

Vergaderjaar 2013–2014

33 416

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

33 540

Wijziging van de Wet financiering decentrale overheden in verband met het rentedragend aanhouden van liquide middelen in 's Rijks schatkist (verplicht schatkistbankieren)

G¹

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 6 december 2013

Tijdens de plenaire vergadering van de Eerste Kamer van 3 december jl. heeft de Kamer ingestemd met uitstel van de stemmingen over de wetsvoorstellen **33 416** Wet inzake houdbare financiën van de collectieve sector (Wet houdbare overheidsfinanciën) en **33 540** Wijziging van de Wet financiering decentrale overheden in verband met het rentedragend aanhouden van liquide middelen in 's Rijks schatkist (verplicht schatkistbankieren) tot 10 december 2013 en de **CDA**-fractie verlof verleend in commissieverband nog enkele aanvullende schriftelijke vragen te stellen n.a.v. de plenaire behandeling van deze wetsvoorstellen op 26 november 2013.

Deze vragen zijn opgenomen in de brief aan de minister van Financiën van 4 december 2013.

De minister heeft op 5 december 2013 gereageerd.

De vaste commissie voor Financiën brengt bijgaand verslag uit van het gevoerde schriftelijk overleg.

De griffier van de vaste commissie voor Financiën,
Van Dooren

¹ De letter G heeft alleen betrekking op wetsvoorstel 33 416.

BRIEF AAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Den Haag, 4 december 2013

Tijdens de plenaire vergadering van de Eerste Kamer van 3 december jl. heeft de Kamer ingestemd met uitstel van de stemmingen over de wetsvoorstellen **33 416** Wet inzake houdbare financiën van de collectieve sector (Wet houdbare overheidsfinanciën) en **33 540** Wijziging van de Wet financiering decentrale overheden in verband met het rentedragend aanhouden van liquide middelen in 's Rijks schatkist (verplicht schatkist-bankieren) tot 10 december 2013 en de **CDA**-fractie verlof verleend in commissieverband nog enkele aanvullende schriftelijke vragen te stellen n.a.v. de plenaire behandeling van deze wetsvoorstellen op 26 november 2013.

Om tot een goede oordeelsvorming te komen over deze beide wetsvoorstellen wensen de leden van de CDA-fractie u de volgende aanvullende vragen voor te leggen:

Welke EU-aspecten spelen een rol bij de afweging om zowel in de Wet Hof als in de Wet Verplicht schatkistbankieren al dan niet horizonbepalingen op te nemen?

Hoe zal in het op afzienbare termijn in te dienen wijzigingsvoorstel op de Wet Hof inzake het correctiemechanisme de macronormering en het daarbij behorende correctiemechanisme precies worden geregeld? Is micronormering in dit verband definitief van de baan? Welke rol is weggelegd voor het bestuurlijk overleg en voor het parlement indien eventuele correcties worden overwogen?

Hoe zal in vorenvermeld wetsvoorstel het correctiemechanisme ten aanzien van de investeringen van de decentrale overheden verlopen? Voor de huidige kabinetsperiode is toegezegd dat de investeringen van de decentrale overheden niet zullen worden aangetast. In hoeverre worden er waarborgen ingebouwd dat ook in de toekomst investeringen van de decentrale overheden zoveel mogelijk onaangestast blijven? Dit in verband met de verschillende boekhoudtechnieken van de EMU-regels en het baten-lasten-stelsel.

De leden van de commissie voor Financiën, in het bijzonder de leden van de CDA-fractie kijken met belangstelling uit naar uw antwoorden. Met het oog op de voor 10 december 2013 voorziene stemming over beide genoemde wetsvoorstellen verzoekt de commissie u ten spoedigste te antwoorden.

De voorzitter van de vaste commissie voor Financiën,
P.H.J. Essers

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 5 december 2013

Uw Kamer heeft op dinsdag 26 november gesproken over het wetsvoorstel houdbare overheidsfinanciën (Wet Hof) en het wetsvoorstel Schatkistbankieren. Om tot een goede oordeelsvorming te komen over deze beide wetsvoorstellen hebben de leden van de CDA-fractie de regering de volgende aanvullende vragen voorgelegd:

- Welke EU-aspecten spelen een rol bij de afweging om zowel in de Wet Hof als in de Wet Schatkistbankieren al dan niet horizonbepalingen op te nemen?
- Hoe zal in het op afzienbare termijn in te dienen wijzigingsvoorstel op de Wet Hof inzake het correctiemechanisme de micronormering en het daarbij behorende correctiemechanisme precies worden geregeld? Is micronormering in dit verband definitief van de baan? Welke rol is weggelegd voor het bestuurlijk overleg en voor het parlement indien eventuele correcties worden overwogen?
- Hoe zal in vorenvermeld wetsvoorstel het correctiemechanisme ten aanzien van de investeringen van de decentrale overheden verlopen? Voor de huidige kabinetsperiode is toegezegd dat de investeringen van de decentrale overheden niet zullen worden aangetast. In hoeverre worden er waarborgen ingebouwd dat ook in de toekomst investeringen van de decentrale overheden zoveel mogelijk onaangetast blijven? Dit in verband met de verschillende boekhoudtechnieken van de EMU-regels en het baten-lastenstelsel.

Horizonbepaling

Wetsvoorstel Hof

In het debat met uw Kamer heb ik aangegeven dat de afspraken over verankering van de Europese begrotingsregels geen mogelijkheid bieden voor een horizonbepaling. De Europese afspraken zien op het bereiken en vasthouden van houdbare overheidsfinanciën op middellange termijn. Onderdeel van deze afspraken is dat alle lidstaten uiterlijk 1 januari 2014 de Europese begrotingsdoelstellingen bindend en duurzaam in wetgeving verankeren, zodanig dat de begrotingsdiscipline op nationaal en subnationaal niveau wordt gewaarborgd². Met andere woorden, de EU-voorschriften waaruit het wetsvoorstel Hof voortkomt, zijn geen tijdelijke instrumenten. De wettelijke verankering van dit instrument kan daarmee ook niet tijdelijk zijn. Een horizonbepaling impliceert dat op zekere termijn deze voorschriften niet langer noodzakelijk zijn en dat botst met de Europese afspraken die zien op het realiseren van houdbare overheidsfinanciën op (middel)lange termijn. Wel biedt het wetsvoorstel alle ruimte om gezamenlijk te bepalen hoe de aanpassingslast over de verschillende

² De Europese Richtlijn inzake minimumnormen voor nationale begrotingsraamwerken (Richtlijn 2011/85/EU, aanvaard op 8-11-2011) stelt dat alle afspraken over begrotingsregels op alle overheidslagen moet worden toegepast en dat lidstaten over m eerjarige cijfermatige begrotingsregels voor de overheid als geheel dienen te beschikken die de naleving van de begrotingsverplichtingen die uit het EU-Werkingsverdrag (VWEU, d.d. 9-5-2008) voortvloeien doeltreffend dienen te bevorderen. Zowel de Tweede Kamer als de Eerste Kamer hebben ingestemd met de afspraken uit het Stabiliteitsverdrag, waaruit volgt dat Nederland verplicht is de Europese afspraken over structureel begrotingsevenwicht (de MTO) te verankeren in wetgeving. In het Euro Plus Pact (24-25 maart 2011) is overeengekomen de verplichtingen van het SGP in nationale (grond)wetgeving om te zetten die begrotingsdiscipline op zowel nationaal als subnationaal niveau moet waarborgen.

lagen van de overheid verdeeld wordt in het streven naar houdbare overheidsfinanciën.

In het Financieel Akkoord met de decentrale overheden is vastgelegd dat in 2015 wordt bezien in hoeverre de beoogde aanscherping van de tekortnormen voor 2016 en 2017 verantwoord en mogelijk is. In aanvulling hierop vindt dan ook een eerste evaluatie – een quick scan – van de wet plaats, waarbij specifiek gekeken wordt naar de autonomie en de investeringsniveaus van de decentrale overheden.

Wetsvoorstel Schatkistbankieren

Het wetsvoorstel Schatkistbankieren vloeit niet voort uit Europese verplichtingen. Zoals ik in het debat heb aangegeven, vind ik een horizonbepaling ongewenst omdat het beheersen van de overheidsschuld altijd belangrijk is, ook als de bruto-schuld in de toekomst weer onder de Europese norm van 60 procent van het bbp ligt. Ook de aanvullende argumenten voor schatkistbankieren, zoals risicoreductie en het doelmatig beheer van overheidsmiddelen blijven van kracht.

Ten aanzien van het wetsvoorstel Schatkistbankieren is toegezegd dat het wetsvoorstel binnen vijf jaar wordt geëvalueerd. Daarbij wordt bezien of deze evaluatie meegenomen kan worden in de eerstvolgende Beleidsdoorlichting Schatkistbankieren.

Correctiemechanisme decentrale overheden

Startpunt voor het correctiemechanisme zoals vormgegeven in het amendement Koolmees cs. (Tweede Kamer, 2012–2013, Kamerstuk 33 416, nr. 23) is de macronorm voor decentrale overheden. Het consultatieproces met VNG, IPO en UvW heeft geleid tot het loslaten van de micronormering (normering van het EMU-saldo van individuele decentrale overheden). De aanvankelijk beoogde micronormering zou onbedoeld knellend uitpakken voor decentrale overheden en is daarom definitief van de baan.

Op verzoek van de CDA-fractie in uw Kamer wordt een wetswijziging voorbereid waarmee de sanctiebepaling ten aanzien van decentrale overheden in artikel 6 van het wetsvoorstel zal worden vervangen door een correctiemechanisme. Dit correctiemechanisme is conform het ingediende amendement. Het kabinet heeft dit amendement met een positief oordeel teruggelegd bij de Tweede Kamer. Het kabinet heeft geoordeeld dat het amendement recht doet aan het belang van bestuurlijk overleg, de gezamenlijke verantwoordelijkheid voor het gezond maken – en houden – van de overheidsfinanciën en de gelegenheid voor de Staten-Generaal om toepassing van het correctiemechanisme te bespreken, wanneer dit aan de orde zou zijn. Deze wetswijziging wordt in de eerste helft van 2014 aan de Tweede Kamer aangeboden. Met dit wijzigingsvoorstel wil ik tevens de bij de leden van de CDA-fractie resterende zorgen adresseren.

Het correctiemechanisme waarin het aankomende wijzigingsvoorstel voorziet, treedt alleen in werking als:

- De macronorm voor het EMU-saldo van de decentrale overheden *structureel* wordt overschreden. Dit is gedefinieerd als een meerjarige overschrijding van het collectieve aandeel in het EMU-saldo van de decentrale overheden gezamenlijk.
- Vervolgens wordt op basis van bestuurlijk overleg bezien of verbetermaatregelen ter beheersing van het EMU-saldo mogelijk zijn. Alleen als zou blijken dat bestuurlijke afspraken over herstelplannen ter

verbetering van het EMU-saldo van de decentrale overheden niet tot het gewenste resultaat leiden, treedt het sluitstuk van het correctiemechanisme in werking.

- Het correctiemechanisme laat open welk type maatregelen wordt genomen. Maatregelen volgend uit het sluitstuk van het correctiemechanisme, waaronder, als ultimum remedium, in uiterste instantie de mogelijkheid tot kortingen op de decentrale overheden, worden vastgelegd in een algemene maatregel van bestuur. Deze algemene maatregel van bestuur treedt niet eerder in werking dan vier weken nadat deze aan de Staten-Generaal is verzonden.

Door het structurele karakter van de invulling van de macronormering kan de regering niet tot het gebruik van een eventueel correctiemechanisme besluiten bij *eenmalige* overschrijdingen van de tekortnorm voor decentrale overheden, bijvoorbeeld veroorzaakt door hogere investeringen. In het bestuurlijk overleg kunnen, in situaties waar dat nodig is, gezamenlijk maatregelen worden afgesproken om het tekort terug te dringen. Alleen wanneer sprake is van structurele tekortoverschrijding en er onvoldoende afspraken kunnen worden gemaakt om dit binnen het beoogde tijdpad te reduceren, zal het correctiemechanisme worden ingezet.

Het correctiemechanisme zoals voorgesteld in het amendement, laat de mogelijkheid open om in bestuurlijk overleg met de decentrale overheden te besluiten deze maatregelen toe te rekenen aan een individuele gemeente, provincie of waterschap. Deze mogelijkheid is op verzoek van de Tweede Kamer expliciet aan het wetsvoorstel toegevoegd, om zo desgewenst de maatregelen op te kunnen leggen aan specifieke gemeenten, provincies of waterschappen indien deze keer op keer zouden bijdragen aan een structurele overschrijding van de macronormering. Er geldt steeds een voorhangprocedure, waarbij de Staten-Generaal zich kan uitspreken over de voorgestelde toerekening van een eventuele sanctie aan de decentrale overheden.

Investeringsrelatie tot het correctiemechanisme

In Europa geldt het EMU-saldo als maatstaf voor de bepaling van de begrotingspositie. Investeringsrelatie vormen onderdeel van de uitgaven die voor het EMU-saldo relevant zijn. Investeringsrelatie kunnen daarom bij de bepaling van het EMU-saldo niet worden uitgezonderd. Ten behoeve van houdbare overheidsfinanciën, wordt in het wetsvoorstel Hof uitgegaan van een gelijkwaardige inspanning van de decentrale overheden. Deze is in het wetsvoorstel niet nader gekwantificeerd. Het is daarbij zeer wel mogelijk om bij de vaststelling van de gelijkwaardige inspanning afspraken te maken hoe met bijvoorbeeld investeringsuitgaven om te gaan.

Bij de toepassing van de Wet Hof kan, behalve vooraf, ook achteraf rekening gehouden worden met investeringsrelatie. Vooraf zijn de investeringsrelatie van decentrale overheden, zoals hierboven geschetst, onderwerp van bestuurlijk overleg over de invulling van de gelijkwaardige inspanning. Mocht achteraf blijken dat de normering structureel overschreden is, kan de regering besluiten of, en zo ja welke, maatregelen worden genomen ter naleving van het vastgestelde resultaat in termen van het collectief aandeel in het EMU-saldo van de decentrale overheden gezamenlijk. Ook op dit punt worden de investeringsrelatie van decentrale overheden meegenomen in het bestuurlijk overleg.

Op basis van ervarings- en ramingscijfers is het de verwachting dat de in het Financieel Akkoord afgesproken normering van het EMU-saldo van de

decentrale overheden de investeringen van decentrale overheden niet belemmert. Het CPB raamt voor deze kabinetsperiode een saldo voor de decentrale overheden dat ruim binnen de in het Financieel Akkoord afgesproken macronorm blijft. Het ligt niet in de lijn der verwachting dat de investeringen van decentrale overheden de komende jaren *structureel* op een hoger niveau komen te liggen dan de afgelopen jaren het geval is geweest.

Tot slot

In de aanloop naar de behandeling in uw Kamer, heeft het wetsvoorstel Hof een groot aantal wijzigingen ondergaan. Deze wijzigingen grijpen aan bij de zorgen die ook de leden van de CDA-fractie hebben uitgesproken. Onverminderd geldt, ook in het huidige wetsvoorstel, dat het bestuurlijk overleg met de decentrale overheden een centrale rol speelt. Het kabinet hecht grote waarde aan het bestuurlijk overleg en aan de mogelijkheid voor de Staten-Generaal om zich uit te spreken, zodra bepalingen in het wetsvoorstel Hof concreet worden ingevuld.

Met deze brief hoop ik de vragen van de leden van de CDA-fractie te hebben beantwoord. Daarenboven beoog ik om met het op afzienbare termijn in te dienen wijzigingsvoorstel de nog resterende zorgen omtrent het voorliggende wetsvoorstel te ondervangen.

De Minister van Financiën,
J.R.V.A. Dijsselbloem