

Vergaderjaar 2007–2008

31 360

Wijziging van de Wet financiering decentrale overheden en enkele andere wetten ten behoeve van een verbeterde werking van de financieringsfunctie van decentrale overheden

Nr. 5

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 1 juli 2008

1. Inleiding

Mede namens de Minister van Financiën dank ik de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties voor het verslag over haar bevindingen van dit wetsvoorstel. De leden van de fracties van het CDA en de PvdA hebben met belangstelling kennis genomen van het voorstel. De leden van de SP-fractie hebben met interesse maar ook met enige verwondering van dit voorstel kennisgenomen. Bij de leden van de fracties van het CDA en de PvdA leven nog enkele vragen, bij de laatstgenoemden met name over de wijze waarop decentrale overheden hun begrotingen opstellen en de gevolgen daarvan voor het EMU-saldo. In de richting van de leden van de fractie van de SP erken ik dat het hier wel om zeer specialistische financieel-technische zaken gaat. Ik ga ervan uit met de beantwoording van het verslag de begrijpelijkheid daarvan te vergroten. Ik hoop dat de verdere behandeling van het voorstel spoedig na het zomerreces kan volgen.

2. Renterisiconorm en kasgeldlimiet

De leden van de SP-fractie vragen een nadere uitleg bij de tekst onder het kopje «*Renterisiconorm: vaste schuld wordt begrotingstotaal*» en de tekst onder het kopje «*2.4 De kasgeldlimiet variabel voor gemeenschappelijke regelingen*».

Algemeen

De Wet financiering decentrale overheden (Wet fido) heeft als doel het ondersteunen en bevorderen van een goede kredietwaardigheid van de decentrale overheden. Een belangrijk effect hiervan is dat decentrale overheden dankzij hun goede kredietwaardigheid een betrouwbare partner in zaken zijn en op de financiële markten kunnen lenen tegen relatief lage tarieven. De Wet fido bevat een aantal instrumenten daarvoor. Bij lenen op de financiële markten spelen de renterisiconorm en de kasgeldlimiet een belangrijke rol.

De renterisiconorm beoogt de renterisico's van lang lenen ofwel van «vaste schuld» te beperken. Ineens aflossen van een grote vaste schuld brengt bij herfinanciering in dat jaar een groter renterisico mee dan gespreid aflossen over meerdere jaren. De renterisiconorm staat daarom niet toe dat in een jaar meer dan 20% van de *vaste schuld* wordt afgelost¹. De norm is echter nogal disproportioneel voor gemeenten met relatief kleine vaste leningen, zeker als geen herfinanciering nodig is. Dan doet zich het risico niet voor. Daarom wordt voorgesteld om de norm meer budgettair toe te passen, door de norm voortaan toe te passen in relatie tot het «begrotingstotaal».

In dat geval staat de norm niet toe dat in een jaar meer dan 20% van het *begrotingstotaal* wordt afgelost. Hierdoor ontstaat voor de meeste gemeenten meer flexibiliteit bij het omgaan met de vaste schuld, zonder aantasting van het doel om grote renterisico's tegen te gaan. Dit blijkt uit het voorbeeld in de volgende tabel.

Gemeente	Begrotings-Totaal (B)	Vaste schuld (VS)	Maximum Aflossingen < 20% VS	Maximum Aflossingen < 20% B
A	100	40	8	20
B	100	100	20	20

Gemeente A en B zijn in budgettair opzicht gelijkwaardig, beide gemeenten hebben een begrotingstotaal van 100, maar ze zijn niet gelijkwaardig voor hun schuldpositie. Gemeente A kan bij 20% vaste schuld als norm per jaar niet meer dan 8 aflossen, gemeente B 20.

Als het begrotingstotaal de referentiegrootte zou zijn, dan kunnen beide gemeenten tot 20 aflossen. De mogelijkheid dat A evenveel zou kunnen aflossen als B komt overeen met de gedachte dat A budgettair gelijkwaardig is aan B.

De kasgeldlimiet heeft als doel om de renterisico's van kort lenen ofwel van «kasgeld» te beperken, door de omvang van kasgeldleningen aan een limiet te koppelen. De limiet bedraagt voor alle gemeenten en gemeenschappelijke regelingen 8,5% van het begrotingstotaal. Sommige gemeenschappelijke regelingen met een eenzijdig takenpakket, zoals sociale kredietbanken, grondbedrijven en havenbedrijven, hebben een grotere dan doorsnee-kredietbehoefte. De genoemde overheden hebben naar evenredigheid ook meer behoefte aan kort krediet. Voor deze organisaties wordt op dit punt de mogelijkheid van maatwerk voorgesteld. Als een bedoelde gemeenschappelijke regeling een hogere kasgeldlimiet nodig acht, kan de toezichthouder na overleg met het bestuur van die gemeenschappelijke regeling een hoger vast percentage als kasgeldlimiet vaststellen voor deze overheid.

3. Hypotheekverstrekking aan eigen personeel

Met genoegen heb ik kennis genomen van de steun van de leden van de CDA-fractie en van de SP-fractie voor het voornemen van een verbod op hypotheekverstrekking aan «eigen» personeel. De leden van de SP-fractie willen graag weten hoeveel leningen nu open staan en hoe lang deze nog lopen. Tevens willen zij weten hoeveel voordeel dit aan gebruikers oplevert in verhouding tot mensen met een «gewone» hypotheek.

Over cijfers over openstaande hypotheekleningen en hun looptijden beschik ik niet. Het voorstel voor een verbod is vooral ingegeven door het principe dat gemeenten geen oneigenlijk gebruik maken van hun gunstige positie op de financiële markten. Evenmin is hier sprake van een publieke taak. Uit incidentele contacten met gemeenten vanaf het evaluatiejaar

¹ In de uitleg wordt eenvoudigweg alleen gesproken over aflossingen en herfinanciering, maar in de praktijk gaat het ook over renteherzieningen.

2006 hierover blijkt dat de desbetreffende gemeenten geen plannen hadden voor afbouw van hypotheekverstrekking aan het eigen personeel ondanks het beroep op de gemeenten in de decembercirculaire 2002 om deze vorm van hypotheekverstrekking te beëindigen.

Het voordeel dat gebruikers hebben van gemeentelijke hypothecaire leningen is bij eerste benadering ongeveer een half procent tot een procent. Het is niet ongewoon dat gemeenten hun tarieven baseren op het inlenen tegen een 10-jaars swap¹, waarvoor op dit moment ca 4,5% rente moet worden betaald. De vergelijkbare hypotheekrente bedraagt circa 5,2%.

4. De administratieve organisatie van de financieringsfunctie

De leden van de CDA-fractie vragen of het schrappen van artikel 212 van de Gemeentewet en artikel 216 van de Provinciewet voor gemeenteraad en Provinciale Staten betekent dat zij geen enkele bevoegdheid meer hebben om globale kaders te stellen aan het beheer van de financieringsfunctie.

Voor gemeenteraad en provinciale staten betekent de dualisering van het bestuur, dat zij de bevoegdheid hebben om globale kaders te stellen aan het beheer van de financieringsfunctie. Het is ook niet de bedoeling om de desbetreffende artikelen te schrappen, maar alleen dat gedeelte van die artikelen dat onbedoeld aan raden en staten ruimere bevoegdheden geeft met betrekking tot het beheer van de administratieve organisatie. Het is echter de bedoeling dat de colleges van burgemeester en wethouders en gedeputeerde staten over dit dagelijks beheer gaan. Na het schrappen van de passage uit de desbetreffende artikelen stemmen deze artikelen alsnog overeen met de bedoeling van de bevoegdhedenverdeling binnen het decentrale bestuur na de dualisering.

5. Het EMU-saldo

De leden van de CDA-fractie vragen de regering aan te geven waarom niet altijd de voorgestelde maatregelen, genoemd op pagina 2 van de memorie van toelichting, worden genomen bij een Europese boete voor decentrale overheden naar aanleiding van overschrijding van het EMU-saldo. Zij stellen deze vraag mede vanuit de overweging dat kennelijk eerst de gegevens van alle decentrale overheden moeten worden meegeteld om te bepalen of deze maatregelen overwogen moeten worden. Zijn daarnaast de uit deze maatregelen voortvloeiende administratieve lasten berekend? En zo ja, welke administratieve lasten zijn dat? Het zou deze leden enigszins verbazen indien hier niet naar gekeken is. Zij ontvangen graag een toelichting op dit punt.

Oorzaken

Er kunnen verschillende oorzaken zijn voor overschrijding van de EMU-norm. Bij een beginnende economische recessie krijgt de overheid te kampen met terugval van inkomsten. De belangrijkste oorzaak van de normoverschrijding van de decentrale overheden in 2002/3 was de terugval van de inkomsten uit de verkopen uit gemeentelijke grondexploitatie. Zo'n terugval van inkomsten is heel ongelijkmatig gespreid over de decentrale overheden. Grondexploitatie komt nauwelijks voor bij andere decentrale overheden dan gemeenten, en is ook binnen deze overheden zeer ongelijkmatig gespreid. Een andere oorzaak van overschrijding is het doen van investeringsuitgaven bij terugvallende inkomsten. Alle overheidslagen hebben te maken met investeringsuitgaven, maar de omvang, de spreiding en de urgentie kunnen een heel ongelijkmatig patroon vertonen.

¹ Interest Rate Swap: partijen ruilen («swap») na verloop van tijd rentebetalingen tegen elkaar op een financiële markt om zich tegen renterisico's te beschermen.

Een voorbeeld van dringend noodzakelijke investeringsuitgaven met bovendien een groot algemeen belang zijn die voor dijkversterking bij waterschappen.

Maatregelen

De mate waarin de decentrale overheden gezamenlijk verantwoordelijk zijn voor de overschrijding en mogelijk daarmee voor een Europese boete is nog betrekkelijk eenvoudig te bepalen, maar minder eenvoudig is het om het aandeel te bepalen voor de individuele decentrale overheden. Dit hangt af van de oorzaken, intensiteit en dringendheid, en van de redelijkheid zoals ook in relatie tot de administratieve lasten. Daarom is in de memorie van toelichting sprake van een «zekere ruimte onder de grens van overschrijding» om «te kleine» of «te verfijnde» boetes te voorkomen zodat de lasten van inning niet hoger uitvallen dan de opbrengsten.

Feitelijke gegevens

Het doorbelasten van boetes is gebaseerd op informatie aan derden (lv3). Gemeenten en provincies vertalen hun eigen verslagleggingsgegevens in uniforme IV3-gegevens. Door tussenkomst van het CBS, dat de IV3-gegevens bewerkt komt geaggregeerde IV3-informatie beschikbaar voor de Europese Monetaire Unie (EMU-saldo), voor het verdelen van de algemene uitkeringen uit het gemeentefonds en het provinciefonds, en voor de Nationale rekeningen. Door gebruik te maken van IV3-gegevens worden de bestuurlijke lasten beperkt.

De «provinciale investeringen voor rijksbeleid» en EMU-saldo

Voorts vragen de leden van de CDA-fractie wat moet worden verstaan onder «provinciale investeringen voor rijksbeleid». Dit in verband met de overschrijding van het EMU-saldo en Europese boetes. Wie bepaalt welke investeringen daartoe gerekend moeten worden? De leden van de CDA-fractie vragen zo mogelijk concrete voorbeelden te geven. Wat wordt er in dit verband verstaan onder de regel dat «deze provinciale investeringen voor rijksbeleid in beginsel niet meetellen voor het bepalen van het provinciale aandeel in die Europese boete»?

De gezamenlijke provincies hebben in de laatste jaren relatief grote vermogens opgebouwd. In het kader van het coalitie-akkoord is besloten om een deel hiervan te benutten, bij voorkeur als provinciale bijdragen die reeds geplande investeringsbijdragen door het rijk vervangen. Voor het jaar 2008 zijn afspraken gemaakt in het financieel akkoord rijk en provincies. De provincies hebben voor 2008 bijgedragen aan infrastructuurprojecten uit het Meerjarenprogramma Infrastructuur Ruimte en Transport (MIRT) en aan projecten die met het Investeringsbudget Landelijk gebied (ILG) worden gerealiseerd. Zo hebben provincies bijvoorbeeld een financiële bijdrage geleverd aan de A7 Zuidelijke Ring, A35 Zwolle-Almelo, A2 Utrecht-Oudenrijn, de N201 en aan een aantal niet nader aangeduide projecten in het landelijk gebied. Voor de investeringsagenda van de jaren 2009–2011 is recent een akkoord gesloten tussen het kabinet en de provincies. Gezien deze wijze van inzet van de provinciale bijdragen acht het kabinet het billijk om deze bijdragen niet mee te tellen voor het bepalen van het provinciale aandeel in een eventuele Europese EMU-boete.

EMU-boete en «dubbel pakken»?

De leden van de CDA-fractie vragen om een nadere toelichting op het gebruik van de term «dubbel gepakt» bij overschrijding van het provinciale EMU-saldo.

In zijn advies was het IPO bevreesd voor een «dubbel pakken». Hiermee bedoelde het IPO (a) de EMU-boete zelf in combinatie met (b) een lager accres¹ met betrekking tot de algemene uitkering uit het provinciefonds.

Het accres wordt namelijk berekend over een pakket rijksuitgaven, onder het motto gelijk trap op, trap af. Als de boete een neerwaarts effect zou hebben op de omvang van dit pakket, dan zou via de «normeringsmethodiek» ook een lager accres kunnen worden bepaald. Echter, in de memorie van toelichting staat al dat, bij het toepassen van de normeringsmethodiek of bij de bestuurlijke weging van de uitkomsten, erop zal worden toegezien dat de eventuele boete geen effecten zal hebben voor de bedoelde accresuitkeringen.

Begrotingsmethodiek en EMU-saldo

De leden van de PvdA-fractie vragen zich af of de begrotingssystematiek van de decentrale overheden de berekening van het EMU-saldo bemoeilijkt, door de verschillen tussen het batenlastenstelsel van de decentrale overheden en het «EMU-stelsel». Hebben decentrale overheden ook meer moeite dan het Rijk om hun begroting op het EMU-saldo te sturen? Kan een afwijking tussen EMU-saldo en begrotingsaldo leiden tot een verschil in de eventuele boete wegens overschrijding van de EMU-norm? Zijn de verschillen in de begrotingssystemen onderwerp van gesprek geweest tussen de minister en VNG of IPO? De leden van de PvdA-fractie ontvangen op deze punten graag nadere informatie van de regering.

Rijk en decentrale overheden voldoen samen aan EMU-norm

De EMU-norm schrijft voor dat het Rijk en decentrale overheden samen, een begrotingstekort mogen hebben van niet meer dan 3% BBP per jaar op transactiebasis. Het verslagleggingsstelsel van de decentrale overheden is het baten-lasten-systeem. Dit baten-lasten-systeem geeft niet de gewenste informatie over het EMU-begrotingssaldo op transactiebasis. In het kader van de verslagleggingssystematiek is hierover gesproken tijdens bestuurlijke overleggen tussen de fondsbeheerders – de bewindspersonen van BZK en van Financiën – en VNG, IPO en UvW. Het CBS heeft een format ontwikkeld om het begrotingssaldo op basis van baten en lasten te vertalen in een EMU-begrotingsstaat op transactiebasis. De decentrale overheden maken hiervan gebruik om mogelijk te maken dat ook op macro-niveau vooraf bij benadering kan worden berekend of de EMU-norm zal worden overschreden. Zo ontstaat voor de decentrale overheden de mogelijkheid om zelf de ontwikkeling van hun EMU-saldo te monitoren.

Bij een dreigende overschrijding van de EMU-norm, wordt in een bestuurlijk overleg een gezamenlijk beleid bepaald om een overschrijding te voorkomen. Een fasering van de investeringen is een goede mogelijkheid. De gemeentelijke grondexploitatie is minder goed te faseren, want hier is het grootste knelpunt de terugval van de grondverkoop bij een beginnende recessie. De gemeenten kunnen vervolgens wel de planning van de kostenkant anders faseren, maar dit gaat gepaard met een moeilijk overbrugbare vertraging ten opzichte van de opbrengsten.

Inmiddels is het BBV (Besluit begroting en verantwoording gemeenten en provincies) aangepast voor deze situatie. In artikel 19, onderdeel d, van het BBV, wordt bepaald dat het baten-lasten-begrotingssaldo wordt vertaald in een EMU-begrotingssaldo op transactiebasis door gebruik te maken van het al gememoreerde CBS-format.

¹ Accres: de jaarlijkse toevoeging aan de algemene uitkering uit het provinciefonds, zoals voor inflatie en voor mutaties in de reële ruimte.

Nog even terug naar de vraag van de leden van de PvdA-fractie of het voor de decentrale overheden moeilijker is om vanuit hun begrotingen op EMU-overschrijding te sturen: de gekozen aanpak richt zich op een geza-

menlijk sturen in de bijzondere situatie van een dreigende overschrijding van de EMU-norm mede op basis van geaggregeerde gezamenlijke cijfers. In de hiervan te onderscheiden normale situatie kunnen de decentrale overheden hun gebruikelijke sturingsprocessen doorlopen, al kan natuurlijk de informatie over het EMU-cijfer ook een rol gaan spelen in deze processen.

De bevoegdheid van de Minister van Financiën en het EMU-saldo

De leden van de SP-fractie stellen vast dat de Minister van Financiën de mogelijkheid krijgt om het aandeel van de decentrale overheden in een eventuele EMU-boete vast te stellen, om zo het EMU-saldo te beschermen. Deze leden ontvangen graag een nadere toelichting waarom deze maatregel nodig is, mede met het oog op de kritiek van het IPO. Wat is de aanleiding dat juist nu deze wettelijke maatregel wordt voorgesteld, zo vragen zij.

De Minister van Financiën is volgens de huidige Wet fido al primair verantwoordelijk voor de beheersing van het EMU-saldo richting de decentrale overheden. Overigens wordt een beheersingsmaatregel bij dreigende overschrijding niet zonder bestuurlijk overleg genomen, zoals hiervoor is opgemerkt. Overschrijding is met beheersingsmaatregelen zo goed mogelijk te voorkomen, maar het is nooit geheel uit te sluiten dat de effecten hiervan tekort schieten bij de grilligheid en de sterkte van conjuncturele processen. In dat geval kan een Europese boete worden opgelegd, die een boeteverdeelmaatregel nodig maakt.

In het voorstel is opnieuw de Minister van Financiën primair verantwoordelijk voor het verdelen van de boete over de overheden. De boeteverdeelmaatregel wordt echter pas genomen na bestuurlijk overleg met alle betrokken overheden. Het «standaard» bestuurlijk overleg financiële verhouding tussen de fondsbeheerders, de VNG en het IPO, zo nodig aangevuld met de UvW, is daarvoor geschikt. Dit wijzigingsvoorstel, dat logisch deel uitmaakt van het geheel van wijzigingsvoorstellen naar aanleiding van de evaluatie van de Wet fido in 2006, completeert de Wet fido met betrekking tot het inspelen op de EMU-norm. Met dit wijzigingsvoorstel is de Wet fido daarom voorbereid op de situatie van een dreigende overschrijding van het EMU-saldo.

De staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
A. Th. B. Bijleveld-Schouten