijn regels afgesproken op het gebied van de overheidsfinanciën, deze zijn grotendeels vastgelegd in het Stabiliteits- en Groeipact (SGP). Naar aanleiding van de schulden crisis en om toe te werken naar houdbare overheidsfinanciën zijn de Europese regels aangescherpt. Door middel van onder andere het "six pack" zijn wetgevende maatregelen die het SGP aanscherpen en naleving ervan bevorderen in werking gesteld. De Wet houdbare overheidsfinanciën (Wet hof) is de wettelijke verankering van het SGP in nationale wetgeving.

Ook in economische goede tijden heeft het ontbreken van begrotingsdiscipline serieuze risico's voor de economische groei en financiële stabiliteit. Voor de decentrale overheden is in de Wet hof een gelijkwaardige inspanningsverplichting vastgelegd met betrekking tot de overheidsfinanciën en in het bijzonder het EMU-saldo. De invulling van die 'gelijkwaardige bijdrage' door de decentrale overheden aan het EMU-saldo van de collectieve sector is een politiek-bestuurlijke aangelegenheid. In de wet staat niet dat de decentrale overheden een begrotingsevenwicht in EMU-termen moeten realiseren en er is dus flexibiliteit om hiervan af te wijken. Daarnaast zijn er verschillen in de wijze van boekhouden tussen het Rijk en decentrale overheden. Voor de decentrale overheden geldt ten aanzien van hun financiën de norm van een sluitende exploitatiebegroting in termen van baten en lasten. Dit is verankerd in de Gemeentewet en het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV). Het EMU-saldo is een variabele die gebaseerd is op het systeem waarin het moment van de transactie bepalend is. Deze twee methodes (sluitende exploitatie en moment van transactie) sluiten niet automatisch op elkaar aan. In de praktijk kan dit tot gevolg hebben dat een decentrale overheid voldoet aan de norm van een

sluitende exploitatiebegroting maar tegelijkertijd een EMU-tekort of overschot genereert.

Wat betreft de wijze van normeren van het EMU-saldo kent de Wet hof grote overeenkomsten met de bestaande praktijk vóór de totstandkoming van de Wet hof. Er blijft sprake van een macronorm voor het EMU-saldo van de decentrale overheden gezamenlijk met een onderverdeling naar overheidslaag. Om de afzonderlijke provincies en gemeenten wel tijdig een beeld te geven wat dit voor hen betekent zijn - in lijn met de Wet hof - individuele EMU-referentiewaarden vastgesteld. De individuele referentiewaarden voor 2019 zijn gepubliceerd in de septembercirculaire 2018 van het Gemeentefonds en het Provinciefonds. Een individuele EMU-referentiewaarde betreft geen norm, maar een indicatie van het aandeel dat een provincie of gemeente in de gezamenlijke tekortnorm heeft.

Directie Begrotingszaken

Ons kenmerk
2018-0000222453

Norm

In het verleden zijn er tussen het Rijk en de decentrale overheden verschillende afspraken geweest over het aandeel van de decentrale overheden in het EMU-saldo. Voor de jaren 2014 en 2015 werd een norm van -0,5 procent van het bbp afgesproken, voor 2016 -0,4 procent en voor de jaren 2017 en 2018 was dit -0,3 procent. De ramingen van het Centraal Planbureau (CPB) vormen een onafhankelijk uitgangspunt bij het bepalen van de EMU-norm.

De leden van de VVD-fractie vragen naar de onderbouwing van de gekozen norm. Een meerjarige afspraak tot en met 2022 creëert bestuurlijke rust en duidelijkheid voor alle partijen inzake de EMU-norm. Het cijfermatige vertrekpunt voor de EMU-norm is het door het CPB geraamde tekort van decentrale overheden zoals opgenomen in het Regeerakkoord "Vertrouwen in de toekomst", namelijk -0,2 procent van het bbp. Daarbovenop hebben we een buffer afgesproken van -0,2 procent van het bbp, zodat bij afwijkingen in de realisatie er niet direct sprake is van een overschrijding. Tevens is er in deze buffer rekening gehouden met de ruimte die nodig is voor investeringen, zoals onder andere afgesproken in het Interbestuurlijk Programma (IBP). Ik acht deze raming dan ook realistisch, mede in het licht van de realisatiecijfers van 2017. In de laatste Meerjarige Economische Verkenning van het CPB is ook voor de komende jaren een tekort geraamd voor de decentrale overheden¹. Decentrale overheden sturen op een sluitend exploitatiesaldo, het EMU-saldo kan daarvan afwijken. Het is nog niet vast te stellen hoe de realisatie in 2018 afwijkt van de gestelde norm van 2018 zoals de leden van de fractie van D66 vragen.

De leden van de fractie van de VVD vragen naar het vaststellen van een microtekortnorm. Het consultatieproces (bij het wetsvoorstel in 2013) voor de tekortnorm met VNG, IPO en UvW heeft eerder geleid tot het loslaten van de micronormering (normering van het EMU-saldo van individuele decentrale overheden) en het overgaan tot de macronorm. Dit biedt gemeenten en provincies meer vrijheid voor investeringen waardoor ze niet hoeven te bezuinigen.

Voor het afgelopen jaar zag de realisatie van de decentrale overheden er als volgt uit:

Onderdeel	Saldo 2017 (in mln. Euro)
Gemeenten	-556
Provincies	-109
Waterschappen	-165

¹ <https://www.cpb.nl/publicatie/macro-economische-verkenning-mev-2019>

Schatkistbankieren

De leden van de fractie van het CDA hebben gevraagd naar de relatie van de EMU-norm met schatkistbankieren en vragen of de Wet verplicht schatkistbankieren wordt geëvalueerd. En of daarbij gekeken wordt of de beoogde doelen zijn bereikt. Daarnaast wordt gevraagd of bij een evaluatie ook wordt gekeken of er een horizonbepaling kan worden opgenomen bij een eventuele wijziging van de wet. Voorts vragen de leden van de CDA-fractie of het klopt dat de Wet hof met deze afspraken alleen een grondslag heeft in verband met de toenmalige economische omstandigheden of dat het kabinet van mening is dat ook wanneer de overheidsfinanciën weer ruimschoots binnen de EMU-norm van 60% van het bbp vallen deze maatregel proportioneel is. De wijziging van de Wet financiering decentrale overheden wordt momenteel op het onderdeel verplicht schatkistbankieren geëvalueerd. In de kabinetsreactie bij de evaluatie zal de minister van Financiën terugkomen op de vragen van de CDA-fractie.

Directie Begrotingszaken

Ons kenmerk
2018-0000222453

Correctiemechanisme

De EMU-norm die ik ben overeengekomen met de decentrale overheden is gebaseerd op de definities uit de Wet hof, inclusief een onderverdeling naar overheidslaag en het volgen van het correctiemechanisme. In het bestuurlijk overleg hebben we op een constructieve manier invulling kunnen geven aan de balans tussen gezonde overheidsfinanciën en ruimte voor investeringen. Of zoals in de Wet hof benoemd: de invulling van een 'gelijkwaardige bijdrage' door de decentrale overheden aan het EMU-saldo van de collectieve sector. Voor het EMU-saldo tellen de investeringen voor de volle omvang mee. Hierin wordt geen onderscheid gemaakt tussen investeringsuitgaven en consumptieve uitgaven waar de CDA-fractie naar vraagt.

Indien uit de ramingen van het CPB of uit realisaties van het CBS blijkt dat het collectief aandeel in het EMU-saldo van de decentrale overheden gezamenlijk wordt overschreden dan vindt hierover eerst bestuurlijk overleg plaats. Hierbij zal ook gekeken worden naar de oorzaken van de overschrijding en bijvoorbeeld ook naar de aard van de investeringen die de overschrijding hebben veroorzaakt. Vervolgens wordt op basis van bestuurlijk overleg bezien of verbetermaatregelen ter beheersing van het EMU-saldo mogelijk zijn. Alleen als zou blijken dat bestuurlijke afspraken over herstelplannen ter verbetering van het EMU-saldo van de decentrale overheden niet tot het gewenste resultaat leiden, treedt het sluitstuk van het correctiemechanisme in werking.

Het correctiemechanisme laat open welk type maatregelen wordt genomen. Maatregelen volgend uit het sluitstuk tot het correctiemechanisme worden vastgelegd in een algemene maatregel van bestuur. Deze algemene maatregel van bestuur treedt niet eerder in werking dan vier weken nadat deze aan de Staten-Generaal is verzonden.

Door het structurele karakter van de invulling van de macronormering kan het kabinet niet tot het gebruik van een eventueel correctiemechanisme besluiten bij *eenmalige* overschrijding van de tekortnorm voor decentrale overheden, bijvoorbeeld veroorzaakt door hogere investeringen. In het bestuurlijk overleg kunnen, in situaties waar dat nodig is, gezamenlijk maatregelen worden afgesproken om het tekort terug te dringen. Alleen wanneer sprake is van structurele (meerjarige) tekortoverschrijdingen en er onvoldoende afspraken kunnen worden gemaakt om dit binnen het beoogde tijdpad te reduceren, kunnen

maatregelen als kortingen op de decentrale overheden als ultimum remedium in beeld komen.

Directie Begrotingszaken

Het correctiemechanisme laat de mogelijkheid open om in bestuurlijk overleg met de decentrale overheden te besluiten deze maatregelen toe te rekenen aan een individuele gemeente, provincie of waterschap. Deze mogelijkheid is destijds op verzoek van de Tweede kamer expliciet aan het wetsvoorstel toegevoegd, om zo desgewenst de maatregelen op te kunnen leggen aan specifieke gemeenten, provincies of waterschappen indien deze keer op keer zouden bijdragen aan een structurele overschrijding van de macronormering. Er geldt steeds een voorhangprocedure, waarbij de Staten-Generaal zich kan uitspreken over de voorgestelde toerekening van een eventuele sanctie aan de decentrale overheden.

Ons kenmerk
2018-0000222453

Trap-op-trap-af

De leden van de fractie van D66 vragen hoe de EMU-norm voor decentrale overheden samen met de trap-op-trap-af systematiek zich verdraagt met anticyclisch begrotingsbeleid. Zij veronderstellen dat decentrale overheden in laagconjunctuur minder budgettaire ruimte hebben doordat het bbp terugloopt - het zogenaamde «noemer-effect»- en zij daardoor eerder tegen het plafond van de EMU-norm aanlopen. In reactie op deze vragen wijs ik op de buffer in de EMU-norm van -0,2 procent van het bbp, die is afgesproken bovenop de CPB-raming van -0,2 procent, zodat bij afwijkingen in de realisatie er niet direct sprake is van een overschrijding. In deze buffer is tevens rekening gehouden met de ruimte die nodig is voor investeringen, zoals onder andere afgesproken in het IBP.

De trap-op-trap-af-systematiek past bij het trendmatig begrotingsbeleid. De jaarlijkse toe- en afname van het gemeentefonds en het provinciefonds die voortvloeit uit de koppeling aan de Rijksuitgaven, het accres, is gebaseerd op de grondslag van het voorgaande jaar (t-1). Veranderingen in de grondslag (door toevoeging of vermindering via aanpassing van Rijksuitgaven) hebben dus een jaar later weerslag in de groei van beide fondsen.

Daarnaast heeft in het verleden een behoedzaamheidsreserve onderdeel uitgemaakt van de trap-op-trap-af-systematiek; dit was een technisch instrument om de uitslagen van de normering te dempen door de budgettaire stromen stabiel te maken. In 2011 hebben Rijk en decentrale overheden de behoedzaamheidsreserve afgeschaft omdat de beoogde stabilisatiefunctie van de behoedzaamheidsreserve niet goed tot haar recht kwam. Gemeenten en provincies bleken namelijk al een deel van de behoedzaamheidsreserve mee te nemen bij het opstellen van de begroting. In plaats van de behoedzaamheidsreserve is gekozen voor het uitgangspunt dat decentrale overheden zelf in staat zijn om binnen hun eigen begroting met enige vorm van behoedzaamheid te werken (bijvoorbeeld door het aanhouden van bestemmingsreserves).

Investingen

Bij de toepassing van de Wet hof kan, behalve vooraf, ook achteraf rekening gehouden worden met investeringsopgaven. Vooraf zijn de investeringsopgaven van decentrale overheden onderwerp van bestuurlijk overleg over de invulling van de gelijkwaardige inspanning. Mocht achteraf blijken dat de normering structureel overschreden is, kan de regering besluiten of, en zo ja welke, maatregelen worden genomen ter naleving van het vastgestelde resultaat in termen van het collectief aandeel in het EMU-saldo van de decentrale overheden gezamenlijk.

Ook op dit punt worden de investeringsopgaven van decentrale overheden meegenomen in het bestuurlijk overleg. De minister van BZK, de minister van IenW en ik zien geen belemmering ten aanzien van het investeren in deze maatschappelijke opgaven.

Directie Begrotingszaken

Ons kenmerk
2018-0000222453

Maatschappelijke opgaven

De leden van de SP-fractie spreken uit dat de laatste jaren veel extra taken op lokale overheden af zijn gekomen maar dat dat niet altijd gepaard ging met de benodigde extra financiële middelen. Ook vragen zij aan te geven hoe de dienstverlening aan burgers is veranderd de afgelopen jaren. Er zijn inderdaad de afgelopen jaren belangrijke taken en verantwoordelijkheden naar gemeenten gedecentraliseerd en daardoor hebben gemeenten een grotere betekenis gekregen voor hun burgers.

Dit kabinet ziet het als haar taak om samen met decentrale overheden maatschappelijke opgaven aan te pakken en heeft hierover afspraken vastgelegd in het IBP. We werken samen op basis van een gelijkwaardig partnerschap, waarin elke partner eventuele financiële of wettelijke belemmeringen en kansen bespreekbaar kan maken.

De leden van de SP-fractie vragen uiteen te zetten hoe de financiële situatie van gemeenten en provincies zich de afgelopen jaren heeft ontwikkeld. Op basis van CBS-statlinedata wordt in onderstaande tabellen het eigen vermogen en de schuldquote van gemeenten en provincies weergegeven voor de periode 2009-2016. Het eigen vermogen betreft de algemene reserve, de bestemmingsreserves en het rekeningssaldo. De schuldquote betreft de verhouding tussen de schuld en de totale baten. Een hoger percentage betekent meer schuld ten opzichte van de baten. Het BBV maakt onderscheid tussen de ongecorrigeerde en de gecorrigeerde netto schuldquote, waarbij gecorrigeerd wordt voor verstrekte leningen. Deze gecorrigeerde netto schuldquote is opgenomen in de tabellen.

Financiële positie gemeenten									
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017*
Eigen vermogen (in mln.)	34.291	32.174	31.232	29.943	30.010	29.062	29.603	30.188	30.472
Netto schuldquote gecorrigeerd	32%	45%	49%	56%	60%	62%	56%	56%	57%

*Bron: CBS (op basis van Jaarrekeningcijfers). *2017 zijn voorlopige cijfers

Op basis van deze cijfers constateren we dat het eigen vermogen van gemeenten na de daling sinds 2009 vanaf 2012 redelijk constant is (rond de € 30 miljard). De netto schuldquote is in 2015 gedaald (van 62% naar 56%). Dit is deels een rekenkundig effect dat samenhangt met de toename van de baten (als gevolg van de decentralisaties), anderzijds zijn gemeenten ook minder schulden aangegaan.

Financiële positie provincies									
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017*
Eigen vermogen (in mln.)	17.514	17.046	17.529	17.099	16.782	15.937	15.579	16.112	16.865
Netto schuldquote gecorrigeerd	-75%	-196%	-178%	-179%	-196%	-193%	-194%	-179%	-179%

Het eigen vermogen van provincies is in 2017 gestegen met ruim € 0,7 miljard (naar ruim € 16,8 miljard). De netto schuldquote is fors negatief. Dit betekent dat de meeste provincies meer geld uitlenen dan ze zelf lenen.

De leden van de VVD-fractie informeren wat er precies wordt bedoeld met op een alternatieve manier ramen van het EMU-saldo en de mogelijke aanpassingen in het BBV. Het Rijk en de koepelorganisaties hebben afgesproken dat wij periodiek een dialoog zullen voeren vanuit de gedeelde investeringsopgave en tegelijkertijd de verantwoordelijkheid voor gezonde overheidsfinanciën. Hierbij kunnen belangrijke ontwikkelingen in de financiële positie van zowel het Rijk als decentrale overheden en in het bijzonder het EMU-saldo worden besproken. Om dit gesprek zo goed mogelijk te kunnen voeren heb ik met de decentrale overheden afgesproken dat het belangrijk is dat we een beter inzicht krijgen in de ontwikkeling van het EMU-saldo van decentrale overheden. In het kader hiervan heb ik met de decentrale overheden afgesproken verschillende sporen te verkennen om dit inzicht te verbeteren. Onderdelen hiervan kunnen zijn monitoring, een experiment met een aantal provincies, gemeenten en waterschappen om het EMU-saldo op een alternatieve manier te ramen, mogelijke aanpassingen van het BBV en het gebruik van IV3 data in plaats van de EMU-enquête.

Hoogachtend,

Mede namens de minister van BZK en de minister van I&W,

De staatssecretaris van Financiën,

Menno Snel