

Vergaderjaar 2012–2013

33 416

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

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

Algemeen deel

1. Inleiding

Gezonde houdbare overheidsfinanciën zijn een noodzakelijke voorwaarde voor de welvaart van Nederland en dragen bij aan het functioneren van de economische en monetaire unie waar Nederland deel van uitmaakt. Het wetsvoorstel inzake houdbare financiën van de collectieve sector, de «Wet houdbare overheidsfinanciën» (Wet HOF), geeft het benodigde wettelijke instrumentarium voor het bereiken en vasthouden van houdbare overheidsfinanciën. De noodzaak tot gezonde overheidsfinanciën strekt zich uit over meer kabinetsperiodes en voor de democratische legitimatie van de keuzes die dit kabinet maakt, alsmede de expliciete bewustwording van de noodzaak van houdbare overheidsfinanciën – ook voor toekomstige kabinetten – is betrokkenheid van de wetgever wenselijk. In het kader van de houdbare overheidsfinanciën vormt de Wet Hof daarmee een belangrijke bouwsteen. Wettelijke verankering van de disciplinerende werking van het trendmatige begrotingsbeleid en de vereiste om te voldoen aan de door de Raad voor Nederland vastgestelde middellange-termijn doelstelling voor de overheidsfinanciën (MTO) biedt extra waarborgen en zekerheden om de overheidsfinanciën richting een houdbaar pad te brengen en te houden. Daarnaast past een degelijk begrotingsbeleid binnen een breder beleid ten aanzien van versterking van de economische groei. Afbouw van overheidsschulden is noodzaak gegeven de structureel lagere economische groei mede als gevolg van de vergrijzing. Terugdringen van het EMU tekort is daartoe noodzaak. Daarnaast levert degelijk begrotingsbeleid vertrouwen op vanuit de financiële markten hetgeen een positieve bijdrage levert aan de overheidsbegroting en het bedrijfsleven via lagere rentebetalingen. Daarbij komt dat decentrale overheden een onlosmakelijk onderdeel vormen van de overheidsfinanciën. Gegeven het belang van houdbare overheidsfinanciën en het belangrijke aandeel dat decentrale overheden hierin hebben, is ervoor gekozen om in de Wet HOF ook regels op te nemen ten aanzien van de bijdrage die decentrale overheden moeten leveren aan het bereiken en vasthouden van houdbare overheidsfinanciën.

en dit niet in reeds bestaande wetgeving voor decentrale overheden te regelen. Zo wordt versnippering van regelgeving ten aanzien van houdbare overheidsfinanciën voorkomen. Naast deze overwegingen zijn er ook twee concrete aanleidingen voor de aanbieding van de Wet HOF.

Het verzoek vanuit de Tweede Kamer om de nationale begrotingsregels een wettelijke verankering te geven, vormt een *eerste aanleiding* tot het aanbieden van de Wet HOF. Met het oog op het belang van een structureel degelijk financieel beleid door middel van het stellen van deugdelijke begrotingsregels is in de motie van de leden Harbers en Blanksma-van den Heuvel (Kamerstukken II, 2010/11, 32 565, nr. 4) voorgesteld de begrotingsregels wettelijk te verankeren. De regering geeft invulling aan de motie in artikel 2, tweede lid.

De belangrijkste uitgangspunten van het Nederlandse begrotingsbeleid zijn: het hanteren van vaste uitgavenkaders, het uitgangspunt van automatische stabilisatie aan de inkomstenkant van de begroting en begrotingsbeleid gebaseerd op de meerjarencijfers en de macro-economische ramingen van de relevante variabelen van het CPB. Nederland heeft deze uitgangspunten voor houdbare overheidsfinanciën actief bepleit in Europees verband, om zo overige lidstaten ook hieraan te binden. Dit heeft er mede toe geleid dat in Europa afspraken zijn gemaakt over het verankeren van de belangrijkste uitgangspunten voor houdbare overheidsfinanciën in nationale wetgeving.

Een *tweede aanleiding* vormt daarom de totstandkoming van de twee Europese afspraken. Reden om te komen tot aangescherpte Europese afspraken (zie onder andere box 1 verderop in deze memorie van toelichting) is gelegen in de recente ontwikkeling in de overheidsfinanciën van lidstaten. Door het ontbreken van begrotingsdiscipline in een aantal landen in de eurozone, ook in goede economische tijden, zijn serieuze risico's voor de economische groei en de financiële stabiliteit in de eurozone opgetreden. Van nationale wettelijke verankering van de vereisten gaat een heldere disciplinerende werking uit, die laat zien dat de lidstaten de urgentie en noodzaak zien van het op orde brengen van het functioneren van de Economische en Monetaire Unie en het wegnemen van de onrust op de financiële markten. De zichtbaarheid van Europese begrotingsafspraken op nationaal niveau wordt vergroot. Ook kan een nationale wettelijke verankering van de Europese begrotingsafspraken het nationale «eigenaarschap» van de Europese afspraken vergroten.

De eerste Europese afspraak betreft een pakket aan wetgevingsmaatregelen – het zgn. governancepakket – dat sinds 13 december 2011 in werking is getreden. Dit pakket omvat onder andere aanscherpingen van het Stabiliteits- en Groeipact (SGP) en een richtlijn met minimumeisen aan nationale begrotingsraamwerken. De Wet HOF is dan ook in lijn met enkele van de vereisten die in deze richtlijn staan, zoals het maken van afspraken met decentrale overheden teneinde de afspraken uit het SGP te respecteren.

De tweede Europese afspraak betreft een afspraak gemaakt tijdens de Europese Raad van 24 en 25 maart 2011 te Brussel. De lidstaten van de eurozone hebben toen, samen met enkele andere EU-lidstaten, besloten om de vereisten uit het SGP te verankeren in nationale wetgeving: *«De deelnemende lidstaten verplichten zich ertoe de in het Stabiliteits- en Groeipact vervatte begrotingsregels van de EU in nationale wetgeving om te zetten. Het staat de lidstaten vrij te kiezen van welk nationaal rechtsinstrument daartoe gebruik wordt gemaakt, zolang dat instrument bindend en duurzaam genoeg is (bijvoorbeeld de grondwet of een kaderwet). Het is ook aan de afzonderlijke lidstaat te besluiten in welke vorm het*

voorschrift wordt gegoten (bijvoorbeeld een rem op de schuld, een voorschrift betreffende het primair begrotingssaldo of een voorschrift betreffende de uitgaven), maar het moet in ieder geval de begrotingsdiscipline op nationaal en subnationaal niveau waarborgen. De Europese Commissie wordt in de gelegenheid gesteld om, met volledige inachtneming van de prerogatieven van de nationale parlementen, te worden geraadpleegd over de begrotingsregel in kwestie alvorens die vastgesteld wordt, om te garanderen dat hij verenigbaar is met en ondersteuning biedt aan de EU-regels.»

Het commitment tot nationale wettelijke verankering van de regels van het SGP is nogmaals aangehaald in de conclusies van de Eurotop van 26 oktober 2011. De Europese Raad van 9 december 2011 heeft vervolgens besloten deze politieke afspraak tot nationale wettelijke verankering in verdragsvorm vast te leggen (zie ook hoofdstuk 2 hieronder).

2. Vastlegging nationale begrotingsregels en Europese begrotingsregels in nationale wetgeving

In de huidige Nederlandse situatie ontbreekt nationale wetgeving over de nationale en Europese begrotingsregels. Met de Wet HOF wordt in deze lacune voorzien. In de vorige kabinetsperiode is gewerkt aan wetgeving over houdbare overheidsfinanciën (het wetsvoorstel Tekortreductie Rijk en medeoverheden). Basiselementen van dat wetsvoorstel, zoals de wettelijke verankering van de begrotingsafspraken en het betrekken van de decentrale overheden bij de toepassing van het begrotingsbeleid, maken ook deel uit van de Wet HOF. De basiselementen zijn vanzelfsprekend geactualiseerd. Op 8 februari 2010 heeft de Raad van State over dat wetsvoorstel advies uitgebracht. De Raad was van oordeel dat van het voorstel per saldo een positieve, want disciplinerende werking op het begrotingsbeleid kan uitgaan. Bij de opstelling van de Wet HOF is rekening gehouden met dat advies van de Raad van State. Nu het kabinet heeft besloten tot het voorbereiden van een aangepast en geactualiseerd wetsvoorstel, is tevens besloten om het wetsvoorstel Tekortreductie Rijk en medeoverheden niet bij de Tweede Kamer in te dienen.

De Wet HOF bevat zowel bepalingen inzake de nationale begrotingsregels als inzake de Europese begrotingsregels. Een belangrijk uitgangspunt van de Wet HOF is dat de basisprincipes van het trendmatig begrotingsbeleid en de verplichtingen die voortvloeien uit het (aangescherpte) SGP zodanig worden geïntegreerd, dat ze goed op elkaar aansluiten en elkaar kunnen versterken. Hiermee wordt uitdrukking gegeven aan de noodzaak te komen tot structurele reductie van het EMU-tekort en een houdbare EMU-schuld en blijft het realiseren en vasthouden van houdbare overheidsfinanciën ook na de huidige kabinetsperiode hoog op de agenda staan.

Nationaal begrotingsbeleid en begrotingsregels

De nationale regels inzake het trendmatige begrotingsbeleid hebben tot op heden geen wettelijke grondslag. De praktijk tot nu toe inzake de begrotingsregels van het trendmatige begrotingsbeleid is dat de regels vastgesteld werden aan het begin van een kabinetsperiode door een kabinet. Het betrof een afspraak waar het kabinet zich aan diende te houden. De afspraken waren van dien aard dat voor de uitvoering ervan strikt genomen geen wettelijke verankering nodig was. Het nu toch vastleggen van de kernpunten van de begrotingsregels in artikel 2 doet recht aan de lange termijn noodzakelijkheid om een degelijk begrotingsbeleid zeker te stellen, ook na deze kabinetsperiode.

De kern van het trendmatige begrotingsbeleid is vastgelegd in artikel 2, tweede lid. Het betreft de uitgavennormering via vaste kaders voor de uitgaven (waarbij ook de niet-belastingontvangsten worden betrokken) van de drie budgetdisciplinesectoren (de uitgavenkaders) en automatische stabilisatie van de economie via de inkomsten, gedefinieerd als collectieve lasten.

Een collectieve last is een wettelijk geregelde, verplichte betaling aan de overheid, gedefinieerd overeenkomstig de door het Centraal Bureau voor de Statistiek bepaalde definitie, voor publiek geregelde voorzieningen:

- a. waar geen concrete, individuele met de betaling samenhangende tegenprestaties van de overheid tegenover staan; of,
- b. waar het gaat om een eigen bijdrage voor een voorziening waarvan het gebruik verplicht is.

De belangrijkste uitgangspunten van het trendmatig begrotingsbeleid zijn:

- a. Er geldt een scheiding tussen inkomsten en uitgaven. Meevallers bij de inkomsten – bijvoorbeeld omdat als gevolg van een hogere economische groei meer belasting wordt ontvangen – kunnen niet worden gebruikt voor extra uitgaven; die uitgaven liggen vast via de uitgavenkaders. Daar staat tegenover dat ook niet bezuinigd hoeft te worden op de uitgaven wanneer sprake is van een tegenvaller aan de inkomstenkant.
- b. Voor de uitgaven (inclusief niet-belastingontvangsten) geldt een onderscheid in drie budgetdisciplinesectoren: Rijksbegroting in enge zin (RBG-eng), Sociale Zekerheid en Arbeidsmarktbeleid (SZA) en het Budgettair Kader Zorg (BKZ).
- c. Voor elke sector wordt een uitgavenkader vastgesteld. Dat wil zeggen dat de uitgaven voor alle begrotingen voor de hele kabinetsperiode aan het begin van deze kabinetsperiode worden vastgesteld en dat gedurende deze periode in principe geen verhogingen zijn toegestaan. Tot het uitgavenkader behoren in principe alle voor het EMU-saldo relevante uitgaven en niet-belastingontvangsten (inkomsten die niet vallen onder de definitie van een collectieve last) van de drie budgetdisciplinesectoren. Elke sector behoort eventuele overschrijdingen binnen het desbetreffende uitgavenkader te compenseren.
- d. Voor de inkomsten wordt een inkomstenkader vastgesteld en wordt uitgegaan van automatische stabilisatie, dat wil zeggen van een automatisch stabiliserend effect van de tot dat kader gerekende inkomsten op de economie. Teneinde de automatische stabilisatoren te laten werken dient gedurende de kabinetsperiode de ontwikkeling van de inkomstenindicator gelijk te zijn aan het inkomstenkader. De omvang van de beleidsmatige wijzigingen van de EMU-saldo relevante collectieve lasten en de zorgtoeslag zijn hiermee begrensd voor de duur van de kabinetsperiode.

De regels bieden een duidelijk kader waarbinnen politieke wensen moeten worden ingepast. Elke euro kan immers maar één keer worden uitgegeven. Met het trendmatig begrotingsbeleid wordt een ongewenste ontwikkeling van de uitgaven en de lasten (en daarmee een ongewenste ontwikkeling van het EMU-saldo) voorkomen. Daartoe wordt bij de start van een kabinetsperiode gebruik gemaakt van een norm voor de wenselijke lastendruk. Gegeven de lastendruk en gegeven de verwachtingen omtrent de economische groei in een kabinetsperiode worden, met inachtneming van de Europese normen voor het EMU-saldo, de EMU-schuld en de MTO, de overheidsuitgaven vastgesteld op een bijpassend niveau en vastgelegd in het uitgavenkader. De overheidsuitgaven dienen dus binnen het vastgestelde niveau te blijven, ongeacht welke ontwikkelingen zich in de economie voordoen. De regels geven vorm aan beleid met een langetermijnvisie, zonder te hoeven reageren op de stand van de conjunctuur. Op deze manier wordt bijgedragen aan het

vertrouwen van burgers en bedrijven in het beleid van de overheid. Met het trendmatig begrotingsbeleid ademt de inkomstenkant van de begroting mee met de economische cyclus en zorgt het trendmatig begrotingsbeleid automatisch voor anti-cyclisch beleid. Naast stabilisatie draagt dit ook bij aan bestuurlijke rust en de consistentie van het budgettaire beleid.

De reikwijdte van het huidige trendmatige begrotingsbeleid betreft de sectoren rijk, zorg en sociale zekerheid en arbeidsmarkt. Voor sectoren van de collectieve sector vallende buiten het bereik van het trendmatige begrotingsbeleid – i.c. decentrale overheden en rechtspersonen met een wettelijke taak – regelt de Wet HOF een gelijkwaardige inspanning in de beheersing van de Nederlandse overheidsfinanciën (zie verder de toelichting bij de artikelen 3 en 4).

In de Wet HOF is opgenomen dat het trendmatig begrotingsbeleid wordt gevoerd met inachtneming van de Europese eisen die gelden voor het EMU-saldo, de EMU-schuld en de MTO. Aanvullend daarop kan elk kabinet nog afspraken maken, bijvoorbeeld ten aanzien van de ontwikkeling van het saldo. Zo hebben kabinetten in het verleden gebruik gemaakt van zogeheten signaalwaarden. Hierbij werd aanvullend op de Europese drie procent bbp grens voor het EMU-tekort, een strengere grens vastgelegd, waarbij bij overschrijding van de signaalwaarde voor het EMU-saldo, additionele maatregelen genomen zouden moeten worden om verdere verslechtering van het EMU-saldo te voorkomen. Het kabinet Rutte heeft de signaalmarge geïntroduceerd met het oog op het op orde brengen van de overheidsfinanciën op middellange en lange termijn. De signaalmarge is gesteld op een neerwaartse afwijking van 1 procentpunt ten opzichte van het saldopad zoals dat is vastgelegd aan het begin van de kabinetsperiode. Dit geeft aan dat binnen het trendmatige begrotingsbeleid het laten werken van de automatische stabilisatoren begrensd is. Indien de Europese begrotingseisen of nationaal afgesproken eisen worden doorkruist, wordt de kaderssystematiek tijdelijk losgelaten. Dit, totdat het EMU-saldo zich weer bevindt op het pad dat binnen de grenzen valt. Hiermee is het ook mogelijk en, feitelijk staande praktijk, om het trendmatige begrotingsbeleid, en dan meer concreet het hanteren van kaders en de scheiding van inkomsten en uitgaven, te combineren met de grenzen waarbinnen het (structurele) EMU-saldo mag fluctueren. Daarnaast geldt dat de normen die door de Europese Unie over de MTO zijn opgesteld niet altijd direct hoeven te leiden tot ingrepen in de overheidsfinanciën. Gedoeld wordt bijvoorbeeld op het feit dat de gevraagde jaarlijkse budgettaire inspanning richting de MTO *gemiddeld* structureel 0,5% bbp per jaar is, afhankelijk van de stand van de conjunctuur. Ook bestaan uitzonderingsclausules in de preventieve arm van het SGP voor uitzonderlijke economische omstandigheden wat als gevolg kan hebben dat een significante afwijking van het gevraagde aanpassingspad naar de MTO een lidstaat tijdelijk niet wordt aangerekend. Dit past ook binnen de trendmatige benadering van begrotingsbeleid. De verplichting tot het treffen van aanvullende uitgavenbeperkende of inkomstenverhogende maatregelen, bij het overschrijden van de Europese begrotingsvereisten, wordt geregeld in artikel 2, vierde en vijfde lid.

De Wet HOF regelt de hoofdlijnen van het begrotingsbeleid. De meer gedetailleerde begrotingsregels maken geen deel uit van de Wet HOF, omdat de concrete uitwerking ook afhangt van de budgettaire situatie (omvang EMU-tekort) en dus kan verschillen van kabinetsperiode tot kabinetsperiode. Het vaststellen van begrotingsregels is de verantwoordelijkheid van het kabinet. Een aanscherping van de begrotingsregels, zoals

bijvoorbeeld de aanscherping van de signaalwaarde in de huidige signaalmarge, behoeft dus geen wetswijziging.

Europese begrotingsregels

De regeringsleiders en staatshoofden van de eurozone en meerdere niet-eurolidstaten hebben besloten om de Europese begrotingsregels¹ een nationale wettelijke verankering te geven, om zodoende de nationale verankering van deze Europese afspraken beter te borgen dan voorheen het geval is geweest. Deze afspraak is vastgelegd in het Euro Plus Pact dat op 24-25 maart 2011 is overeengekomen. De Europese Raad van 9 december 2011 heeft vervolgens besloten deze politieke afspraak tot nationale wettelijke verankering in verdragsvorm vast te leggen. Dit is neergelegd in artikel 3, tweede lid, van het Verdrag inzake stabiliteit, coördinatie en bestuur in de EMU, zoals ondertekend door de staatshoofden en regeringsleiders van 25 EU-lidstaten en marge van de Europese Raad van 2 maart 2012. Dit verdrag ligt op dit moment ter goedkeuring aan de Staten-Generaal voor.

Het verdrag stelt in artikel 3, tweede lid, dat nationale wettelijke verankering van het principe van begrotingsevenwicht bij voorkeur dient te geschieden op constitutioneel niveau, maar staat, in lijn met de gemaakte afspraken van 24 en 25 maart 2011 zoals hierboven aangehaald, ook een bindende wet toe waarmee gegarandeerd kan worden dat dit principe gedurende de nationale begrotingsprocessen volledig gerespecteerd wordt. Nederland zal hieraan voldoen middels de Wet HOF. Dat volstaat omdat de afspraak tot (het bereiken van) structureel begrotingsevenwicht reeds rechtstreeks voortvloeit uit de preventieve arm van het SGP², en het verdrag voor wat betreft (de voortgang naar) structureel begrotingsevenwicht hier ook nauw bij aansluit, zoals neergelegd artikel 3, lid 1b van het verdrag. Daarmee is voldoende gegarandeerd dat deze verplichting gedurende de nationale begrotingsprocessen volledig gerespecteerd wordt.

Deze nationale verankering wordt vastgelegd in artikel 2, derde lid, waarmee gesteld wordt dat het trendmatig begrotingsbeleid geschiedt binnen de lijnen van de Europese begrotingsafspraken. Het gaat hierbij zowel om de eisen in de correctieve arm als de preventieve arm van het SGP. De gekozen formulering van de Wet HOF, een verwijzing naar de Europese eisen zonder nadere kwantificering, maakt het daarbij mogelijk dat eventuele toekomstige wijzigingen in het SGP, zoals de aanscherpingen van het SGP die in 2011 zijn doorgevoerd, niet hoeven leiden tot wetswijziging. Bovendien geldt voor de MTO dat deze periodiek wordt herijkt. Herijking zou, bij letterlijke normstelling in de wettekst, leiden tot wetswijziging. Box 1 bevat een overzicht van de Europese begrotingseisen die gelden voor Nederland.

¹ De Europese begrotingsregels bestaan feitelijk uit de door de EU gestelde normen voor het feitelijk EMU-saldo (3% bbp), de feitelijke EMU-schuld (60% bbp), de MTO voor het structureel EMU-saldo (thans voor NL tussen - 0,5% en + 0,5% bbp) en de EU-procedures om deze normen te respecteren (voornamelijk de verbeterstappen om bij afwijking weer zo snel mogelijk aan de normen te kunnen voldoen).

² Verordening (EU) nr. 1175/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 16 november 2011 tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1466/97 van de Raad over versterking van het toezicht op begrotingssituaties en het toezicht op de coördinatie van het economisch beleid.

Box 1: Werking van het Stabiliteits- en Groeipact (SGP)

Het SGP bestaat uit een preventieve arm en uit een correctieve arm.

Preventieve arm

Wanneer lidstaten zich niet in een buitensporigtekortpositie bevinden (zie hieronder bij correctieve arm), is het EMU-tekort kleiner dan 3% BBP. Elke lidstaat heeft de plicht om op de middellange termijn een structureel saldo nabij evenwicht te realiseren : de MTO. Lidstaten worden geacht jaarlijks het structurele saldo met gemiddeld 0,5% BBP te verbeteren totdat de MTO is bereikt.

Nieuw aan de preventieve arm van het SGP is dat tevens de groei van de uitgaven van de overheid scherper zullen worden gemonitord. Zolang lidstaten de MTO nog niet hebben bereikt, wordt de groei van de overheidsuitgaven geacht lager te liggen dan een prudente inschatting van de economische groei op de middellange termijn. De groei van de overheidsuitgaven mag alleen dan hoger liggen wanneer dit gecompenseerd wordt door inkomstenverhogende maatregelen. Zodra de MTO is bereikt, geldt de regel dat de groei van de overheidsuitgaven niet hoger mag liggen dan een prudente inschatting van de economische groei op de middellange termijn. Deze «uitgavenregel» is een extra kanaal om lidstaten aan te sporen de MTO te bereiken, en deze ook vast te houden zodra deze bereikt is.

Tot slot, en ook nieuw, bestaat in de preventieve arm van het SGP de mogelijkheid om lidstaten te sanctioneren wanneer de Raad constateert dat lidstaten niet voldoende progressie boeken in de richting van de MTO. In dat geval kan de lidstaat worden opgedragen een rentedragend deposito bij de Europese Commissie te plaatsen. Deze sanctie wordt op advies van de Europese Commissie geacht te zijn opgelegd door de Raad wanneer de Raad het sanctievoorstel niet expliciet met gekwalificeerde meerderheidsbesluitvorming verwerpt. Dit beperkt de discretionaire ruimte voor de Raad om eventuele sancties te ontwijken. Deze sanctiemogelijkheid geldt alleen voor eurolanden.

Correctieve arm

Wanneer lidstaten een EMU-saldo hebben dat de 3-% grens overschrijdt, wordt een buitensporigtekortprocedure gestart mits deze overschrijding niet tijdelijk, klein en exceptioneel is. Lidstaten krijgen hierbij een deadline opgelegd waarbinnen het buitensporige tekort duurzaam moet zijn geredresseerd. Hierbij geldt dat het structurele EMU-saldo jaarlijks minimaal met 0,5%-punt moet verbeteren.

Nieuw in de correctieve arm van het SGP is dat lidstaten al in een eerder stadium een sanctie opgelegd kunnen krijgen wanneer zij onvoldoende doen om een buitensporig tekort te redresseren. Net als in de preventieve arm van het SGP, wordt deze op advies van de Europese Commissie geacht te zijn opgelegd door de Raad wanneer de Raad het sanctievoorstel niet expliciet met gekwalificeerde meerderheidsbesluitvorming verwerpt. Deze sanctiemogelijkheid geldt ook alleen voor eurolanden.

Ook nieuw in de correctieve arm van het SGP is dat expliciet de vereisten rondom de gewenste reductie van de overheidsschulden zijn aangescherpt. Onder deel van het SGP, en van het EU-werkingsverdrag, is dat de overheidsschulden van lidstaten niet hoger mogen zijn dan 60% BBP, en dat deze anders in een bevredigend tempo moeten dalen. Voor dit vereiste is nu een poging tot kwantificatie gedaan. Lidstaten moeten het deel van de overheids-schuld dat hoger is dan 60% BBP, met gemiddeld 1/20^e deel per jaar afbouwen. Doen zij dit niet, dan kan een lidstaat langer in een buitensporigtekortprocedure worden vastgehouden, of kan een aparte buitensporigtekortprocedure voor een lidstaat worden geopend op basis van ongewenste schuldontwikkelingen, ook als het overheidstekort zich binnen de vereiste 3%-grens bevindt. Dezelfde sanctiemogelijkheden die gelden voor het niet redresseren van een buitensporig tekort, gaan ook gelden voor het niet duurzaam

Het voorgenoemde verdrag stelt in artikel 3, lid 1e, tevens dat de deelnemende landen een correctiemechanisme aan de nationale wettelijke verankering dienen toe te voegen dat in werking treedt bij significante afwijkingen van de MTO of het aanpassingstraject naar de MTO. Het verdrag stelt dat de deelnemende landen op nationaal niveau het correctiemechanisme instellen op basis van door de Europese Commissie voor te stellen principes. De Commissie publiceerde deze principes op 20 juni 2012. Box 2 geeft de principes weer en geeft daarbij telkens aan op welke manier, in de Wet HOF, gehoor wordt gegeven aan de gemeenschappelijke beginselen. In het verdrag inzake Stabiliteit, Coördinatie en Bestuur in de EMU is daarbij in artikel 8(1) afgesproken dat de Commissie te zijner tijd zal rapporteren over of de deelnemende landen in afdoende mate gehoor hebben gegeven aan de eis om de afspraken over structureel begrotingsevenwicht in nationale wetgeving te verankeren, inclusief de manier waarop de principes van het correctiemechanisme hierbij zijn verankerd. Indien noodzakelijk zal de Commissie de deelnemende landen hierbij eerst vragen om de voorgestelde nationale verankering nader toe te lichten, alvorens tot een definitief oordeel te komen.

Box 2: De principes van het correctiemechanisme en de verwerking in de Wet HOF

Gemeenschappelijke beginselen

Principe 1. Juridische status

Het correctiemechanisme wordt middels bindende en permanente, bij voorkeur constitutionele, bepalingen in nationaal recht vastgelegd of de volledige inachtneming en naleving ervan gedurende de nationale begrotingsprocessen wordt anderszins gegarandeerd. In het kader van het mechanisme worden de prerogatieven van de nationale parlementen ten volle geëerbiedigd.

Principe 2. Samenhang met het EU-kader

De nationale correctiemechanismen worden in hoge mate gebaseerd op de concepten en regels van het Europese begrotingskader. Dat geldt met name voor het begrip «significante afwijking» en de formulering van mogelijke ontsnappingsclausules. De correctie dient wat betreft de omvang en het tijdschema te worden afgestemd op mogelijke aanbevelingen die in het kader van het stabiliteits- en groeipact tot de betrokken lidstaat zijn gericht.

Principe 3. Inwerkingtreding

De inwerkingtreding van de correctiemechanismen dient plaats te vinden in duidelijk omschreven omstandigheden die zich voordoen bij een significante afwijking van de MTO of van het aanpassingstraject in die richting. De factoren die tot de inwerkingtreding van het correctiemechanisme aanleiding kunnen geven, kunnen zijn gebaseerd op EU-criteria of landspecifieke criteria, voor zover deze aan de bovenstaande voorwaarde voldoen. Zowel ex ante-mechanismen waarmee begrotingsdoelstellingen worden vastgelegd die afwijkingen voorkomen als ex postmechanismen die als reactie op voorafgaande afwijkingen in werking treden, kunnen aan de vereisten voldoen, voor zover zij dezelfde voorwaarde vervullen.

Verwerking in de Wet HOF

Artikel 2 lid 5 geeft het correctiemechanisme een wettelijk bindende en permanente juridische status. Het correctiemechanisme treedt in werking wanneer Nederland een aanbeveling ontvangt van daartoe bevoegde instelling van de Europese Unie om maatregelen te nemen teneinde weer aan de afspraken over de MTO te voldoen (zie ook principe 3). Volledige inachtneming en naleving van het correctiemechanisme gedurende de nationale begrotingsprocessen is daarnaast gegarandeerd omdat het correctiemechanisme in deze wet volledig is gekoppeld aan deze aanbeveling (zie ook hieronder bij de principes 3 en 6). Het niet naleven van de afspraken van het correctiemechanisme betekent dat Nederland in dat geval per definitie ook niet zou handelen conform voornoemde aanbeveling, waarmee Nederland handelt in strijd met de afspraken zoals deze zijn opgenomen in de verordening aangaande de preventieve arm van het Stabiliteits- en Groeipact.

Artikel 2 lid 5. De wet verzekert aansluiting bij de Europees geldende normen en definities (zie ook hieronder de toelichting bij de principes 3 en 6).

Artikel 2 lid 5. Het correctiemechanisme treedt automatisch in werking wanneer de door de instellingen van de Europese Unie wordt vastgesteld dat het gevoerde begrotingsbeleid in Nederland niet in voldoende mate leidt tot het respecteren van de Europese afspraken over de MTO. Hiermee wordt dus volledig aangesloten bij bestaande EU-criteria, wat ook in lijn is met principe 2.

Aanvullend stelt de wet in artikel 2 lid 4 dat als de Minister van Financiën, in overeenstemming met het oordeel van de ministerraad vaststelt dat het gevoerde trendmatig begrotingsbeleid niet in voldoende mate leidt tot het respecteren van de nationale en Europese gestelde normen, adequate uitgavenbeperkende of inkomstenverhogende maatregelen nodig zijn. In de praktijk kan dit betekenen dat Nederland al maatregelen neemt om weer aan de Europese afspraken rondom de MTO te voldoen, nog voordat Nederland een aanbeveling van de bevoegde instelling van de EU krijgt om weer aan de Europese afspraken over de MTO te voldoen.

Principe 4. Aard van de correctie

De omvang en het tijdschema van de correctie zijn onderworpen aan van tevoren vastgelegde regels. Grotere afwijkingen van de MTO of van het aanpassingstraject in die richting leiden tot grotere correcties. Het referentiepunt voor het correctiemechanisme is het herstellen binnen de gestelde termijn en het vervolgens handhaven van een structureel begrotingssaldo dat aan de MTO voldoet of die overtreft. Het correctiemechanisme waarborgt de naleving van cruciale begrotingsdoelstellingen die voorafgaand aan de significante afwijking zijn vastgelegd, waardoor wordt voorkomen dat er blijvend wordt afgeweken van de algemene begrotingsdoelen die zijn vastgelegd voordat de significante afwijking zich voordoet. Bij het begin van de correctie nemen de lidstaten een herstelplan aan dat bindend is voor de begrotingen die in de correctieperiode vallen.

Principe 5. Operationele instrumenten

Het correctiemechanisme kan een centrale operationele taak toewijzen aan regels inzake overheidsuitgaven en discretionaire belastingmaatregelen, ook wat betreft de inwerkingtreding van het mechanisme en het uitvoeren van de correctie, voor zover die regels consistent zijn met het bereiken van de MTO en het aanpassingstraject in die richting. Bij het opzetten van het correctiemechanisme moet er ook rekening worden gehouden met bepalingen inzake de coördinatie van budgettaire aanpassingen op het niveau van sommige of alle lagere overheden.

Principe 6. Ontsnappingsclausules

Bij de omschrijving van eventuele ontsnappingsclausules moet worden vastgehouden aan het begrip «uitzonderlijke omstandigheden» dat is overeengekomen in het stabiliteits- en groeipact. Het betreft ofwel een ongewone gebeurtenis die buiten de macht van de betrokken lidstaat valt en die een aanzienlijk effect heeft op de financiële positie van de overheid, ofwel periodes van ernstige economische neergang zoals vastgelegd in het stabiliteits- en groeipact, ook op het niveau van het eurogebied. Een opschorting van het correctiemechanisme als gevolg van een ontsnappingsclausule is alleen op tijdelijke basis toegestaan. Het correctiemechanisme bevat na het aflopen van de ontsnappingsclausule een minimumtempo voor de structurele aanpassing, waarin het vereiste van het stabiliteits- en groeipact als ondergrens geldt. Bij het aflopen van de ontsnappingsclausule moeten de lidstaten een herstelplan aannemen dat bindend is voor de begrotingen die in de correctieperiode vallen.

Artikel 2 lid 5. De wet kwantificeert en expliciteert de omvang en het tijdschema van het correctiemechanisme niet op voorhand. Artikel 2 lid 5 bepaalt dat adequate maatregelen genomen dienen te worden indien de Raad constateert dat Nederland afwijkt van de eisen van (onder meer) de preventieve arm van het SGP. De exacte omvang van de gevraagde maatregelen evenals het gevraagde tijdschema, zullen hierbij in de praktijk door de Raad van ministers van Financiën van de EU worden voorgeschreven en zijn afhankelijk van de mate waarin Nederland de normen van de preventieve arm van het SGP zou overschrijden. Artikel 2 lid 5 verplicht Nederland hierbij om de aanbevelingen die de Raad in voorkomend geval zal doen, op te volgen. Opvolging van de aanbeveling van de Raad moet leiden tot het herstellen binnen de gestelde termijn en het vervolgens handhaven van een structureel begrotingssaldo dat aan de MTO voldoet of die overtreft.

Artikel 2 lid 6. Om te zorgen dat effectief gevolg wordt gegeven aan de aanbevelingen wordt bij het begin van de correctie een herstelplan opgesteld. Dit herstelplan zal gebaseerd worden op de macro-economische veronderstellingen van het CPB en voor advies aan de Raad van State worden gestuurd (zie ook principe 7). De reguliere begrotingen kunnen niet afwijken van het herstelplan omdat in artikel 2 lid 3 is opgenomen dat de procedures en aanbevelingen m.b.t. het structurele saldo en de MTO in acht zullen worden genomen, en Nederland voor wat betreft de gevraagde budgettaire inspanning gedurende de correctieperiode immers volledig aansluit bij hetgeen de Raad van ministers van Financiën van de EU op dit punt van Nederland vraagt. Het herstelplan is dan ook bindend voor de begrotingen die in de correctieperiode vallen.

Artikel 6. De wet bevat operationele instrumenten die ervoor zorgen dat de decentrale overheden maatregelen moeten treffen wanneer zij afwijken van het afgesproken verbeterpad richting begrotingsevenwicht (zie verder paragraaf 4 in de memorie van toelichting).

In deze wet worden geen additionele ontsnappingsclausules opgenomen. Principe 6 noemt dit ook alleen als optie. Dit betekent echter niet dat er in de praktijk geen sprake kan zijn van eventuele ontsnappingsclausules. Door het niet opnemen van ontsnappingsclausules in deze wet, wordt volledig aangesloten bij de Europese afspraken die hierover al bestaan in het SGP. Dit is in lijn met principe 2. De Europese Commissie en de Raad zullen bij het vaststellen of er sprake is van een significante afwijking van de MTO of het aanpassingspad naar de MTO rekening houden met uitzonderlijke economische omstandigheden zoals overeengekomen in het SGP. Concreet betekent dit dat de Commissie en de Raad van ministers van Financiën van de EU Nederland geen aanbeveling zullen geven om afwijkingen van de MTO-afspraken te corrigeren in uitzonderlijke economische omstandigheden. Omdat deze aanbeveling dan niet wordt gegeven, zal het correctiemechanisme in deze wet (artikel 2 lid 5) in dergelijke gevallen ook niet in werking treden.

Omgekeerd geldt ook dat de Commissie en de Raad bepalen wanneer er niet langer sprake is van uitzonderlijke economische omstandigheden. Immers, indien de Raad op advies van de Commissie van mening is dat er geen sprake meer is van uitzonderlijke economische omstandigheden, en is er tevens sprake van een significante afwijking van de MTO-afspraken, dan krijgt Nederland een aanbeveling van de Raad om corrigerende maatregelen te nemen. Dit activeert vervolgens het correctiemechanisme (artikel 2 lid 5).

Principe 7. Taak en onafhankelijkheid van de toezichhoudende instellingen

Onafhankelijke instellingen of instellingen met een functionele autonomie die als toezichhoudende instellingen fungeren, bevorderen de geloofwaardigheid en transparantie van het correctiemechanisme. Deze instellingen stellen publiekelijk toegankelijke beoordelingen op over: het optreden van omstandigheden waaronder het correctiemechanisme in werking moet treden; de voortgang van de correctie volgens de nationale regels en plannen; en het optreden van omstandigheden voor de inwerkingtreding, verlenging en afsluiting van ontsnappingsclausules. De betrokken lidstaat moet gevolg geven aan de beoordelingen van deze instellingen of publiekelijk uitleggen waarom geen gevolg aan deze beoordelingen wordt gegeven. Bij het opzetten van de bovengenoemde instellingen wordt rekening gehouden met het reeds bestaande institutionele kader en de landspecifieke administratieve structuur. Voor de bovengenoemde instellingen worden nationale wettelijke bepalingen vastgelegd die een grote functionele autonomie garanderen, inclusief: i) een wettelijk verankerde status; ii) bescherming tegen inmenging, zodat de bovengenoemde instellingen geen instructies hoeven te aanvaarden, en de garantie dat zij in staat zijn om tijdig met de burgers te communiceren; iii) benoemingsprocedures op basis van ervaring en vakbekwaamheid; iv) toereikendheid van middelen en adequate toegang tot informatie om het verstrekte mandaat uit te voeren.

Artikel 2 lid 8. Via meerdere routes en op meerdere momenten is de Raad van State betrokken bij het correctiemechanisme. Ten eerste stelt artikel 2 lid 7 dat de regering, in elk geval jaarlijks bij de Miljoenennota, de Staten Generaal informeert over de uitvoering van een eventueel herstelplan. Hierbij wordt ook een rol voor de Raad van State voorzien (artikel 2 lid 8). De Raad van State brengt altijd een advies uit op de miljoenennota over het gevoerde begrotingsbeleid. Mede op basis van de onafhankelijke ramingen van het CPB, zal de Raad van State daarbij monitoren of het gevoerde en/of geplande budgettaire beleid in lijn is met de Wet HOF. Dit betekent ook dat de Raad van State, indien van toepassing, zal bezien of de begroting in lijn is met het correctiemechanisme in de Wet HOF.

Ten tweede voorziet artikel 2 lid 8 dat de Raad van State ook een advies zal geven over de inhoud van het herstelplan zoals weergegeven in een budgettaire nota, voordat deze aan de Staten Generaal zal worden aangeboden.

Voor beide routes geldt dat de Regering, zoals gebruikelijk bij een advies van de Raad van State, middels een nader rapport zal ingaan op het advies. Indien het advies niet zou worden opgevolgd wordt aangegeven wat de achterliggende reden hiervoor is. Het advies alsmede het nader rapport wordt door het Ministerie van Financiën publiekelijk toegankelijk gemaakt.

Omdat er in de wet volledig wordt aangesloten bij Europese definities en vaststellingen wat betreft het optreden van omstandigheden waaronder het correctiemechanisme in werking moet treden en voor wat betreft het optreden van omstandigheden voor de inwerkingtreding, verlenging en afsluiting van ontsnappingsclausules is op deze terreinen advies van de Raad van State niet noodzakelijk.

Tot slot geldt dat de Raad van State altijd gevraagd en ongevraagd advies mag uitbrengen, ook waar dit gaat om de uitvoering van de gemaakte afspraken over het correctiemechanisme in deze wet.

¹ Zie richtlijn 2011/85/EU van de Raad van 8 november 2011 tot vaststelling van voorschriften van de begrotingskaders van de lidstaten.

De richtlijn bevat onder meer verplichtingen tot:

- het frequenter aanleveren van kascijfers van de lidstaten bij Eurostat (maandelijks voor centrale overheden en sociale overheden, op kwartaalbasis voor medeoverheden);
- nationale ramingen gebaseerd op het meest waarschijnlijke scenario of een meer behoedzaam scenario, waarbij de nationale ramingen moeten worden afgezet tegen de ramingen van de Commissie/andere onafhankelijke instellingen en significante verschillen moeten worden verklaard;
- een reguliere evaluatie van de nationale begrotingsramingen gebaseerd op objectieve criteria;
- het hebben van (numerieke) begrotingsregels;
- het hanteren van een meerjarenraamwerk, met hierbij minimaal een uitsplitsing naar de belangrijkste inkomsten- en uitgavencategorieën;
- het geven van openheid over fondsen die buiten de reguliere begroting vallen (extra budgetary funds), over belastinguitgaven en over afgegeven garanties;
- het maken van duidelijke afspraken met medeoverheden.

Daarnaast hebben de Europese afspraken uit december 2011 voor versterkte budgettaire discipline uit het voorgenoemde governancepakket, via twee verschillende kanalen invloed op de inhoud van de Wet HOF. Ten eerste via de werking van het SGP, omdat de eisen die voortvloeien uit het aangescherpte SGP immers direct moeten doorwerken in de Wet HOF. Box 1 gaat in op de vereisten uit hoofde van het SGP en geeft ook aan waar deze eisen in 2011 zijn aangescherpt.

Een tweede kanaal waarlangs Europese afspraken doorwerken in de Wet HOF is de overeengekomen richtlijn met minimumeisen aan nationale begrotingsraamwerken. Belangrijke elementen uit het Nederlandse begrotingsraamwerk, zoals het gebruik van begrotingsregels en een meerjarenkader, hebben een prominente plaats gekregen in de richtlijn over nationale begrotingsraamwerken¹. In de Wet HOF zijn vereisten hieruit opgenomen zoals het beschikbaar hebben van meerjarencijfers voor het begrotingsbeleid, het maken van studies over de overheidsfinanciën op lange termijn en het onafhankelijk evalueren van het begrotingsbeleid. Belangrijk daarnaast is dat aanvullende afspraken met decentrale overheden en rechtspersonen met een wettelijke taak (zie paragraaf 3), ook een vereiste uit de richtlijn, in de Wet HOF een plaats hebben gekregen. Voorts hebben al bestaande verworvenheden van het Nederlandse begrotingsraamwerk een plaats gekregen in de Wet HOF. Het betreft onder meer het maken van economische ramingen door een onafhankelijk ramingsinstituut en het berekenen van overheidscijfers over het verleden. Nieuw is dat deze verworvenheden voor het eerst expliciet in het kader van het begrotingsbeleid bij elkaar gebracht worden door middel van de Wet HOF. Box 3 gaat in op de verschillende manieren

waarmee via de Wet HOF invulling wordt gegeven aan de bepalingen uit deze richtlijn.

Box 3: relatie tot richtlijn 2011/85/EU van de Raad van 8 november 2011 tot vaststelling van voorschriften van de begrotingskaders van de lidstaten

Richtlijn voorschriften begrotingskaders lidstaten

Artikel 3(2a) – lidstaten dienen met betrekking tot medeoverheden op kwartaalbasis kasdata te publiceren voor het einde van volgende kwartaal.

Artikel 4(1) en 4(5) – lidstaten dienen de begroting te baseren op realistische en macro-economische en budgettaire prognoses die van de meest actuele informatie gebruik maken. Lidstaten dienen aan te geven welke instelling verantwoordelijk is voor het opstellen van macro-economische en budgettaire prognoses, en maken deze openbaar, inclusief de methoden, aannames en relevante parameters die hieraan ten grondslag liggen.

Artikel 5 – elke lidstaat dient begrotingsregels te hebben die de naleving bevorderen van de Europese Verdragsafspraken over tekort (3% BBP) en schuld (60% BBP), en die tevens de naleving bevorderen van de Europese afspraken over de MTO (MTO).

Artikel 6c – nationale begrotingsregels dienen informatie te bevatten over de gevolgen wanneer deze niet worden nageleefd.

Artikelen 12 en 13 – lidstaten dienen erop toe te zien dat alle maatregelen die zijn nemen met het oog op het voldoen aan de afspraken uit de richtlijn op het gebied van boekhouding en statistieken, het gebruik van realistische macro-economische en budgettaire ramingen en begrotingsregels, ook consequent worden toegepast op medeoverheden. Hiertoe dienen lidstaten passende coördinatiemechanismen tussen alle lagen van de overheid vast te stellen.

Verwerking in de Wet HOF

Artikelen 9(1) en 9 (2) – op dit moment voldoet Nederland al aan deze eis. In de Wet HOF is daarnaast nieuw dat voor gemeenten en provincies de hersteltermijn voor het aanleveren van kwartaaldata is ingekort van 30 dagen (zo'n 20 werkdagen) naar 10 werkdagen. Dit verbetert de kwaliteit van de uitkomsten van het statistisch proces, aangezien dit het CBS in staat stelt om binnen de daarvoor gestelde termijnen kwartaaldata van betere kwaliteit aan te leveren bij Eurostat.

Artikel 2(9) – in Nederland levert een onafhankelijk budgettair instituut, het CPB, macro-economische ramingen die ten grondslag liggen aan de begroting. In de praktijk neemt het kabinet deze ramingen ongewijzigd van het CPB over ten behoeve van de begroting, al is dit geen wettelijke verplichting. Middels de Wet HOF wordt dit wel een wettelijke verplichting. Het CPB maakt zelf altijd de aannames, methoden en relevante parameters openbaar die ten grondslag liggen aan zijn ramingen.

Artikelen 2(1) en 2(2) – de uitgangspunten van het Nederlandse trendmatig begrotingsbeleid worden voor het eerst voorzien van een wettelijke verankering. Deze wettelijke verankering hangt tevens samen met het verzoek hiertoe aan de regering zoals verwoord in de motie Blanksma-van den Heuvel/Harbers [Kamerstukken II, 2010/11, 32 565, nr. 4]

Artikelen 2(3), 2(4), 2(5) en 2(6) – de Wet HOF stelt expliciet dat het Nederlandse trendmatig begrotingsbeleid dient te geschieden met inachtneming van de Europese normen voor de MTO, het feitelijke saldo en de feitelijke EMU-schuld, en met inachtneming van de Europese procedures voor het respecteren van deze normen. Leidt het trendmatig begrotingsbeleid niet tot resultaten die in lijn zijn met de Europese vereisten, dan dienen adequate inkomstenverhogende en/of uitgavenverlagende maatregelen te worden genomen.

Artikelen 6 en 7 – de Wet HOF introduceert een twee financiële sanctiemogelijkheden wanneer decentrale overheden een onvoldoende bijdrage hebben geleverd aan het bereiken van de voor Nederland geldende MTO. Het gaat hier respectievelijk om een te plaatsen deposito bij het Rijk wanneer door decentrale overheden van het afgesproken saldopad wordt afgeweken en om het doorberekenen aan decentrale overheden van een eventuele sanctie mocht deze in het kader van het SGP aan Nederland opgelegd worden door de Raad en wanneer tegelijkertijd het saldo van de decentrale overheden afwijkt van het afgesproken saldopad.

Artikel 3 – de Wet HOF verankert voor de eerste keer wettelijk de verplichting voor decentrale overheden om een gelijkwaardige inspanning te leveren aan het bereiken van de voor Nederland geldende MTO. Hiertoe zullen met de decentrale overheden concrete afspraken worden gemaakt in termen van een meerjarig pad voor het EMU-saldo van de decentrale overheden. Uiteindelijk stelt de minister van Financiën, in overeenstemming met minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de minister van Infrastructuur en Milieu, en na bestuurlijk overleg, vast wat voor decentrale overheden als een gelijkwaardige inspanning wordt aangemerkt.

In de Wet HOF zijn geen afzonderlijke bestuurlijke afspraken verankerd over de normering van de EMU-tekorten van de sociale fondsen. Dat is niet nodig. De uitgaven en ontvangsten van de sociale fondsen worden budgettair beheerst via het (netto-)uitgavenkader dat van toepassing is op de budgetdisciplinesectoren Rijksbegroting in enge zin, Sociale Zekerheid en Arbeidsmarkt en Zorg. Voor de twee laatste sectoren, inclusief de budgettaire beheersing ervan, zijn de ministers van SZW en VWS

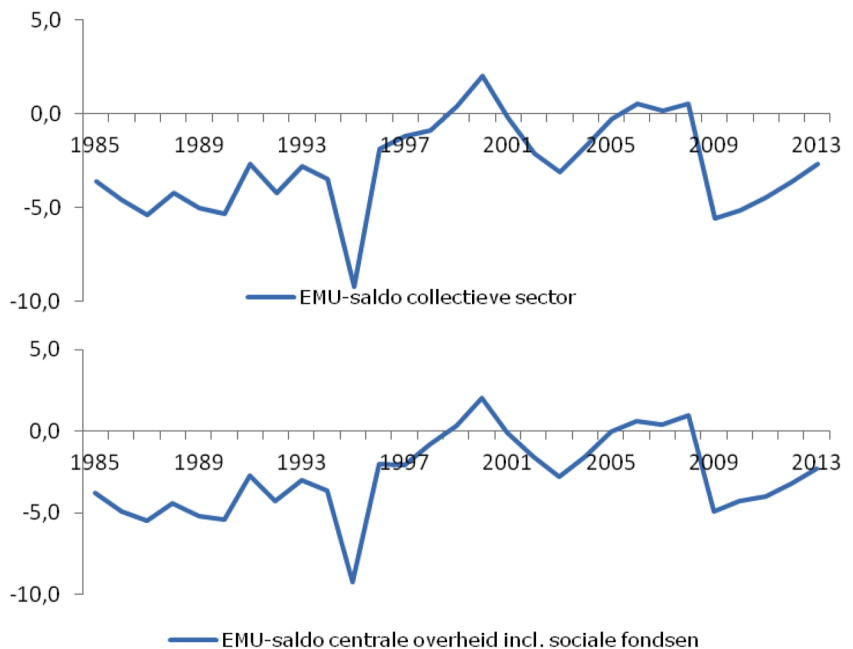
verantwoordelijk. De afspraken over de EMU-tekorten van de fondsen worden in de ministerraad gemaakt, de fondsbeheerders worden daarover door de betrokken ministers geïnformeerd en die fondsbeheerders zijn vervolgens gehouden de fondsbegrotingen te beheren met inachtneming van die gemaakt politieke afspraken. Artikel 2, eerste lid, voorziet erin dat het trendmatig begrotingsbeleid ook betrekking heeft op de uitgaven en ontvangsten van de sociale fondsen.

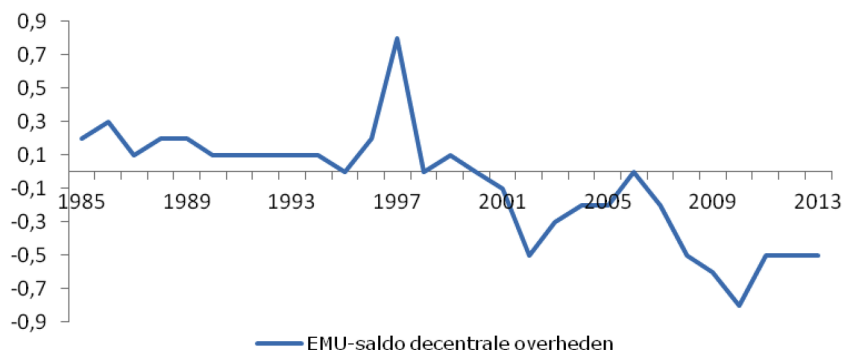
3. Gevolgen van het wetsvoorstel

Om houdbare overheidsfinanciën te realiseren, moeten Rijk en decentrale overheden het totale EMU-saldo op termijn in evenwicht brengen. Gegeven de huidige ontwikkelingen in het EMU-saldo, betekent dit een grote opgave. Zie ter illustratie figuur 1, waarin de ontwikkeling van het EMU-saldo is opgenomen, voor de totale collectieve sector en uitgesplitst naar Rijk en decentrale overheden.

Het tekort in 2013 bedraagt naar schatting 2,7 procent bbp. Daarbinnen bedraagt het tekort van de decentrale overheden naar schatting 0,5 procent bbp. De komende jaren is dus een forse verbetering noodzakelijk om in de buurt van structureel begrotingsevenwicht te komen. Een gelijkwaardige verdeling van deze aanpassingslast naar begrotingsevenwicht, houdt in dat de decentrale overheden, net als de rijksoverheid, op zoek moeten gaan naar mogelijkheden om te besparen. Zo kunnen de decentrale overheden besluiten om minder te investeren, bijvoorbeeld in provinciale wegen, of minder uit te geven aan lopende uitgaven, zoals uitgaven ten behoeve van personeel en subsidies.

Figuur 1: De ontwikkeling van het EMU-saldo, 1985- 2013 in procenten bbp





Bron: CPB en ministerie van Financiën

4. Decentrale overheden

De decentrale overheden (provincies, gemeenten en waterschappen) maken onderdeel uit van de overheidssector. De uitgaven en inkomsten van de decentrale overheden tellen mee bij het bepalen van het EMU-saldo en de EMU-schuld. Naleving van de regels hangt dus af van de handelswijze van alle onderdelen van de overheid. De beheersing van het EMU-saldo is daarmee een gemeenschappelijke opgave voor het Rijk en de decentrale overheden. Decentrale overheden moeten daarom, net als de centrale overheid, bij het opstellen en uitvoeren van het budgettaire beleid rekening houden met de vereisten uit het SGP. De centrale overheid wordt aangesproken en verantwoordelijk gehouden door de Europese Unie voor de resultaten van de gehele collectieve sector/overheidssector. Om er voor te zorgen dat de centrale overheid die verantwoordelijkheid waar kan maken is het nodig om regels te stellen aan de decentrale overheden ten aanzien van hun bijdrage aan de collectieve vereisten vanuit het SGP. In de richtlijn minimumeisen nationale begrotingsraamwerken is bovendien opgenomen dat lidstaten kwantitatieve budgettaire doelstellingen moeten hanteren die ervoor zorgen dat de gehele collectieve sector is geëncijst aan het behalen van de doelstellingen uit het Verdrag.

Voor de decentrale overheden is in deze wet derhalve opgenomen dat zij een gelijkwaardige inspanningsplicht hebben ten aanzien van de Europese doelstellingen met betrekking tot de overheidsfinanciën. De gelijkwaardige inspanningsplicht heeft tot doel dat houdbare overheidsfinanciën als uitgangspunt is ingebed in alle onderdelen van de overheid en bijdraagt aan het realiseren en behouden van een gunstige, houdbare budgettaire positie voor Nederland in zijn geheel. Door die doelstelling breed te verankeren wordt recht gedaan aan de gezamenlijke verantwoordelijkheid van centrale en decentrale overheden ten aanzien van het respecteren van de Europese eisen met betrekking tot de overheidsfinanciën.

De aanscherping van de vereisten betekent, sterker dan voorheen, dat het maximaal toegestane (structurele) EMU-tekort stapsgewijs moet worden teruggebracht naar de MTO. Dit houdt in dat er sprake is van een jaarlijkse structurele verbeterplicht die kan worden afgedwongen met een sanctie. De tot op heden geldende tekortnorm voor decentrale overheden van 0,5 procent bbp is geen verbeternorm en daarom niet afdoende om aan de Europese begrotingsafspraken te voldoen en om daarmee bijvoorbeeld sancties vanuit Europa te voorkomen. Aanvullende regels over een gelijkwaardig aandeel van de decentrale overheden zijn daarom nodig om een basis te verschaffen voor een bijdrage van de decentrale overheden om zich gezamenlijk te houden aan de gestelde ambitie voor effectieve beheersing van de collectieve overheidsfinanciën. De aangescherpte

SGP-vereisten kunnen immers alleen worden bereikt wanneer alle overheden hier een bijdrage aan leveren.

De Wet HOF bevat regels voor:

- (a) de gelijkwaardige inspanning van de decentrale overheden in de Europese begrotingseisen en de wijze van vaststelling van de gelijkwaardige inspanning van decentrale overheden;
- (b) het beheersingsinstrumentarium van het EMU-saldo van de decentrale overheden: via de route van bestuurlijk overleg met als ultimum remedium een sanctiemechanisme wanneer de decentrale overheden niet voldoen aan de aan hen gestelde normen;
- (c) een goede informatievoorziening over de overheidsfinanciën van de decentrale overheden, noodzakelijk voor het toezicht en de monitoring van de overheidsfinanciën van de decentrale overheden.

Ad a. Gelijkwaardige inspanning

Over de gelijkwaardige inspanningsplicht van de decentrale overheden ten aanzien van het respecteren van de Europese eisen t.a.v. saldo, schuld en MTO wordt bestuurlijk overleg gevoerd. Doorgaans vormt het begin van elke kabinetsperiode hiervoor een geschikt moment. In de praktijk betekent dit dat met de decentrale overheden overleg gevoerd wordt over de meerjarige ontwikkeling van het feitelijke EMU-saldo van de decentrale overheden. De achtergrond hiervan is dat het structurele saldo voor decentrale overheden niet separaat berekend wordt.

Wanneer de ontwikkeling van de EMU-schuld van decentrale overheden daartoe aanleiding geeft, wordt de schuld ook betrokken bij de invulling van de gelijkwaardige inspanningsplicht van decentrale overheden.

De huidige tekortnorm van 0,5 procent bbp wordt als startpunt genomen voor het bestuurlijk overleg met de decentrale overheden over hun gelijkwaardige inspanningsplicht ten aanzien van het bereiken van het begrotingsevenwicht zoals dat in het SGP wordt voorgeschreven. De tekortnorm van 0,5 procent kan worden geactualiseerd bijvoorbeeld op basis van het in de bestuursafspraken 2011–2015 toegezegde EMU-onderzoek.

Het voor de decentrale overheden relevante EMU-saldo wordt verbijzonderd: naast het gebruikelijke saldo voor de overige publiekrechtelijke lichamen (OPL) wordt voortaan een apart EMU-saldo bepaald voor gemeenten, provincies en waterschappen (het zogenoemde GPW-saldo). Dit gebeurt zonder extra administratieve lasten.

Het wetsvoorstel bevat geen directe een-op-een doorvertaling van de Europese regels naar de decentrale overheden en ook geen nadere kwantificering van een gelijkwaardige inspanning van het Rijk en de decentrale overheden. Reden hiervoor is dat een dergelijke uitwerking te mechanisch is en geen recht doet aan specifieke omstandigheden waarmee rekening gehouden kan worden in de bepaling van de gelijkwaardige inspanning voor rijk en decentrale overheden. De achtergrond hiervan is dat de decentrale overheden – in tegenstelling tot de rijks-overheid – een baten-lastenstelsel voeren. Wettelijk is geregeld dat de decentrale overheden een sluitende begroting dienen te hebben in baten-lastentermen. Desondanks blijft het dan toch mogelijk dat er in EMU-termen tekorten ontstaan, zie box 4 voor de belangrijkste verschillen tussen de ESR-systematiek waar het EMU-saldo uit voortvloeit en de baten-lastensystematiek van de decentrale overheden.

Box 4: EMU-saldo en het begrotingssaldo op basis van baten en lasten

De decentrale overheden sturen op een begrotingssaldo dat is gedefinieerd in termen van baten en lasten, en niet op het EMU-saldo. Ook het Rijk stuurt gedurende de kabinetsperiode niet op het EMU-saldo, maar op uitgavenkaders. Dat neemt niet weg dat voor zowel het Rijk als de decentrale overheden geldt dat bij het vormgeven van het begrotingsbeleid de Europese afspraken omtrent EMU-saldo, -schuld en MTO in acht moeten worden genomen.

Het begrotingssaldo waar de decentrale overheden doorgaans op sturen wijkt op een aantal punten af van het EMU-saldo van de decentrale overheden (zie onderstaande tabel). Een belangrijk verschil is dat het begrotingssaldo van de decentrale overheden tot stand komt op baten-lastenbasis – het moment van gebruik is bepalend voor het moment waarop de begroting wordt belast – terwijl voor de bepaling van het EMU-saldo het transactiemoment bepalend is. Het begrotingssaldo van de decentrale overheden wordt alleen bepaald door lopende uitgaven en ontvangsten en niet door de kapitaaluitgaven. Van de investeringsuitgaven staan bijvoorbeeld alleen de jaarlijkse afschrijvingen op de decentrale overheidsbegroting. Afschrijvingen spelen bij de bepaling van het EMU-saldo juist geen rol. Hetzelfde geldt voor aanwendungen van en onttrekkingen aan reserves en voor mutaties in netto kredietverleningen en deelnemingen. Een aantal verschillen betreft verschillen in de tijd – behandeling van investeringen en reserves ontstaan door te sparen – en deze middelen op macroniveau uit, zeker bij gelijkblijvende investeringslasten. Financiële transacties en de aankoop van gronden worden in de twee stelsels verschillend behandeld: financiële transacties tellen niet mee bij de bepaling van het EMU-saldo en tellen wel mee in de systematiek van de decentrale overheden. Ten aanzien van de aankoop van grond geldt dat dit wel meetelt in de bepaling van het EMU-saldo, maar de exploitatiebegroting van de decentrale overheden niet belast: op grond wordt niet afgeschreven. Deze twee verschillen middelen op macroniveau niet uit en kunnen gaan leiden tot grote verschillen. In de Wet HOF is voorzien in de mogelijkheid rekening te houden met deze verschillen.

Er wordt onderzocht of de vormgeving van de baten-lastensystematiek van de decentrale overheden kan worden aangepast, zodanig dat deze systematiek beter aansluit op de ESR-systematiek die gebruikt wordt voor de bepaling van het EMU-saldo en de EMU-schuld. Dit sluit aan bij het advies van de Raad voor de Financiële verhoudingen (Rfv) om te onderzoeken of het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) zodanig kan worden aangepast, door bijvoorbeeld afschrijvingstermijnen te verkorten of andere waarderingsgrondslagen in te voeren die leiden tot hogere afschrijvingen en daarmee meer investeringsruimte op jaarbasis. Ook het afschrijven op basis van vervangingswaarde zou volgens de Rfv een deel van de oplossing kunnen zijn.

Overzicht belangrijkste verschillen baten-lastensystematiek vs. EMU-systematiek

	Begroting decentrale overheden	EMU-saldo
1. Investerings	<i>Alleen de afschrijving o.b.v. historische kosten</i>	<i>Volledige investeringsbedrag</i>
2. Afschrijvingen	<i>Belasten exploitatiesaldo</i>	<i>Geen effect</i>
3. Grond	<i>Niet in exploitatiesaldo, maar wordt geactiveerd (niet afgeschreven); boekwinst / boekverlies in exploitatiesaldo op moment van verkoop (of tussentijdse winst-/verliesnemings)</i>	<i>Uitgaven belasten het EMU-saldo; verkopen ontlasten het EMU-saldo. Aanwending tussentijdse boekwinst belast het EMU-saldo</i>
4. Opbrengst uit financiële activa (aandelen)	<i>Boekwinst komt ten goede aan het exploitatiesaldo</i>	<i>Opbrengst telt niet mee in het EMU-saldo.</i>
5. Vormen van reserves	<i>Belast het exploitatiesaldo</i>	<i>Geen effect</i>
6. Aanwenden reserves	<i>Financieringsbron</i>	<i>Geen financieringsbron</i>
7. Vormen van voorzieningen	<i>Belast het exploitatiesaldo</i>	<i>Geen effect</i>
8. Beroep op voorzieningen	<i>Financieringsbron</i>	<i>Geen financieringsbron.</i>

Ook is om die reden niet uitgegaan van een evenredige bijdrage van het Rijk en de decentrale overheden aan het realiseren van de doelstellingen zoals verwoord in de Wet HOF: het begrip evenredigheid biedt te weinig ruimte om rekening te houden met bijv. investeringsopgaven bij de decentrale overheden. Om die reden is gekozen voor een «gelijkwaardige» inspanning: dit biedt meer ruimte om rekening te kunnen houden met specifieke omstandigheden. Een voorbeeld hiervan zijn de investeringsopgaven waar decentrale overheden voor kunnen staan.

De Wet HOF voorziet in bestuurlijk overleg voordat de norm voor het EMU-saldo wordt vastgesteld. Zo kan worden voorkomen dat het Rijk aan de ene kant van decentrale overheden vraagt om te investeren en via de andere kant die investeringen onmogelijk maakt door het vaststellen van een norm voor het EMU-saldo waar deze investeringen niet in meegenomen zijn. Een voorbeeld hiervan is het deelakkoord Water voor de Waterschappen en de bijdrage van de provincie Gelderland aan de rijksweg A15. Om met dergelijke forse investeringsopgaven rekening te kunnen houden, moeten voorafgaand aan het bestuurlijk overleg dergelijke investeringsopgaven in beeld worden gebracht en moet een inschatting gemaakt worden van de mogelijke extra belasting van het EMU-saldo door deze investeringsopgaven. Ook de aanwezige reserves, ontstaan door te sparen voor investeringen of door het verkopen van deelnemingen, kunnen een reden zijn om extra ruimte te geven aan de decentrale (of nationale) overheden om het EMU-saldo te belasten.

De decentrale overheden vragen in hun adviezen aandacht voor de verschillen tussen de begrotingssystematiek die de decentrale overheden hanteren en de systematiek waarop het EMU-saldo is gebaseerd (zie ook box 3). Ook de Rfv heeft gevraagd rekening te houden met investeringsopgaven waar de decentrale overheden voor staan, bijvoorbeeld met het oog op decentralisaties met een investeringskarakter. De decentrale overheden pleiten daarom voor meer ruimte in het EMU-tekort dan de huidige bestuurlijk afgesproken norm of een vaste ruimte in het EMU-saldo. Door in de Wet HOF te spreken over een gelijkwaardige inspanning en de mogelijkheid te creëren om via de route van bestuurlijk overleg rekening te kunnen houden met specifieke omstandigheden bij de vaststelling van de norm voor het EMU-saldo van de decentrale overheden, wordt maximaal rekening gehouden met deze zorg van de decentrale overheden en de Rfv. Deze benadering voor normering van het

EMU-saldo van de decentrale overheden past beter in de bestuurlijke verhoudingen dan op voorhand te stellen dat de aanpassing naar begrotingsevenwicht bij het Rijk dient plaats te vinden.

Hoeveel ruimte de decentrale overheden wordt geboden om het EMU-saldo te belasten, is uiteindelijk een politiek – bestuurlijke keuze. De ruimte die aan de decentrale overheden gegeven wordt, wordt immers door het Rijk ingeleverd: uiteindelijk moet het EMU-saldo van de totale collectieve sector structureel in evenwicht worden gebracht en voldoen aan de eisen uit het SGP. Derhalve volgt het Rijk het verzoek van de decentrale overheden om een vaste ruimte te krijgen voor een EMU-tekort van de decentrale overheden niet. Enerzijds geldt immers dat de ruimte die geboden wordt aan de decentrale overheden en het Rijk een politiek-bestuurlijke keuze aan het begin van een kabinetsperiode is. Anderzijds geldt bovendien dat inwilligen van het verzoek suggereert dat het boekhoudkundig systeem van de decentrale overheden per definitie leidt tot een negatief EMU-saldo. Deze suggestie is niet correct. De decentrale overheden hebben jarenlang een positief EMU-saldo gecombineerd met een sluitende begroting op basis van de baten-lastensystematiek (zie figuur 1, paragraaf 3).

Na het bestuurlijk overleg over de invulling van de gelijkwaardige inspanning voor Rijk en decentrale overheden, stelt de minister van Financiën in overleg met de minister van BZK en de minister van I&M vast wat concreet voor de decentrale overheden als een gelijkwaardige inspanning wordt gezien in termen van een collectief aandeel in het EMU-saldo van de decentrale overheden, uitgesplitst naar een aandeel voor de provincies gezamenlijk de gemeenten gezamenlijk en de waterschappen gezamenlijk.

Ad b. Beheersingsmechanisme EMU-saldo decentrale overheden

Decentrale overheden zijn en blijven verantwoordelijk om hun aandeel in het EMU-saldo te monitoren en te beheersen. Het aandeel van de decentrale overheden in het EMU-saldo wordt alleen macro vastgesteld. Dat wil zeggen, alleen voor de decentrale overheden *gezamenlijk* wordt een norm voor het EMU-saldo vastgesteld.

Uit de consultatie van het wetsvoorstel met de decentrale overheden is namelijk gebleken dat een doorvertaling van de macronorm voor het EMU-saldo van de decentrale overheden naar een strikte micronorm waar jaarlijks aan voldaan moet worden, knellend werkt en investeringen bij individuele decentrale overheden kan frustreren. Zeker bij kleine decentrale overheden kunnen noodzakelijke investeringen hierdoor onder druk komen te staan. Decentrale overheden hanteren een begrotingssystematiek die afwijkt van de systematiek waarop het EMU-saldo is gebaseerd. Een belangrijk verschil is dat het begrotingssaldo van de decentrale overheden tot stand komt op baten-lastenbasis – het moment van gebruik is bepalend voor het moment waarop de begroting wordt belast – terwijl in de systematiek waar het EMU-saldo op gebaseerd is het transactiemoment bepalend is voor het moment waarop de begroting wordt belast. Voor deze verschillen geldt dat deze op microniveau, op het niveau van de individuele decentrale overheden, tot grote verschillen kunnen leiden. Op macroniveau middelen deze verschillen in systematiek doorgaans uit: niet alle decentrale overheden doen grote investeringen in hetzelfde jaar, de ene overheid investeert, de andere spaart juist in dat jaar. Het sparen van het ene deel van de decentrale overheden weegt dan op tegen de investeringen van het andere deel van de decentrale overheden. Per saldo is dan sprake van een neutraal effect op het EMU-saldo van alle decentrale overheden samen. De Wet HOF gaat uit

van dit principe. Op deze manier wordt zoveel mogelijk rekening gehouden met de verschillen tussen de twee stelsels en is er voor gezorgd dat de normering niet onbedoeld knellend uitpakt voor individuele decentrale overheden. De micronormering is vervangen door een systeem van individuele referentiewaarden. De macronorm voor de decentrale overheden wordt doorvertaald naar individuele referentiewaarden voor de individuele decentrale overheden. Zo beschikken de individuele overheden over een referentiewaarde voor het EMU-saldo waaraan zij hun begroting kunnen toetsen in de voorbereiding, uitvoering en realisatie. Zo blijven decentrale overheden verantwoordelijk om hun aandeel in het EMU-saldo te monitoren en te beheersen.

De Europese begrotingsdoelstelling voor het realiseren van begrotingsevenwicht en het pad daar naar toe spelen een belangrijke rol bij de vaststelling van de gelijkwaardige inspanning van de decentrale overheden gezamenlijk. Wanneer decentrale overheden in het bestuurlijk overleg voorafgaand aan de vaststelling van de gelijkwaardige inspanning van de decentrale overheden, kunnen aantonen dat bijvoorbeeld investeringen in opdracht van het Rijk er toe leiden dat het EMU-saldo van de decentrale overheden zodanig belast wordt, dat op voorhand duidelijk is dat de inspanning van de decentrale overheden in het bereiken van de Europese begrotingsdoelstellingen niet realiseerbaar is, kan aan de decentrale overheden extra ruimte in het EMU-saldo worden toegekend.

Handhavingsinstrumentarium bij niet naleven macronorm EMU-saldo decentrale overheden

De raming van het EMU-saldo van de decentrale overheden is onderwerp van bestuurlijk overleg tussen Rijk en decentrale overheden. In een vroeg stadium kan een signaal worden afgegeven wanneer de vastgestelde norm dreigt te worden overschreden. Er kan dan overleg plaatsvinden over de oorzaak van de dreigende overschrijding en eventuele maatregelen die kunnen worden genomen om de overschrijding te voorkomen dan wel in latere jaren goed te maken. De ramingen van het CPB worden gebruikt, evenals de informatie die vanuit de decentrale overheden aan het CBS geleverd wordt over de (meerjarige) ontwikkeling van het EMU-saldo. Ook informatie over het uitvoeringsjaar en realisatiecijfers komen aan de orde in het bestuurlijk overleg. Zo ontstaat een volledig beeld over de ontwikkeling in het EMU-saldo van de decentrale overheden.

Door te sturen op een macronorm voor het EMU-saldo van de decentrale overheden, wordt voorkomen dat het toezicht zich richt op de individuele gemeente, provincie of het waterschap. Het voorkomt ook dat de individuele referentiewaarde als een knellende norm gaat werken. Immers, het normeren van het EMU-saldo per individuele decentrale overheid werkt belemmerend voor investeringen. Het is uiteraard wel zo dat een overschrijding van een individuele referentiewaarde een potentieel risico in zich bergt: als alle individuele referentiewaarden in groten getale worden overschreden is het aannemelijk dat de macronorm voor het EMU-saldo van decentrale overheden wordt overschreden. Het is de eigen verantwoordelijkheid van de gezamenlijke gemeenten, provincies resp. waterschappen om binnen de afgesproken macronorm voor het EMU-saldo te blijven. Het toezicht vanuit de Rijksoverheid is repressief en richt zich op de macronorm van het EMU-saldo. De decentrale overheden hebben aangegeven dat de dreigende sanctie bij overschrijding van de macronorm voor het EMU-saldo een prikkel is om zelf verantwoordelijkheid te nemen voor het beheersen van het EMU-saldo tussen gemeenten onderling, provincies onderling en waterschappen onderling. Het Rijk zal ter ondersteuning hiervan de

nodige informatie aan de decentrale overheden verschaffen over de ontwikkeling van het EMU-saldo gedurende het jaar

In de septembercirculaires voor het Gemeente- en het Provinciefonds worden gemeenten resp. provincies geïnformeerd over hun individuele referentiewaarden.¹ De individuele decentrale overheden (gemeenten, provincies en waterschappen) verstrekken namelijk jaarlijks begrotingsinformatie over het EMU-saldo aan het CBS, via de zogenoemde EMU-enquête. Deze wordt jaarlijks voor 15 november aangeleverd en bevat gegevens over het lopende begrotingsjaar en de 2 jaren daarop volgend. Het CBS heeft aan het einde van het betreffende jaar een voorlopig landelijk beeld van het EMU-saldo decentrale overheden van de komende twee jaar. Indien hieruit blijkt dat de macronorm voor het EMU-saldo overschreden wordt, zullen de gemeenten, provincies en waterschappen hierover en over het individuele EMU-saldo worden geïnformeerd. Gemeenten, provincies en waterschappen zullen op basis hiervan maatregelen moeten nemen, de individuele referentiewaarden en eventuele overschrijding daarvan bieden hiervoor aanknopingspunten. Als in de aanloop naar het voorjaars-bofv blijkt dat ondanks de getroffen maatregelen nog steeds een overschrijding dreigt van de macronorm voor het EMU-saldo van de decentrale overheden, is dit onderdeel van het bestuurlijk overleg met de decentrale overheden. Over de uitkomst van het Bofv koppelen de koepels terug aan hun leden. In het najaars-Bofv wordt het EMU-saldo opnieuw besproken. Als input hiervoor dient een geactualiseerde EMU-enquête tezamen met de tweede kwartaalrapportage bij het CBS aanleveren en de geactualiseerde raming van het CPB over de ontwikkeling van het EMU-saldo. Ook over de uitkomst van dit overleg koppelen de koepels terug richting hun leden.

Als op basis van de realisatiecijfers toch blijkt dat het collectieve EMU-saldo van de gemeenten, provincies en waterschappen gezamenlijk de collectieve norm overschrijdt, vindt bestuurlijk overleg plaats. In dat bestuurlijk overleg is er ruimte voor afspraken over een collectief verbeterpad, net als het geval is bij de vigerende afspraken over het EMU-saldo van de decentrale overheden. Uiteindelijk kan, als het bestuurlijk overleg onvoldoende resultaat oplevert en er meerjarig geen zicht is of komt op het wel voldoen aan de norm voor de decentrale overheden, een generieke sanctie worden opgelegd. Een dergelijke sanctie kan ook worden toegepast wanneer er geen sprake is van een EU-boete of van een bij de EU te plaatsen deposito op basis van de Europese regelgeving. De reden hiervoor is gelegen in het feit dat de rijksoverheid, in het bijzonder de minister van Financiën, verantwoordelijk wordt gehouden voor het op orde houden van de overheidsfinanciën en het voldoen aan de Europese afspraken over de overheidsfinanciën. De inkomsten en uitgaven van de rijksdienst en van de sociale fondsen zijn door de rijksoverheid direct te beïnvloeden en zijn opgenomen in het uitgavenkader en het inkomstenkader. De inkomsten en uitgaven van de decentrale overheden staan niet onder directe invloed van de minister van Financiën. Het sanctie-instrument biedt de minister van Financiën de mogelijkheid om de decentrale overheden vroegtijdig – voordat de Europese normen overschreden worden – de goede kant op te laten bewegen met hun EMU-saldo, wanneer bestuurlijk overleg onvoldoende resultaat oplevert. Zo wordt ook invulling gegeven aan de eis om de SGP-vereisten dusdanig in nationale wetgeving om te zetten, dat alle lagen van de overheid voldoende geëngageerd zijn bij te dragen aan de vereisten uit het SGP. De decentrale overheden hebben in hun voorlopige reactie aangegeven de sanctiebepaling die geldt wanneer de Europese norm niet overschreden wordt, maar de decentrale overheden hun norm wel overschrijden, niet proportioneel te vinden. Zij vinden bovendien dat deze niet past in de bestuurlijke verhoudingen. Het Rijk acht dit sanctie-

¹ Voor de waterschappen wordt nog bekeken op welke wijze zij worden geïnformeerd.

instrument echter noodzakelijk om de macronorm voor het EMU-saldo van de decentrale overheden, zonder de strikte doorvertaling naar een micronorm, te beheersen. Het loslaten van de strikte micronormering maakt immers de beheersing van het EMU-saldo moeilijker. Tegelijkertijd is het van belang te benadrukken dat het sanctie-instrument is bedoeld als een ultimatum remedium en pas zal worden toegepast wanneer bestuurlijk overleg onvoldoende resultaat oplevert.

Een sanctie voor gemeenten, respectievelijk provincies wordt collectief omgeslagen door een korting toe te passen op de algemene uitkering van het gemeentefonds respectievelijk provinciefonds. Of de sanctie voor de gemeenten en provincies op collectief dan wel individueel niveau wordt bepaald, is onderwerp van overleg. Dit kan bijvoorbeeld afhangen van de zwaarte van de overschrijding en het aantal overschrijdingen. Een eventuele doorvertaling van de sanctie vindt in principe plaats via het gemeentefonds en het provinciefonds. Aangezien er geen directe financiële relatie bestaat tussen de gezamenlijkheid van de waterschappen en het Rijk, is een collectieve omslag geen optie. De waterschappen worden individueel verantwoordelijk gehouden voor het overschrijden van de macronorm voor het EMU-saldo van de waterschappen gezamenlijk, door de boete op te leggen aan de waterschappen die hebben bijgedragen aan de overschrijding.

Doorvertaling Europese sancties

Wanneer de EU besluit Nederland een sanctie op te leggen, in de vorm van een boete of het tijdelijk plaatsnemen van een bedrag in depot, wegens overschrijding van de normen uit het SGP en de decentrale overheden de norm voor het GPW-saldo overschrijden, zal de minister van Financiën – na regulier bestuurlijk overleg – vaststellen voor welk deel de decentrale overheden bijdragen in de boete.

Ad c. De informatieverstrekking door de decentrale overheden

Een effectieve beheersing van het EMU-saldo voor de gehele collectieve sector hangt samen met adequate monitoring. De decentrale overheden (gemeenten, provincies en waterschappen) verstrekken reeds jaarlijks begrotingsinformatie over het EMU-saldo en leveren ook op kwartaalbasis informatie over de ontwikkeling van het EMU-saldo en de EMU-schuld. Gemeenten en provincies doen dit door middel van informatie voor derden (lv3). lv3 is een rapportage waarin gemeenten en provincies financiële informatie verstrekken aan derden. Deze derden zijn onder andere de financiële toezichthouder, ministeries, de Europese Unie en het CBS. lv3 bevat gegevens uit de begroting, de kwartaalcijfers en de jaarrekening. De lv3-gegevens zijn onder meer bedoeld voor het monitoren van en rapporteren over het EMU-saldo. Voor de lv3 gegevens is reeds voorzien in een sanctieregime wanneer een gemeente, provincie of gemeenschappelijke regeling de gevraagde informatie niet, niet tijdig of van onvoldoende kwaliteit verstrekt. Voor de jaarlijkse begrotingsinformatie was tot op heden voor provincies en gemeenten nog geen sanctiemogelijkheid geregeld wanneer sprake was van een informatie-verzuim¹. Het Besluit Begroting en Verantwoording wordt zodanig aangepast, dat ook hiervoor een sanctieregime gaat gelden. Aan de artikelen 71 (begroting), 72 (realisatie) en 74 (kwartaalinformatie) BBV wordt het EMU-saldo (de EMU-enquête) toegevoegd.

¹ Voor waterschappen is een en ander al voldoende geregeld in de regeling beleidsvoorbereiding en verantwoording waterschappen.

²

In de brief van 15 september 2009² over de voorgenomen Wet tekortreductie Rijk en medeoverheden is opgenomen dat de fondsbeheerders de toepassing van deelwaarneming bij de kwartaalrapportages lv3 nastreven, om zo de administratieve lasten voor decentrale overheden te beperken.

Om tot deelwaarneming over te kunnen gaan, wordt voor de lv3 informatie de hersteltermijn voor de provincies en gemeenten ingekort van 30 dagen tot 10 werkdagen. Voor de jaarlijks aan te leveren begrotingsinformatie over EMU-saldo en schuld gaat ook een termijn gelden van 10 werkdagen.

Provincies en gemeenten moeten in de huidige systematiek 30 kalenderdagen na het einde van een kwartaal lv3 gegevens van voldoende kwaliteit aanleveren bij het CBS. Wanneer een decentrale overheid hier niet in slaagt, treedt het maatregelenbeleid in werking. Dat houdt in dat een decentrale overheid nog eens 30 kalenderdagen tijd krijgt om de vereiste gegevens aan te leveren. Wanneer ook dan nog geen gegevens dan wel gegevens van onvoldoende kwaliteit worden aangeleverd, kan als sanctie de algemene uitkering uit het gemeente- of provinciefonds worden opgeschort. Deze laatste termijn van 30 kalenderdagen wordt ingeperkt tot 10 werkdagen. Bij een termijn van 30 kalenderdagen (gemiddeld 20 werkdagen) kan het CBS de brongegevens van deze decentrale overheden die deze maximum herstelperiode benutten niet of zeer beperkt gebruiken voor de kwartaalrapportage over de ontwikkeling van het EMU-saldo aan Eurostat. Dit kan ten koste gaan van de kwaliteit van de uitkomsten van de ramingen van het EMU-saldo en -schuld. Met het inperken van de hersteltermijn, kan worden overgegaan tot een forse verlichting van de administratieve lasten door over te gaan op deelwaarnemingen voor de kwartaalgegevens lv3. Deelwaarneming houdt in dat gemeenten met minder dan 20 000 inwoners geen kwartaalrapportages lv3 meer hoeven aan te leveren. Voor ruim 150 gemeenten is dit een aanzienlijke lastenverlichting.

Met deze aanpassing vervalt de afspraak die in het najaar van 2010 gemaakt is met de decentrale overheden dat tot deelwaarneming kan worden overgegaan wanneer gedurende twee achtereenvolgende kwartalen 95 procent van de gemeenten met meer dan 20 000 inwoners de lv3-kwartaalrapportages tijdig en met voldoende kwaliteit volgens de huidige toetsen aanleveren. Sinds de start van deze afspraak in het najaar van 2010 is niet aan deze afspraak voldaan en het is niet aannemelijk dat op korte termijn alsnog aan deze afspraak kan worden voldaan. Met de aanscherping van de hersteltermijn kan toch worden overgegaan op deelwaarneming en wordt de kwaliteit van de uitkomsten van het statistische proces bij het CBS beter geborgd.

Voor de waterschappen geldt eveneens dat deze binnen 30 kalenderdagen na het einde van een kwartaal gegevens van voldoende kwaliteit moeten aanleveren bij het CBS. Bij de waterschappen is al wel sprake van een bestaande verzuimregeling. In artikel 98a, leden 3 en 4 van de Waterschapswet is geregeld dat de indien de gevraagde informatie niet of niet tijdig wordt verstrekt, dan wel de kwaliteit van de informatie tekort schiet, gedeputeerde staten een aanwijzing aan het dagelijks bestuur geven om alsnog informatie van voldoende kwaliteit te verstrekken. Indien het dagelijks bestuur nalaat de aanwijzing op te volgen zorgen gedeputeerde staten ervoor dat de benodigde informatie alsnog wordt verstrekt. De kosten daarvan komen voor rekening van het waterschap.

Overig

Nagegaan is of voor het decentrale overhedendeel van deze wet aansluiting gezocht zou kunnen worden bij het voorstel van wet Naleving Europese regelgeving publieke entiteiten (Wet NERpe; Kamerstukken II, 2009/10, 32 157, nr. 1–3). Echter, de Wet Nerpe ziet op toezicht op rechtstreeks werkende Europese verplichtingen, die niet in Nederlandse wetgeving worden omgezet.

5. Reactie op binnengekomen adviezen*

De VNG, IPO en UvW hebben het wetsvoorstel op 16 december 2011 ontvangen ter consultatie. Op 16 maart hebben zij hun voorlopige reactie gegeven. Ook de Raad voor de Financiële verhoudingen (Rfv) heeft een advies uitgebracht. Eind maart is het wetsvoorstel Houdbare Overheidsfinanciën ter advies voorgelegd aan de Raad van State, tezamen met de voorlopige reactie van de VNG, IPO en UvW. Eind mei zijn de definitieve reacties van de koepels op het wetsvoorstel binnengekomen. In paragraaf 4 is op een aantal punten reeds aan de orde gekomen hoe met deze inbreng in het voorliggende wetsvoorstel is omgegaan.

Verschillen in begrotingssystematiek

De decentrale overheden vragen aandacht voor de verschillen tussen de begrotingssystematiek die de decentrale overheden hanteren (de baten-lastensystematiek) en de systematiek waarop het EMU-saldo is gebaseerd (het Europees systeem van rekeningen, ESR). De decentrale overheden pleiten daarom voor meer ruimte in het EMU-tekort (zoals de provincies die betogen aan de huidige norm van -0,07 procent bbp niet voldoende te hebben) of een vaste ruimte in het EMU-tekort (de gemeenten, die willen vasthouden aan -0,38 procent bbp).

Het wetsvoorstel gaat uit van een gezamenlijke verantwoordelijkheid; decentrale overheden dragen immers ook bij aan het EMU-saldo. Door in het wetsvoorstel te spreken over een gelijkwaardige inspanning en de mogelijkheid te creëren om via de route van bestuurlijk overleg rekening te kunnen houden met specifieke omstandigheden bij de vaststelling van de norm voor het EMU-saldo van de decentrale overheden, wordt maximaal rekening gehouden met de zorg van de decentrale overheden. Door middel van het bestuurlijk overleg kan worden voorkomen dat het Rijk aan de ene kant van decentrale overheden vraagt om te investeren en via de andere kant die investeringen onmogelijk maakt door het vaststellen van een norm voor het EMU-saldo die – zonder verdere maatregelen – door het doen van dergelijke investeringen zou worden overschreden. Een voorbeeld hiervan is het deelakkoord Water voor de Waterschappen en de bijdrage van de provincie Gelderland aan de rijksweg A15.

De suggestie die de decentrale overheden in hun reactie doen dat het boekhoudkundig systeem van de decentrale overheden per definitie leidt tot een negatief EMU-saldo is niet correct. De decentrale overheden hebben jarenlang een positief EMU-saldo gecombineerd met een sluitende begroting op basis van de baten-lastensystematiek. In reactie op het punt dat gemeenten maken ten aanzien van het delen in rijksbezuinigingen, geldt dat de normeringssystematiek voor gemeenten en provincies wordt gebruikt om de ontwikkeling van de Algemene Uitkering uit het Gemeentefonds en Provinciefonds te bepalen. Deze systematiek is geenszins bedoeld om het EMU-saldo van de decentrale overheden te normeren. Wat betreft de decentralisatie van taken naar gemeenten: het betreft hier taken die weinig kapitaalintensief zijn en daarmee slechts zeer beperkt investeringen met zich mee zullen brengen en daarmee het EMU-saldo zullen belasten.

De benadering in het wetsvoorstel voor normering van het EMU-saldo van de decentrale overheden, via bestuurlijk overleg en rekening kunnen houden met specifieke omstandigheden past beter in de bestuurlijke verhoudingen dan op voorhand te stellen dat de aanpassing naar begrotingsevenwicht bij het Rijk dient plaats te vinden.

Uit de reacties van de decentrale overheden blijkt dat zij de indruk hebben dat het wetsvoorstel een één op één doorvertaling van de Europese regels naar de decentrale overheden betreft. Deze suggestie is niet correct. Het wetsvoorstel bevat geen directe een op een doorvertaling van de Europese regels naar de decentrale overheden en ook geen nadere kwantificering van het begrip «gelijkwaardige inspanning» voor het Rijk en de decentrale overheden in het houdbaar maken van de overheidsfinanciën. De reden hiervoor is zoals eerder aangegeven dat een dergelijke doorvertaling te mechanisch zou zijn en geen recht doet aan specifieke omstandigheden waarmee rekening gehouden kan worden bij de bepaling van de gelijkwaardige inspanning voor het Rijk en de decentrale overheden.

De decentrale overheden stellen in hun reacties dat bij het bepalen van de Medium Term Objective (MTO) voor Nederland voor de volgende periodes een vaste ruimte voor het EMU-tekort voor de decentrale overheden moet worden meegenomen. De MTO wordt met behulp van een in Europees verband afgesproken methodiek bepaald. Het eerstvolgende moment waarop de Nederlandse MTO opnieuw wordt vastgesteld is naar verwachting komend najaar. Met betrekking tot de methodologie onderliggend aan de MTO wordt in Europees verband geen discussie gevoerd, en wordt deze ook niet verwacht, over ruimte voor decentrale overheden binnen de MTO. Dit komt primair omdat de Europese begrotingsafspraken, inclusief de MTO, als uitgangspunt kennen dat deze afspraken gelden voor de overheidsfinanciën als geheel.

De Europese regeringsleiders hebben afgesproken de vereisten uit het SGP om te zetten in nationale regelgeving en daarin de begrotingsdiscipline op nationaal en subnationaal niveau te waarborgen. In de richtlijn tot vaststelling van voorschriften voor de begrotingskaders van de lidstaten is bovendien opgenomen dat lidstaten kwantitatieve doelstellingen moeten hanteren die ervoor zorgen dat de gehele collectieve sector is gecommiteerd aan het behalen van de doelstellingen uit het SGP. Het is daarnaast een verplichting voor de lidstaten om nationaal nadere afspraken te maken over de invulling van de budgettaire aanpassingslast tussen de verschillende lagen van de overheid.

In navolging hierop biedt het voorliggende wetsvoorstel voldoende ruimte om, indien dit noodzakelijk wordt geacht, rekening te houden met specifieke omstandigheden en de decentrale overheden meer ruimte te bieden om het EMU-saldo te belasten. Dit is een vraagstuk dat moet worden gewogen op nationaal niveau.

Loslaten strikte micronormering

Uit de consultatie met de decentrale overheden is gebleken dat een doorvertaling van de macronorm voor het EMU-saldo van de decentrale overheden naar een strikte micronorm waar jaarlijks aan voldaan moet worden, knellend werkt en investeringen bij individuele decentrale overheden kan frustreren. Zeker bij kleine decentrale overheden kunnen noodzakelijke investeringen hierdoor onder druk komen te staan. Dit is het gevolg van het eerder geschetste verschil tussen de begrotingssystematiek van de decentrale overheden en de systematiek waarop het EMU-saldo is gebaseerd. Het Rijk heeft begrip voor dit bezwaar van de decentrale overheden. De oplossing is gevonden in het loslaten van de strikte doorvertaling naar een micronorm. De micronormering is in het wetsvoorstel vervangen door een systeem van individuele referentiewaarden. Dit houdt in dat de macronorm voor de decentrale overheden

wordt doorvertaald naar een individuele referentiewaarde voor de individuele decentrale overheden. Zo beschikken de individuele overheden over een referentiewaarde voor het EMU-saldo waaraan zij hun begroting kunnen toetsen in de voorbereiding, uitvoering en realisatie.

Sanctiebepalingen in het wetsvoorstel

De decentrale overheden hebben in hun reacties aangegeven de sanctiebepaling die geldt wanneer de Europese norm niet overschreden wordt, maar de decentrale overheden hun macronorm wel overschrijden, niet proportioneel te vinden. Zij vinden bovendien dat deze niet past in de bestuurlijke verhoudingen. Het kabinet acht dit sanctie-instrument echter noodzakelijk om de macronorm voor het EMU-saldo van de decentrale overheden, zonder de strikte doorvertaling naar een micronorm, te beheersen. Het loslaten van de strikte micronormering maakt immers de beheersing van het EMU-saldo moeilijker. Bovendien bieden de huidige wettelijke kaders en toezichtverhoudingen voor de financiën van de decentrale overheden geen waarborgen ten aanzien van de beheersing van het EMU-saldo van de decentrale overheden. Tegelijkertijd is het van belang te benadrukken dat het sanctie-instrument is bedoeld als een ultimatum remedium. Dat wil zeggen dat in bestuurlijk overleg ruimte is voor afspraken over een collectief verbeterpad van de decentrale overheden. Uiteindelijk kan, als het bestuurlijk overleg onvoldoende resultaat oplevert en er meerjarig geen zicht is of komt op het wel voldoen aan de norm door de decentrale overheden, een sanctie opgelegd worden.

Toezicht op individuele decentrale overheden

In overleg met de vertegenwoordigers van de decentrale overheden is nog een wijziging doorgevoerd in de wettekst op het punt van het toezicht op individuele decentrale overheden die structureel, drie jaar of langer, hun individuele referentiewaarde voor het EMU-saldo overschrijden. De systematiek van macronormering maakt een dergelijk toezicht overbodig en heeft als risico dat de individuele referentiewaarden alsnog de werking van een strikte micronorm krijgen. Volstaan wordt daarom met monitoring en toezicht op macroniveau, zoals beschreven in de memorie van toelichting. Dit laat onverlet dat de individuele referentiewaarde een aanknopingspunt kan bieden indien decentrale overheden maatregelen moeten nemen vanwege een (dreigende) overschrijding van de macronorm voor het EMU-saldo.

Artikelsgewijze toelichting

Artikel 1: Definities

Begrotingsbeleid:

Onder begrotingsbeleid wordt de aanpak – in termen van algemene gedragslijnen – verstaan van het begrotingsproces, dat wil zeggen het proces van begrotingsvoorbereiding, -vaststelling, -uitvoering en -wijziging. In deze wet heeft het begrip begrotingsbeleid betrekking op de gehele collectieve sector, dus niet alleen op de rijksdienst en de sociale fondsen, waarop het beleid gebruikelijk is gericht, maar tevens op de decentrale overheden en de zogenoemde rechtspersonen met een wettelijke taak. Deze uitbreiding sluit daarmee aan op de reikwijdte van het begrotingsbeleid van de Europese Unie, zoals dat mede in het Stabiliteits- en Groeipact (SGP) vorm heeft gekregen. In het SGP wordt uitgegaan van het overheidsbegrip, zoals dat in het ESR 95 (het Europees

systeem van nationale en regionale rekeningen in de Europese Unie) wordt gehanteerd. Verwezen wordt naar de toelichting bij het begrip collectieve sector.

Het meerjarig perspectief van het begrotingsbeleid wordt gevormd door een kabinetsperiode, hetgeen in deze wet de periode tussen twee verkiezingen van de Tweede Kamer der Staten-Generaal inhoudt.

Bestuurlijk overleg:

De Minister van BZK en de Minister van Financiën voeren als de beheerders van het provinciefonds en het gemeentefonds namens de regering regulier overleg met de koepelorganisaties van de provincies (het InterProvinciaal Overleg/IPO) en de gemeenten (de Vereniging van Nederlandse Gemeenten/VNG) over aangelegenheden van gemeenschappelijk belang. De beheersing van het EMU-saldo en de EMU-schuld van de decentrale overheden is een aangelegenheid van gemeenschappelijk belang. Dat onderwerp is ook voor de waterschappen, die deel uitmaken van decentrale overheden, van belang. Bij aangelegenheden die de waterschappen aangaan is het gebruikelijk dat de Minister van Infrastructuur & Milieu (I&M) en vertegenwoordigers van de Unie van Waterschappen (UvW) bij het bestuurlijk overleg worden uitgenodigd.

Collectieve sector:

Voor de definitie van collectieve sector wordt in deze wet aangesloten bij het overheidsbegrip, zoals dat in de Europese Unie op grond van het Europees systeem van nationale en regionale rekeningen (thans het ESR 95) wordt gehanteerd. In het ESR worden tot de overheid (general government) gerekend: de centrale overheid (in NL: de rijksdienst), de sub-sectoren van de centrale overheid (in NL: de sociale fondsen en andere rechtspersonen op centraal niveau met een publieke taak of functie), en de lokale overheden (in NL: provincies, waterschappen en gemeenten). Bij de sub-sectoren wordt de productie van marktdiensten uitgesloten.

Hierbij aansluitend bestaat de collectieve sector uit de categorieën a tot en met d, zoals deze in de definitie zijn weergegeven.

Categorie a – de rijksdienst – omvat de ministeries en de overige staatsorganen, zoals de hoge colleges van staat. Alle organen waarvan de begroting onderdeel uitmaakt van de Rijksbegroting (conform artikel 1 van de Comptabiliteitswet 2001) behoren derhalve tot de rijksdienst.

Categorie b omvat de sociale fondsen; dat zijn de fondsen die tot de zogenoemde budgetdisciplinesectoren Sociale Zekerheid en Arbeidsmarkt en Zorg worden gerekend. Dit zijn de sectoren, bedoeld in artikel 13 van de Comptabiliteitswet 2001. Voor de fondsen die hiertoe worden gerekend, zie de toelichting bij de definitie van het begrip sociale fondsen.

Tot de decentrale overheden (categorie c) worden de provincies, de gemeenten en de waterschappen gerekend.

Categorie d omvat slechts een deel van de zogenoemde rechtspersonen met een wettelijke taak, vandaar dat sprake is van de *overige* rechtspersonen met een wettelijke taak. De totale groep rechtspersonen met een wettelijke taak is de groep, bedoeld in artikel 91, eerste lid, onder d, van de Comptabiliteitswet 2001 (*de rechtspersonen voor zover die een bij of krachtens de wet geregelde taak uitoefenen en daartoe geheel of gedeeltelijk worden bekostigd uit de opbrengst van bij of krachtens de wet ingestelde heffingen*). Daartoe behoren ook de sociale fondsen (categorie b) en de decentrale overheden (categorie c). De categorieën b en c dienen

dus van categorie d (overige rechtspersonen met een wettelijke taak) te worden uitgesloten, dit is geregeld door een definitie op te nemen van het begrip overige rechtspersonen met een wettelijke taak.

EMU-saldo en EMU-schuld:

Het Europees systeem van nationale en regionale rekeningen in de Europese Unie (thans het ESR 95 en naar verwachting vanaf 2014 het ESR 2010) spreekt over de sector overheid. De sector overheid komt overeen met het begrip collectieve sector in deze wet.

Onder overheidssaldo of EMU-saldo wordt verstaan het saldo van uitgaven en ontvangsten van de overheid, ook wel vorderingentekort of vorderingenoverschot genoemd (in het ESR afgekort tot B9). De referentiewaarde van het EMU-tekort bedraagt volgens het protocol 3 procent voor de verhouding tussen het overheidstekort en het bbp tegen marktprijzen.

Het Protocol (nr. 12) bij de EU-Verdragen betreffende de procedure bij buitensporige tekorten definieert de EMU-schuld als volgt: de totale aan het einde van het jaar uitstaande bruto schuld tegen nominale waarde, geconsolideerd tussen en binnen de sector overheid, conform de ESR-definitie. De referentiewaarde van de EMU-schuld bedraagt volgens het Protocol 60% voor de verhouding tussen de overheidsschuld en het bbp tegen marktprijzen. Voorts wordt in de Raadsverordening betreffende de procedure bij buitensporige tekorten een limitatieve opsomming gegeven van de schuldinstrumenten die meetellen in de EMU-schuld: (1) chartaal geld en deposito's, (2) effecten met uitzondering van aandelen (o.a. obligaties) en (3) leningen. Derivaten en handelskredieten zijn expliciet uitgezonderd van de EMU-schuld.

Het ESR 95 is gepubliceerd in Verordening (EG) nr. 2223/1996 van de Raad van de Europese Unie van 25 juni 1996 (PbEG L 310).

De Raadsverordening betreffende de procedure bij buitensporige tekorten is gepubliceerd in Verordening (EG) nr. 1467/97, 7 juli 1997, herzien in 2005 (nummer 1065/2005 van 27 juni 2005) en herzien in 2011 (nummer 1177/2011 van 8 november 2011).

Individuele referentiewaarde

De norm voor de decentrale overheden wordt doorvertaald in een referentiewaarde voor de individuele decentrale overheden. De wijze waarop de macronorm voor decentrale overheden wordt doorvertaald naar een individuele referentiewaarde, bijvoorbeeld doorvertaling op basis van begrotingstotaal, wordt nader geregeld in een door de minister van BZK (voor gemeenten en provincies) en door de minister van I&M (voor de waterschappen) op te stellen Algemene Maatregel van Bestuur.

Meerjarencijfers:

De definitie van meerjarencijfers sluit het begrotingsjaar zelf uit. Er wordt in het kader van de jaarlijkse begrotingscyclus steeds voor 5 jaar geraamd: het begrotingsjaar en vier daarop aansluitende jaren. Tot de meerjarencijfers worden ook gerekend de uitgaven en de ontvangsten, behorende tot de budgetdisciplinesectoren Sociale Zekerheid en Arbeidsmarkt en Zorg. De uitgaven en ontvangsten van deze premiegefinancierde sectoren worden jaarlijks opgenomen in de begrotingen van het ministeries, belast met de aangelegenheden inzake de sociale fondsen, thans het ministerie van SZW en het ministerie van VWS.

De formulering «alsmede de overeenkomstige ramingen van de niet tot de rijksoverheid behorende overheden» dekt de meerjarenramingen van de overige overheden (voornamelijk van de mede-overheden) af.

MTO voor het structureel EMU-saldo:

De Raad van de Europese Unie geeft voor iedere lidstaat een passend streefsaldo aan voor het jaarlijks structureel begrotingssaldo, de zogenaamde MTO. Dit gebeurt steeds voor een periode van vier jaar. Bij het bepalen van het streefsaldo wordt rekening gehouden met de specifieke economische en budgettaire positie en met de toekomstige vergrijzingslasten van de lidstaat. Het saldo wordt bepaald conform de zogenaamde EC-methode (methode van de Europese Commissie). Ter bepaling van het structurele saldo wordt het begrotingssaldo gecorrigeerd voor conjunctuurschommelingen en voor eenmalige en tijdelijke maatregelen (zie de definitie van *structureel EMU-saldo*). Voor Nederland is de huidige MTO een structureel saldo tussen -0,5% en 0,5% bbp voor de periode 2009 tot en met 2012.

Overige rechtspersonen met een wettelijke taak:

Zie de toelichting bij de definitie van collectieve sector.

Sociale fondsen:

Een budgetdisciplinesector is een onderdeel van de collectieve sector waarop het (trendmatig) begrotingsbeleid is gericht. Er worden drie budgetdisciplinesectoren onderscheiden; twee daarvan omvattende de sociale fondsen. Voor elk van deze sectoren geldt een specifiek budgettair kader.

Het *Budgettair kader Sociale Zekerheid en Arbeidsmarkt* is het uitgavenkader dat gedurende een regeerperiode geldt voor de relevante uitgaven die betrekking hebben op de sector Sociale Zekerheid en Arbeidsmarkt. De Begrotingsregels bepalen welke categorieën uitgaven en niet-belastingontvangsten als relevant dan wel als niet-relevant voor dit budgettaire kader worden aangemerkt.

Er zijn geen niet-belastingontvangsten die binnen dit kader vallen. De sociale premies WW, WAO, IVA, WGA, ZW, AOW en Anw worden tot de belastingontvangsten gerekend en vallen derhalve onder het inkomstenkader.

Onder het uitgavenkader van de sector Sociale Zekerheid en Arbeidsmarkt vallen zowel de uitgaven van deze sector die in de Rijksbegroting worden opgenomen (in casu in de begroting en het jaarverslag van het ministerie van SZW), als de premiegefinancierde uitgaven van de sector, die in de begrotingen en de jaarverslagen van de relevante fondsen worden opgenomen.

De relevante fondsen behorende tot de budgetdisciplinesector Sociale Zekerheid en Arbeidsmarkt zijn:

- A. de fondsen in beheer bij de Uitvoeringsorganisatie werknemersverzekeringen (UWV), te weten thans:
 - 1. de Werkloosheidsfondsen (WW);
 - 2. het Algemeen Arbeidsongeschiktheidsfonds (WAO); dit is een fonds in afbouw;
 - 3. het Inkomensvoorzieningsfonds volledig arbeidsongeschikten (IVA);
 - 4. het Werkhervattingsfonds gedeeltelijk arbeidsongeschikten (WGA);
 - 5. het Ziektewetfonds (ZW);
 - 6. het Arbeidsongeschiktheidsfonds Zelfstandigen (WAZ); dit is een fonds in afbouw.

B. de fondsen in beheer bij de Sociale Verzekeringsbank (SVB), te weten thans:

1. het Ouderdomsfonds (AOW);
2. het Nabestaandenfonds (Anw).

Het *Budgettaire kader Zorg* is het uitgavenkader dat gedurende een regeerperiode geldt voor de relevante uitgaven die betrekking hebben op de zorgsector. De Begrotingsregels bepalen welke categorieën uitgaven en niet-belastingontvangsten als relevant dan wel als niet-relevant voor dit budgettaire kader worden aangemerkt. Er zijn geen niet-belastingontvangsten die binnen dit kader vallen. De sociale premies AWBZ en ZVW worden tot de belastingontvangsten gerekend en vallen derhalve onder het inkomstenkader.

Onder het uitgavenkader van de zorgsector vallen zowel de zorguitgaven die in de Rijksbegroting worden opgenomen (in casu in de begroting en het jaarverslag van het ministerie van VWS) als de premiegefinancierde zorguitgaven die in de begrotingen en de jaarverslagen van de relevante fondsen worden opgenomen.

De relevante fondsen in de zorgsector zijn de fondsen in beheer bij het College voor zorgverzekeringen (CVZ), te weten thans het Algemeen Fonds Bijzondere Ziektekosten (AWBZ-fonds) en het Zorgverzekeringsfonds (ZVF).

Als derde budgetdiscipline sector, los van de sociale fondsen, wordt de Rijksbegroting (eng) onderscheiden. Het *Budgettaire kader Rijksbegroting* eng is het reële uitgavenkader dat gedurende een regeerperiode geldt voor het saldo van alle relevante uitgaven en relevante niet-belastingontvangsten van de Rijksbegroting die niet worden toegerekend aan de overige budgettaire kaders.

De Begrotingsregels bepalen welke categorieën uitgaven en niet-belastingontvangsten als relevant dan wel als niet-relevant voor dit budgettaire kader worden aangemerkt. Het gaat om uitgaven en niet-belastingontvangsten van de rijksdienst, omvattende de ministeries en de overige staatsorganen waarvan de uitgaven en ontvangsten in de Rijksbegroting worden opgenomen, zoals de hoge colleges van staat.

Zie ook de toelichting bij de definitie van het begrip collectieve sector.

Structureel EMU-saldo:

Het structureel saldo is het feitelijke EMU-saldo, gecorrigeerd voor de stand van de conjunctuur en voor eenmalige en tijdelijke maatregelen. De conjuncturele component wordt berekend volgens een methode die in EU verband afgesproken is. Twee componenten bepalen de conjuncturele component: de output gap en de begrotingselasticiteit. De output gap is het verschil tussen het feitelijke bbp en het potentiële bbp. De potentiële economische groei wordt bepaald aan de hand van een productiefunctiemethode. De begrotingselasticiteit is een landenspecifieke coëfficiënt die de mate van gevoeligheid van de begroting voor de economische ontwikkeling weergeeft. Voor Nederland heeft de Europese Commissie een elasticiteit vastgesteld van zo'n 0,5%. Uit vermenigvuldiging van de output gap met de begrotingselasticiteit resulteert de conjuncturele component van het feitelijke EMU-saldo. Deze component kan positief of negatief zijn afhankelijk van of er sprake is een positieve of een negatieve output gap.

Voorbeelden van eenmalige en tijdelijke maatregelen zijn de éénmalige opbrengsten uit de veiling van UMTS-frequenties in 2000 en de éénmalige restitutie van eigen middelen in 2009.

Artikel 2: Begrotingsbeleid

De hoofdlijnen van dit artikel zijn opgenomen in het algemene deel van de memorie van toelichting. De essentie is dat het Europese begrotingbeleid en het nationale Nederlandse begrotingbeleid via deze wet van nationale wettelijke grondslagen worden voorzien.

Eerste lid

Dit lid regelt de wettelijke grondslag van het trendmatig begrotingsbeleid. De reikwijdte betreft de rijksdienst en de sociale fondsen. Het begrotingsbeleid van andere onderdelen van de collectieve sector komt aan de orde in de artikelen 3 (decentrale overheden) en 4 (overige rechtspersonen met een wettelijke taak).

Tweede lid

Dit lid stelt de kernelementen vast van het Nederlandse trendmatige begrotingsbeleid. Het gaat dan om het systeem van uitgavennormering via een systeem van vaste reële kaders voor de uitgaven en de niet-belastingontvangsten binnen de budgetdisciplinesectoren (rijk, sociale zekerheid en arbeidsmarkt en zorg). Aan de ontvangstenkant geldt een systeem van automatische stabilisatie voor belastingontvangsten en sociale premies. Dit betekent dat meevallers en tegenvallers aan de inkomstenkant in principe ten gunste of ten laste komen van het EMU-saldo. Zo wordt voorkomen dat de economische neergang wordt versterkt door het begrotingsbeleid. Daarbij wordt voorgeschreven dat het trendmatig begrotingsbeleid gebaseerd moet zijn op de meerjarencijfers en op de macro-economische variabelen van het CPB. Dat laatste om zorg te dragen voor betrouwbare en consistente ramingen. Natuurlijk dienen de vigerende begrotingsregels van het kabinet in acht genomen te worden.

Derde lid

Dit lid geeft de Europese begrotingsregels ook een nationale wettelijke grondslag. Expliciet worden de Europese normen van het SGP voor het structurele EMU-saldo, het feitelijke EMU-saldo en de feitelijke schuld vastgelegd. Naast de Europese normen zelf worden ook de bijbehorende procedures voor het respecteren van de normen en eventuele aanbevelingen aan de lidstaat Nederland wettelijk geregeld. Met dit lid wordt tevens invulling gegeven aan de afspraken uit artikel 3 van het verdrag inzake stabiliteit, coördinatie en bestuur in de EMU om zorg te dragen voor een nationale wettelijke verankering van het principe van structureel begrotingsevenwicht. Onderdeel d regelt dat het trendmatige begrotingsbeleid niet alleen moet voldoen aan de vereisten van de Europese Unie, maar ook aan eventueel nationaal gestelde eisen aan het EMU-tekort in meerjarig perspectief, zoals het hanteren van een signaalwaarde. Met het derde lid wordt tot slot gehoor gegeven aan de afspraak uit artikel 3, tweede lid, van het Verdrag inzake Stabiliteit, Coördinatie en Bestuur in de EMU om het principe van structureel begrotingsevenwicht nationaal wettelijk te verankeren.

Vierde en vijfde lid

In deze leden wordt voorgeschreven welke beleidsmatige consequenties getrokken moeten worden als op bepaalde momenten wordt geconstateerd dat het trendmatige begrotingsbeleid niet in voldoende mate leidt tot het respecteren van de normen en aanbevelingen genoemd in het derde lid. In dergelijke gevallen dienen adequate uitgavenbeperkende

en/of inkomstenverhogende maatregelen door de regering te worden genomen. Op grond van de huidige begrotingsregels wordt aan de hand van de raming van het feitelijk EMU-saldo op basis van het Centraal Economisch Plan voor het volgende jaar (t+1) bepaald of het EMU-saldo zich niet ontwikkelt in lijn met de afspraken uit het SGP of met de budgettaire doelstellingen.

De Raad van ministers van Financiën van de EU kan ook op andere momenten in het jaar concluderen dat Nederland significant afwijkt van de eisen inzake de MTO en daarbij de aanbeveling doen om deze situatie binnen een bepaalde tijdspanne weer te corrigeren. In dit geval verplicht lid vijf in ieder geval tot het nemen van adequate uitgavenbeperkende en/of inkomstenverhogende maatregelen. Met dit lid wordt dan ook tevens invulling gegeven aan artikel 3, lid 2 van het Verdrag inzake Stabiliteit, Coördinatie en Bestuur in de EMU om een correctiemechanisme aan de nationale wettelijke verankering toe te voegen dat in werking treedt bij significante afwijkingen van de MTO of het aanpassingstraject naar de MTO.

Zesde tot en met achtste lid

Met het zesde tot en met achtste lid wordt gehoor gegeven aan enkele elementen van de afspraken die in Europees verband zijn gemaakt over het correctiemechanisme (zie ook de toelichting bij de leden vier en vijf). Een herstelplan naar de MTO dat voortvloeit uit de genomen maatregelen, bedoeld in het vijfde lid, wordt opgenomen in een budgettaire nota die aan de Staten-Generaal wordt gepresenteerd (lid 6). Dat kan een reguliere budgettaire nota zijn (de Miljoenennota, de Voorjaarsnota of de Najaarsnota), maar ook een specifieke tussentijdse budgettaire nota. De keuze daartussen die in concrete situaties gemaakt wordt, hangt af van het moment waarop een herstelplan aan de Staten-Generaal wordt voorgelegd. Indien van een herstelplan sprake is, zal over de voortgang van de uitvoering in elk geval jaarlijks in de Miljoenennota worden gerapporteerd (lid 7).

Door in een adviserende rol de Raad van State bij het herstelplan te betrekken, zowel bij de presentatie van het plan aan de Staten-Generaal als bij het monitoren van de uitvoering ervan in elk geval jaarlijks via de Miljoenennota, wordt voorzien in een onafhankelijk advies. Daarmee wordt tevens voldaan aan principe 7, voortvloeiend uit het Europese Verdrag inzake stabiliteit, coördinatie en bestuur in de EMU (zie box 2 in de Memorie van Toelichting).

Negende lid

Dit lid regelt het gebruik van de macro-economische variabelen van het CPB, dat als een onafhankelijk ramingsinstituut kan worden beschouwd. Daarmee wordt aangesloten bij de al bestaande praktijk. Het kabinet kan zich bij het berekenen van de ramingen voor het EMU-saldo en de EMU-schuld niet op eigen macro-economische variabelen baseren.

Tiende lid

Het is belangrijk dat studies naar de houdbaarheid van de overheidsfinanciën – op de middellange termijn en lange termijn – betrouwbaar zijn. Daarom schrijft dit lid onafhankelijke studies ter zake voor. Studies van het CPB en het CBS worden in ieder geval als onafhankelijk aangemerkt.

Elfde lid

Dit lid schrijft voor dat de berekeningen van het CBS voor het EMU-saldo en de EMU-schuld over al afgesloten jaren leidend zijn. Daarbij wordt aangesloten op de huidige praktijk. Betrouwbare cijfers over de overheidsfinanciën zijn onmisbaar in het begrotingsbeleid. Door cijfers te gebruiken van het onafhankelijke Nederlandse statistisch bureau wordt aldus zorg gedragen voor het gebruik van betrouwbare cijfers over de overheidsfinanciën.

Artikel 3: Normering budgettair beleid decentrale overheden

Eerste lid

Dit lid voorziet in de wettelijke verankering van het uitgangspunt dat de decentrale overheden (gemeenten, provincies en waterschappen) en de overige rechtspersonen met een wettelijke taak een gelijkwaardige inspanningsplicht hebben ten aanzien van het respecteren van de eisen die vanuit Europa aan de Nederlandse overheidsfinanciën worden gesteld. De gelijkwaardigheid geldt ten opzichte van de andere onderdelen van de collectieve sector (het rijk en de sociale fondsen). Het betreft de eisen aan het EMU-saldo, de EMU-schuld en de MTO voor het structurele EMU-saldo. In de praktijk betekent dit dat de gelijkwaardige inspanningsplicht vorm krijgt via normering van het feitelijke EMU-saldo van de decentrale overheden. Wanneer daartoe aanleiding is, kan ook de EMU-schuld van decentrale overheden genormeerd worden via het principe van de gelijkwaardige inspanningsplicht die decentrale overheden hebben ten aanzien van het respecteren van de Europese eisen t.a.v. de EMU-schuld.

Tweede en derde lid

In het tweede en derde lid is geregeld dat de minister van Financiën na bestuurlijk overleg met de decentrale overheden en in overeenstemming met de minister van BZK en de minister van I&M vaststelt wat als een gelijkwaardige inspanning van de decentrale overheden wordt aangemerkt in de ontwikkeling van het feitelijke EMU-saldo. Bij het bestuurlijk overleg zijn, gelet op de definitie van dat begrip, ook de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de Minister van Infrastructuur en Milieu betrokken.

Doorgaans vormt het begin van elke kabinetsperiode een geschikt moment voor het bedoelde bestuurlijk overleg. Er wordt in het bestuurlijk overleg gesproken over de gewenste meerjarige ontwikkeling van het feitelijke EMU-saldo van de decentrale overheden gegeven de gelijkwaardige inspanning van decentrale overheden ten aanzien van het respecteren van de Europese normen met betrekking tot de overheidsfinanciën. De vaststelling van de ontwikkeling van het feitelijke EMU-saldo voor de decentrale overheden geldt in principe voor de gehele kabinetsperiode. Indien dit nodig wordt geacht, kan ook gedurende de kabinetsperiode bestuurlijk overleg plaatsvinden over de ontwikkeling van het EMU-saldo van de decentrale overheden.

Vierde lid

De vaststelling van de gelijkwaardige inspanning vindt plaats in termen van een collectief aandeel in het EMU-saldo van de decentrale overheden, uitgesplitst naar een aandeel voor de provincies gezamenlijk, de gemeenten gezamenlijk en de waterschappen gezamenlijk. Hierbij wordt rekening gehouden met de openbare lichamen waaraan zij op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen deelnemen.

Aangezien de Minister van Financiën belast is met de vaststelling van de gelijkwaardige inspanning, is hij ook verantwoordelijk voor de in dit lid geregelde openbaarmaking daarvan in de Staatscourant.

Vijfde lid

Dit lid hangt onder andere samen met de bevoegdheid die de Minister van Financiën in artikel 3 krijgt, om de gelijkwaardige inspanning vast te stellen in termen van een collectief aandeel van de decentrale overheden in het EMU-saldo, uitgesplitst naar de drie onderscheiden categorieën decentrale overheden (de gemeenten, de provincies en de waterschappen, inclusief de gemeenschappelijke regelingen). Daartoe moet hij inzicht hebben in de feitelijke aandelen van deze categorieën overheden en van de individuele waterschappen in het jaarlijkse EMU-saldo. Die informatie is beschikbaar bij het CBS en werd tot nog toe op basis van onderlinge ambtelijke afspraken door het CBS aan het Ministerie van Financiën beschikbaar gesteld. Het verdient de voorkeur om hiervoor een wettelijke basis te creëren, hetgeen in dit lid gebeurt.

Artikel 4: Het aanwijzen van bepaalde rechtspersonen met een wettelijke taak.

Eerste en derde lid

De categorie *Overige rechtspersonen met een wettelijke taak* bestaat uit de rechtspersonen met een wettelijke taak met uitzondering van de decentrale overheden en de sociale fondsen. Op grond van de definitie in artikel 91, eerste lid, onder d, van de Comptabiliteitswet 2001 zijn de rechtspersonen met een wettelijke taak als volgt inhoudelijk gedefinieerd: *rechtspersonen voor zover die een bij of krachtens de wet geregelde taak uitoefenen en daartoe geheel of gedeeltelijk worden bekostigd uit de opbrengst van bij of krachtens de wet ingestelde heffingen.*

Een groot deel van deze rechtspersonen is, gelet op hun financiële omvang en hun investeringsgedrag, uit een oogpunt van beheersing van het EMU-saldo en de EMU-schuld nauwelijks van belang. Het aanwijzen van bepaalde rechtspersonen op grond van dit lid zal in de praktijk naar verwachting zeer beperkt zijn. Gedacht moet worden aan rechtspersonen met jaarlijks aanzienlijke fluctuaties in de investeringsomvang. De bepaling in dit lid regelt de bevoegdheid van de Minister van Financiën om rechtspersonen, behorende tot de categorie *overige rechtspersonen met een wettelijke taak*, aan te wijzen die zijn voorafgaande instemming nodig hebben, indien zij (investerings)activiteiten willen financieren door een beroep te doen op de geld- of de kapitaalmarkt. Een rechtspersoon die aldus wordt aangewezen, wordt daarover vooraf gehoord (zie het derde lid). Eenmaal aangewezen, zal de rechtspersoon tijdig zijn voorgenomen meerjarige financieringsactiviteiten aan de Minister van Financiën moeten melden. In het aanwijzingsbesluit of een te nemen aanvullend besluit kunnen daartoe door de Minister van Financiën bepalingen worden opgenomen over de informatie die door de rechtspersoon moet worden verstrekt. Het derde lid biedt daartoe de basis. Op basis van de verstrekte informatie zal de Minister van Financiën tot een oordeel komen over de invloed van die activiteiten op het EMU-saldo en/of de EMU-schuld van de collectieve sector, waarvan die rechtspersoon deel uitmaakt.

De aanwijzing van een rechtspersoon zal bij beschikking van de Minister van Financiën geschieden in overeenstemming met de beleidsmatig bij de aan te wijzen rechtspersoon betrokken minister.

Tweede en vierde lid

Het tweede lid biedt de Minister van Financiën de bevoegdheid om zijn instemming te onthouden aan het aantrekken van de voorgenomen lening door een aangewezen rechtspersoon, indien hij van oordeel is dat daarmee door de rechtspersoon geen gelijkwaardige inspanning wordt geleverd aan het beheersen van het EMU-saldo van de overheid, zowel aan de MTO voor het structurele saldo als aan het feitelijke EMU-saldo, dan wel geen gelijkwaardige inspanning wordt geleverd aan het beheersen van de EMU-schuld. Wat in concrete situaties als een gelijkwaardige inspanning is aan te merken, is in algemene zin op voorhand niet aan te geven. Mede daarom is in het vierde lid voorzien in een hoorprocedure, zodat de belangen van de rechtspersoon in voldoende mate betrokken kunnen worden bij een besluit om de instemming aan een lening te onthouden.

Om tot het hier bedoelde oordeel te komen, is het in belang van de betrokken rechtspersoon dat deze de Minister van Financiën al dan niet op diens verzoek daartoe van relevante informatie voorziet. Bij het aanbieden van te weinig inzicht biedende informatie riskeert de rechtspersoon dat een te beperkt onderbouwd besluit tot instemmingonthouding wordt genomen.

Het onthouden van de instemming door de Minister van Financiën aan het aantrekken van een voorgenomen lening door een aangewezen rechtspersoon, zal gemotiveerd bij beschikking van de Minister van Financiën geschieden. In de motivering zal worden aangegeven welke gelijkwaardige inspanning de rechtspersoon geacht wordt te leveren en in hoeverre het aantrekken van de lening daaraan in de weg zou staan (in termen van EMU-saldo en/of EMU-schuld). Ook het onthouden van de instemming zal in overeenstemming met de betrokken minister geschieden.

Artikel 5: Vaststelling individuele referentiewaarde van het EMU-saldo

Eerste lid

In dit lid wordt bepaald dat het aandeel in het EMU-saldo van een decentrale overheid, zijnde een provincie, een gemeente of een waterschap, ook omvat het aandeel van die overheid in het EMU-saldo dat berekend kan worden voor een gemeenschappelijke regeling, waaraan die overheid deelneemt. De normen die voor de toerekening worden gehanteerd, worden geregeld bij of krachtens de algemene maatregel van bestuur, bedoeld in het tweede lid.

Tweede lid

De collectieve aandelen in het EMU-saldo van de provincies gezamenlijk, de gemeenten gezamenlijk en de waterschappen gezamenlijk, bedoeld in artikel 3, derde lid, moeten worden verdeeld over de individuele provincies, respectievelijk gemeenten en waterschappen, zodat de individuele referentiewaarde van elke decentrale overheid in het EMU-saldo kan worden vastgesteld. In dit lid wordt voorgeschreven dat bij of krachtens een algemene maatregel van bestuur regels zullen worden gesteld ter bepaling van de referentiewaarde van elke individuele decentrale overheid in het EMU-saldo (onderdeel a). De huidige werkwijze voor het bepalen van de individuele referentiewaarden voor gemeenten is het doorberekenen van de macronorm voor gemeenten naar individuele gemeenten via het aandeel in het begrotingstotaal van een individuele gemeente in het begrotingstotaal van alle gemeenten tezamen.

Het is van belang dat zowel de waarde kan worden bepaald in het geraamde EMU-saldo – dat aandeel kan uit de begroting worden afgeleid – als de waarde in het gerealiseerde saldo, dat uit de jaarrekening van een decentrale overheid kan worden afgeleid. In onderdeel b gaat het om toerekeningsregels om te kunnen bepalen hoe het aandeel in het EMU-saldo van een openbaar lichaam op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen doorwerkt in de referentiewaarde van de individuele decentrale overheid die bij dat openbaar lichaam betrokken is.

De hierbedoelde regels zullen voor de provincies en de gemeenten door de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties worden voorbereid en voor de waterschappen door de Minister van Infrastructuur en Milieu.

Derde lid

Voor de provincies en de gemeenten is de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties verantwoordelijk voor de vaststelling van de individuele referentiewaarde per gemeente respectievelijk provincie. Voor de waterschappen is de Minister van Infrastructuur en Milieu verantwoordelijk voor de vaststelling van de individuele referentiewaarde per waterschap.

Artikel 6: NL-sanctie voor decentrale overheden

Eerste lid

Dit lid regelt het toepassingsbereik van het onderhavige artikel. Het gaat om de situaties waarin de decentrale overheden – provincies, gemeenten en waterschappen – gezamenlijk het maximum van het collectieve aandeel in het EMU-tekort hebben overschreden. Het hier bedoelde collectieve aandeel is de optelsom van de collectieve aandelen (bedoeld in artikel 3, vierde lid) van de provincies gezamenlijk, de gemeenten gezamenlijk en de waterschappen gezamenlijk.

Tweede en derde lid

Het tweede lid voorziet in de bevoegdheid van de beheerder van het provinciefonds en van het gemeentefonds om op een overschrijding van het collectieve aandeel in het EMU-tekort door de provincies respectievelijk gemeenten een financiële sanctie toe te passen in de vorm van een korting op de algemene uitkeringen van het provinciefonds respectievelijk het gemeentefonds. De Minister van Financiën doet daartoe in voorkomende gevallen een voorstel aan de beheerder van die fondsen. Vervolgens wordt het voornemen om een sanctie toe te passen eerst in het bestuurlijk overleg aan de orde gesteld. Gehoord de opvattingen van de vertegenwoordigers van de decentrale overheden in het bestuurlijk overleg wordt een besluit genomen. In het bestuurlijk overleg is ruimte voor afspraken over een collectief verbeterpad. Uiteindelijk kan, als het bestuurlijk overleg onvoldoende resultaat oplevert en niet duidelijk wordt dat er meerjarig zal worden voldaan aan de norm door de decentrale overheden, een sanctie worden opgelegd, in de vorm van een renteloos depot. De sanctie heeft maximaal 3 jaar lang het karakter van een renteloos depot. In deze periode worden de decentrale overheden geacht een verbeterpad te doorlopen en weer te voldoen aan de macronorm voor het EMU-saldo. Pas aan het einde van de drie jaar wordt bij onvoldoende verbetering het depot omgezet in een boete. De boete is derhalve een ultimum remedium in het weer op orde krijgen van de overheidsfinanciën op decentraal niveau.

De korting wordt wettelijk vastgelegd in de wet tot vaststelling of tot wijziging van de begrotingsstaat van het provinciefonds respectievelijk het gemeentefonds. Daartoe dient in het derde lid de verwijzing naar het bepaalde in artikel zeven, tweede lid. Dat gehele lid wordt van overeenkomstige toepassing verklaard. Voor de waterschappen heeft het derde lid geen consequentie, omdat er geen collectieve korting of boete aan de waterschappen gezamenlijk wordt opgelegd. Voor de waterschappen geldt de procedure bedoel in het zeven en achtste lid.

Vierde lid

De korting heeft het karakter van een renteloos depot dat bij 's Rijks-schatkist wordt aangehouden. De korting vervalt derhalve niet als een boete aan de schatkist. De feitelijke boete voor de provincies en de gemeenten is de rentederving van het renteloos in depot moeten houden van het bedrag van de korting. Administratief krijgt het depot de uitwerking van een begrotingsreserve. Na maximaal drie jaar kan het depot weer vrijvallen ten gunste van de algemene uitkering van het dan lopende jaar.

Vijfde lid

Indien er gedurende de periode van drie jaar twee jaar geen sprake is van een overschrijding, wordt, na bestuurlijk overleg, de begrotingsreserve vrijgegeven ten gunste van het provinciefonds respectievelijk gemeentefonds.

Zesde lid

Het vrijvallen van het depot (begrotingsreserve) ten gunste van 's Rijks-schatkist houdt in dat het bedrag van het depot niet voor uitkering aan provincies of gemeenten, noch voor andere budgettaire doeleinden ingezet kan worden.

Zevende en achtste lid

Voor de waterschappen wordt een andere procedure gevolgd dan voor de provincies en de gemeenten, omdat er voor de waterschappen geen begrotingsfonds is dat in de verrekening van de korting of de boete kan worden betrokken. Inhoudelijk wordt een administratieve procedure gevolgd met zoveel mogelijk dezelfde sanctionerende werking als voor de provincies en gemeenten.

Voor de inning van de boete of de rentedervingskosten, verschuldigd door een waterschap, is het bepaalde in titel 4.4 van de Algemene wet bestuursrecht (Bestuurlijke geldschulden) van toepassing.

Artikel 7: Doorberekening van EU-sanctie aan decentrale overheden

Eerste lid

Dit lid regelt het toepassingsbereik van het onderhavige artikel. Het gaat om de situaties waarin aan Nederland door de EU een sanctie wordt opgelegd in de vorm van een boete of het verplicht renteloos aanhouden van een bedrag in depot bij de EU en de decentrale overheden aan het verkrijgen van die sanctie hebben bijgedragen, doordat zij gezamenlijk – provincies, gemeenten en waterschappen – het maximum van het collectieve aandeel in het EMU-tekort hebben overschreden.

Tweede lid

In dit lid wordt bij de toerekening van de door de EU aan Nederland opgelegde sanctie onderscheid gemaakt tussen een sanctie in de vorm van een boetebedrag en in de vorm van een verplicht depot. Een boetebedrag kan als zodanig worden doorberekend. Wanneer een sanctie wordt opgelegd in de vorm van een depot, wordt het renteverlies dat door het depot wordt geleden, doorberekend. Daarom wordt in dit lid in plaats van over een depot over rentedervingskosten gesproken. Een boete kan in het algemeen worden toegerekend in het jaar dat de boete door de EU wordt opgelegd. De rentedervingskosten kunnen pas definitief worden toegerekend als de termijn van het aanhouden bekend is en de hoogte van de rente over de periode «van aanhouding» kan worden bepaald. Overigens kan in het geval van een depot voorcalculatorisch een voorschot worden toegerekend. Het definitief toe te rekenen bedrag van de rentederving kan na afloop van het depot via een eindafrekening definitief worden vastgesteld.

De hoogte van de boete of van de rentedervingskosten die aan de gemeenten, de provincies en de waterschappen wordt toegerekend, wordt vastgesteld bij een begrotingswet en wel voor het jaar na het jaar waarin de toerekening plaatsvindt. Dat kan een wet zijn waarmee de oorspronkelijke begroting voor dat jaar wordt vastgesteld of waarmee die begroting wordt gewijzigd (suppletoire begroting). Voor de provincies gezamenlijk gebeurt dat in de begrotingswet van het provinciefonds, voor de gemeenten gezamenlijk in de begrotingswet van het gemeentefonds en voor de waterschappen in de begrotingswet van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu. De vast te stellen bedragen worden opgenomen in een apart wetsartikel van die begroting.

De parameters ter berekening van deze toe te rekenen bedragen zullen door de Minister van Financiën aan de betrokken ministers – de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de Minister van Infrastructuur en Milieu – worden verstrekt, zodat deze daarmee bij de opstelling van dat wetsartikel rekening kunnen houden. De belangrijkste parameters zijn de hoogte en de duur van het EMU-tekort, voor zover dat tekort de door de EU gestelde norm heeft overschreden, en de mate en de duur van de overschrijding door de provincies, gemeenten en waterschappen van de voor hen geldende collectieve aandelen in het tekort. Waarbij het uitgangspunt is dat niet dubbel gesanctioneerd wordt voor dezelfde overschrijding van de macronorm voor het EMU-saldo.

Derde lid

De op grond van het tweede lid vastgestelde aandelen van de provincies en de gemeenten in de boete of de rentedervingskosten worden tevens verwerkt in de begrotingen van het provinciefonds en het gemeentefonds en wel zodanig dat per saldo het bedrag beschikbaar voor de algemene uitkering van de fondsen daarmee wordt verlaagd.

Omdat voor de waterschappen geen specifiek begrotingsfonds bestaat ten laste waarvan hun aandeel in de boete of de rentedervingskosten kan worden gebracht, is opgenomen dat de boete dan wel de rentedervingskosten ten laste worden gebracht van de individuele waterschappen.

Het bedrag aan boete of rentedervingskosten dat het Ministerie van Infrastructuur en Milieu op deze wijze van de waterschappen ontvangt, moet worden afgedragen aan het Ministerie van Financiën als bijdrage in de door Nederland aan de EU af te dragen boete dan wel als bijdrage in de rentederving van de Staat in verband met het door Nederland verplicht aangehouden depot bij de EU. Administratief kan het Ministerie van

Infrastructuur en Milieu de ontvangsten van de waterschappen en de uitgaven aan het Ministerie van Financiën buiten begrotingsverband verwerken.

Artikel 8: NL-sanctie voor overige rechtspersonen met een wettelijke taak

Eerste lid

De in dit lid opgenomen sanctiemogelijkheid van een geldelijke boete is een logisch complement van de in artikel 4, tweede lid, geregelde bevoegdheid om de instemming aan een lening te onthouden. Het opleggen van een boete zal bij beschikking van de Minister van Financiën geschieden, in overeenstemming met de beleidsmatig bij de rechtspersoon betrokken minister.

Tweede lid

De boete is geen geldschuld die aan de schatkist vervalt, maar wordt als renteloos depot in bewaring genomen. De feitelijke boete voor de betrokken rechtspersoon komt dus neer op de rentederving gedurende de periode van het depot. De boete die als renteloos depot maximaal kan worden opgelegd, is het bedrag dat de rechtspersoon als lening heeft aangetrokken. Het ligt in de rede dat de boete lager zal worden vastgesteld als de lening slechts gedeeltelijk kan leiden tot het overschrijden van het maximale aandeel van de rechtspersoon in het EMU-tekort of in de EMU-schuld.

Voor de inning van de boete of van de rentedervingskosten die voortvloeien uit een renteloos aan te houden depot, die een betrokken rechtspersoon verschuldigd is, is het bepaalde in titel 4.4 van de Algemene wet bestuursrecht (Bestuurlijke geldschulden) van toepassing.

Derde lid

Jaarlijks beoordeelt de Minister van Financiën of het vrijgeven van het depot kan leiden tot het overschrijden door de rechtspersoon van zijn maximale aandeel in het EMU-tekort of de EMU-schuld en daarmee past in het beleid van de gelijkwaardige inspanning. Om tot dit oordeel te komen, is het in het belang van de betrokken rechtspersoon dat deze de Minister van Financiën, al dan niet op verzoek, van daartoe relevante informatie voorziet. Bij het aanbieden van te weinig inzichtbiedende informatie riskeert de rechtspersoon dat op onvoldoende gronden tot het niet vrijgeven van het depot wordt besloten. De beoordeling en het vrijgeven geschiedt in overeenstemming met de beleidsmatig bij de rechtspersoon betrokken minister.

Artikel 9. Wijziging van enkele wetten

Eerste en tweede lid

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties kan op grond van de Gemeentewet respectievelijk de Provinciewet een aanwijzing geven wanneer sprake is van het niet, het niet tijdig of het van onvoldoende kwaliteit leveren van de informatie over de (ontwikkeling van) het EMU-saldo en de EMU-schuld door een provincie, gemeente of een openbaar lichaam in het kader van een gemeenschappelijke regeling. In deze leden wordt geregeld dat de hersteltermijn voor niet (tijdig) of niet volledig geleverde informatie wordt bekort tot 10 werkdagen. Deze bekorting verbetert de kwaliteit van de uitkomsten van het statistisch

proces bij het CBS, waardoor overgegaan kan worden tot deelwaarneming voor de zogenaamde IV3-gegevens: gemeenten met minder dan 20 000 inwoners hoeven niet langer op kwartaalbasis gegevens aan te leveren over hun EMU-saldo.

Wijziging van de Wet financiering decentrale overheden

De bepalingen in de Wet financiering decentrale overheden (Wet Fido) die betrekking hebben het EMU-saldo, voor zover decentrale overheden daarop invloed hebben, worden door middel van de bepaling in dit artikellid geschrapt. De bepalingen inzake het EMU-saldo zijn thans zoveel mogelijk in de onderhavige wet geconcentreerd. Dat bevordert duidelijkheid rond dit onderwerp.

De minister van Financiën,
J. C. de Jager

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
J. W. E. Spies

De staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu,
J. J. Atsma

* De ontvangen adviezen zijn ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer