Muzenstraat 61
Postbus 16107
2500 BC Den Haag
telefoon (070) 888 12 12
fax (070) 888 12 80
www.ipo.nl

Ministerie van Financiën
t.a.v. de heer mr.drs. J.C. de Jager
Postbus 20201
2500 EE 's-GRAVENHAGE

Interprovinciaal Overleg

uw brief van	uw kenmerk	ons kenmerk	datum
16 december 2011	---	FIN 05506/2012	30 mei 2012

onderwerp
IPO-reactie op Wet Houdbare overheidsfinanciën

Geachte heer De Jager,

Op 16 december 2011 heeft het Interprovinciaal Overleg (IPO) het wetvoorstel Houdbare overheidsfinanciën (Wet Hof) ontvangen voor consultatie. Met het wetsvoorstel wil het kabinet op grond van Europese afspraken het principe van begrotingsevenwicht in EMU-termen en het aanscherpen van het Stabiliteits- en Groeipact (SGP) verankeren in nationale wetgeving. Op basis van de besprekingen in de bestuurlijk overleggen van 5 maart en 10 mei jl. ontvangt u hierbij de reactie van het IPO.
Het IPO begrijpt heel goed de achtergrond van het wetsvoorstel en voelt zich met het Rijk medeverantwoordelijk voor het Nederlandse EMU-saldo. Echter, omdat u bij de uitwerking van de EMU-normen voor de provincies onvoldoende rekening wilt houden met de specifieke omstandigheden van de provincies, kan het IPO niet met het voorliggende wetsvoorstel instemmen. Deze specifieke omstandigheden betreffen de begrotingssystematiek die de decentrale overheden hanteren en de aanwending van de vermogens voor het uitvoeren van de kerntaken van de provincies. Om aan de Wet Hof te voldoen moeten de provincies een bovenproportionele inspanning leveren. Verder heeft het IPO principiële bezwaren tegen de sanctiemogelijkheid voor decentrale overheden in de situatie dat Nederland als lidstaat in dit verband geen sancties vanuit Europa krijgt opgelegd.
In het vervolg van onze brief lichten wij onze belangrijkste bezwaren nader toe.

EMU-tekort als gevolg van verschillen in boekhoudkundige stelsels
De provincies voldoen aan de wettelijke verplichting om een sluitende begroting op te stellen op basis van het baten-lastenstelsel, maar kunnen desondanks een EMU-tekort hebben omdat het EMU-saldo wordt berekend op transactiebasis. Het verschil zit vooral in twee onderdelen: de investeringsuitgaven en het aanwenden van de reserves.

In het baten-lastenstelsel belasten de *investeringsuitgaven* via afschrijvingen, die worden uitgesmeerd over de jaren van de gebruiksduur van de investering, het exploitatiesaldo, terwijl voor de berekening van het EMU-saldo de investeringsuitgaven volledig worden toegerekend aan het jaar waarin de investering plaatsvindt. Dit leidt tot verschillen die volledig doorwerken in het EMU-saldo.
In een evenwichtssituatie worden de verschillen over een langere periode bezien of voor een grote groep als geheel uitgevlakt. Maar voor een kleine groep, zoals het geval is bij de provincies, zullen de investeringen een grilliger verloop vertonen dan de afschrijvingen. De kans dat door uitschieters de individuele EMU-norm wordt overschreden, is daarmee ook groot. In principe is dit probleem te kenschetsen als een statistisch probleem waarbij de pieken en dalen van investeringen van de afzonderlijke provincies onvoldoende tegen elkaar worden uitgevlakt.
Er is echter geen sprake van een evenwichtssituatie, waardoor er voor de provincies als geheel een structureel verschil is tussen de bruto investeringen en de afschrijvingen. Dit komt deels omdat provincies wettelijk verplicht zijn om af te schrijven op basis van de historische kostprijs (in plaats van de vervangingswaarde) en deels vanwege uitbreidingsinvesteringen. Op grond van verschillende wettelijke verplichtingen en bestuurlijke afspraken zijn de provincies gehouden aan nieuwe investeringen. Deze investeringen leiden tot grotere verschillen tussen de investeringsuitgaven en de afschrijvingen in het zelfde jaar en dus tot een grotere negatieve belasting van het EMU-saldo. Ook de decentralisaties van de BDU en natuur conform de Bestuursafspraken 2011-2015 leiden tot hogere investeringsopgaven die het EMU-saldo belasten.

Het *aanwenden van reserves* belast het EMU-saldo ook direct. Dit geldt voor alle overheden die over reserves beschikken en deze willen aanwenden, bijvoorbeeld omdat zij hebben gespaard voor grote uitgaven. Op het moment dat ze dan die uitgave doen, wordt het EMU-saldo belast. Dit past niet in de principes van goed overheidsfinanciën, waarbij juist wordt gestimuleerd om te sparen voor grote uitgaven. De rekenregels voor het EMU-saldo werken ook zeer negatief voor de provincies die vermogens hebben verkregen door de verkoop van de energiedeelnemingen. Hierbij worden ontvangsten en uitgaven asymmetrisch behandeld. Zo leidt de boekwinst bij de verkoop van de aandelen in dat betreffende jaar niet tot een positief EMU-saldo, maar belast het aanwenden van die reserves daarna wel het EMU-saldo. Een wrang feit is dat financieel gezonde provincies die over ruime reserves beschikken en daar ook gebruik van maken, boekhoudkundig een groot EMU-tekort hebben. Daarnaast is het niet kunnen investeren slecht voor de economische ontwikkeling, niet alleen voor de betreffende provincie maar ook voor heel Nederland. Het IPO kan het naar de samenleving niet verantwoorden dat er voldoende geld is om uitgaven te kunnen doen, maar dat vanwege het EMU-saldo niet mag doen op het moment dat het de provincies het best uitkomt.

Gelijkwaardige inspanning of bovenproportionele inspanning?
De verplichting voor de decentrale overheden in artikel 3 om door het treffen van maatregelen een gelijkwaardige inspanning te leveren als de rijksoverheid om aan de EU-normen te voldoen, mag niet uitmonden in een bovenproportionele inspanning van de decentrale overheden. Deze inspanning komt namelijk bovenop de wettelijke verplichting voor een sluitende begroting, de bestuurlijke afspraken om de lastenstijging te beperken en de doorwerking van de rijksbezuinigingen via de normeringssystematiek op het gemeente- en provinciefonds.

In 2004 is de macronorm voor de decentrale overheden bestuurlijk bepaald op 0,5% BBP waarvan 0,38% BBP voor de gemeenten, 0,07% voor de provincies en 0,05% voor de waterschappen. Een gezamenlijke werkgroep EMU-onderzoek (Financiën, BZK, I&M, IPO, VNG en UvW) heeft het rapport 'Actualisatie EMU-normen voor decentrale overheden' opgesteld. Daarbij is ook gekeken

naar de specifieke omstandigheden van de provincies die er voor zorgen dat begrotingsevenwicht in het baten-lastenstelsel toch kan leiden tot een negatief EMU-saldo. Het gaat hierbij met name om het verschil tussen de bruto investeringen en de afschrijvingen en de aanwending van de vermogens. Voor deze specifieke omstandigheden hebben de provincies een grotere EMU-ruimte nodig dan de huidige 0,07% BBP. U stelt dat de provincies tot nu toe voldoende hadden aan deze norm en dat verruiming niet nodig is. Het IPO is echter van mening dat de provincies in het verleden vooral binnen de norm bleven als gevolg van meevallers aan de inkomstenkant. Het gaat hierbij om te optimistische planningen van de provincies en hogere opbrengsten van de opcenten MRB en de dividenden dan begroot. De ramingsproblemen met betrekking tot de opcenten MRB en de dividenden zijn nu weg door de afvlakking van de groei van de opcenten MRB en de verkoop van de energiedeelnemingen. Nu er in de toekomst minder meevallers zullen zijn, zal de huidige EMU-norm van 0,07% niet meer voldoende zijn voor het uitvoeren van de kernactiviteiten van de provincies. Alleen al voor het verschil tussen de bruto investeringen en de afschrijvingen hebben de provincies een ruimte nodig van 0,12% BBP. Daar bovenop komt de aanwending van de vermogens. Als u geen rekening wil houden met de specifieke omstandigheden, is er geen sprake van een gelijkwaardige maar van een bovenproportionele inspanning van de provincies.
De huidige EMU-norm van 0,07% BBP voor de provincies die hoort bij een maximaal tekort van 3% BBP voor heel Nederland leidt derhalve al tot een behoorlijke inperking van de investeringsmogelijkheden van de provincies. Een verdere aanscherping voor de provincies richting de middellangetermijndoelstelling (MTO) voor Nederland van een EMU-saldo tussen de - 0,5% BBP en + 0,5% BBP zal leiden tot een slot op de activiteiten van de provincies waardoor zij hun kerntaken niet meer kunnen uitvoeren. Om namelijk binnen die aangescherpte norm te blijven, zal het provinciaal investeringsniveau drastisch verlaagd moeten worden. Ook de provinciale bijdragen aan een aantal rijks- en gemeentelijke projecten zal dan geen doorgang meer kunnen vinden. Dit heeft ernstige gevolgen voor de economische ontwikkeling van de regio's maar ook van heel Nederland. Het IPO maakt zich hier grote zorgen over gezien de discussies die we nu al met u hebben over de actualisatie van de EMU-norm voor 2013.
Wij merken op dat vanuit Europa de eerder geschetste een-op-een doorvertaling van de MTO naar de decentrale overheden niet wordt voorgeschreven. Nederland kan een eigen invulling geven aan het bereiken van de MTO.
Volgens het IPO moet het kabinet bij het overleg met de Europese Commissie over het nieuwe MTO rekening houden met het boekhoudstelsel (baten-lastenstelsel) van de decentrale overheden. Binnen dat stelsel moeten zij sluitende begrotingen opstellen en daarmee is sprake van houdbare overheidsfinanciën. Bij het bepalen van de nieuwe MTO voor Nederland moet een vaste ruimte worden meegenomen voor een EMU-tekort van de decentrale overheden.

Geen eigen sancties voor Nederland

Volgens het wetsvoorstel kan een decentrale overheid op twee manieren een sanctie worden opgelegd. Zo kan op grond van artikel 9 een boete die vanuit Europa aan Nederland worden opgelegd vanwege overschrijding van de EMU-norm, worden doorberekend aan de decentrale overheden die aan de overschrijding hebben bijgedragen door hun aandeel in de EMU-norm te overschrijden. Het IPO kan hier alleen mee instemmen als bij het bepalen van de EMU-normen voor de provincies voldoende rekening wordt gehouden met de eerder genoemde specifieke omstandigheden, zoals een sluitende begroting op basis van het baten-lastenstelsel, de aanwending van de reserves, de investeringsopgaven/decentralisaties en de normeringssystematiek.

Op grond van artikel 8 kan ook een sanctie worden opgelegd zonder dat sprake is van een boete vanuit Europa. Het IPO vindt deze preventieve boete principieel niet acceptabel, ook mede gezien de strenge voorwaarden die verbonden zijn aan het terugkrijgen van het renteloos depot. De voorwaarde dat gedurende drie jaar tenminste twee jaar geen overschrijding van de norm plaatsvindt, houdt in dat grote investeringen tenminste twee jaar niet kunnen plaatsvinden en moeten worden uitgesteld. Maar ook daarna kan de situatie nog dusdanig zijn dat het EMU-saldo verhindert dat de investering alsnog plaatsvindt.

Een afschrift van deze brief sturen wij aan de minister van BZK en de staatssecretaris van I&M.

Met vriendelijke groet,
INTERPROVINCIAAL OVERLEG

J.W. Remkes
voorzitter