

Vergaderjaar 2012–2013

33 416

Wet inzake houdbare financiën van de collectieve sector (Wet houdbare overheidsfinanciën)

B

VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR FINANCIËN¹

Vastgesteld 25 juni 2013

Het voorbereidend onderzoek geeft de commissie aanleiding tot het maken van de volgende opmerkingen en het stellen van de volgende vragen.

Algemeen

De leden van de **VVD**-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van het onderhavige wetsvoorstel. Zij constateren met genoegen dat het oorspronkelijke voorstel op grond van indringend overleg met de lagere overheden en op grond van amendering bij de behandeling in de Tweede Kamer, veelal met een positief oordeel ter zake van de kant van de regering, in belangrijke mate is verbeterd en verduidelijkt. Vanzelfsprekend ondersteunen de leden van de VVD-fractie nadrukkelijk het doel van het wetsvoorstel namelijk bij te dragen aan gezonde en houdbare overheidsfinanciën. Echter dit moet naar de mening van de leden van de VVD-fractie wel gebeuren op een wijze die recht doet aan de staatsrechtelijke positie van de lagere overheden.

De leden van de fractie van de **Partij van de Arbeid** hebben kennis genomen van het wetsvoorstel inzake houdbare financiën van de collectieve sector (Wet houdbare overheidsfinanciën). Deze leden hebben de volgende vragen.

De leden van de **CDA**-fractie hebben kennis genomen van dit wetsvoorstel. Zij hebben ernstige bezwaren tegen een aantal onderdelen van dit wetsvoorstel.

In tijden van oplopende begrotingstekorten spreekt het voor zich dat niet alleen wordt gekeken naar de begrotingsdiscipline van de Rijksoverheid maar ook naar die van de lagere overheden. Deze leden hebben echter

¹ Samenstelling:

Holdijk (SGP), Van der Linden (CDA), Terpstra (CDA), Sylvester (PvdA), Essers (CDA) (voorzitter), Witteveen (PvdA), Nagel (50PLUS), Elzinga (SP), Koffeman (PvdD), Reuten (SP), Knip (VVD), Hoekstra (CDA), Van Boxtel (D66), Backer (D66), Vos (GL), De Boer (GL), De Lange (OSF), Sent (PvdA), Postema (PvdA), Van Strien (PVV), Faber-van de Klashorst (PVV), Ester (CU), De Grave (VVD) (vicevoorzitter), Bröcker (VVD), Kok (PVV), Buijn (VVD)

ernstige twijfels of het thans voorliggende wetsvoorstel enerzijds nodig is gelet op het reeds bestaande wettelijke instrumentarium en anderzijds wel proportioneel is. Bovendien hebben deze leden zorgen dat de autonomie van de decentrale overheden onnodig wordt aangetast, terwijl op termijn eveneens een aantasting van de investeringsruimte van deze overheden dreigt te ontstaan.

De leden van de **SP**-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel en zij hebben daarover een aantal vragen.

De leden van de fractie van **D66** nemen met belangstelling kennis van het voorstel dat beoogt om – in essentie – een wettelijk instrumentarium voor het bereiken en vasthouden van houdbare overheidsfinanciën te formaliseren. Deze leden hebben nog wel enkele vragen.

De leden van de **ChristenUnie**-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van het wetsvoorstel. Zij hebben hierover enkele vragen.

Vragen en opmerkingen van de leden van de VVD-fractie

Kern van de discussie met de lagere overheden werd gevormd door het feit dat voor de berekening van het EMU-tekort wordt uitgegaan van Europees Systeem van Rekeningen (ESR), dat niet uitgaat van het baten-lastenstelsel dat in Nederland gehanteerd wordt door de lagere overheden. De gevolgen voor de investeringsruimte van de lagere overheden worden uitvoerig behandeld in de parlementaire stukken, maar onduidelijk is nog voor de leden van de VVD-fractie wat de gevolgen van het ESR zijn van de aanzienlijke reserves en vermogens van de lagere overheden op het niveau van het Nederlandse EMU-tekort cumulatief met een norm van maximaal 60% BBP. Kan nader ingegaan worden op het niveau van reserves en vermogens van de lagere overheden en de relatie hiervan met het feitelijke EMU-saldo van Nederland?

Op grond van artikel 8 van het onderhavige wetsvoorstel, zo stellen de leden van de VVD-fractie vast, kan de minister van Financiën decentrale overheden eventueel sancties opleggen zonder dat er sprake is van een overschrijding van de Europese begrotingsregels door Nederland als lidstaat.

Acht de regering het preventief sanctioneren van andere overheden door de Rijksoverheid in dit gebal passend bij de staatsrechtelijke verhoudingen tussen overheden in Nederland? Kan de regering aangeven waarom zij deze preventieve sanctiebepaling nodig acht voor houdbare en gezonde overheidsfinanciën?

Vragen en opmerkingen van de leden van de PvdA-fractie

Hoe verhouden de verplichtingen die voortvloeien uit het (aangescherpte) Stabiliteits- en Groeipact (SGP) zich naar het oordeel van de regering tot het voorgestane trendmatige begrotingsbeleid? Op welke punten vormen zij een versterking van dit beleid en op welke een (mogelijke) aantasting? Wat is, voor zover zij een aantasting van het trendmatige begrotingsbeleid vormen, het oordeel van de regering hierover?

De Raad van State stelt in zijn advies de vraag in hoeverre de bestaande instrumenten in de sfeer van de financiën van decentrale overheden en het toezicht daarop niet reeds voldoende zijn om te bewerkstelligen dat wordt voldaan aan de gestelde begrotingseisen. Kan de regering nogmaals uiteenzetten waarom de bestaande instrumenten niet zouden voldoen en waarom zij er voor kiest met nieuw instrumentarium te komen?

In het wetsvoorstel wordt de eindverantwoordelijkheid voor de overheidsfinanciën van Nederland als geheel bij het Rijk gelegd. Hoe verhoudt dit uitgangspunt zich naar het oordeel van de regering tot een ander

uitgangspunt, namelijk dat de verhouding van het Rijk en de decentrale overheden gebaseerd is op gelijkwaardigheid?
Tijdens de beraadslaging in de Tweede Kamer is veelvuldig gesproken over de noodzaak uitstel of afstel van investeringen te voorkomen. Hiertoe is tevens een kamerbreed ondersteunde motie-Van Hijum² aangenomen. Op welke wijze is de regering voornemens uitvoering aan deze motie te geven? Is de regering bereid te allen tijde voorrang te geven aan de investeringsuitgaven van de decentrale overheden?

Wat is de stand van zaken omtrent het met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en het Interprovinciaal Overleg (IPO) gesloten akkoord omtrent de Wet HOF, het schatkistbankieren en het BTW-compensatiefonds?

Wat is het oordeel van de regering inzake het verzoek van de IPO om in de wet een horizonbepaling op te nemen die er voor zorgt dat de wet wordt ingetrokken als het begrotingstekort weer op peil komt (cq dit anderszins te regelen)?

Vragen en opmerkingen van de leden van de CDA-fractie

De leden van de CDA-fractie hebben zorgen dat de autonomie van de decentrale overheden onnodig wordt aangetast, terwijl op termijn eveneens een aantasting van de investeringsruimte van deze overheden dreigt te ontstaan. Een van de belangrijkste oorzaken daarvan is dat de wet conform de EU-rekenregels uitgaat van de berekening van overheids-tekorten op kasbasis, terwijl de decentrale overheden zich baseren op het baten-lastenstelsel. Dit kan ertoe leiden dat in het geval er onder het huidige baten-lastenstelsel sprake is van een sluitende begroting, met de nieuwe EU rekenregels hetzelfde begrotingsbeleid kan leiden tot een tekort. Doordat de EU-regels alle inkomsten en uitgaven in één jaar meetellen, wordt het aanwenden van reserves uit het eigen vermogen gezien als een uitgave, met als gevolg dat het EMU-saldo kan toenemen. Daardoor kunnen lagere overheden die in het verleden reserves hebben aangelegd, worden gedwongen om noodzakelijke investeringen achterwege te laten, met alle gevolgen van dien voor de regionale economie en werkgelegenheid. Weliswaar heeft de regering toegezegd dat de investeringen van lagere overheden in deze kabinetsperiode niet zullen worden geblokkeerd, maar wie garandeert dat dit ook op de langere termijn zo zal zijn? Met andere woorden, hoeveel maatschappelijke investeringen die in het bijzonder provincies tot hun kerntaken moeten rekenen, komen als gevolg van dit wetsvoorstel onder druk te staan in met name die provincies die reserves hebben opgebouwd? Uit een nog niet gepubliceerd onderzoek van Ecorys zou blijken dat in het slechtste scenario in de provincies Noord-Brabant, Friesland, Overijssel, Gelderland en Limburg in de periode 2013–2017 voor ongeveer € 3,2 miljard aan investeringsplannen niet doorgaan. De daarmee gepaard gaande werkgelegenheidseffecten worden op 47.000 mensjaren geschat. Voor heel Nederland gaat het om ongeveer € 4,1 miljard aan investeringsplannen, waarmee ongeveer 60.250 mensjaren aan werkgelegenheid zijn gemoeid, gelijk aan € 4,4 miljard toegevoegde waarde. Kan de regering deze cijfers bevestigen en wat is haar reactie hierop?

Dit brengt de leden van de CDA-fractie tot de vraag of het niet beter is om voor de decentrale overheden uit te gaan van andere boekhoudregels. Dient er niet binnen het nationale EMU-saldo een investeringsruimte te worden ingebouwd voor provincies, gemeenten en waterschappen? In het bijzonder vragen deze leden daarbij ook aandacht voor de samenloop van dit wetsvoorstel met het wetsvoorstel schatkistbankieren en de maxi-

² Kamerstukken II 2012–2013, 33 416, nr. 26

mering van het BTW-compensatiefonds. Wordt door de cumulatie van deze maatregelen de slagkracht van decentrale overheden niet onevenredig aangetast? Graag ontvangen deze leden op het voorgaande een uitgebreide reactie van de regering.

Verder verzoeken de leden van de CDA-fractie de regering om nader in te gaan op de vraag of voor de uitvoering van deze wet zou moeten worden uitgegaan van een meerjarig EMU-saldo, met als gevolg dat EMU-overschotten kunnen worden gereserveerd om eventuele latere tekorten te compenseren. Een andere vraag van deze leden is waarom er geen horizonbepaling in de wet is opgenomen. Ook zou naar de mening van de CDA-fractie een afspraak moeten worden gemaakt over een evaluatie na een bepaald aantal jaren.

Een andere vraag van de leden van de CDA-fractie ziet op de noodzakelijkheid van deze wet. Waarom zou het bestaande wettelijke instrumentarium niet volstaan, te meer nu de regering heeft toegezegd dat vooralsnog de investeringen van de decentrale overheden kunnen doorgaan en dat er in deze kabinetsperiode geen sancties zullen worden opgelegd? In dit kader vragen deze leden de regering hoe zij het verworpen amendement Koolmees c.s. (nr. 23) apprecieert. In dit amendement wordt de mogelijkheid van een nationale sanctie vervangen door een correctiemechanisme dat is gebaseerd op het thans geldende regime als bedoeld in art. 7, eerste en tweede lid van de Wet Fido (financiering decentrale overheden). Daarbij wordt uitgegaan van het bestuurlijk overleg met bijbehorend correctiemechanisme. Het lijkt erop dat met een dergelijk bestuurlijk overleg en correctiemechanisme meer recht wordt gedaan aan de thans bestaande interbestuurlijke en niet-hiërarchische verhoudingen tussen het Rijk en de decentrale overheden. In hoeverre is de regering bereid om dit amendement alsnog in wetgeving om te zetten? In dit kader hebben deze leden ook bezwaar tegen de mogelijkheid dat de regering de decentrale overheden een sanctie kan opleggen zonder dat sprake is van een overschrijding van de Europese begrotingsregels door Nederland als lidstaat. In de brief van het IPO van 7 juni 2013 wordt opgemerkt dat het onderling sanctioneren van overheden, zeker in dit geval, niet past bij de gelijkwaardige verhoudingen die de overheden in Nederland kennen. Graag verzoeken de leden van de CDA-fractie de regering om een reactie op deze brief.

Vragen en opmerkingen van de leden van de SP-fractie

Artikel 1: Begrotingsbeleid

De leden van de SP-fractie beschouwen het trendmatig begrotingsbeleid in het algemeen als een uitstekend stelsel voor de begrotingspolitiek. Artikel 1, lid 1 is dan ook verheugend en artikel 2 ook nog, (al past daarbij een kwalificatie – waarover later meer) maar bij de volgende leden van het artikel daalt de vreugde omdat blijkt dat de regering in feite géén voorstander is van trendmatige begrotingpolitiek. Het is als het geboortekaartje: onze zoon heet Matheus en we noemen hem Theodoor – de kool en de geit gespaard. Maar bij artikel 1 vreet de geit aan de kool. De memorie van toelichting schrijft over het trendmatig begrotingsbeleid uit artikel 1, lid 2: «Zo wordt voorkomen dat de economische neergang wordt versterkt door het begrotingsbeleid.»³ De leden van de SP-fractie onderschrijven dit (hetzelfde geldt voor de procyclische werking in de hoogconjunctuur). Acht de regering het mogelijk dat de kwalificaties uit lid 3 aangaande de EMU-normen, en vervolgens eventueel die uit de leden 4–6, ertoe kunnen leiden dat een economische neergang wèl wordt

³ Kamerstukken II 2012/2013, 33 416, nr. 3, blz. 25.

versterkt? Zo ja, hoe (on)wenselijk acht de regering dit? En zo ja, is de term trendmatig begrotingsbeleid uit artikel 1 dan niet enorm misleidend? Lid 6 stelt dat een eventueel herstelplan wordt aangeboden aan de Staten-Generaal en lid 7 stelt dat de Raad van State erover wordt gehoord. Betekent dit dat een herstelplan de vorm van een wetsvoorstel heeft? Zo nee, wordt een herstelplan niettemin ter goedkeuring voorgelegd aan beide Kamers?

Wat betreft de precisering uit artikel 1, lid 2: De leden van de SP-fractie kunnen in het wetsvoorstel of de memorie van toelichting niet terugvinden dat mutaties in de WW- of bijstandsuitkeringen ten opzichte van de meerjarenprognose buiten het uitgavenkader vallen. Het opnemen van die mutaties binnen de kaders kan zowel in een niet geprognosticeerde laag- als hoogconjunctuur procyclisch werken. Kan de regering hier een toelichting op geven? Een overeenkomstige opmerking – doch wat minder zwaarwegend dan de vorige – geldt de mutatie van de rente op de staatsschuld ten opzichte van de prognose. Kan de regering daar ook een toelichting op geven?

Artikel 3: schuldpositie en vermogen decentrale overheden

De leden van de SP-fractie hebben een vraag over artikel 3, lid 4 aangaande de onderdelen schuldpositie (a) en vermogens (c). In de eerste plaats willen zij weten of het hier netto vermogen betreft (niet-financiële activa + financiële activa – schulden⁴). In de tweede plaats willen zij weten of de schuldpositie wordt beoordeeld in het kader van dit netto vermogen. Een en ander is uiteraard in het algemeen relevant (bruto schuld op zichzelf zegt niet zoveel, de vraag is wat er aan activa tegenover staat). Het is meer in het bijzonder relevant in de vergelijking van provincies en gemeenten die hun aandelen in energiebedrijven al dan niet verkochten. De leden van de SP-fractie ontvangen hierop graag een toelichting.

Artikel 4: onthouden instemming lening rechtspersonen met wettelijke taak

De leden van de SP-fractie hebben een vraag over artikel 4, lid 2. Zij willen weten of bij het eventueel onthouden van instemming door de minister van Financiën voor het aantrekken van een lening het netto vermogen van de rechtspersoon betrokken wordt (zie de vraag van deze leden over «netto vermogen» bij artikel 3, lid 4).

Vragen en opmerkingen van de leden van de D66-fractie

Art. 2 en 3 bepalen dat het trendmatig begrotingsbeleid wordt gevoerd «*met inachtneming van* (...)» nationale en EU normen, zoals de sub. 3.a (i) de geldende MTO voor het structureel EMU- saldo, sub (ii) voor het feitelijk EMU-saldo en (iii) voor de feitelijke EMU-schuld en de sub b genoemde verplichting zulks te doen binnen de EU vastgestelde procedures voor het respecteren van deze elementen. In sub 3 (iii) (c) is de terminologie «*rekening houdend met*» de door een van de instellingen van de Europese Unie aan lidstaat Nederland gegeven *aanbevelingen voor het respecteren van de onder a bedoelde Medium-Term Objective (MTO) en normen, en;* (idem voor geprognosticeerde feitelijk EMU saldo).

Heeft het gesignaleerde onderscheid (inachtneming/rekening houdend met) materiële betekenis? Correspondeert het onderscheid met dat is gemaakt in (Art 2) de artikelenleden 4 en 5, namelijk dat de minister van Financiën een minder grote discretionaire bevoegdheid lijkt te hebben in

⁴ Dat wil zeggen bruto schulden.

de situatie die wordt voorzien in Art 5 dan die in art 4? Immers alsdan «neemt» (krachtens art 6) de minister van financiën «de te treffen maatregelen, bedoeld in het vijfde lid.». De in Art 5 genoemde norm is die van Art 3 sub a (i): de geldende MTO voor het structurele tekort (ook beschreven in Principe 4 van Box 1 van de memorie van toelichting).

Zien deze leden het goed – tegen de achtergrond van dat onderscheid – dat de structurele ontwikkeling een groter relatief gewicht heeft als norm dan de feitelijke saldi (tekort en schuld) en dat het instrumentarium van het onderhavige voorstel daarop is ingericht?

Kan de regering om de praktische toepassing van het onderhavige wetsvoorstel inzichtelijk te maken, indachtig het plenair debat van 11 juni jl. over het Europees Semester c.a. in de Eerste Kamer waarin de discussie over het relatieve gewicht van de aanbevelingen ook opkwam, aangeven op welke (concept) aanbeveling van de Commissie zij in de begroting voor 2014 zal moeten acteren en welke hem discretionaire ruimte geven? Is de interpretatie van deze leden juist dat de Overwegingen sub 9 (vierde zin (MTD) en de laatste zin van Aanbeveling 1 correspondeert met een interventie als voorzien in Art. 2 sub 5 jo art 2 sub 6? Zo nee, waarom niet?

Tenslotte zouden deze leden een nadere beschouwing willen ontvangen op het vraagstuk wat nu rechtens is indien de Staat de zichzelf opgelegde norm overtreedt (afgezien van mogelijke tekortkomingen en rechtsreeks werkende het Stabiliteits- en Groeipact) en wie daar als belanghebbende tegen op kan komen en op welke wijze.

Vragen en opmerkingen van de leden van de CU-fractie

Eerder heeft de Kamer met de minister van gedachten gewisseld over het schatkistbankieren voor decentrale overheden. Kan de minister aangeven of de verwachting van sommige provincies juist is dat door schatkistbankieren een lager rendement op hun vermogen ontstaat? Welk effect zal schatkistbankieren hebben op het EMU-saldo van deze decentrale overheden? Kan de regering inzicht geven in de ontwikkeling van het EMU-saldo van de verschillende decentrale overheden in de afgelopen vijf jaar, of zoveel jaren als waarover deze data beschikbaar zijn?

Mogelijk pakt het wetsvoorstel voor sommige decentrale overheden beter uit dan voor anderen. Kan de regering aangeven hoe het wetsvoorstel uitwerkt op provincies of gemeenten met veel bancaire tegoeden of reserves die zij voor het doen van investeringen willen aanwenden? Zijn er voorbeelden te noemen waarbij investeringen uit eigen tegoeden zijn gedaan die met het nieuwe wetsvoorstel mogelijk niet door kunnen gaan? Betekent dit wetsvoorstel in de praktijk dat investeringen die door een individuele decentrale overheid voorgesteld worden altijd ten koste gaan van de uitgaven van andere decentrale overheden? Is het met dit wetsvoorstel zo dat als elf provincies een tekort hebben op hun begroting van gezamenlijk -0,07 bbp, één provincie die een substantieel bancair vermogen of reserve heeft, deze gelden niet kan investeren? Als dit juist is, lijkt het er op dat de goeden gestraft worden voor de fouten van de slechten. Wordt met dit wetsvoorstel de regel van «eerst voorzieningen treffen, dan pas grote uitgaven» ontmoedigd? Is het mogelijk om in zulke gevallen gezamenlijke investeringen door centrale en decentrale overheid ten laste te laten komen van het EMU-saldo van het Rijk?

De minister heeft in de Tweede Kamer aangegeven dat investeringen niet los van het EMU-saldo kunnen worden gezien. Ziet de regering wel mogelijkheden om op nationaal niveau investeringsruimte te reserveren binnen de EMU-norm die vervolgens in bestuurlijk overleg kan worden gealloceerd?

Het bestuurlijk overleg speelt een grote rol in de uitvoering van dit wetsvoorstel. Kan de regering aangeven welke stappen worden ondernomen als dit bestuurlijk overleg vastloopt of als een substantieel deel van de betrokken overheden het niet eens is met de uitkomsten? Decentrale overheden zullen in de nieuwe situatie onafhankelijk keuzes maken voor de uitgaven in hun begrotingen. Pas achteraf wordt dan een gezamenlijk EMU-saldo vastgesteld. Het is in de praktijk niet reëel om eenmaal ingezet investeringsbeleid later weer te annuleren. Komt het bestuurlijk overleg achteraf dan niet voor voldongen feiten te staan wanneer de EMU-norm niet wordt gehaald?

De regering heeft aangegeven dat de wet in 2015 wordt geëvalueerd. Welke onderwerpen komen in deze evaluatie aan de orde? Kan de Eerste Kamer hier een eigen inbreng in hebben? Worden de uitkomsten van deze evaluatie ook voorgelegd aan en besproken met het parlement en het bestuurlijk overleg? Komt in die evaluatie ook aan de orde wat de gevolgen zijn van een eventuele aanscherping van de EMU-norm voor decentrale overheden? Zijn er situaties denkbaar waarbij de wet weer wordt ingetrokken, bijvoorbeeld indien de overheidsfinanciën langdurig op orde zijn?

De leden van de commissie zien de beantwoording van voorgaande vragen met belangstelling tegemoet. Zij verzoeken de regering de memorie van antwoord bij voorkeur binnen vier weken aan de Eerste Kamer te doen toekomen.

De voorzitter van de vaste commissie voor Financiën,
Essers

De griffier van de vaste commissie voor Financiën,
Van Dooren