



Vereniging van
Nederlandse Gemeenten

**Brief aan de leden
T.a.v. het college en de raad**

informatiecentrum tel.
(070) 373 8393

uw kenmerk

bijlage(n)
1

betreft
Wet Houdbare
Overheidsfinanciën

ons kenmerk
ECGF/U201400005
Lbr. 14/005

datum
21 januari 2014

Samenvatting

Op 11 december 2013 is de wet houdbare overheidsfinanciën (wet Hof) officieel gepubliceerd. In die wet worden de Europese normen verankerd voor de hoogte van de overheidsschuld en de jaarlijkse groei van de overheidsschuld. Die normen raken ook gemeenten, omdat de gemeenteschulden en financieringstekorten van gemeenten meetellen in de overheidsschuld van Nederland. Alle gemeenten samen krijgen een plafond voor het totale EMU-tekort van gemeenten in een jaar. Dat plafond wordt volgens de wet na bestuurlijk overleg voor een bepaalde periode overeengekomen. Voor 2014 bedraagt het plafond voor de gezamenlijke gemeenten 0,32% van het bruto binnenlands product. Met het plafond wordt de groei van de netto schuld (volgens de definitie voor het EMU-saldo) van de gezamenlijke gemeenten in een jaar beperkt.

Iedere gemeente krijgt daarnaast een individuele referentiewaarde voor het EMU-tekort in een jaar. Voor het sturen op de ontwikkeling van de gemeenteschuld luidt het devies: Let bij het opstellen van de begroting niet op de individuele referentiewaarde voor het EMU-tekort, maar wel op ontwikkeling van de hoogte van uw gemeenteschuld! Te hoge schulden zijn ook voor de financiële gezondheid van een gemeente niet goed. Pas als het plafond voor het EMU-tekort van de gezamenlijke gemeenten wordt overschreden kan de individuele referentiewaarde voor het EMU-tekort een rol gaan spelen.

Als bijlage bij deze brief zit de handreiking Houdbare gemeentefinanciën. De handreiking legt uit wat houdbare gemeentefinanciën zijn en hoe u zicht kunt krijgen op de ontwikkeling van de hoogte van de gemeenteschuld. De handreiking hoort bij de houdbaarheidstest gemeentefinanciën, die door de VNG is ontwikkeld. Met de houdbaarheidstest kunt u de houdbaarheid van uw gemeentefinanciën meten. Ook kan met de test een indicatie worden verkregen van de minimaal benodigde ombuigingen waar de gemeente de komende jaren voor staat.



Vereniging van
Nederlandse Gemeenten

Aan de leden

informatiecentrum tel.
(070) 373 8393

uw kenmerk

bijlage(n)
1

betreft
Wet Houdbare
Overheidsfinanciën

ons kenmerk
ECGF/U201400005
Lbr. 14/005

datum
21 januari 2014

Geacht college en gemeenteraad,

Op 11 december 2013 is de wet houdbare overheidsfinanciën (wet Hof) in het Staatsblad (nr. 531, Jaargang 2013) gepubliceerd. Met deze wet worden de Europese begrotingsregels voor de landen die deelnemen aan de euro, in onze nationale wetgeving verankerd. In de wet houdbare overheidsfinanciën zijn waarborgen opgenomen om de Nederlandse overheid te houden aan deze zogenaamde EMU-normen. De EMU-normen stellen een limiet aan de hoogte van de overheidsschuld (EMU-schuld) en aan de jaarlijkse groei van de overheidsschuld (EMU-saldo) van Nederland. De wet vloeit voort uit Europese verplichtingen waarmee Nederland al in een eerder stadium heeft ingestemd. De Europese verplichtingen reiken verder dan alleen de Nederlandse Staat, ook gemeenten vallen er onder.

In deze ledenbrief informeren we u over de betekenis van de wet houdbare overheidsfinanciën (wet Hof) voor gemeenten. We belichten eerst kort de Europese EMU-normen voor landen. Vervolgens verduidelijken we wat de wet houdbare overheidsfinanciën voor gemeenten inhoudt. Tot slot lichten we in het kort toe wat houdbare gemeentefinanciën zijn. Bij deze brief zit als bijlage de handreiking *Houdbare Gemeentefinanciën*, die dieper op het onderwerp houdbare gemeentefinanciën in gaat. In het kort is de boodschap van deze ledenbrief en de handreiking: *Let naast het sluiten van baten en lasten niet op de individuele referentiewaarde voor het EMU-saldo maar op de ontwikkeling van de hoogte van de gemeenteschuld!* De handreiking laat zien hoe u de ontwikkeling van de hoogte van de gemeenteschuld kunt volgen.

De handreiking *Houdbare Gemeentefinanciën* hoort bij de houdbaarheidstest gemeentefinanciën, een rekenmodel dat vrij beschikbaar is op de VNG-site. Deze test is ontwikkeld in het kader van de Financiële Agenda 2013 van de VNG. Met de test kunnen gemeenten de financiële weerstand bij economisch slecht weer in beeld brengen. De uitkomsten van de test kunnen een plaats krijgen in de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing van de gemeentebegroting en de

gemeenterekening. Ook kan de houdbaarheidstest worden gebruikt bij het informeren van het nieuwe college en de nieuwe gemeenteraad na de verkiezingen over het meerjarig financiële perspectief voor de komende raadsperiode.

Europese EMU-normen voor landen

Nederland maakt deel uit van de Europese Monetaire Unie. Ons betaalmiddel is de euro. Voor landen die deelnemen aan de Europese Monetaire Unie gelden Europese begrotingsvoorschriften waaronder de zogenaamde EMU-normen. De EMU-normen stellen limieten aan de overheidsschuld van een land. Er geldt een plafond voor de hoogte van de overheidsschuld en er geldt een limiet aan de jaarlijkse groei van de schuld, het zogenaamde EMU-saldo.

Als plafond mag de bruto gevestigde overheidsschuld van een land, de EMU-schuld, niet hoger zijn dan 60% van de omvang van de economie (bruto binnenlands product). De jaarlijkse groei van de netto overheidsschuld, ook wel het financieringstekort of EMU-saldo genaamd, mag in een jaar niet meer bedragen dan 3% van de omvang van de economie (bruto binnenlands product). Bij een toename van de netto overheidsschuld spreekt men in plaats van EMU-saldo vaak over het EMU-tekort. Naast deze twee begrotingsregels over de daadwerkelijke overheidsschuld geldt dat het vooraf geraamde EMU-saldo van de overheid moet uitgaan van een zogenaamde middellange termijn doelstelling die geschoond is voor effecten van conjunctuur. Voor de komende jaren is de middellange termijn doelstelling voor Nederland bepaald op een voor conjunctuur geschoond EMU-tekort per jaar van maximaal 0,5% van de omvang van de economie.

De EMU-normen zijn bedoeld om de landen van de Europese Monetaire Unie te behoeden voor te hoge overheidsschulden. Te hoge overheidsschulden schaden de groei van de economie en de schulden kunnen zoals bijvoorbeeld in geval van Griekenland is gebleken, zelfs uit de bocht vliegen. Te hoge overheidsschulden ondermijnen daarmee ook de stabiliteit van de euro. Naar aanleiding van de schuldencrisis heeft Nederland in Europees verband afgesproken de Europese normen in nationale wetgeving te verankeren. Met de wet houdbare overheidsfinanciën (wet Hof) is daar gevolg aan gegeven. Ook gemeenten en hun gemeenschappelijke regelingen vallen onder de Nederlandse overheid. De schulden van de gemeenten en de jaarlijkse groei van deze schulden tellen mee in de EMU-schuld en het EMU-saldo van de Nederlandse overheid. Daarom gaat de wet houdbare overheidsfinanciën ook over de ontwikkeling van de schulden van gemeenten en hun gemeenschappelijke regelingen.

Emu-tekort gezamenlijke gemeenten

De wet houdbare overheidsfinanciën (wet Hof) stelt dat gemeenten, provincies, waterschappen en hun gemeenschappelijke regelingen een gelijkwaardige bijdrage als de staat moeten leveren aan het naleven van de EMU-normen. Die gelijkwaardige bijdrage bestaat uit een limiet aan de jaarlijkse groei van de netto schuld (volgens de definitie van het EMU-saldo) oftewel een limiet aan het jaarlijkse EMU-tekort. Deze limiet wordt na bestuurlijk overleg door de minister van Financiën vastgesteld. Voor 2014 en 2015 is de begrenzing aan het jaarlijks EMU-tekort van de gemeenten,

provincies, waterschappen en hun gemeenschappelijke regelingen vastgesteld op $\pm 0,5\%$ van het bruto binnenland product (bbp). Dat komt neer op een groei van de gezamenlijke netto schuld met maximaal 3 miljard euro per jaar.

Dit aandeel van $\pm 0,5\%$ bbp voor gemeenten provincies en waterschappen samen in het totale EMU-tekort van Nederland is verder onderverdeeld naar de gemeenten, provincies en waterschappen. Voor 2014 bedraagt het aandeel van gemeenten $\pm 0,32\%$ bbp wat overeenkomt met een EMU-tekort van ruim 1,9 miljard euro per jaar.

Voor latere jaren zijn nog geen afspraken gemaakt over de onderverdeling tussen gemeenten, provincies en waterschappen.

De wet houdbare overheidsfinanciën geeft aan dat het gelijkwaardige aandeel van decentrale overheden in het EMU-tekort van Nederland in redelijke verhouding moet staan tot hun aandeel in de collectieve uitgaven. Daarbij moeten voor het bepalen van het aandeel ook mee worden gewogen:

1. de schuldpositie;
2. de investeringsopgaven;
3. de omvang van aanwezige vermogens.

Deze uitgangspunten spelen ook een rol bij het maken van bestuurlijke afspraken over de onderverdeling van het toegestane EMU-tekort van $0,5\%$ bbp tussen de gemeenten, provincies en waterschappen.

Ramen en meten realisatie EMU-schuld en EMU-saldo gemeenten

Voor de begroting van het Rijk wordt voor het ramen van de EMU-schuld en het EMU-tekort van Nederland gevaren op de macro-economische ramingen van het Centraal Planbureau. Die raming in de rijksbegroting van de EMU-schuld en het EMU-tekort omvat dus ook de EMU-schuld en het EMU-tekort van de decentrale overheden waaronder gemeenten.

Daarnaast maakt het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) een raming van het EMU-tekort van gemeenten (provincies en waterschappen) aan de hand van de zogenaamde EMU-enquête. Gemeenten moeten bij het opstellen van de eigen begroting een EMU-enquête invullen. Deze bevat een raming van het EMU-tekort van de gemeente in het lopende jaar, het komende begrotingsjaar en het daar op volgende jaar. De enquête moet in de gemeentebegroting worden opgenomen en digitaal naar het CBS worden opgestuurd. Het CBS totaliseert alle enquêtes van gemeenten tot een landelijk totaal van het EMU-tekort van de gezamenlijke gemeenten. Aan het begin van het begrotingsjaar zelf worden gemeenten geïnformeerd over de uitkomst van de enquête.

Het daadwerkelijk gerealiseerde EMU-tekort van gemeenten en ook de EMU-schuld wordt eveneens door het CBS bijgehouden. Het CBS berekent de EMU-schuld en het EMU-saldo van

de gezamenlijke gemeenten op basis van de aangeleverde IV-3 door gemeenten over de gemeenterekening. Tussentijds wordt de ontwikkeling van het EMU-tekort door het CBS gevolgd met de kwartaalanlevering IV-3 door gemeenten.

Geen nationale sanctie voor gemeenten

In de wet houdbare overheidsfinanciën is de mogelijkheid van een sanctie opgenomen als gemeenten hun aandeel in het EMU-tekort (blijvend) overschrijden. Bij behandeling van de wet in de Eerste Kamer heeft de minister van Financiën toegezegd dat hij een wetvoorstel bij de Tweede Kamer indient dat deze sanctie vervangt door een correctiemechanisme. Bestuurlijk is afgesproken de sanctie komende jaren niet toe te passen. Daarmee is er feitelijk geen sprake van een nationale sanctie.

Europa kan Nederland bij herhaaldelijke overschrijding van de EMU-normen ook een sanctie opleggen. In de wet houdbare overheidsfinanciën is de mogelijkheid opgenomen om deze Europese boete door te kunnen vertalen naar onder andere gemeenten. Dit na rato van de bijdrage van de gezamenlijke gemeenten aan het overschrijden de Europese normen. In dat geval vindt er inhouding van een deel van de algemene uitkering van het gemeentefonds plaats. Wel moet er dan ook sprake zijn van een overschrijding van het plafond voor het EMU-tekort van de decentrale overheden samen. Deze mogelijkheid van doorvertaling van een Europese sanctie naar gemeenten bestond ook al onder het oude regiem voor het EMU-tekort in de wet Fido.

Wat vindt VNG van wet Hof

De VNG had tegen het eerste wetsontwerp voor de wet Hof grote bezwaren. In dat ontwerp was een harde EMU-tekortnorm voor individuele gemeenten opgenomen en voor dat toegestane EMU-tekort voor gemeenten werd uitgegaan van een evenredige inspanning als de staat. Dat betekende op termijn een EMU-tekortruimte van 0% van het bbp voor gemeenten. Ook de nationale sanctie was een doorn in het oog van de VNG.

Na intensief overleg door ons met het kabinet en na kamerbehandeling is de harde individuele EMU-tekortnorm voor gemeenten vervangen door een plafond voor het gezamenlijke EMU-tekort van decentrale overheden. En ook is er nu sprake van een gelijkwaardige bijdrage van gemeenten in het terugdringen van het EMU-tekort in plaats van een evenredige bijdrage, waarbij rekening wordt gehouden met belangrijke factoren die juist een beperkte EMU-tekortruimte voor de gezamenlijke gemeenten rechtvaardigen. Het kabinet neemt het initiatief de nationale sanctie uit de wet te halen.

Met deze aanpassingen heeft de VNG geen bezwaar meer tegen de wet. Gemeenten kunnen met deze wet Hof uit de voeten, is ons oordeel. Wel maken wij ons zorgen over een punt. Wij zijn van oordeel dat de gemeenten gegeven de beheerste hoogte van hun gezamenlijke schuld en hun

grote aandeel in de overheidsinvesteringen structureel een EMU-tekortruimte nodig hebben ter grote van het niveau van de afgelopen jaren.

Het kabinet is vooralsnog van mening dat de EMU-tekortruimte voor decentrale overheden en daarmee ook voor gemeenten na 2015 in stappen kan worden verkleind. Die verkleining zal de investeringsruimte van gemeenten klem zetten. Wij verwachten de komende tijd nog een taaie discussie met het kabinet met als inzet ook na 2015 voldoende EMU-tekortruimte voor gemeenten veilig te stellen.

Let bij het begroten niet op de individuele referentiewaarde voor het EMU-tekort

De ruimte onder het plafond voor het EMU-tekort van de gezamenlijke gemeenten wordt onder gemeenten verdeeld met de individuele referentiewaarde. Iedere gemeente heeft met de individuele referentiewaarde een aandeel in de gezamenlijke ruimte voor het EMU-tekort. De individuele referentiewaarde per gemeente wordt gewoonlijk in de septembercirculaire aan gemeenten kenbaar gemaakt.

Het is de bedoeling dat een gemeente in eerste instantie niets doet met de individuele referentiewaarde voor het EMU-tekort. Kortom: **Let bij het opstellen van de gemeentebegroting niet op de individuele referentiewaarde voor het EMU-saldo!**

Daarvoor is het EMU-saldo van een gemeente te bewegelijk. De hoogte van het EMU-saldo van een gemeente hangt zeer sterk samen met het investeringsvolume en de mutatie van de voorraden bouwgrond (inclusief onderhanden werk). En juist het investeringsvolume en de voorraad bouwgrond (inclusief onderhanden werk) van een gemeente vertoont jaar op jaar grote schommelingen. Het EMU-saldo van een individuele gemeente vertoont daarom het ene jaar een overschot en het andere jaar een tekort.

Als alle gemeenten gaan sturen op de individuele referentiewaarde voor het EMU-tekort als limiet voor het jaarlijkse financieringstekort wordt de ruimte onder het gezamenlijke plafond voor het EMU-tekort niet opgebruikt terwijl er wel noodzakelijke investeringen door gemeenten voor worden uitgesteld of afgesteld. Dat heeft een groot negatief economisch effect en is ongewenst. De bedoeling en de praktijk zijn juist dat al de positieve en negatieve EMU-saldi van individuele gemeenten voor een deel tegen elkaar wegvallen. Normaal hebben de gezamenlijk gemeenten door deze plussen en minnen een beheerst EMU-tekort en is er geen probleem.

Pas als het CBS in het voorjaar constateert dat het plafond voor het EMU-tekort van de gezamenlijke gemeenten wordt overschreden, kan aan gemeenten worden gevraagd de begroting en dan vooral het investeringsvolume in dat jaar bij te stellen. Of dit verzoek er in een dergelijk geval komt, hangt af van de bestuurlijke weging op dat moment. Pas bij een dergelijk verzoek gaan de individuele referentiewaarden van gemeenten een rol spelen.

Houdbare gemeentefinanciën

Normaal sturen gemeenten op sluitende baten en lasten. Dit in meerjarig perspectief. Daar komt nu een plafond voor het EMU-tekort van de gezamenlijke gemeenten en een individuele referentiewaarde in dat maximale EMU-tekort voor de gemeente bij. Maar het devies is: *Let niet op de individuele referentiewaarde voor het EMU-tekort*. Moeten gemeenten dan helemaal niet op hun schulden letten? Voor houdbare gemeente financiën is het wel degelijk van belang dat u let op de ontwikkeling van de hoogte van de gemeenteschuld. Te hoge schulden bij een gemeente leggen evenals bij landen door rente en aflossingsverplichtingen een te groot beslag op de inkomsten. Daardoor blijft er niet genoeg geld over voor de instandhouding van de noodzakelijke publieke voorzieningen. En ook ontstaat het gevaar van uit de bocht vliegende schulden. Sturen op alleen sluitende baten en lasten is als waarborg hiertegen niet voldoende.

Hoe u naar de ontwikkeling van de gemeenteschulden kunt kijken, staat in de handreiking *Houdbare gemeenteschuld* uitgelegd. Deze handreiking is digitaal als bijlage bij deze brief gevoegd. Ook zenden wij u een papieren versie van deze handreiking. In het kort roepen wij u op om naast het sturen op sluitende baten en lasten de ontwikkeling van de hoogte van de netto schuld van de gemeente kritisch te volgen.

Houdbaarheidstest gemeentefinanciën

De handreiking *Houdbare gemeenteschuld* hoort bij de houdbaarheidstest gemeentefinanciën. Deze test kunt u vrij van de VNG-site downloaden en is daar te vinden onder het onderwerp *Gemeentefinanciën* bij het dossier *Financiële positie*. Met de test kunt u de houdbaarheid van de financiën van uw gemeente bij een slecht weer scenario in beeld brengen.

De uitkomst van de test kan worden gebruikt om invulling te geven aan de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing in de gemeentebegroting en de gemeenterekening.

Er is al geruime tijd sprake van economisch slecht weer in Nederland. De afgelopen jaren heeft de rijksoverheid de economie deels aan de praat gehouden met schuldfinanciering. Dat kan niet eeuwig doorgaan en daarom breekt nu een tijd van overheidsbezuinigingen aan. Die bezuinigingen raken de komende jaren ook uw gemeente fors. Voor het slecht weer scenario in de houdbaarheidstest is gekozen voor een scenario dat in grote lijnen overeenkomt met het scenario dat u staat te wachten. De test kan daarom ook worden gebruikt om een indicatie te krijgen van de minimaal noodzakelijke ombuigingen in de komende raadsperiode.

De noodzakelijke ombuigingen moeten voor een aanzienlijk deel op de nieuwe taken op het gebied van jeugd en verzorging worden gerealiseerd en op de omvorming van de sociale werkplaatsen inclusief re-integratie.

Om een en ander met de test goed in beeld te brengen is het wel nodig in de test de onbenutte belastingcapaciteit met de budgetten voor de nieuwe taken jeugd en verzorging te verhogen,

zodat de houdbaarheidstest ombuigingen op deze budgetten ook meeneemt.
Met de uitkomsten van de test kunnen een nieuw college en nieuwe raad die dit voorjaar na de verkiezingen aantreden, over de financiële perspectieven worden geïnformeerd.

Hoogachtend,
Vereniging van Nederlandse Gemeenten

A handwritten signature in black ink, consisting of a stylized 'J' and 'K' combined into a single fluid stroke.

J. Kriens
Voorzitter directieraad

Bijlage: handreiking Houdbare Gemeentefinanciën

Deze ledenbrief staat ook op www.vng.nl onder brieven.