

Aan College Burgemeester & Wethouders
Aan Gemeenteraad van Haarlem (Commissie Bestuur)

O.v.v.: Behandeling in de Tweede Kamer / aanpassing Wet HOF decentrale overheden.

Geacht College van Burgemeester & Wethouders, leden van de Haarlemse gemeenteraad,

Op 15 september aanstaande wordt een aanpassing besproken met betrekking tot de wet Houdbare Overheids Financiën (HOF). De Tweede Kamer spreekt met name over een aanpassing in het sanctiemechanisme voor decentrale overheden.

De Vereniging van Nederlandse gemeenten (VNG) heeft hierop een Zienswijze ingediend, waarin ze aan geeft, dat er overmachtssituaties zouden kunnen ontstaan, waardoor men als gemeente op dat moment, mogelijk niet bij machte is, om aan de financiële verplichtingen te kunnen voldoen, in kader van Houdbare Overheids Financiën.

Vorige week donderdag, 4 september, werd tijdens een raadsmarkt (Visie en Onderhoud in de openbare ruimte), aangegeven, dat op subbeleid (hoofdbeleid: onderhoud & beheer) naast de E 600.000,= / jaar, door extra tegenvallers, E 1.000.000,= / per jaar bezuinigd dient te worden op grote projecten.

Wanneer we dit bovenstaande voorbeeld nu leggen naast het wetsvoorstel tot aanpassing van de Wet HOF, inzake aanpassing sanctiemechanisme voor decentrale overheden, in hoeverre loopt de gemeente Haarlem een risico tot niet kunnen voldoen aan de Wet HOF?

Bovendien lijkt mij dit een "onverwachtse" behoedzame tegenvaller van vlak voor de gemeenteraadsverkiezingen van jongstleden 19 maart 2014. In hoeverre komt Haarlem nu in de buurt van een ander kapstok-artikel, namelijk artikel 12 gemeente?

Hoogachtend,

Johan Rijbroek



- Minister
- Staatssecr.
- Secr. Gen.
- D.G.R.B.
- cc. BZ

Vereniging van
Nederlandse Gemeenten

Minister ir. J.R.V.A. Dijsselbloem
Ministerie van Financiën
Postbus 20201
2500 EE 'S-GRAVENHAGE

Ministerie van Financiën
BZ 2014 / 103
Ontv. 18-2-2014
Uiterl. afdoening
Dossiernummer
Trefwoord/DSP code
Paraaf voor archiveren

NP

doorkiesnummer

uw kenmerk

bijlage(n)

BZ/2014/0056M

betreft

ons kenmerk

datum

antwoord op adviesaanvraag
wetswijziging HOF

ECFE/U201400200

17 februari 2014

Geachte heer Dijsselbloem,

Wij hebben uw verzoek om advies op het concept voor de wijziging van de Wet Houdbare Overheidsfinanciën (wet Hof) in goede orde ontvangen. Met de wijziging wordt de nationale sanctie in de wet vervangen door een correctiemechanisme. Wij waren destijds tegen de nationale sanctie zoals die nu in de huidige wet Hof is opgenomen. Gemeenten delen al mee in de sanctie uit Europa als Nederland structureel de EMU-normen overschrijdt en gemeenten medeveroorzaker van deze structurele overschrijding zijn. Daarmee is er in de wet sprake van een stapeling van sanctie-instrumenten. Ook tast de nationale sanctie in de huidige wet het onvoorwaardelijke karakter van de algemene uitkering uit het Gemeentefonds aan.

Wij zijn van oordeel dat bij het structureel overschrijden van het toegewezen macroplafond voor het EMU-tekort door gemeenten er structureel iets aan de hand is, dat buiten de macht van gemeenten ligt. Er kan bijvoorbeeld sprake zijn van de situatie dat gemeenten worden geconfronteerd met grote bezuinigingen die ze niet in het zelfde tempo met ombuigingen kunnen beantwoorden. Ook kan het zijn dat het macroplafond voor het EMU-tekort zelf te laag is vastgesteld om de noodzakelijke investeringsopgaven waar gemeenten voor staan mogelijk te maken.

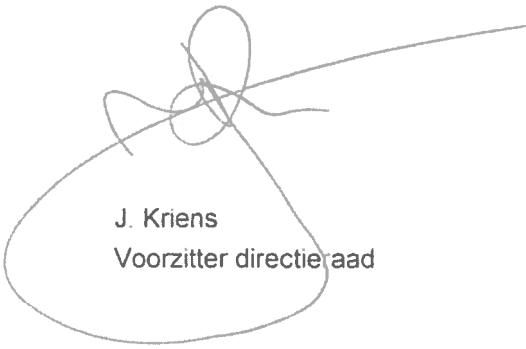
Wij verwelkomen het initiatief om de nationale sanctie met een wetswijziging uit de wet Hof te verwijderen. Een geldelijke sanctie terwijl het financieel al knelt, verslechtert het EMU-tekort van gemeenten juist verder.

Met de wetswijziging wordt de sanctie vervangen door een correctiemechanisme. Wij hebben op dit correctiemechanisme een opmerking. In het wetsartikel en de toelichting op de wetswijziging zijn de instrumenten die door de minister van Financiën als correctiemechanisme kunnen worden ingezet, niet duidelijk afgekaderd. Wel staat in de toelichting over mogelijke toepassing van het correctiemechanisme de zinsnede "...waaronder in uiterste instantie de mogelijkheid tot korting op decentrale overheden." Daarmee keert de nationale geldelijke sanctie van de wet Hof feitelijk terug en is ons bezwaar niet weggenomen.

Wij zien graag dat het correctiemechanisme wordt beperkt tot instrumenten die direct een oplossing bieden voor het terugdringen van het EMU-tekort van gemeenten, provincies en waterschappen. Daarvoor zien wij graag, dat in de wet zelf de keuze voor het toe te passen correctiemechanisme wordt beperkt tot de onderstaande drie instrumenten:

1. Het faseren, uitstellen of afstellen van investeringen van gemeenten, provincies of waterschappen.
2. Het voorschrijven van een verhoging van de opbrengst onroerende zaakbelasting van gemeenten.
3. Het voor bepaalde tijd instellen van een schuldplafond voor individuele gemeenten, provincies of waterschappen.

Hoogachtend,
Vereniging van Nederlandse Gemeenten



J. Kriens
Voorzitter directieraad

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 wetwijziging. 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