

Den Haag, 16 maart 2012

De minister van Financiën
de heer mr.dr.s. J.C. de Jager
Postbus 20201
2500 EE DEN HAAG

Betreft: Gezamenlijke voorlopige reactie van VNG, IPO en UvW op Wet Houdbare overheidsfinanciën

Geachte heer De Jager,

Op 16 december 2011 hebben VNG, IPO en UvW het wetsvoorstel Houdbare overheidsfinanciën (Wet Hof) ontvangen voor consultatie. Met het wetsvoorstel wil het kabinet op grond van Europese afspraken het principe van begrotingsevenwicht in EMU-termen en het aanscherpen van het Stabiliteits- en Groeipact (SGP) verankeren in nationale wetgeving. Op basis van de bespreking in het bestuurlijk overleg van 5 maart jl. ontvangt u hierbij de voorlopige reactie van VNG, IPO en UvW. De definitieve reactie ontvangt u – zoals afgesproken – als er meer duidelijkheid is over de gevolgen van de wet voor de gemeenten, provincies en waterschappen. Wij gaan er van uit dat die duidelijkheid er is in het Bestuurlijk overleg financiële verhoudingen van 10 mei a.s. Daarna ontvangt u spoedig onze definitieve reactie(s).

Wij begrijpen heel goed de achtergrond van het wetsvoorstel en voelen ons met het rijk medeverantwoordelijk voor het Nederlandse EMU-saldo. Echter, omdat er op dit moment bij ons onvoldoende zekerheid bestaat dat er bij de uitwerking van het wetsvoorstel voldoende rekening wordt gehouden met de specifieke situatie van de decentrale overheden in Nederland, kunnen wij niet met het voorliggende wetsvoorstel instemmen. Deze specifieke situatie betreft in het bijzonder de begrotingssystematiek die de decentrale overheden hanteren. Een andere reden om op dit moment nog geen steun aan het wetsvoorstel te geven is dat het systeem voor de gezamenlijke beheersing van het EMU-saldo nog onvoldoende is uitgewerkt om daarover een definitief oordeel te geven. Een laatste punt is dat wij principiële bezwaren hebben tegen de sanctiemogelijkheid voor decentrale overheden in de situatie dat Nederland als lidstaat in dit verband geen sancties vanuit Europa krijgt opgelegd.

In het vervolg van onze brief lichten wij onze belangrijkste bezwaren nader toe.

EMU-tekort als gevolg van verschillen in boekhoudkundige stelsels

De decentrale overheden voldoen aan de verplichting om een sluitende begroting op te stellen op basis van het baten-lastenstelsel, maar kunnen desondanks een EMU-tekort hebben omdat het EMU-saldo wordt berekend op transactiebasis. Het verschil zit vooral in twee onderdelen: de investeringsuitgaven en het aanwenden van de reserves.

De *investeringsuitgaven* belasten in het baten-lastenstelsel via afschrijvingen uitgesmeerd over de jaren van de gebruiksduur van de investering het exploitatiesaldo, terwijl voor de berekening van het EMU-saldo de investeringsuitgaven volledig worden toegerekend aan het jaar waarin de investering plaatsvindt. Dit leidt tot verschillen, die volledig doorwerken in het EMU-saldo.

In een steady state worden de verschillen over een langere periode gezien of voor een grote groep als geheel uitgevlakt. Maar voor een kleine groep, zoals het geval is bij de provincies en de waterschappen, zullen de investeringen een grilliger verloop vertonen dan de afschrijvingen. De kans

dat door uitschieters de EMU-norm wordt overschreden, is daarmee ook groot. In principe is dit probleem te kenschetsen als een statistisch probleem waarbij de pieken en dalen van investeringen van de afzonderlijke overheden onvoldoende tegen elkaar worden uitgevlakt.

Het probleem wordt nog vergroot omdat er momenteel en de komende jaren geen sprake is van een steady state, maar van investeringsimpulsen. Op grond van verschillende internationale en nationale wettelijke verplichtingen en bestuurlijke afspraken zijn de decentrale overheden gehouden aan nieuwe investeringen. Deze investeringsimpulsen leiden tot grotere verschillen tussen de investeringsuitgaven en de afschrijvingen in het zelfde jaar en dus tot een grotere negatieve belasting van het EMU-saldo. Ook de decentralisaties conform de Bestuursafspraken 2011-2015 (inclusief het Bestuursakkoord Water 2011) kunnen hetzelfde effect hebben.

Het *aanwenden van reserves* belast het EMU-saldo ook direct. Dit geldt voor alle overheden die over reserves beschikken en deze willen aanwenden, bijvoorbeeld omdat zij hebben gespaard voor grote uitgaven. Op het moment dat ze dan die uitgave doen, wordt het EMU-saldo belast. Wij vinden dit niet uit te leggen. Hoeveel houdbaarder kunnen de overheidsfinanciën zijn dan eerst te sparen voor de uitgaven? De rekenregels zijn zelfs nog meer bizar voor de provincies en gemeenten die vermogens hebben verkregen door de verkoop van de energiedeelnemingen. Hierbij worden ontvangsten en uitgaven asymmetrisch behandeld. Zo leidt de boekwinst bij de verkoop van de aandelen in dat betreffende jaar niet tot een positief EMU-saldo, maar belast het aanwenden van die reserves daarna wel het EMU-saldo. Een wrang feit is dat financieel gezonde provincies en gemeenten die over ruime reserves beschikken en daar ook gebruik van maken, boekhoudkundig een groot EMU-tekort hebben. Moeten provincies en gemeenten dan de opbrengsten van hun verkochte aandelen tot in lengte van jaren als spaargeld beheren in plaats van deze te investeren in de samenleving? Dit leidt tot forse economische schade aan de samenleving.

Gelijkwaardige inspanning of bovenproportionele inspanning?

De verplichting voor de decentrale overheden in artikel 3 om door het treffen van maatregelen een gelijkwaardige inspanning te leveren als de rijksoverheid om aan de EU-normen te voldoen, mag niet uitmonden in een bovenproportionele inspanning van de decentrale overheden. Deze inspanning komt namelijk bovenop de wettelijke verplichting voor een sluitende begroting, de bestuurlijke afspraken om de lastenstijging door middel van besparingen te beperken en bovenop de doorwerking van de rijksbezuinigingen via de normeringssystematiek op het gemeente- en provinciefonds.

Een EMU-norm voor de decentrale overheden die is afgeleid van de norm voor een maximaal tekort van 3% BBP leidt derhalve al tot een behoorlijke inperking van de investeringsmogelijkheden van de decentrale overheden. Een verdere aanscherping voor de decentrale overheden richting de middellange-termijndoelstelling (MTO) voor Nederland van een EMU-saldo tussen de - 0,5% BBP en + 0,5% BBP mag niet leiden tot een slot op de activiteiten van de decentrale overheden waardoor zij hun kerntaken niet meer kunnen uitvoeren.

De financieringsruimte van de gezamenlijke decentrale overheden moet ook in de toekomst voldoende blijven om de rekening van publieke voorzieningen bij de toekomstige gebruikers te kunnen neerleggen. Zij hebben ruimte nodig om zowel de bestaande voorzieningen te vervangen (vervangingsinvesteringen) als nieuwe ontwikkelingen te bekostigen. Bij dit laatste gaat het onder andere om de in de bestuursafspraken overeen gekomen investeringen als het NUP, het Bestuursakkoord Water, het Deelakkoord Natuur en individuele afspraken over gebiedsontwikkeling en aanleg van infrastructuur (bijvoorbeeld Noord-zuid lijn). Voor de noodzakelijke vervangingsinvesteringen bijvoorbeeld in riolering is veel geld nodig namelijk jaarlijks € 700 mln. De vrijvallende jaarlijkse afschrijvingslasten in de riolering bedragen € 200 mln. Om te voldoen aan de afspraken in het Bestuursakkoord Water is dus al een additionele ruimte van € 500 mln. noodzakelijk. Provinciale projecten die in gevaar komen vanwege een aanscherping van de EMU-normen zijn bijvoorbeeld de zeesluis in IJmuiden en de tunnel in Sluiskil. De uitvoering van het nationale waterbeleid, dat voor een belangrijk deel gebeurt door de waterschappen, en waarmee wordt ingespeeld op ontwikkelingen zoals zeespiegelstijging, langere perioden met meer en met minder

neerslag, verstedelijking, bodemdaling, verzilting en aangescherpte (Europese) milieu-eisen komt ernstig in gevaar. Waterschappen hebben ruimte in het EMU-saldo nodig om te kunnen blijven voldoen aan de wettelijke normen en bestuurlijke afspraken waarin het beleid is vastgelegd.

Wij merken op dat vanuit Europa de eerder geschetste een-op-een doorvertaling van de MTO naar de decentrale overheden niet wordt voorgeschreven. Nederland kan een eigen invulling geven aan het bereiken van de MTO.

Wij vinden dat het kabinet bij het overleg met de Europese Commissie over het nieuwe MTO rekening moet houden met het andere boekhoudstelsel van de decentrale overheden. Binnen dat stelsel moeten zij sluitende begrotingen opstellen en daarmee is sprake van houdbare overheidsfinanciën. Bij het bepalen van de nieuwe MTO voor Nederland moet een vaste ruimte worden meegenomen voor een EMU-tekort van de decentrale overheden.

Geen eigen sancties voor Nederland

Volgens het wetsvoorstel kan een decentrale overheid op twee manieren een sanctie worden opgelegd. Zo kan op grond van artikel 9 een boete die vanuit Europa aan Nederland worden opgelegd vanwege overschrijding van de EMU-norm, worden doorberekend aan de decentrale overheden die aan de overschrijding hebben bijgedragen door hun aandeel in de EMU-norm te overschrijden. VNG, IPO en UvW kunnen hier alleen mee instemmen als bij het bepalen van de EMU-normen voor de decentrale overheden voldoende rekening wordt gehouden met de eerder genoemde specifieke omstandigheden, zoals een sluitende begroting op basis van het baten-lastenstelsel, de aanwending van de reserves, de investeringsopgaven/decentralisaties en de normeringssystematiek.

Op grond van artikel 8 kan ook een sanctie worden opgelegd zonder dat sprake is van een boete vanuit Europa. VNG, IPO en UvW vinden deze preventieve boete principieel niet acceptabel, ook mede gezien de strenge voorwaarden die verbonden zijn aan het terugkrijgen van het renteloos depot. De voorwaarde dat gedurende 3 jaar tenminste 2 jaar geen overschrijding van de norm plaatsvindt, houdt in dat grote investeringen tenminste 2 jaar niet kunnen plaatsvinden en moeten worden uitgesteld. Maar ook daarna kan de situatie nog dusdanig zijn dat het EMU-saldo verhindert dat de investering alsnog plaatsvindt.

Definitieve reactie komt na 10 mei

In het bestuurlijk overleg op 5 maart is afgesproken dat VNG, IPO en UvW hun definitieve reactie opstellen als zij meer duidelijkheid hebben over de gevolgen van de wet voor de gemeenten, provincies en waterschappen. Daartoe is het nodig dat het onderzoek naar de actualisatie van de EMU-normen voor de decentrale overheden voortvarend wordt opgepakt zodat op basis van dat onderzoek de nieuwe EMU-normen in het Bestuurlijk overleg financiële verhoudingen van 10 mei a.s. bestuurlijk kunnen worden vastgesteld. In dat onderzoek wordt ook rekening gehouden met de decentralisaties. VNG, IPO en UvW zullen hoge prioriteit toekennen aan dit onderzoek en daar ten volle aan meewerken. Op 5 maart hebben we met u afgesproken dat onafhankelijke instanties, zoals het Centraal Planbureau, de Raad voor de Financiële Verhoudingen en/of een hoogleraar openbare financiën, bij het onderzoek en de verdere uitwerking van het beheersingsmechanisme betrokken zullen worden. We hebben ook besproken dat er gekeken zal worden naar creatieve oplossingen om de gevolgen voor de decentrale overheden te beperken. We gaan er vanuit dat van uw kant daar ook ten volle aan wordt meegewerkt.

Een afschrift van deze brief sturen wij aan de Minister van BZK en de staatssecretaris van I&M

Hoogachtend,

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'J.W. Remkes', with a long horizontal stroke extending to the right.

J.W. Remkes
Voorzitter Interprovinciaal Overleg

A handwritten signature in purple ink, appearing to be 'A. Jorritsma-Lebbink', with a long horizontal stroke extending to the right.

A. Jorritsma-Lebbink
Voorzitter Vereniging van Nederlandse Gemeenten

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'P.C.G. Glas', with a long horizontal stroke extending to the right.

mr.drs. P.C.G. Glas
Voorzitter Unie van waterschappen