

Vergaderjaar 2012–2013

33 416

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

Nr. 7

VERSLAG

Vastgesteld 5 februari 2013

De vaste commissie voor Financiën belast met het voorbereidend onderzoek van bovenstaand wetsvoorstel, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen van haar bevindingen.

Onder het voorbehoud dat de regering de vragen en opmerkingen in dit verslag afdoende zal beantwoorden, acht de commissie hiermee de openbare behandeling van het voorstel van wet voldoende voorbereid.

Inhoudsopgave

blz.

• Inleiding	1
• Nationaal begrotingsbeleid en begrotingsregels	3
• Europese begrotingsregels	5
• Decentrale overheden	9
• Reactie op binnengekomen adviezen	22
• Relatie met onderhandelaarsakkoord	22
• Openbaar gemaakte notitie van het Bureau Onderzoek en Rijksuitgaven (BOR)	23
• Artikelsgewijze toelichting	24

Inleiding

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel inzake de houdbare financiën van de collectieve sector.

Het wetsvoorstel vloeit volgens deze leden logischerwijze voort uit enerzijds het Stabiliteitsverdrag, waarin is afgesproken de regels binnen de Economische en Monetaire Unie en voortvloeiend uit het Stabiliteits- en Groeipact nadrukkelijker nationaal te verankeren, en anderzijds de noodzakelijkheid om in deze tijden van economische crisis en oplopende staatsschuld de overheidsfinanciën in de komende jaren op een houdbaar pad te brengen en te houden.

Met het onderhavige wetsvoorstel geeft de regering ook invulling aan de motie van de leden Harbers en Blanksma-van den Heuvel, waarin de regering werd opgeroepen de begrotingsregels wettelijk te verankeren (Kamerstuk 32 565, nr. 4).

De leden van de VVD-fractie hebben in het wetsvoorstel aanleiding gezien tot het maken van enkele opmerkingen en het stellen van enkele vragen. Hoewel ook een groot deel van de opmerkingen van de leden van deze fractie zich toespitst op de positie van de decentrale overheden in het wetsvoorstel, hechten zij er wel aan om te benadrukken dat de oorsprong van de wet (het verankeren van de begrotingsregels) voor de leden van de VVD-fractie zeer waardevol is en een belangrijk element van de wet is.

De leden van de PvdA-fractie hebben kennisgenomen van het aangepaste voorstel voor de Wet houdbare overheidsfinanciën (Wet HOF) en verwelkomen tevens het bredere bestuursakkoord tussen het Rijk en de medeoverheden waarvan de Wet HOF deel uit maakt.

De leden van de PVV-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel inzake houdbare financiën van de collectieve sector. Zij hebben nog hebben een aantal vragen en opmerkingen. Welke landen hebben de Europese begrotingsafspraken nog niet in nationale wetgeving verankerd? Voor welke landen geldt dat de wetgeving verankerd moet worden in de grondwet?

De leden van de SP-fractie hebben ernstige bedenkingen tegen het wetsvoorstel. Zowel nut als noodzaak als de uitwerking roepen bij hen vele vragen op.

De leden van de SP-fractie constateren dat in de memorie van toelichting wordt gesproken over de noodzaak van de wet vanuit de wens bepaalde keuzes van het kabinet democratisch te legitimeren mede voor toekomstige kabinetten. Is met het vastleggen van de kabinetsvisie op het begrotingsbeleid in wetgeving niet juist sprake van over je graf heen regeren, vragen deze leden zich af.

De leden van de SP-fractie vragen naar het precieze doel van de wet. Is dat het terugdringen van de overheidsschuld of deze houdbaar te laten zijn op lange termijn? Of is de regering van mening dat deze synoniem zijn?

De leden van de SP-fractie lezen dat regels voor decentrale overheden in deze wet zijn opgenomen mede om versnippering van regelgeving tegen te gaan. Zij vragen zich af welk gevaar de regering daarin ziet. Daarnaast constateren deze leden dat in wetgeving voor decentrale overheden, zoals de gemeentewet, regels zijn opgenomen die ook van invloed zijn op de schuldpositie van decentrale overheden en ook mogelijkheden bevat om in te grijpen. Zij vragen zich af of de keuze van de regering niet juist leidt tot versnippering.

De leden van de CDA-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel inzake houdbare financiën van de collectieve sector. Dit wetsvoorstel bestaat uit twee onderdelen. Ten eerste worden de nationale en Europese begrotingsregels verankerd in nationale wetgeving. Ten tweede worden de regels voor decentrale overheden aangepast. De leden van de CDA-fractie vragen zich af in hoeverre het mogelijk is dat de twee onderdelen (verankering van de nationale begrotingsregels en de decentrale overheden) van de wet separaat behandeld kunnen worden. Graag een bespreking van dit voorstel door de regering.

De leden van de D66-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij hebben hierover enkele vragen. Deze hebben voornamelijk betrekking op het deel van de wet dat ziet op het begrotingstekort van medeoverheden.

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben met onvrede kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel. Deze leden zijn van mening dat het wetsvoorstel leidt tot een disproportionele inperking van de autonomie en de investeringsruimte van decentrale overheden. Genoemde leden constateren dat veel provincies, gemeenten en waterschappen die hun financiën goed op orde hebben nu de dupe zijn van hun eigen goede (spaar)gedrag en door de bepalingen in het wetsvoorstel niet zelf kunnen bepalen hoeveel ze investeren om de regionale economie een stimulans te geven. Het wetsvoorstel komt bovendien in een tijd waarin decentrale overheden steeds minder mogelijkheden hebben om eigen inkomsten te genereren. Genoemde leden willen de regering nog enkele kritische opmerkingen en vragen over het wetsvoorstel voorleggen.

De Leden van de GroenLinks-fractie hebben met interesse kennis genomen van de Wet houdbare overheidsfinanciën. Wel maken zij zich zorgen over de vormgeving van de wet in relatie tot het belang van gebiedsontwikkeling.

De leden van de SGP-fractie hebben met gemengde gevoelens kennis genomen van de Wet houdbare overheidsfinanciën. Enerzijds hechten deze leden net als de regering zeer aan solide overheidsfinanciën. Een wettelijke verankering van de begrotingsregels van het Stabiliteits- en Groeipact (SGP) kan hier een belangrijke bijdrage aan leveren. Zij hebben echter nog veel vragen over de vormgeving van dit wetsvoorstel, met name voor wat betreft de effecten van deze wet voor decentrale overheden.

Nationaal begrotingsbeleid en begrotingsregels

Artikel 2 betreft het begrotingsbeleid, maar daar staat eigenlijk alleen dat «het trendmatig begrotingsbeleid wordt gevoerd», aldus de leden van de fractie van de VVD. In de memorie van toelichting staat vervolgens wel hoe dit uitgelegd moet worden, maar hierin is een aantal van de thans geldende 36 begrotingsregels niet opgenomen. Wat is de reden voor de summiere beschrijving van het trendmatig begrotingsbeleid, en op grond van welke criteria zijn elementen van het trendmatig begrotingsbeleid en de begrotingsregels wel en niet vermeld in de memorie van toelichting? Waarom is gekozen voor een uitleg in de memorie van toelichting en niet een verankering in de wetsartikelen zelf? Acht de regering het denkbaar dat er hierdoor verschillende interpretatiemogelijkheden zijn?

De Wet HOF voorziet in de codificatie van nationale begrotingsregels enerzijds en de normering van de EMU-saldi van medeoverheden anderzijds. De leden van de PvdA-fractie spreken hun steun uit voor de codificatie van deze nationale begrotingsregels als een extra waarborg voor solide overheidsfinanciën. Deze leden willen bij de regering wel informeren naar de positie van het lastenkader in de begrotingsregels zoals vastgelegd in de Wet HOF. Staan de huidige regels een tussentijds akkoord tussen de sociale partners over de werknemersverzekeringen niet in de weg, ongeacht het uitgangspunt van automatische stabilisatie? Ook willen deze leden informeren hoe de tekortverbeternorm van 0,5% of 0,75% van het EMU-saldo tot uitdrukking komt in de wettekst.

Nederland is een van de laatste triple A landen in de wereld, aldus de leden van de PVV-fractie. Kennelijk is onze begrotingssystematiek en begrotingsdiscipline in het verleden zodanig degelijk geweest, dat we nu tot de top van de wereld worden gerekend. Welk gebrek aan borging en zekerheid in Nederland, wordt er precies opgelost met de Wet HOF? Verstandig begrotingsbeleid is niet altijd af te leiden uit kille cijfers. De levendige discussie hieromtrent bewijst dat. Aanpassing aan specifieke omstandigheden, Economisch fingerspitzengefühl, en veel gezond verstand hebben ons gemaakt tot het triple A land wat we nu zijn. Kan de regering aangeven waarom zij denkt dat een op de tekentafel gecreëerd kader voor zowel Nederland als Griekenland, beter zou werken dan de bewezen stuurmanskunst van Nederlandse kabinetten onder controle van de Tweede Kamer?

«Reden om te komen tot aangescherpte Europese afspraken 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», zo leze de leden van de fractie van de PVV in de memorie van toelichting. Hier wordt gesteld dat de situatie van de overheidsfinanciën in Nederland geen reden is om te komen tot aangescherpte Europese afspraken en verankering daarvan in nationale wetgeving. Kan de regering dat bevestigen?

De leden van de SP-fractie constateren dat met betrekking tot het begrotingstekort twee normen een rol spelen. Die van het jaarlijks maximale gestelde begrotingstekort van 3% BBP en de Middellange Termijnontwikkeling (MTO) die moet leiden tot begrotingsevenwicht. Zij constateren tevens dat er twee regimes van handhaving gaan gelden om elk van die norm te handhaven. Kan de regering aangeven waarom er voor gekozen is om de MTO strikter te gaan handhaven met de onderliggende wet dan de 3%-norm?

De leden van de SP-fractie wijzen op de mogelijkheden die overheden hebben om door investeringen ook meevallers te genereren. Wordt door een wettelijk vast te leggen strikte scheiding tussen inkomsten en uitgaven de prikkel om dergelijke investeringen te doen niet weggenomen?

De leden van de CDA-fractie benadrukken dat dit wetsvoorstel een belangrijke wijziging tot gevolg kan hebben. Tot nu toe is het namelijk altijd de praktijk geweest dat de begrotingsregels aan een begin van een kabinetsperiode worden vastgesteld. Dit verandert nu. Nu wordt de kern van het trendmatig begrotingsbeleid wettelijk verankerd. Kan de regering nog eens precies op een rij zetten welke zaken nu wettelijk verankerd worden en over welke zaken de regering de vrije hand houdt? Wat is bijvoorbeeld de feitelijke ruimte voor afspraken over de ontwikkelingen van het EMU-saldo?

In de memorie van toelichting staat dat de signaalwaarde niet wettelijk wordt verankerd, omdat dit geen hoofdlijn zou zijn. Toch vinden de leden van de CDA-fractie het wel wenselijk dat ook de wijze waarop met tegenvallers wordt omgegaan (zoveel mogelijk) wettelijk verankerd wordt. Zo adviseerde de veertiende studiegroep begrotingsruimte onlangs om bij kabinetsformaties een deel van de automatische uitgavenstijgingen en lastenstijgingen om te zetten in een nee, tenzij afspraak. De leden van de CDA-fractie zouden het wenselijk vinden om deze afspraak ook in de Wet HOF op te nemen. Kan de regering aangeven welke mogelijkheden zij

hiertoe ziet? Hoe verhoudt zich tot de zogenaamde uitgavenregel in het kader van de MTO-doelstelling?

De leden van de D66-fractie constateren dat het wetsvoorstel het doel heeft om het totale EMU-saldo op termijn in evenwicht te brengen. Dit is in lijn met de MTO en de leden van de D66-fractie delen de opvatting van de regering dat dit een gezamenlijke verantwoordelijkheid is van het Rijk en de medeoverheden. Deze leden vragen wel aan de regering om toe te lichten waarom dit in wetgeving verankerd moet worden, en niet geregeld kan worden via bestuurlijke afspraken. Ook vragen zij de regering toe te lichten in welke Europese afspraak staat dat de beheersing van de financiën van decentrale overheden in wetgeving moet worden vastgelegd.

Tevens vragen de leden van de D66-fractie de regering om in algemene zin toe te lichten wat zij verstaat onder een «gelijkwaardige verdeling van de aanpassingslast naar begrotingsevenwicht». Deze leden vragen de regering tevens of dit naar de opvatting van de regering betekent dat decentrale overheden gezamenlijk geen EMU-tekort mogen hebben.

De leden van de ChristenUnie-fractie constateren met de Raad van State dat het Nederlandse trendmatige begrotingsbeleid niet in overeenstemming is met de Europese begrotingsregels. Deze leden lezen in de memorie van toelichting dat de systematiek van het trendmatig begrotingsbeleid tijdelijk kan worden losgelaten indien de Europese begrotingsregels worden doorkruist. Waarom heeft de regering er in dit geval niet voor gekozen om het trendmatig begrotingsbeleid in overeenstemming te brengen met de Europese begrotingsregels, zo vragen genoemde leden.

Europese begrotingsregels

De Europese begrotingsregels verplichten Nederland tot het continu nastreven van een structureel EMU-saldo van +0,5 / -0,5% BBP, aldus de leden van de PVV-fractie. In hoeverre kan de Nederlandse regering na het inwerkingtreden van de Wet HOF, er nog bewust voor kiezen om het structurele EMU-tekort enige jaren vast te houden op een hoger niveau dan -0,5% BBP, maar zonder de -3% BBP te overschrijden? Welke gevolgen zou het hebben indien de Nederlandse regering hiervoor kiest en op welke wijzen beperkt dit het budgetrecht van de Tweede Kamer?

In de preventieve arm van het SGP bestaat ook de mogelijkheid om lidstaten te sanctioneren wanneer de Raad constateert dat lidstaten niet voldoende progressie boeken in de richting van de MTO, zo merken de leden van de fractie van de PVV op. In dit verband wordt gesteld dat het structurele EMU-saldo met gemiddeld 0,5% per jaar moet bewegen richting het MTO. Omdat de eis is geformuleerd als een gemiddelde van 0,5% per jaar, kan een lidstaat tot het op een na laatste jaar van het stabilisatieprogramma argumenten aandragen dat men gemiddeld de 0,5% per jaar wel gaat halen terwijl de realisatiecijfers tot op dat moment nog achterblijven bij de MTO-doelstelling. Welke objectieve maatstaven zijn er om te voorkomen dat lidstaten de eis van «gemiddeld 0,5% per jaar» misbruiken ofwel zoveel als mogelijk in hun eigen voordeel oprekken?

In de analyse economische effecten Financieel kader Regeerakkoord, lezen de leden van de PVV-fractie dat het structurele EMU-saldo van Nederland oploopt van -1,2% in 2013 naar -1,4% in 2017. Hoewel economen vanuit verschillende achtergronden hebben aangegeven dat dergelijke tekortcijfers voor een overschotland zoals Nederland meer dan verantwoord zijn, voldoet dit saldropad niet aan de Europese regels. Wat voor soort

aanbevelingen zouden er gegeven kunnen worden als een lidstaat onvoldoende progressie boekt in de richting van de MTO, zoals in Nederland het geval is tussen 2013 en 2017? Welke consequenties / sancties zouden er kunnen voortvloeien uit het onvoldoende opvolgen van de aanbevelingen? Gelden dezelfde aanbevelingsmogelijkheden en sancties voor het onvoldoende snel terugdringen van de EMU-schuld? Of gelden er bij de EMU-schuld andere typen aanbevelingen en sancties dan bij het EMU-tekort?

Voorts vragen de leden van de fractie van de PVV hoeveel de Nederlandse overheid extra zou moeten bezuinigen en in welke jaren, om tussen 2013 en 2017 op volstrekt onberispelijke wijze te bewegen naar MTO (naar de letter van 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 EU om maatregelen te nemen teneinde weer aan de afspraken over de MTO te voldoen. Volledige inachtneming en naleving van het correctiemechanisme gedurende nationale begrotingsprocessen is daarnaast gegarandeerd omdat het correctiemechanisme in deze wet volledig is gekoppeld aan de aanbeveling. Het niet naleven van de afspraken betekend dat Nederland in dat geval per definitie handelt in strijd met de afspraken zoals opgenomen in de preventieve arm van het SGP», zo lezen de leden van de PVV-fractie. Kan de regering bevestigen dat de hierboven beschreven werkwijze neerkomt op een soevereiniteits-overdracht van Nederland naar Europese instellingen? Op welke wijzen beperkt deze soevereiniteitsoverdracht het budgetrecht van de Tweede Kamer?

Bij het omschrijven van ontsnappingsclausules wordt vastgehouden aan het begrip «uitzonderlijke omstandigheden». Naar de mening van de leden van de PVV- fractie, zijn de belangen van en de economische verschillen tussen lidstaten van de Europese Unie zodanig groot, dat het vaststellen van «uitzonderlijke omstandigheden» moet uitdraaien op volstrekt subjectieve beoordelingen. Daarnaast zijn en worden de stemverhoudingen binnen de eurozone zodanig, dat zwakke landen steeds meer mogelijkheden hebben om de EMU naar hun hand te zetten en uitzonderlijke omstandigheden voor zichzelf anders te beoordelen dan uitzonderlijke omstandigheden voor Nederland. Kan de regering reageren op deze risico's?

Toekomstige wijzigingen in het Stabiliteit- en groeipact hoeven volgens de regering niet meteen te leiden tot aanpassing van deze wet. De leden van de SP-fractie vragen welke gevolgen het omzetten van het begrotingspact in EU-wetgeving, zoals de regering beoogd, voor eventuele gevolgen zou kunnen hebben.

De leden van de SP-fractie constateren dat de MTO geen vast gegeven is maar afhankelijk is van een beslissing van de Raad. Daarbij worden prudente economische voorspellingen gehanteerd. Klopt het dat de hoogte van de Nederlandse overheidsuitgaven die door Europese afspraken wordt toegestaan in hoge mate afhankelijk zal zijn van de voorspellingen van de Europese Commissie? Ziet de regering nog tekortkomingen in de wijze waarop de Europese Commissie economische ontwikkelingen inschat?

Tot dusverre ontbreekt nationale wetgeving over de nationale en Europese begrotingsregels. De leden van de CDA-fractie zijn van mening dat tijdens de schulden crisis in Europa naar voren is gekomen dat landen

zich onvoldoende hebben gehouden aan de begrotingsregels. De gedachte is nu dat door middel van wettelijke verankering de Europese regels beter afdwingbaar worden. De leden van de fractie van het CDA hebben begrip voor deze gedachtegang en zijn van mening dat dit zelfs de belangrijkste rechtvaardiging vormt voor dit deel van het wetsvoorstel. Zij willen echter wel benadrukken dat hierbij van groot belang is dat ook andere landen in de eurozone vergelijkbare wetgeving invoeren. De leden van de CDA-fractie hebben hierbij de volgende vragen.

Kan de regering aangeven wat de stand van zaken is in andere landen van de eurozone?

Wat voor wetgeving wordt in andere landen ingevoerd?

Op welke wijze wordt in andere landen omgegaan met de decentrale overheden? Wat zijn precies de eisen die door Europa worden gesteld?

In Europees verband is afgesproken dat nationale wettelijke verankering bij voorkeur dient te geschieden op constitutioneel niveau, maar dat ook een bindende wet toe kan worden gestaan. De belangrijkste reden hiervoor is dat, zo staat te lezen in de memorie van toelichting op pagina 6 dat structureel begrotingsevenwicht rechtstreeks voortvloeit uit de preventieve arm van het SGP. Kan de regering deze garantie toelichten? In hoeverre worden nu alle maatregelen die in de box worden genoemd ook wettelijk verankerd? Op welke wijze wordt de uitgavenregel verankerd?

Op welke wijze wordt de correctieve arm, waaronder ook de bepaling dat de staatsschuld boven de 60% van het BBP jaarlijks met 1/20ste deel moet worden teruggebracht, wettelijk verankerd? Kan de regering aangeven op welke wijze in de wettelijke verankering rekening wordt gehouden met de buitensporig tekort procedure? Is dit volledig conform principe nummer 6, genoemd in box 2, of spelen hierbij nog andere zaken een rol?

De leden van de fractie van het CDA hebben enkele vragen met betrekking tot box 3, waar in wordt gegaan op de relatie van de Wet HOF tot de minimumrichtlijn. Waarom is het noodzakelijk om de hersteltermijn voor het aanleveren van kwartaaldata in te korten van twintig naar tien dagen? In hoeverre is dit een Europese verplichting? Wat is het voordeel van het opnemen van de wettelijke verplichting van het CPB?

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen de regering aan te geven welke bepalingen en verplichtingen uit het wetsvoorstel voortvloeien uit het nog door de Tweede Kamer goed te keuren Verdrag inzake stabiliteit, coördinatie en bestuur in de economische en monetaire unie. Deze leden vragen de regering ook aan te geven welke bepalingen en verplichtingen niet rechtstreeks voortvloeien uit dit genoemde verdrag en dus onderhandelbaar zijn.

De leden van de ChristenUnie-fractie zijn benieuwd hoe andere EU-lidstaten invulling geven aan de afspraken uit het Verdrag inzake stabiliteit, coördinatie en bestuur in de economische en monetaire unie. Zij vragen de regering specifiek in te gaan op de vorm en reikwijdte van de wettelijke afspraken die in dit verband in andere EU-lidstaten worden gemaakt tussen nationale en decentrale overheden. Kan de regering aangeven hoe de afspraken uit voorliggend wetsvoorstel zich qua vorm en reikwijdte verhouden tot de afspraken in andere lidstaten en of andere lidstaten er ook voor hebben gekozen decentrale lidstaten een macronorm op te leggen?

Het Verdrag inzake stabiliteit, coördinatie en bestuur in de economische en monetaire unie is op 1 januari 2013 in werking getreden (terwijl Nederland dit verdrag nog moet ratificeren). Het verdrag vereist verankering in een nationale wet uiterlijk een jaar na inwerkingtreding. Dit

betekent dat de verandering uiterlijk 1 januari 2014 geregeld moet zijn. De leden van de ChristenUnie-fractie vragen de regering in dit verband de beoogde inwerkingtredingsdatum van de wet (1 januari 2013) nader toe te lichten.

De leden van de ChristenUnie-fractie constateren dat in het wetsvoorstel de nadruk vooral ligt op het EMU-saldo en er minder aandacht is voor goed begrotingsbeleid en de houdbaarheid van de schuldpositie van decentrale overheden. Kan de regering nader onderbouwen waarom voor deze focus is gekozen, terwijl de Europese regels ook ruimte laten voor andere vormen van voorschriften om de begrotingsdiscipline op decentraal niveau te waarborgen?

Gevolgen van het wetsvoorstel

De leden van de SP-fractie constateren dat er een forse inspanning nodig is om het EMU-saldo te doen dalen naar begrotingsevenwicht indien deze wet wordt aangenomen. Een belangrijke factor van invloed daarop is de economische groei. Kan worden aangegeven hoe rekening wordt gehouden met het terugdringen van het EMU-tekort op een wijze die de economische groei niet schaadt?

De leden van de SP-fractie constateren bij de EMU-saldo ontwikkeling tussen het Rijk en decentrale overheden een sterke correlatie, met name in 1995–97. Klopt deze geobserveerde correlatie, vragen deze leden zich af? Zo ja, hoe wordt met een dergelijke wisselwerking in dit wetsvoorstel rekening mee gehouden? Kan de regering ook aangeven wat de verwachting is voor de komende jaren wat betreft de schuldontwikkeling bij decentrale overheden?

De leden van de SP-fractie hebben geconstateerd dat decentrale overheden in eerste instantie een daling van de publieke investeringen voorspelden ter waarde van 11 miljard voor de komende kabinetsperiode. De minister van Financiën zei publiekelijk dat hij een andere inschatting heeft. Kan worden aangegeven wat die inschatting is?

De leden van de fractie van het CDA hebben gelezen op pagina 12 van de memorie van toelichting dat de regering aan geeft dat er de komende jaren een forse verbetering noodzakelijk is om in de buurt van structureel begrotingsevenwicht te komen. Kan de regering nog eens aangeven in hoeverre nu is voldaan aan alle bepalingen uit de correctieve en preventieve arm?

De leden van de CDA-fractie willen graag weten wat de gevolgen zijn van de invoering van de Wet HOF voor de economische groei? Vooral tegen de achtergrond van de teruglopende investeringen. Is de regering bereid het CPB hiernaar te laten kijken?

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen de regering in te gaan op de gevolgen die het wetsvoorstel heeft voor de investeringsruimte van de decentrale overheden. Hoe beoordeelt de regering de cijfers over het terugdringen van de investeringsruimte die door de koepelorganisaties van decentrale overheden zijn ingebracht, zo vragen deze leden. Genoemde leden vragen of de regering kan toezeggen dat de investeringsruimte van decentrale overheden niet onevenredig mag worden ingeperkt als gevolg van dit wetsvoorstel. Zij wijzen in dit verband op het voorstel van VNG om in het wetsvoorstel een separate structurele EMU-tekortruimte op te nemen voor de investeringen van decentrale overheden, waarbij deze ruimte wordt uitgesplitst in een aandeel voor de

provincies, de gemeenten en de waterschappen. Graag horen de genoemde leden hoe de regering dit voorstel beoordeelt.

Als decentrale overheden jaarlijks minder kunnen investeren, ligt het voor de hand dat zij meer gaan huren en leasen en volgens pps-constructies gaan werken. De leden van de ChristenUnie-fractie zijn bang dat dit leidt tot hogere kosten voor decentrale overheden. Zij menen dat dit niet de bedoeling kan zijn van het wetsvoorstel en vragen de regering hierop in te gaan.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen wat de gevolgen zijn van het wetsvoorstel voor bepaalde kerntaken van decentrale overheden die de nationale veiligheid aangaan, zoals het Hoogwaterbeschermingsprogramma. Hoe gaat de regering ervoor zorgen dat overheden deze belangrijke kerntaken kunnen blijven uitvoeren, ook als hierdoor de tekortnorm wordt overschreden, zo vragen deze leden.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen de regering nader in te gaan op de zorg van decentrale overheden dat in het wetsvoorstel te weinig rekening wordt gehouden met de verschillen tussen de boekhoudsystematieken die worden gehanteerd bij het rijk en de decentrale overheden (kasstelsel tegenover baten-lastenstelsel). Wat zijn de resultaten van het in de memorie van toelichting aangekondigde onderzoek om bepaalde aanpassingen te doen in het baten-lastenstelsel van decentrale overheden, zodanig dat deze beter aansluit op de ESR-systematiek, zo vragen deze leden.

De leden van de ChristenUnie-fractie constateren dat decentrale overheden naast een baten-latenadministratie ook een kasstromenadministratie moeten gaan voeren, wat leidt tot extra administratieve kosten. Zijn deze kosten ook in beeld gebracht?

De leden van de SGP-fractie ontvangen graag een analyse van de regering of de normen van de Wet HOF er niet voor zullen zorgen dat decentrale overheden eerder zullen overgaan tot het huren of leasen van kapitaalgoederen, in plaats van daar zelf in te investeren. Kan de regering aangeven of zij dit een wenselijke ontwikkeling zou vinden? Ziet de regering het risico dat daarmee de democratische controle op decentrale overheden zal verminderen?

Decentrale overheden

Voor de decentrale overheden gezamenlijk wordt een macronorm voor het EMU-saldo vastgesteld, aldus de leden van de fractie van de VVD. De regering stelt daarover in reactie op het advies van de Raad van State, dat als decentrale overheden in het bestuurlijk overleg aangeven dat bijvoorbeeld investeringen in opdracht van het Rijk ertoe leiden dat het EMU-saldo dusdanig wordt belast dat de doelen niet gehaald worden kan aan de decentrale overheden extra ruimte worden toegekend in het EMU-saldo. Hoe denkt de regering hiermee om te gaan? Het wordt hier gepresenteerd als een «kan»-bepaling, maar zou het niet eerder zo moeten zijn dat in dit betreffende geval de ruimte zal moeten worden toegekend?

In de memorie van toelichting wordt gesteld dat de ruimte die decentrale overheden wordt geboden om het EMU-saldo te belasten, uiteindelijk een politiek-bestuurlijke keuze is. Met het bestuurlijk akkoord tussen het Rijk, IPO, VNG en Unie van Waterschappen van 18 januari 2013, is deze keuze voor de jaren tot 2017 vastgelegd en is een tekortmogelijkheid voor decentrale overheden vastgelegd. Maar dat roept de vraag op hoe de invulling in de jaren erna zal zijn. In dit verband stelt de Raad voor de

Financiële verhoudingen dat het in de rede ligt om decentrale overheden een zekere marge te gunnen; hoe beoordeelt de regering deze stellingname? En hoe beoordeelt de regering in dit verband de «variant voor verdeling toegestane tekort tussen Rijk en lokale overheid», die het CPB op 10 oktober 2012 presenteerde aan het Ministerie van Financiën? In dit verband noemt de Raad voor de Financiële verhoudingen in haar advies over de Wet HOF nog een aantal oplossingsrichtingen om aan de door deze Raad geconstateerde knelpunten tegemoet te komen. Hoe beoordeelt de regering deze oplossingsrichtingen, met name: i) aparte EMU-afspraken voor bepaalde investeringsuitgaven, te compenseren door een verlaging van het EMU-tekort bij de rijksoverheid; ii) investeringsfondsconstructie met lease/huur; iii) een EMU-saldo vereffeningssysteem; en iv) aanpassing van het baten-lastensysteem?

Ten aanzien van de laatstgenoemde oplossingsrichting wordt (in box 4 in de memorie van toelichting) gesteld, dat wordt onderzocht of de vormgeving van de baten-lastensystematiek van de decentrale overheden kan worden aangepast, zodanig dat deze systematiek beter aansluit op de ERS-systematiek die gebruikt wordt voor de bepaling van het EMU-saldo en de EMU-schuld. Dit sluit aan op het advies van de Raad voor de Financiële verhoudingen om het Besluit Begroting en Verantwoording aan te passen. Wat is de stand van zaken met betrekking tot dit onderzoek?

Verwacht de regering dat de genoemde voorbeelden die leiden tot hogere afschrijvingen en daarmee meer investeringsruimte op jaarbasis haalbaar zullen zijn? Wanneer zijn de uitkomsten van dit onderzoek te verwachten? In box 4 wordt ook ingegaan op de behandeling van financiële transacties en de aankoop van gronden in enerzijds de begroting van decentrale overheden en anderzijds de EMU-systematiek. Gesteld wordt dat deze twee verschillen op macroniveau niet uitmiddelen en kunnen gaan leiden tot grote verschillen, en dat in de Wet HOF is voorzien in de mogelijkheid rekening te houden met deze verschillen. Waar doelt deze laatste opmerking op?

In de reactie van het IPO op het wetsvoorstel stellen de provincies dat zij in de komende jaren niet meer genoeg hebben aan de beschikbare EMU-tekortruimte van 0,07% BBP. Hoe beoordeelt de regering deze stellingname, ook in relatie tot macronorm voor decentrale overheden gezamenlijk? In het eerdergenoemde bestuurlijk akkoord van 18 januari 2013 wordt de ambitie neergelegd om de afgesproken tekortnorm voor deze kabinetsperiode in de jaren 2016 en 2017 te laten dalen, ligt hier een prognose aan ten grondslag op grond waarvan de regering verwacht dat de omvang van de investeringen door medeoverheden in deze jaren zal dalen?

De leden van de VVD-fractie merken op dat in het wetsvoorstel is gekozen om een macronorm voor de EMU-tekortruimte voor decentrale overheden vast te stellen. Tegelijkertijd wordt wel een individuele referentiewaarde voor iedere gemeente en provincie vastgesteld. Dit houdt in dat de macronorm voor de decentrale overheden wordt doorvertaald naar een individuele referentiewaarde voor de individuele decentrale overheden. Wat is precies de betekenis van deze waarde? Is het een vrijblijvend richtsnoer of uiteindelijk toch een verplichtende waarde? De memorie van toelichting hinkt namelijk op twee gedachten: enerzijds wordt gesteld dat bewust voor een macronorm is gekozen om te voorkomen dat de individuele referentiewaarde als een knellende norm gaan werken en wordt gewezen op de eigen verantwoordelijkheid van decentrale overheden om binnen de afgesproken macronorm voor het EMU-saldo te blijven, anderzijds wordt gewezen op de risico's als alle individuele referentiewaarden in groten getale worden overschreden. Hoe moet in dit verband de afspraak worden gezien in de «Conclusies Bestuurlijk overleg 18 januari 2013» dat het pad van de doorrekening de ambitie is voor medeoverheden en de inspanning er dan ook maximaal

op gericht moet zijn om dit pad te volgen? Hoe wordt beoordeeld of deze maximale inspanning is verricht? Speelt de individuele referentiewaarde hierbij een rol of niet?

Niet alleen bij het begin van een kabinetsperiode wordt bestuurlijk overleg gevoerd met medeoverheden, maar ook indien de vastgestelde macronorm EMU-saldo voor decentrale overheden wordt overschreden. In dat bestuurlijk overleg is ruimte voor afspraken over een collectief verbeterpad. Wordt de Kamer betrokken bij de uitkomsten en monitoring van zo'n collectief verbeterpad en zo ja, op welke wijze, zo vragen de leden van de VVD-fractie.

De regering stelt dat het sanctie-instrument bedoeld is als een ultimatum remedium en pas zal worden toegepast wanneer bestuurlijk overleg onvoldoende resultaat oplevert. Kan de regering preciezer aangeven wanneer wel en niet wordt overgegaan tot inzet van het sanctie-instrument, en wanneer er sprake is van «onvoldoende resultaat» in het bestuurlijk overleg, zo vragen de leden van de VVD-fractie. Wie beoordeelt of het overleg onvoldoende resultaat oplevert?

Ten aanzien van het sanctie-instrument is in de memorie van toelichting opgenomen dat het nog onderwerp van overleg is of een sanctie voor gemeenten en provincies op collectief dan wel individueel niveau wordt bepaald. Hoe moeten de leden van de fractie van de VVD deze bepaling lezen? Wordt hierover overlegd in het geval zich zo'n situatie voordoet en zo ja, wat zijn dan de criteria voor het besluit of een sanctie op collectief dan wel individueel niveau wordt vastgesteld? Of is bedoeld dat er nog wordt overlegd met provincies en gemeenten voorafgaand aan de inwerkingtreding van de wet?

De leden van de PvdA-fractie spreken hun steun uit voor het principe van een gelijkwaardige begrotingsinspanning van de Rijksoverheid en de medeoverheden en ondersteunen tevens de wijziging van een microtekortnorm naar een (flexibeler) macrotekortnorm voor de provincies, gemeentes of waterschappen gezamenlijk. Wel hebben deze leden nog enkele vragen ter verduidelijking aan de regering.

De leden van PvdA-fractie willen de regering allereerst vragen toe te lichten hoever naar haar mening de gelijkwaardige begrotingsinspanning van medeoverheden reikt? Daarbij mede gelet op de in sommige uitzonderlijke omstandigheden botsende vereisten van een evenwichtige begroting in baten-lastentermen en een beperkt tekort onder het kasstelsel. Kan de regering daarbij tevens ingaan op de CPB-studie van 10 oktober 2012 – «variant voor verdeling toegestane tekort tussen Rijk en lokale overheid» – waarin het CPB op basis van historische gegevens komt tot een benodigde tekortruimte van 0,3% BBP voor publieke investeringen door medeoverheden? Gaat op de langere duur de aan de lagere overheden toebedeelde ruimte niet alsnog knellen?

In de Wet HOF krijg het bestuurlijk overleg tussen het Rijk en de medeoverheden ter vaststelling van de tekortruimte een centrale rol. De gronden voor de vaststelling van de tekortruimte in het bestuurlijk overleg worden in de wettekst open gelaten. De memorie van toelichting (pagina 14 en 16) van de Wet HOF is concreter en suggereert de mogelijkheid om bij de vaststelling van de tekortnorm rekening te houden met: i) de schuldpositie van decentrale overheden, ii) de investeringsopgave voor decentrale overheden van rijkswege en iii) de aanwezige vermogens bij decentrale overheden. De leden van de PvdA-fractie willen de regering vragen hoe zij deze drie omstandigheden zal meenemen in het bestuurlijk overleg in de toekomst en tevens hoe deze het voorstel

bezieet om deze drie omstandigheden als standaardoverwegingen voor het bestuurlijk overleg in de wettekst te incorporeren?

De leden van de PvdA-fractie benadrukken het belang van het akkoord tussen het Rijk en de decentrale overheden. Naar de mening van deze leden schept dit een solide basis voor verder constructief bestuurlijk overleg in deze kabinetsperiode, waarin nog veel moeilijke problemen moeten worden opgelost.

De leden van de fractie van de PvdA stellen vast dat de beweging richting lagere tekorten van gemeenten, provincies en waterschappen coördinatie zal vergen van de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) het Interprovinciaal Overleg (IPO) en de Unie van Waterschappen (UvW). Eerder bleken deze organisaties huiverig om die rol te vervullen. Is afgesproken dat genoemde organisaties alsnog deze coördinerende rol voortvarend zullen vervullen? Is de regering het met de leden van de PvdA-fractie eens dat die coördinerende rol des te belangrijker is nu de regering heeft aangekondigd van sancties af te zien in geval de tekortnorm onverhoopt wordt overschreden?

De leden van de PvdA-fractie willen tevens aandacht vragen voor de verdeling van de tekortnorm tussen de decentrale overheden onderling. Staat de verdeling van de tekortnorm onwrikbaar vast of kan bij bestuurlijk overleg ook worden besloten tot een andere verdeling tussen de provincies, gemeentes en waterschappen? Dit zodat decentrale overheden met een relatief zware investeringsopgave in een bepaalde periode additionele ruimte kunnen krijgen binnen een vastgesteld plafond? In dat licht willen de leden van de PvdA-fractie specifiek vragen naar de situatie van de waterschappen, waarvan sommigen ambitieuze investeringsplannen hebben. Kan de regering inzichtelijk maken wat het beslag op de tekortruimte van de waterschappen in de afgelopen periode feitelijk is geweest en kan de regering daarbij tevens ingaan op de impact van de Wet HOF op de toekomstige investeringsruimte van de waterschappen, dit mede tegen de achtergrond van het rapport van de Deltacommissie (Commissie Veerman)?

De Wet HOF introduceert voor decentrale overheden de nieuwe begrotingssystematiek van het kasstelsel die contrasteert met de huidige systematiek van het baten-lastenstelsel. De leden van de PvdA-fractie willen de regering vragen hoe de regering tegen het naast elkaar bestaan van beide systemen aankijkt? Hoe is de regering voornemens de administratieve lasten voor medeoverheden zoveel mogelijk te beperken en wordt een aanpassing van de baten-lasten systematiek op termijn overwogen?

Buitensporige tekorten en schulden bij Nederlandse lokale overheden zijn op macroniveau niet aan de orde en ook recentelijk niet aan de orde geweest. Kan de regering aangeven welk probleem van Nederlandse lokale overheden er wordt opgelost, door het SGP-keurslijf en het bijbehorende beheersingsinstrumentarium aan hen op te dringen middels de Wet Hof, zo vragen de leden van de fractie van de PVV. De Raad van State vraagt zich in dit verband af wat de toegevoegde waarde is van het toezichtinstrumentarium. Kan worden aangegeven of en zo ja wat de naleving van alle instrumenten van de Wet HOF, de lokale overheden additioneel gaat kosten in termen van geld en personeelsbelasting?

Er wordt nog onderzocht of de vormgeving van het baten-lastenstelsel kan worden aangepast om de systematiek beter te laten aansluiten op de systematiek voor de bepaling van het EMU-saldo, zo vervolgen de leden van de PVV-fractie. Hierbij worden enkele suggesties gedaan. Wordt er in

dit verband ook overwogen om investeringsuitgaven van lokale overheden, mits gefinancierd uit eigen reserves, in het geheel niet relevant voor het EMU-saldo te verklaren? (waarom moet Europa bepalen wanneer wij ons spaargeld willen opmaken?).

De leden van de SP-fractie constateren dat er al veel regels zijn gericht op het voorkomen van te grote tekorten bij decentrale overheden. Kan worden aangegeven waarop het inzicht is gebaseerd dat deze onvoldoende zijn en er voor is gekozen niet correctief, zoals nu in de regel het geval is, maar al preventief bij decentrale overheden de uitgaven in te gaan perken?

De regering maakt voor de rijksbegroting gebruik van bepaalde signaalwaarden. Waarom is er voor gekozen om bij decentrale overheden niet te werken met signaalwaarden maar met harde normen die via sancties kunnen worden gehandhaafd, vragen de leden van de SP-fractie zich af.

De decentrale overheden is een EMU-onderzoek toegezegd, zo constateren de leden van de SP-fractie. Graag vernemen ze wat de opzet van dat onderzoek is en wat eventuele uitkomsten en daaraan gekoppelde gevolgen kunnen zijn van het onderzoek.

De leden van de SP-fractie zouden graag iets meer uitleg willen over waarom de regering de wet Naleving Europese regelgeving publieke entiteiten niet geschikt acht voor bepaalde doelen die met deze wet worden beoogd.

De leden van de SP-fractie constateren dat er terecht is afgezien van het opleggen van een micronorm. Tegelijkertijd noodzaakt dit wel decentrale overheden om onderling af te spreken hoe de EMU-norm die voor hen geldt te handhaven. De leden van de SP-fractie vragen zich af hoe zij de effectiviteit van de Wet HOF en de gevolgen daarvan kunnen beoordelen zonder dat duidelijk is hoe decentrale overheden straks omgaan met de door deze wet opgelegde collectieve verantwoordelijkheid. Daarbij vragen ze zich af of de gegevens die worden verzameld straks kunnen gebruikt om een norm per gemeente te kunnen hanteren. Hoe voorkomt de regering daarbij dat niet alsnog de facto een micronorm ontstaat met alle bijbehorende negatieve effecten. Daarnaast vragen deze leden zich af waarom er gekozen is om vervolgens per decentrale overheid normen vast te stellen en niet alle decentrale overheden collectief?

Kan de regering uitleggen waarom het er niet voor heeft gekozen om het baten-en-lastenstelsel als uitgangspunt te nemen bij het handhaven van de EMU-norm voor decentrale overheden en vervolgens daar ook in de EU steun voor te verzamelen, vragen de leden van de SP-fractie zich af. Kan vervolgens worden aangegeven hoe in andere landen hiermee wordt omgegaan?

De leden van de CDA-fractie begrijpen dat er een link ligt met de decentrale overheden, omdat zij natuurlijk verantwoordelijkheid dragen voor een deel van het EMU-saldo. Er blijft onverminderd sprake van een maximaal tekort van 0,5% van het BBP. De leden erkennen dus nadrukkelijk dat er al een verantwoordelijkheid ligt bij decentrale overheden om te zorgen voor een sluitende begroting. Toch zijn de leden van de fractie van het CDA er nog niet van overtuigd dat dit deel van het wetsvoorstel in de huidige zin ook echt noodzakelijk is. Zo liggen er vanuit Europa slechts een tweetal vereisten. Dit betreft artikel 6c van de richtlijn begrotingskaders waarin wordt gesteld dat nationale begrotingsregels informatie dienen te bevatten over de gevolgen wanneer deze niet worden nageleefd. Daarnaast wordt verwezen naar artikel 12 en 13 van dezelfde

richtlijn waarin wordt gesteld «dat lidstaten er op toe dienen te zien dat alle maatregelen ... ook consequent worden toegepast op medeoverheden. Hiertoe dienen er passende coördinatiemechanismen te worden vastgesteld tussen alle lagen van de overheid». De leden van de CDA-fractie vragen zich af of het niet zo is dat in de huidige situatie al voldaan wordt aan deze artikelen. Dit zou betekenen dat dit deel van het wetsvoorstel eigenlijk geen toegevoegde waarde biedt en feitelijk overbodig is. Graag een uitgebreide toelichting hierop door de regering.

Aangegeven wordt dat «in de richtlijn minimumeisen nationale begrotingsraamwerken is opgenomen dat lidstaten kwantitatieve budgettaire doelstellingen moeten hanteren die ervoor zorgen dat de gehele sector is geëncouraged». De leden van de CDA-fractie vragen zich af in welk artikel dit is? In hoeverre wordt hier in de huidige situatie al niet aan voldaan?

Ook wordt gesteld dat de op dit moment geldende tekortnorm voor decentrale overheden van 0,5% geen verbeternorm is en daarom niet afdoende is om aan de Europese begrotingsafspraken te voldoen. Ook zouden sancties niet voorkomen kunnen worden. De leden van de fractie van het CDA tasten hier in het duister. Wat is een verbeternorm? Waarom wordt niet voldaan aan Europese begrotingsafspraken? De leden van de CDA-fractie zijn van mening dat de argumentatie hiertoe ontoereikend is.

Er is bovendien al sprake van een wettelijke verplichting voor decentrale overheden om een sluitende begroting te hebben. Waarom dan toch deze wetgeving? Welk probleem wordt hier opgelost? En worden hiermee niet veel meer nieuwe problemen mee gecreëerd?

Er wordt een drietal aanscherpingen voorgesteld door de regering. Ten eerste de gelijkwaardige inspanning. Terecht wordt in de memorie van toelichting op pagina 14 opgemerkt dat het onverstandig is om de Europese afspraken een-op-een door te vertalen. Dit is te mechanisch en doet onvoldoende recht aan de specifieke omstandigheden. Een van de belangrijkste problemen betreft een verschil in waardering van het saldo, namelijk het verschil tussen het baten-lastenstelsel dat de decentrale overheden voeren en het Europees Systeem van Rekeningen (ESR) waarmee het EMU-saldo wordt bepaald. Om deze gelijk te trekken ontstaat een enorme complexiteit. Concreet leidt dit er bovendien toe dat investeringen door decentrale overheden mogelijk onder druk komen te staan, omdat volgens de ESR-systematiek direct het volledige investeringsbedrag moet worden afgeschreven. De leden van de CDA-fractie vragen zich af of er geen eenvoudiger oplossing denkbaar is die niet ten koste gaat van de investeringsruimte van de decentrale overheden.

Dan het beheersingsmechanisme. De leden van de CDA-fractie zijn het eens met de regering dat een macronorm verstandiger zou zijn dan een micronorm. Het zou ondoenlijk zijn om per gemeente, waterschap en provincie afzonderlijk de zaak te moeten reguleren. Bij bepaling van de naleving van de macronorm kan het bestuurlijk een belangrijke rol blijven spelen. De leden van de CDA-fractie zijn van mening dat de verantwoordelijkheid voor naleving zoveel mogelijk bij de decentrale overheden moet liggen.

Omdat het begrotingsbeleid van de decentrale overheden niet direct onder invloed van de minister van Financiën valt, wordt in het nieuwe wetsvoorstel een sanctie ingesteld. De leden van de fractie van het CDA vinden dit niet wenselijk. Dit gaat sterk in tegen de bestaande traditie voor wat betreft de bestuurlijke verhoudingen. Tevens is het de vraag of dit wel een proportioneel instrument is. Bovendien geldt dat een eventuele

sanctie, middels een korting op een uitkering uit het gemeente -of provinciefonds, de zaak alleen maar lastiger maakt voor de decentrale overheden. Het is dus de vraag of een dergelijke sanctie wel effectief is. De leden van de CDA-fractie willen de regering dan ook verzoeken om af te zien van deze sanctie.

Dan de monitoring van het begrotingsbeleid van decentrale overheden. De leden van de CDA-fractie erkennen dat dit van groot belang is. Bovendien volgt een goede monitoring inderdaad ook uit de Europese afspraken. Zij juichen het toe dat er voor een deel van de gemeenten, met minder dan twintigduizend inwoners, de administratieve lasten worden verlicht. Tegelijkertijd worden de overige gemeenten, door de inperking van de hersteltermijn van twintig naar tien werkdagen, wel geraakt. Kan de regering aangeven wat de gevolgen hiervan in de praktijk naar verwachting zullen zijn? Wanneer is er overigens sprake van voldoende kwaliteit? Hoe verloopt dit proces nu?

Kan de regering aan de leden van de CDA-fractie bevestigen dat zowel decentrale overheden met reserves als decentrale overheden die – wegens het ontbreken van vermogen – investeringen uit afschrijvingen financieren een EMU-tekort in een bepaald jaar kunnen hebben? Kan de regering haar reactie geven op het artikel in B&G van november/december 2012 met als titel: «Geef gemeenten EMU-tekortruimte?

De leden van de fractie van het CDA zouden graag willen weten wat de regering kan zeggen over de specifieke problematiek van provincies die hun aandelen in energiebedrijven hebben verkocht en de opbrengsten willen investeren in versterking van de economische structuur (infra, duurzame energie), maar hierin mogelijk beperkt worden door de EMU-tekortnorm.

Deelt de regering de inschatting van de leden van de CDA-fractie, dat met een baten-lastenstelsel altijd een bepaalde tekortruimte nodig is voor vervangings- en uitbreidingsinvesteringen, zeker als er sprake is van groei en ontwikkeling? De stelling dat er op de schaal van decentrale overheden gezamenlijk een ideaalcomplex zou bestaan van investeringen en afschrijvingen die elkaar in evenwicht houden, lijkt dan ook moeilijk houdbaar. Daarvoor zijn volgens de leden van de fractie van het CDA de schommelingen in lokale investeringen toch echt te groot. Toepassing van de EMU-norm op lokale investeringen zou dan ook een bureaucratisch afstemmingsmechanisme vergen om jaarlijks onderling de beschikbare investeringsruimte te verdelen. De leden van de CDA-fractie vinden dat niet wenselijk. Is de EMU-norm dus wel de meest geschikte methode om de financiële soliditeit van lokale en regionale bestuursniveau te beoordelen?

De leden van de CDA-fractie vragen zich af hoe het nieuwe Nederlandse systeem van inperken van beslisruimte van decentrale overheden over investeringen zich naar het oordeel van de Commissie tot het uitgangspunt dat decentrale overheden in beginsel autonoom zijn en politieke keuzes moeten kunnen maken ten aanzien van lokale en regionale voorzieningen verhoudt. Bestaat er geen Europees handvest waarin gewezen wordt op het belang van decentralisatie, zelfbestuur, etc.?

De leden van de CDA-fractie hebben begrepen dat volgens de VNG, het IPO en de Unie van Waterschappen het bedrag aan gemiste investeringen zelfs kan oplopen tot 11 miljard euro over de gehele kabinetsperiode. Hoe kijkt de regering tegen dit getal aan? Wat zijn volgens de regering de specifieke effecten op de investeringen van de invoering van de Wet HOF?

In hoeverre is er rekening gehouden met de samenhang van het algehele economisch beleid, bijvoorbeeld?

In de Memorie van Toelichting wordt verwezen naar het onderzoek naar het EMU-tekort van decentrale overheden, zoals toegezegd in de bestuursafspraken 2011–2015. Kan de regering dit onderzoek aan de Kamer doen toekomen, voorafgaand aan de parlementaire behandeling van dit wetsvoorstel, vragen de leden van de fractie van D66?

De leden van de D66-fractie constateren dat er een spanning bestaat tussen het baten-lastenstelsel van decentrale overheden en het EMU-stelsel dat op transactiebasis werkt. In hun adviezen stellen de vertegenwoordigers van decentrale overheden dat het baten-lastenstelsel vrijwel per definitie tot een EMU-tekort leidt. Deelt de regering deze visie van de decentrale overheden? Kan de regering uiteenzetten of het mogelijk is dat decentrale overheden structureel een EMU-tekort hebben, maar toch structureel financieel gezond zijn? Kan de regering toelichten wat de oorzaak is van de omslag rond het jaar 2000 van een positief EMU-saldo naar een negatief EMU-saldo van decentrale overheden? En kan de regering de Tweede Kamer informeren over de stand van zaken van het onderzoek naar de aanpassing van de vormgeving van het baten-lastenstelsel?

De leden van de D66-fractie constateren dat de regering bewust gekozen heeft om geen vaste tekortruimte voor medeoverheden in de wet op te nemen. Dit terwijl decentrale overheden circa twee derde van de publieke investeringsuitgaven voor hun rekening nemen. Tevens hebben decentrale overheden de beschikking over aanzienlijke vermogens. Ook aanwending van deze vermogens heeft een negatief effect op het EMU-saldo. De leden van de D66-fractie vragen de regering om toe te lichten waarom er onder deze condities geen structurele tekortruimte voor medeoverheden in de wet is opgenomen.

De leden van de D66-fractie constateren dat het wetsvoorstel niets regelt over de wijze waarop het saldopad door de minister van Financiën wordt vastgesteld. Kan de regering toelichten op welk moment en voor welke periode het saldopad wordt vastgesteld? Hoe lang is de periode tussen vaststellen van het saldopad en het eerste jaar van het saldopad? De leden van de D66-fractie zijn van mening dat het vaststellen van de tekortnorm in feite betekent dat er een besluit wordt genomen over de hoeveelheid geld die de Rijksoverheid mag uitgeven, versus de hoeveelheid geld die decentrale overheden mogen uitgeven. De leden van de D66-fractie zijn van mening, dat dit besluit van een dusdanig groot belang is, dat dit instemming van de Tweede Kamer behoeft, middels gecontroleerde delegatie, bijvoorbeeld via een voorhangprocedure. Kan de regering toelichten waarom hier niet voor gekozen is? Is de regering alsnog bereid een gecontroleerde delegatiebepaling in het wetsvoorstel op te nemen?

De leden van de D66-fractie constateren dat decentrale overheden een sanctie opgelegd kunnen krijgen indien collectief de macronorm voor het EMU-saldo wordt overschreden. Decentrale overheden kunnen ook een sanctie krijgen, indien Nederland geen sanctie krijgt van de Europese Commissie. De leden van de D66-fractie zien niet in waarom medeoverheden een boete moeten kunnen krijgen, als Nederland geen boete krijgt. Kan de regering toelichten waarom zij dit wel nodig acht?

De leden van de D66-fractie constateren dat in het wetsvoorstel een korting op de algemene uitkering van het gemeente- en provinciefonds de mogelijke sanctie is. Zij beschouwen dit als een collectieve boete,

aangezien de verdeelsystematiek van het gemeente- en provinciefonds geen mogelijkheden kent om een korting aan individuele gemeenten of provincies op te leggen. In de memorie van toelichting wordt echter onduidelijkheid gezaaid of de sanctie voor gemeenten en provincies op collectief of individueel niveau wordt opgelegd. Dit is nog onderwerp van overleg. Kan de regering de Kamer informeren over de uitkomsten van dit overleg en op welke wijze het wetsvoorstel eventueel wordt aangepast?

De leden van de D66-fractie beschouwen een collectieve boete als ongewenst, omdat daarmee decentrale overheden die niet bijdragen aan het EMU-tekort ten onrechte gestraft worden. Kan de regering toelichten waarom zij heeft gekozen voor een collectieve boete voor gemeenten en provincies? En kan de regering de mogelijkheden uiteenzetten voor individuele sancties voor gemeenten en provincies, bijvoorbeeld op basis van een meerjarig gemiddeld, individueel EMU-saldo, zodat incidentele investeringsuitgaven niet direct tot een sanctie leiden?

De leden van de D66-fractie constateren dat aan waterschappen wel individuele sancties kunnen worden opgelegd. Daarmee worden gemeenten en provincies anders behandeld dan waterschappen. Kan de regering toelichten waarom zij deze ongelijke behandeling aanvaardbaar acht? Verder kunnen waterschappen een boete opgelegd krijgen, in plaats van een korting op een fonds. Ook daardoor ontstaat een ongelijke behandeling van gemeenten en provincies versus waterschappen. Kan de regering toelichten waarom er bij de gemeenten en provincies niet gekozen is voor een boete als sanctie?

De leden van de D66-fractie constateren dat de waterschappen die hebben bijgedragen aan de overschrijding van de EMU-tekortnorm, wel op individueel niveau een sanctie krijgen. Een waterschap dat een incidentele, grote investering doet in een jaar waarin de medeoverheden de tekortnorm collectief overschrijden, kan daardoor beboet worden, terwijl een waterschap dat diezelfde investering doet in een jaar waarin de macronorm niet overschreden wordt, niet beboet wordt. Daarmee wordt de kans op een boete voor een waterschap afhankelijk van toeval. Kan de regering uiteenzetten op welke wijze dit wordt ondervangen?

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen de regering welke alternatieven voor een macronorm voor decentrale overheden serieus zijn overwogen waarmee ook kan worden voldaan aan de Europese verplichtingen die ten grondslag liggen aan dit wetsvoorstel. Zo ja, welke alternatieven? Zo nee, waarom niet? Genoemde leden vragen de regering hierbij nader en uitgebreid in te gaan op de voor- en nadelen van de vijf alternatieven die de Raad voor de Financiële verhoudingen heeft aangedragen in haar advies van 19 maart 2012. Zij vragen ook om hierbij in te gaan op de vraag of deze alternatieven conform Europese regelgeving zijn. Deze leden vragen voorts of en hoe adviezen van de koepels van decentrale overheden in de consultatieronde zijn meegenomen in dit wetsvoorstel.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen de regering waarom ervoor is gekozen om bepaalde afspraken niet in het wetsvoorstel op te nemen maar op een andere manier te regelen. Zij doelen hierbij onder andere op het hanteren van een saldopad en het niet toepassen van het sanctiemechanisme gedurende deze kabinetsperiode. Daarnaast vragen de genoemde leden hoe de constatering dat de meer gedetailleerde regels kunnen verschillen per kabinetsperiode zich verhoudt tot de systematiek van het baten-lastenstelsel, waarbij decentrale overheden voor meerdere jaren financiële plannen maken en zij dus gebaat zijn bij duidelijkheid over de begrotingsregels voor meerdere jaren.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen de regering het begrip «gelijkwaardige inspanning» nader te onderbouwen. Genoemde leden vragen in het bijzonder of hierbij ook rekening wordt gehouden met de inspanningen die decentrale overheden plegen om hun schuldpositie te verbeteren en de uitgaven te beteugelen, of dat puur en alleen wordt gekeken naar de macronorm voor het EMU-saldo.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of de decentrale overheden ook ruimte krijgen om op regionaal niveau flexibiliteit in te bouwen ten aanzien van het voldoen aan de macronorm. Met andere woorden, is het mogelijk voor decentrale overheden om te «levelen»/middelen waarbij zij ervoor zorgen dat de macronorm wordt gehaald maar individuele overheden hun individuele norm mogen overschrijden indien andere overheden deze overschrijding compenseren?

De leden van de ChristenUnie-fractie lezen dat in de plaats van micronormering is gekozen voor een systeem van individuele referentiewaarden, waarmee iedere individuele decentrale overheid te maken krijgt. Deze leden vragen wat de verschillen zijn tussen beide systematieken. Genoemde leden vragen ook waarom ervoor is gekozen om de individuele referentiewaarden van decentrale overheden door het rijk te laten bepalen?

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben hun bedenkingen bij de introductie van een nieuw toezicht- en sanctiemechanisme voor het rijk ten opzichte van de decentrale overheden. De comptabiliteitsvoorschriften uit de Provinciewet en de Gemeentewet, alsmede voorschriften uit de Wet Financiering decentrale overheden bieden al bestuurlijke coördinatie-mechanismen. Naast de mogelijkheid van bestuurlijk overleg bestaat er in ieder geval voor gemeenten al een beheersingsinstrumentarium, via het provinciaal begrotingstoezicht. Is ook overwogen met het toezicht- en sanctiemechanisme meer aan te sluiten bij het bestaande instrumentarium, waarbij toezicht op gemeenten bij de provincies blijft, zo vragen de genoemde leden.

De leden van de ChristenUnie-fractie constateren dat het wetsvoorstel een bepaling bevat dat het rijk de decentrale overheden zelfstandig een sanctie kan opleggen bij overschrijding van de macronorm zonder dat de Europese norm wordt overschreden. Dit lijkt deze leden een zeer onbillijke maatregel. Zij vragen de regering om deze maatregel te heroverwegen en nader toe te lichten waarom deze bepaling in het wetsvoorstel is opgenomen.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen de regering nader te onderbouwen waarom er bij de onderhandelingen met decentrale overheden niet voor is gekozen om het sanctie-instrument helemaal uit het wetsvoorstel te schrappen, nu wel is besloten dat de komende kabinetsperiode geen sancties zullen worden toegepast. Is de regering met deze leden van mening dat deze afspraak onvoldoende zekerheden biedt voor decentrale overheden?

De leden van de ChristenUnie-fractie lezen in de memorie van toelichting: «Of de sanctie voor de gemeenten en provincies op collectief dan wel individueel niveau wordt bepaald, is onderwerp van overleg». Kan de regering aangeven wat hiermee bedoeld wordt, zo vragen deze leden.

De leden van de ChristenUnie-fractie constateren dat de minister van Financiën kan besluiten niet in te stemmen met het voornemen van een decentrale overheid tot het aantrekken van een lening op het moment dat hij van mening is dat deze overheid geen evenredige inspanning levert

om het EMU-saldo te beheersen. Genoemde leden vinden dit een zeer ingrijpende maatregel die de autonomie van de decentrale overheid inperkt. Zij vragen ook aandacht voor de negatieve effecten van deze bepaling, wanneer een overheid reeds verplichtingen jegens derden is aangegaan die een lening noodzakelijk maken. Hoe zal de regering met een dergelijke situatie omgaan, zo vragen deze leden.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen de regering hoe zij ervoor denkt te zorgen dat decentrale overheden in de praktijk samen gaan realiseren dat het collectieve tekort (macronorm) onder de 0,5% blijft. Zij lezen dat het rijk hiervoor de benodigde informatie aan de decentrale overheden verschaffen. De koepels van decentrale overheden hebben aangegeven dat zij niet bereid zijn om het bewaken van de macronorm op zich te nemen. Kan de regering toelichten hoe zij het bewaken van de macronorm in de praktijk voor zich ziet en hoe het rijk op tijd over de benodigde informatie denkt te gaan beschikken?

De leden van de ChristenUnie-fractie lezen in het advies van de Raad van State dat de Raad pleit voor een alternatief voor de gang naar de rechter om geschillen tussen rijk en decentrale overheden te beslechten. Heeft de regering reeds gekeken naar alternatieven en zo ja, wat is de hierbij de stand van zaken, zo vragen genoemde leden.

De leden van de GroenLinks-fractie maken zich zorgen over de vormgeving van de wet in relatie tot het belang van gebiedsontwikkeling. Groeisteden, hebben de komende jaren een enorme opgave wat betreft de bouw van woningen voor nieuwe stedelingen. Amsterdam bijvoorbeeld, groeit jaarlijks met zo'n 10.000 inwoners. Groeigemeenten zullen de komende jaren aan gebiedsontwikkeling moeten blijven doen. Dit heeft vanzelfsprekend ook een economisch belang. De Wet HOF belemmert echter de mogelijkheden tot gebiedsontwikkeling volgens de leden van de fractie van GroenLinks. Immers gaat gebiedsontwikkeling altijd gepaard met grote voorfinanciering. Hoe ziet de minister dit? Hoe wil hij deze mogelijkheid blijven borgen met dergelijke strikte kasvereisten? Erkent de minister dat hier goed naar gekeken moet worden? En dat dit wellicht ook van belang is te wegen bij «het verdelen» van de toegestane (en in de tijd dalende) kasoverschrijding?

De leden van de SGP-fractie constateren dat op 24 en 25 maart 2011 in Europees verband besloten is de vereisten uit het SGP te laten verankeren in nationale wetgeving. Daarbij wordt vermeld dat het de deelnemende lidstaten vrij staat te kiezen van welk nationaal rechtsinstrument gebruik wordt gemaakt, zolang dat instrument bindend en duurzaam genoeg is. Ook staat de vorm waarin het voorschrift gegoten wordt vrij. De leden van de SGP-fractie begrijpen in dit verband dat er een wetsvoorstel ontwikkeld is voor de nationale overheid, aangezien de nationale regels inzake het trendmatige begrotingsbeleid op dit moment geen wettelijke grondslag hebben. Deze leden constateren in dit verband echter met de Raad van State dat de begrotingsdiscipline van decentrale overheden al is vastgelegd in veel bestaande wet- en regelgeving. Kan de regering nader beargumenteren in hoeverre de al bestaande instrumenten, wettelijke kaders voor de financiën van decentrale overheden en het toezicht daarop al voldoende grondslag zouden kunnen bieden om te kunnen voldoen aan de Europeesrechtelijke verplichtingen? Kan de regering haar antwoord uitsplitsen naar de mogelijkheden die de Gemeentewet, de Provinciewet, de Waterschapswet en de Wet financiering decentrale overheden hiervoor op dit moment al bieden? Welke lacunes zitten er volgens de regering in deze wetten, waarvoor het onderhavige wetsvoorstel alsnog noodzakelijk zou zijn voor decentrale overheden?

De leden van de SGP-fractie zouden graag een toelichting ontvangen waarom er niet is gekozen voor alternatieve coördinatiemechanismen voor decentrale overheden die ook binnen de Europese regels passen. Kan de regering inzicht geven in de EU-lidstaten waar decentrale overheden ook werken met een (variant op het) baten-lastenstelsel? Kan de regering een overzicht geven hoe andere EU-lidstaten hiermee omgaan bij de vertaling van de afspraken naar decentrale overheden? In hoeverre is er bij andere lidstaten sprake van een macronorm voor het EMU-saldo van de decentrale overheden?

De leden van de SGP-fractie vragen of de regering inzicht kan geven in de resultaten van het onderzoek, dat op pagina 15 van de memorie van toelichting bij de Wet HOF is aangekondigd, om bepaalde aanpassingen te doen in het baten-lastenstelsel van decentrale overheden, zodanig dat deze beter aansluit op de ESR-systematiek. Zijn de resultaten van dit onderzoek reeds in een bestuurlijk overleg met de decentrale overheden gesproken? Zo ja, welke besluiten heeft de regering genomen om het baten-lastenstelsel van de decentrale overheden beter te laten aansluiten op de ESR-systematiek?

In het wetsvoorstel is opgenomen dat decentrale overheden een gelijkwaardige inspanningsplicht hebben ten aanzien van de Europese doelstellingen met betrekking tot de overheidsfinanciën. Wat hieronder verstaan wordt, wordt in het wetsvoorstel niet nader uitgewerkt, maar moet volgens de regering duidelijk worden tijdens een bestuurlijk overleg. Kan de regering de leden van de SGP-fractie haar visie geven op wat zij ziet als een gelijkwaardige inspanningsverplichting? Is de regering het met de leden van de SGP-fractie eens dat een gelijkwaardige inspanningsverplichting een gelijkwaardige onderhandelingspositie vooronderstelt? Hoe kijkt de regering in dit verband aan tegen het door deze leden ingediende amendement¹ waarin de gelijkwaardige verhouding tussen de rijksoverheid en de decentrale overheden bevestigd wordt door te regelen dat met de betrokken overheden een bestuursakkoord wordt gesloten voor het vaststellen van wat als een gelijkwaardige inspanning van de decentrale overheden wordt aangemerkt?

De leden van de SGP-fractie constateren dat de regering het verzoek van decentrale overheden om een vaste ruimte te krijgen voor een EMU-tekort niet overneemt. De regering voert hiervoor als argument aan dat de decentrale overheden jarenlang een positief EMU-saldo hebben gecombineerd met een sluitende begroting op basis van de baten/lastensystematiek. Bij de bestudering van figuur 1 uit paragraaf 3 valt de leden van de SGP-fractie echter op dat dit slechts het geval was tot 1999. Kan de regering de achterliggende oorzaken ervan beschrijven dat na deze periode geen overschot meer bereikt is? Ligt het in de lijn der verwachting dat het tekort van decentrale gemeenten de komende jaren wordt omgezet in een overschot? Heeft het huidige tekort ook te maken met de verschuiving van investeringen van de rijksoverheid naar decentrale overheden? Kan de regering aangeven of het feit dat het overgrote deel van de overheidsinvesteringen wordt gedaan door decentrale overheden een reden kan zijn om in de Wet HOF te erkennen dat decentrale overheden een structurele tekortruimte ten behoeve van investeringsruimte nodig hebben?

Een belangrijk verschil is dat bij het begrotingssaldo van de decentrale overheden (door de batenlastensystematiek) het moment van gebruik bepalend is voor het jaar waarop de begroting wordt belast, terwijl voor de bepaling van het EMU-saldo het transactiemoment bepalend is. De

¹ Amendement Dijkgraaf-Bisschop Kamerstuk 33 416, nr. 6.

leden van de SGP-fractie vrezen dat de wet HOF door dit boekhoudkundige verschil voor decentrale overheden een enorme administratieve en bestuurlijke lastendruk met zich mee brengt en dat een strikte vertaling van de normen uit de Wet HOF een rem kan zetten op de beoogde investeringen van decentrale overheden. Kan de regering aangeven of zij deze zorgen herkent en hoe deze ongewenste ontwikkeling voorkomen kan worden? Hoe ziet de regering de afstemming tussen de verschillende individuele decentrale overheden over de beoogde investeringen concreet in de praktijk voor zich zonder grote administratieve lasten?

In een eerdere discussie naar aanleiding van de motie-Mastwijk², heeft de regering de voor- en nadelen van een integrale invoering van het BLS in beeld gebracht³. De leden van de SGP-fractie vragen de regering op de volgende tekst uit deze brief te reageren in de context van het onderhavige wetsvoorstel:

«In een BLS blijft het nodig om schaduwadministraties van kascijfers (o.a. kasstroomoverzichten) bij te houden. Dit is niet alleen voor monitoring en rapportages over de budgettaire kernvariabelen. Ook is en blijft inzicht nodig hoeveel geld er opgehaald moet worden op de geld- en kapitaalmarkt door het Agentschap van Financiën ter financiering van het feitelijk financieringstekort van het Rijk. Voor het verificatieproces door de Europese Commissie van de EMU-cijfers van de lidstaten is beschikbaarheid van kascijfers over de overheidsfinanciën wenselijk. De kwestie van de Griekse statistieken heeft belang kascijfers bevestigd.

Decentrale overheden

Voorts is het nuttig om ervaringen bij het onderdeel decentrale overheden in de rapportages in ogenschouw te nemen. De decentrale overheden hanteren in hun begrotingen een BLS. De ervaring tot nu toe is dat rapporteren (en overigens ook monitoren) op kwartaal en jaarbasis over het EMU-saldo op basis van de beschikbare bls-informatie van de decentrale overheden complex is. Transformatie van bls-cijfers van decentrale overheden naar cijfers conform ESR 1995 vergt specifieke kennis. Deze is beperkt aanwezig bij decentrale overheden.»

Kan de regering aangeven of decentrale overheden in het kader van dit wetsvoorstel een dubbele boekhouding moeten bijhouden? Kan de regering ingaan op de huidige ervaringen bij decentrale overheden dat de cijfers die uit een baten-lastenstelsel worden omgezet in EMU-termen beperkt betrouwbaar zijn? Is de specifieke kennis die nodig is voor de transformatie van BLS-cijfers van decentrale overheden naar cijfers conform ESR nu wel aanwezig bij decentrale overheden?

De regering gaat ervan uit dat de investeringen en besparingen van individuele decentrale overheden zich in een jaar op macroniveau zullen uitmiddelen. Maar kan de regering de leden van de SGP-fractie toelichten hoe wordt omgegaan met situaties waarin er grootschalige, eenmalige investeringen gedaan moeten worden door meerdere individuele decentrale overheden tegelijkertijd? Erkent de regering dat kleine bestuurlijke eenheden, zoals provincies en waterschappen, gevoeliger zijn voor schommelingen in de tijd en dat het voor hen moeilijker is om de investeringen uit te middelen over de jaren? Wat gebeurt er bijvoorbeeld als veel verschillende provincies tegelijkertijd in jaar x veel investeringen moeten doen en daardoor de macronorm overschrijden? Erkent de regering dat het – zeker bij grote investeringsprojecten die heel gemak-

² Kamerstuk 31 865, nr. 3.

³ Kamerstuk 31 865 nr. 24.

kelijk vertraging op kunnen lopen – lastig is voor decentrale overheden om te sturen op het jaar waarin investeringen gedaan worden, waardoor in het ene jaar een overschot, en in het daarop volgende jaar een groter tekort wordt gerealiseerd? Hoe gaat de regering hier mee om?

De leden van de SGP-fractie vragen zich af waarom de regering ervoor heeft gekozen om in het wetsvoorstel de mogelijkheid op te nemen een sanctie aan decentrale overheden op te leggen, zonder dat er sprake is van een EU-boete als gevolg van een Europeesrechtelijke verplichting. Is het risico dat een door de Europese Commissie opgelegde boete doorgeschoven wordt naar decentrale overheden, al niet voldoende stimulant voor decentrale overheden om zich aan de gemaakte afspraken te houden? Hoe verhoudt zich het opleggen van een Nederlandse sanctie met de verhouding tussen het Rijk en de decentrale overheden, die niet is gebaseerd op hiërarchie, maar gelijkwaardigheid? Zijn de bestaande wettelijke instrumenten om in te grijpen als afspraken niet nagekomen worden, niet afdoende? Waarom is gekozen voor een boete die maximaal de hoogte van de overschrijding bedraagt? Is dat niet veel te hoog? Ziet de regering mogelijkheden om – zoals de RvFV adviseert – de afspraken beter wettelijk te borgen, om daarmee onnodige sancties te voorkomen?

Reactie op binnengekomen adviezen

De leden van de SGP-fractie vragen of de regering kan ingaan op de analyse van de Raad voor de Financiële verhoudingen dat de aanwending van beschikbare vermogens voor investeringen door decentrale overheden knelpunten oplevert, doordat het EMU-saldo daardoor in negatieve zin beïnvloedt wordt? Vindt de regering dat een onbedoeld effect, omdat hierbij van een toename van de schuld geen sprake is? Hoe reageert de regering op de stelling van de Raad dat de Wet HOF daarmee niet alleen een zware hypotheek op decentralisaties met een investeringskarakter legt, maar ook op initiatieven ter stimulering van de lokale en regionale economie? Kan de regering ingaan op de berekeningen van de VNG, het IPO en de Unie van Waterschappen dat vanaf 2013 ongeveer 900 miljoen euro per jaar aan investeringen niet door kan gaan? Op welke manier denkt de regering deze negatieve effecten of de investeringsruimte van decentrale overheden te beperken danwel te voorkomen?

Kan de regering in dit verband concreet ingaan op de volgende oplossingsrichtingen die de Raad voor de Financiële verhoudingen heeft aangedragen, vragen de leden van de SGP-fractie? 1) Aparte EMU-afspraken voor bepaalde investeringsuitgaven, 2) Aanpassing van de EMU-normen voor decentrale overheden, 3) een EMU-saldo vereffeningsstelsel, 4) aanpassing van het baten-lastensysteem, 5) een meerjarig EMU-saldo voor decentrale overheden en 6) het instellen van een schuldenplafond. Kan de regering per variant aangeven of ze conform de Europese regelgeving zijn? Wat zijn de voor- en nadelen van de afzonderlijke varianten?

Relatie met onderhandelaarsakkoord

De leden van de CDA-fractie vragen zich af wat de gevolgen van het onlangs gesloten financieel akkoord zijn voor de Wet HOF zoals die nu voorligt. Wat zijn de gevolgen voor de investeringsruimte van de gemeenten? Wat wordt nu het precieze saldopad waaraan de verschillende medeoverheden zich moeten houden? Kan de regering dit apart uitsplitsen voor gemeenten en provincies? De leden van de fractie van het CDA zouden graag willen weten wat de effecten zijn van dit akkoord op de ruimte die decentrale overheden hebben op investeringen? Hoeveel extra ruimte ten opzichte van de norm in de Wet HOF wordt hierdoor geboden?

De leden van de CDA-fractie verwijzen in dit verband naar onderstaande tabel:

EMU-tekort decentrale overheden (in % BBP)

	2013	2014	2015	2016	2017
Ambitie voor EMU-saldo medeoverheden gezamenlijk	- 0,5	- 0,3	- 0,3	- 0,2	- 0,2
Afgesproken tekortnorm voor deze kabinetsperiode, cf. Wet Hof ¹	- 0,5	- 0,5	- 0,5	(- 0,4)	(- 0,4)

¹ Eind 2015 wordt in bestuurlijk overleg bezien of op basis van de dan beschikbare realisaties de geprojecteerde daling in 2016 en 2017 verantwoord en mogelijk is.

De leden van de D66-fractie constateren dat in het financieel onderhandelaarsakkoord d.d. 18 januari 2013 tussen de koepels van decentrale overheden en het kabinet, een saldopad tot het jaar 2017 is overeengekomen. Ook is de afspraak gemaakt dat overschrijding van de tekortnorm tot 2017 niet tot sancties zal leiden. Daarmee worden de artikelen in de Wet HOF die zien op het tekort van decentrale overheden, tot 2017 feitelijk buiten werking gesteld. Kan de regering toelichten waarom zij het nodig acht een wetsvoorstel in te dienen, dat tegelijkertijd grotendeels buiten werking wordt gesteld in dit bestuurlijk akkoord?

In het financieel onderhandelaarsakkoord is overeenstemming bereikt over het saldopad van de tekortnorm in de komende kabinetsperiode. Daarnaast is er een ambitie uitgesproken voor het EMU-saldo van de gezamenlijk medeoverheden, wat lager ligt dan de tekortnorm. De leden van de ChristenUnie-fractie vragen wat de verhouding is tussen de tekortnorm en de ambitie en welk doel de onderhandelaars beogen met de ambitieniveaus? Welk van de twee niveaus zal als uitgangspunt worden gehanteerd bij het bepalen van de referentiewaarden voor individuele overheden?

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen op welke wijze de medeoverheden worden betrokken bij de evaluatie van de tekortnorm in 2015, zoals is afgesproken in het onderhandelaarsakkoord. Genoemde leden vragen de regering om aan te geven op basis van welke criteria in 2015 zal worden beoordeeld of het verantwoord is de tekortnorm aan te scherpen.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen de regering in te gaan op de consequenties van het eventueel verwerpen van het financieel onderhandelaarsakkoord door de decentrale overheden voor het voorliggende wetsvoorstel.

Openbaar gemaakte notitie van het Bureau Onderzoek en Rijksuitgaven (BOR) (Kamerstuk 33 416, nr. 5)

De leden van de CDA-fractie hebben verzocht om een notitie van het Bureau Onderzoek en Rijksuitgaven (BOR) van de Tweede Kamer ten aanzien van de volgende twee punten:

1. In hoeverre Europese regels Nederland verplichten om decentrale overheden een macronorm op te leggen met betrekking tot het EMU-tekort, en welke juridische ruimte er is om in plaats daarvan voort te bouwen op de bestaande bestuurlijke coördinatiemechanismen (wettelijke eis van meerjarig begrotingsevenwicht, preventief en repressief toezicht);
2. In hoeverre Europese regels rekening houden met verschillen in het boekhoudkundige stelsel van de rijksoverheid (kasstelsel) en decen-

trale overheden (baten-lastenstelsel), dan wel ruimte bieden om daar op nationaal niveau rekening mee te houden.

De leden van de CDA-fractie verzoeken de regering om in te gaan op deze notitie van het BOR.

In de BOR-notitie worden ook enkele vragen gesteld. Graag verzoeken de genoemde leden de regering uitgebreid op deze vragen in te gaan die hier voor de volledigheid aan de orde worden gesteld.

Welk oordeel heeft de regering ten aanzien van het advies van de Raad van State die de kwestie voorlegt in hoeverre de al bestaande instrumenten in de sfeer van financiën van decentrale overheden en het toezicht daarop niet al voldoende zijn om te bewerkstelligen dat voldaan wordt aan de gestelde begrotingseisen?

Zijn de varianten die de Raad voor de Financiële verhoudingen in haar advies aan de minister van Financiën (d.d. 19 maart 2012) aandraagt volgens de regering conform de Europese regelgeving?

Kan de regering een inhoudelijke reactie geven op de afzonderlijke varianten die de Raad voor de Financiële verhoudingen in paragraaf 5 «Oplossingsrichtingen» aandraagt? Wat zijn de voor- en nadelen van de afzonderlijke varianten?

Hoe verklaart de regering dat de lokale overheden grotere tekorten hadden dan de bestuurlijk afgesproken norm van -0,5 procent, zoals in het nader rapport wordt opgemerkt? Welke bestaande instrumenten hadden kunnen worden aangewend om dit te voorkomen?

Kan de regering aangeven hoe de andere lidstaten voornemens zijn de Europese afspraken door te vertalen naar decentrale overheden? In hoeverre is er bij andere lidstaten sprake van een macronorm voor het EMU-saldo van de decentrale overheden?

Wat zijn de resultaten van het onderzoek, dat de regering op pagina 15 van de memorie van toelichting bij de Wet HOF heeft aangekondigd, om bepaalde aanpassingen te doen in het baten-lastenstelsel van decentrale overheden, zodanig dat deze beter aansluit op de ESR-systematiek?

Heeft de regering over de resultaten van dit onderzoek reeds in een bestuurlijk overleg met de decentrale overheden gesproken? Zo ja, welke besluiten heeft de regering genomen om het baten-lastenstelsel van de decentrale overheden beter te laten aansluiten op de ESR-systematiek?

Heeft het IPSAS-boekhoudstelsel, waarnaar de Europese Commissie momenteel onderzoek doet, gevolgen voor het boekhoudstelsel van decentrale overheden? Kan het stelsel een oplossing bieden om de verschillen tussen de boekhoudstelsels in de verschillende overheidslagen te verkleinen?

Artikelsgewijze toelichting

Artikel 1: Definities

De leden van de CDA-fractie vragen zich af wat het onderscheid is tussen het MTO en het structureel EMU-saldo? Op welke wijze komt dit tot uitdrukking in de wet?

Artikel 2: Begrotingsbeleid

De leden van de fractie van het CDA zouden graag willen weten op welke wijze hier een toevoeging gedaan zou kunnen worden, zodat ook het omgaan met tegenvallers wettelijk wordt verankerd?

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

De leden van de CDA-fractie vragen waarom in lid 1 tot en met 4 bepalingen over het financieren van activiteiten door rechtspersonen met een wettelijke taak zijn opgenomen. In hoeverre is dit een aanscherping van de huidige situatie? Waarom staat daarover niets in de memorie van toelichting? Wat is de bedoeling van dit artikel?

Artikel 6: NL-sanctie voor decentrale overheden

In het vierde lid wordt gerefereerd aan een renteloos depot. De leden van de fractie van het CDA zouden graag willen weten wat dit voor depot is? Wie houdt daarop toezicht? In het achtste lid staat tevens dat de omvang van de boete maximaal het bedrag van de geconstateerde overschrijding is. Waarom is deze keuze gemaakt?

De leden van de D66-fractie constateren dat er in de toelichting wordt gesproken over de «beheerder» van het gemeentefonds. De minister van Financiën doet aan de beheerder (volgens het wetsartikel de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties) een voorstel tot het korten van de algemene uitkering. De leden van de D66-fractie vragen de regering toe te lichten hoe dit artikel zich verhoudt tot artikel 3, lid 2 van de Financiële-verhoudingswet, waarin is geregeld dat de minister van Financiën samen met de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de begroting van het gemeente- en provinciefonds beheert.

Artikel 7: Doorberekening van EU-sanctie aan decentrale overheden

In het derde lid staat dat ervoor gekozen wordt om de boete ten laste te brengen van de algemene uitkering van het provincie- of gemeentefonds. De leden van de CDA-fractie vragen zich af waarom voor deze collectieve benadering is gekozen? In hoeverre wordt dan nog rekening gehouden met de eventuele wanprestatie van individuele gemeenten?

De voorzitter van de vaste commissie voor Financiën,
Van Nieuwenhuizen-Wijbenga

De adjunct-griffier van de commissie,
Maas