

Vergaderjaar 2013–2014

33 961

Aanpassing van het sanctiemechanisme voor decentrale overheden van de Wet houdbare overheidsfinanciën

Nr. 3

Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State wordt niet openbaar gemaakt, omdat het uitsluitend opmerkingen van redactionele aard bevat (artikel 26, vijfde lid, van de Wet op de Raad van State)

MEMORIE VAN TOELICHTING¹

De Wet houdbare overheidsfinanciën (Wet Hof) bevat het benodigde wettelijke instrumentarium voor het bereiken en in stand houden van houdbare overheidsfinanciën. De kern van de wet is verankering van de Europese begrotingsafspraken en de bepaling dat het Rijk en de decentrale overheden (gemeenten, provincies en waterschappen) een gelijkwaardige inspanning moeten leveren om aan deze afspraken te voldoen. De meest in het oog springende daarvan is het bereiken van begrotingsevenwicht op middellange termijn. Met deze afspraak wordt uitdrukking gegeven aan de noodzaak van structurele reductie van het EMU-tekort en het garanderen van een houdbare EMU-schuld.

De beheersing van het EMU-saldo is een gezamenlijke verantwoordelijkheid voor het Rijk en de decentrale overheden. Immers, de inkomsten en uitgaven van de gehele collectieve sector zijn relevant voor de bepaling van het EMU-saldo. De gezamenlijke verantwoordelijkheid voor de beheersing van het EMU-saldo komt tot uitdrukking in de Wet Hof door de bepaling dat Rijk en decentrale overheden gehouden zijn een gelijkwaardige inspanning te leveren aan het voldoen aan de Europese begrotingsafspraken.

De eindverantwoordelijkheid voor de overheidsfinanciën als geheel ligt bij het Rijk. Om deze verantwoordelijkheid in te kunnen vullen, heeft het Rijk, in het bijzonder de Minister van Financiën, de instrumenten daartoe nodig. De inkomsten en uitgaven van de rijksdienst en de sociale fondsen zijn opgenomen in het uitgaven- en inkomstenkader en zijn door de rijksoverheid direct te beïnvloeden. Het Rijk heeft, wanneer niet aan de Europese begrotingsdoelstellingen wordt voldaan, zodoende mogelijkheden om direct in te grijpen. De inkomsten en uitgaven van de decentrale overheden staan niet onder de directe invloed van het Rijk. Het huidige artikel 6 van de Wet Hof biedt de Minister van Financiën de mogelijkheid om het EMU-saldo van de decentrale overheden te beheersen via een sanctiemechanisme. Met deze wetswijziging wordt het

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

sanctiemechanisme vervangen door een correctiemechanisme conform het amendement van het lid Koolmees c.s. zoals ingediend bij de behandeling van het wetsvoorstel Hof in de Tweede Kamer (Kamerstukken II 2012/13, 33 416, nr. 23). Het kabinet heeft geoordeeld dat het amendement recht doet aan het belang van bestuurlijk overleg, de gezamenlijke verantwoordelijkheid voor het gezond maken – en houden – van de overheidsfinanciën en de gelegenheid voor de Staten-Generaal om toepassing van het correctiemechanisme te bespreken, wanneer dit aan de orde zou zijn. Met het correctiemechanisme bestaat de mogelijkheid om het EMU-saldo van de decentrale overheden te beheersen bij een dreigende, meerjarige, overschrijding van de vastgestelde norm voor het EMU-saldo van de decentrale overheden².

Het correctiemechanisme treedt alleen in werking als de macronorm voor het EMU-saldo van de decentrale overheden *structureel* wordt overschreden. Om dit te kunnen bepalen, worden realisatiecijfers van het CBS en ramingscijfers van het CPB gebruikt. Een structurele overschrijding is gedefinieerd als een meerjarige overschrijding van het collectieve aandeel in het EMU-saldo van de decentrale overheden gezamenlijk (zoals bedoeld in artikel 3, zesde lid van de Wet Hof). Op basis van bestuurlijk overleg wordt gezien of verbetermaatregelen, die – zoals de Unie van Waterschappen heeft geopperd in reactie op dit wetsvoorstel – bijvoorbeeld kunnen worden vervat in door de decentrale overheden op te stellen verbeterplannen, ter beheersing van het EMU-saldo mogelijk zijn. Alleen als zou blijken dat gezamenlijke bestuurlijke afspraken over dergelijke verbeterplannen 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 sluitstuk van het correctiemechanisme bestaat uit de mogelijkheid tot het opleggen van maatregelen aan de decentrale overheden, zoals het faseren van investeringen van decentrale overheden. Maatregelen volgend uit het sluitstuk van het correctiemechanisme, waaronder in uiterste instantie de mogelijkheid tot kortingen op de decentrale overheden, 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 de regering niet tot het gebruik van een eventueel correctiemechanisme besluiten bij eenmalige overschrijdingen 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 tekortoverschrijding en er onvoldoende afspraken kunnen worden gemaakt om dit binnen het beoogde tijdpad te reduceren, zal het sluitstuk van het correctiemechanisme worden ingezet.

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, 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

² Hiermee wordt tevens voldaan aan de eis in artikel 13 van richtlijn 2011/85/EU tot vaststelling van voorschriften voor de begrotingskaders van de lidstaten, dat moet zijn voorzien in passende coördinatiemechanismen voor de subsectoren van de overheid.

uitspreken over de voorgestelde maatregelen aan de decentrale overheden.

Reactie op binnengekomen adviezen

De koepelorganisaties van decentrale overheden, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), het Interprovinciaal Overleg (IPO) en de Unie van Waterschappen (UvW), hebben het voorstel tot aanpassing van de Wet Hof op 21 januari 2014 ontvangen ter consultatie³. De koepels geven aan waardering te hebben voor de voorgestelde aanpassing van de Wet Hof en ervaren de voorgestelde wijziging als een verbetering ten opzichte van het huidige artikel 6 van de Wet Hof. De UvW heeft gevraagd om nog meer te benadrukken dat het beheersen van het EMU-saldo een gezamenlijke verantwoordelijkheid is van het Rijk en de decentrale overheden. Dit is opgenomen in de memorie van toelichting. UvW en VNG hebben bezwaar tegen de mogelijkheid om – als ultimatum remedium – kortingen op te leggen aan de decentrale overheden. Hieronder wordt nader ingegaan op de opmerkingen en suggesties die de koepelorganisaties hebben gedaan bij het wetsvoorstel.

De koepels hebben opmerkingen gemaakt over de term «maatregelen» in de voorgestelde wetswijziging. Met de term «maatregelen» is conform het amendement Koolmees c.s. aangesloten bij het voormalige artikel 7 van de wet Fido, waarin voorheen de beheersing van het EMU-saldo van de decentrale overheden was opgenomen. In dit artikel werd geregeld dat bij algemene maatregel van bestuur (amvb) regels konden worden gesteld aan de decentrale overheden ter beheersing van hun EMU-saldo. De term maatregelen biedt, zoals IPO ook in zijn advies stelt, meer mogelijkheden voor oplossingen / afspraken dan alleen een financiële sanctie, zoals het huidige artikel 6 van de Wet Hof regelt. VNG en UvW hebben aangegeven financiële sancties te willen uitsluiten van het begrip «maatregelen», waarbij VNG een voorstel heeft gedaan om het begrip maatregelen te beperken tot een drietal opties. Het opleggen van maatregelen uit hoofde van het correctiemechanisme, met als uiterste middel het opleggen van financiële kortingen aan de decentrale overheden, is pas aan de orde als de – via bestuurlijk overleg vastgestelde verbeterplannen – niet tot het gewenste resultaat leiden. Bestuurlijk overleg heeft een belangrijke plaats in de Wet Hof, het kabinet hecht sterk aan een gelijkwaardige relatie tussen Rijk en decentrale overheden. Door het bestuurlijk overleg wordt volledig recht gedaan aan de staatsrechtelijke positie van de decentrale overheden. Zij worden steeds in bestuurlijk overleg betrokken bij voor hen belangrijke beslissingen. De decentrale overheden hebben daarmee steeds alle ruimte om de voor hen relevante belangen in te brengen. Gelijkwaardigheid in dat overleg is derhalve een belangrijk uitgangspunt van het voorliggende wetsvoorstel. Het kabinet is van mening dat het – in uiterste instantie – kunnen opleggen van kortingen aan decentrale overheden bij een structurele overschrijding van de vastgestelde tekortnorm noodzakelijk is als instrument ter beheersing van het EMU-saldo. Dit is conform het amendement Koolmees c.s.

Wat betreft het voorstel van de VNG voor het nader invullen van het begrip maatregelen, is het kabinet van mening dat dit de autonomie van de decentrale overheden teveel inperkt, bijvoorbeeld het voorstel van VNG om bij amvb investeringen van decentrale overheden af te stellen. Hetzelfde geldt voor de optie om het, bij amvb, voor een bepaalde tijd instellen van een schuldplafond voor individuele gemeenten, provincies en waterschappen. Een schuldplafond voor individuele decentrale overheden heeft in essentie dezelfde werking als een micronorm voor het

³ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

EMU-saldo van decentrale overheden. Naar aanleiding van de consultatie van de Wet Hof bij de decentrale overheden, is dit instrument juist komen te vervallen. Een schuldplafond voor een individuele decentrale overheid kan ertoe leiden dat individuele decentrale overheden met weinig reserves, door welke oorzaak dan ook, geen investeringen in publieke voorzieningen meer kunnen doen, totdat de schuld voldoende zou zijn afgebouwd. Rijke individuele decentrale overheden daarentegen zouden ongelimiteerd hun reserves kunnen benutten. Een dergelijk instrument zou tot grote ongelijkheid op decentraal niveau leiden zonder daarbij een bijdrage te leveren aan de beheersing van het EMU-saldo.

De UvW geeft aan dat, wanneer de situatie omtrent het EMU-saldo van de decentrale overheden een plan ter verbetering noodzakelijk maakt, hier als sector zelf een aanzet voor te willen doen. Een dergelijk plan zou samen met het kabinet kunnen worden omgezet in een definitief verbeterplan. Het kabinet waardeert dit voorstel van de UvW, het onderstreept de gezamenlijke verantwoordelijkheid voor de beheersing van het EMU-saldo. Een dergelijke aanpak ligt reeds besloten in de voorgestelde wetswijziging. Bij een (dreigende) structurele overschrijding van de vastgestelde tekortnorm voor de decentrale overheden is immers allereerst sprake van bestuurlijk overleg, waarin gepoogd wordt te komen tot gezamenlijke afspraken over de beheersing van het EMU-saldo van de decentrale overheden. Het voorstel van UvW past goed in deze benadering. Immers, uitsluitend als zou blijken dat gezamenlijke bestuurlijke afspraken over dergelijke verbeterplannen ter verbetering van het EMU-saldo van de decentrale overheden niet tot het gewenste resultaat leiden, treedt het sluitstuk van het correctiemechanisme in werking: de mogelijkheid tot het opleggen van maatregelen aan de decentrale overheden.

Het IPO heeft aandacht gevraagd voor de provinciale investeringen en de in het financieel akkoord gemaakte afspraak deze kabinetsperiode geen sancties toe te passen. Wat betreft de sancties geldt uiteraard dat wanneer dit wijzigingsvoorstel van kracht wordt, het kabinet deze kabinetsperiode ook afziet van maatregelen uit hoofde van het correctiemechanisme voor decentrale overheden. Wat betreft de investeringen van decentrale overheden, geldt dat de in het financieel akkoord afgesproken tekortnorm voor de decentrale overheden geen aanleiding geeft tot zorg. Het EMU-saldo van de decentrale overheden gezamenlijk laat een gunstige ontwikkeling zien: de meest recente saldoraming van het CPB laat zien dat de decentrale overheden deze kabinetsperiode ruim binnen de in het financieel akkoord afgesproken norm blijven. In 2013 is het EMU-saldo van de decentrale overheden uitgekomen op – 0,3 procent bbp, ruim binnen de tekortnorm van – 0,5 procent bbp. De UvW geeft aan dat maatregelen alleen aan de orde kunnen zijn als op realisatiebasis sprake is van een structurele overschrijding. Het correctiemechanisme beoogt het EMU-saldo van de decentrale overheden te kunnen beheersen. Beheersing van het EMU-saldo dient zoveel mogelijk vooraf plaats te vinden, om verrassingen achteraf te voorkomen. Daarom is het noodzakelijk om bij de toepassing van het correctiemechanisme ook naar ramingsgegevens te kijken en niet alleen naar realisatiecijfers.

Tot slot stelt de UvW voor om maatregelen bij amvb op te stellen en niet bij of krachtens amvb, met het oog op de betrokkenheid van het parlement. Dit voorstel is overgenomen.

Mede namens de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de Minister van Infrastructuur en Milieu,

De Minister van Financiën,
J.R.V.A. Dijsselbloem