

Vergaderjaar 2012–2013

33 416

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

C

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 4 september 2013

De regering heeft met belangstelling kennisgenomen van de vragen die zijn gesteld door de Vaste Commissie voor Financiën van de Eerste Kamer in het voorlopig verslag over het wetsvoorstel houdbare overheidsfinanciën (hierna: wetsvoorstel Hof). Bij de beantwoording zijn de onderwerpen geclusterd en is verder zoveel mogelijk de volgorde van het voorlopig verslag aangehouden.

Relatie trendmatig begrotingsbeleid en Europese begrotingsafspraken

De leden van de fracties van de PvdA en de SP hebben gevraagd naar het oordeel van de regering over de relatie tussen het trendmatige begrotingsbeleid enerzijds en de eisen uit het Stabiliteits- en Groeipact (hierna: SGP) anderzijds en in hoeverre sprake is van een versterking dan wel een aantasting van het trendmatig begrotingsbeleid door de eisen uit het SGP. De leden van de SP-fractie hebben verder gevraagd naar de mogelijke procyclische werking van de Europese begrotingsdoelstellingen.

De kern van het trendmatig begrotingsbeleid is dat sturing plaatsvindt op de uitgaven. De uitgaven worden genormeerd via vaste uitgavenkaders van de drie budgetdisciplinesectoren (de Rijksbegroting in enge zin, de Sociale Zekerheid en Arbeidsmarkt, en het Budgettair Kader Zorg). Er is sprake van automatische stabilisatie van de economie via de inkomsten.

De Europese begrotingsregels die voortvloeien uit het SGP gaan uit van saldosturing en bestaan uit de preventieve arm en de correctieve arm:

- *Preventieve arm:* Lidstaten, die zich niet in een buitensporigtekortprocedure bevinden, hebben de plicht om op middellange termijn een structureel saldo van nabij evenwicht te realiseren (Medium-Term Objective; hierna MTO), en worden geacht jaarlijks het structureel saldo met gemiddeld 0,5 procent van het bruto binnenlands product (hierna: bbp) te verbeteren totdat de MTO is bereikt. Daarnaast geldt voor lidstaten dat de groei van de overheidsuitgaven niet hoger mag liggen dan een prudente inschatting van de economische groei op de

lange termijn. Tot slot is het mogelijk om lidstaten te sanctioneren wanneer de Raad constateert dat lidstaten niet voldoende bewegen richting de MTO.

- *Correctieve arm:* Lidstaten, die een EMU-saldo hebben dat de –3 procentgrens overschrijdt, komen in de buitensporigtekortprocedure, tenzij er sprake is van een tijdelijke en kleine overschrijding én er sprake is van exceptionele omstandigheden. Wanneer lidstaten onvoldoende progressie boeken om het buitensporig tekort te redresseren, kan aan eurolanden op voorstel van de Commissie door middel van een omgekeerde gekwalificeerd meerderheidsbesluit een sanctie worden opgelegd. Ook geldt dat de overheidsschuld niet hoger mag zijn dan 60 procent bbp of in voldoende mate moet afnemen. In dat laatste geval moet het deel dat hoger is dan 60 procent bbp met gemiddeld 1/20^e deel per jaar worden afgebouwd.

Het trendmatig begrotingsbeleid combineert budgettaire disciplinerende met stabilisatie van de economie. Het trendmatig begrotingsbeleid geschiedt binnen de lijnen van de Europese begrotingsafspraken. De stabiliserende werking van het trendmatig begrotingsbeleid wordt begrensd door de Europese begrotingsregels, omdat door deze regels het effect van de automatische stabilisatoren is begrensd. De disciplinerende werking van het trendmatig begrotingsbeleid wordt daardoor versterkt. Een aantasting van het trendmatig begrotingsbeleid door de Europese begrotingsregels is niet aan de orde, daar in de nationale begrotingsregels is voorzien in het samengaan van het trendmatig begrotingsbeleid en de Europese normen voor de ontwikkeling van het EMU-saldo en de EMU-schuld, waarbij de Europese begrotingsregels als het ware een vangrail vormen. Het doorkruisen van de vangrail noopt het kabinet tot het nemen van aanvullende maatregelen om het EMU-tekort en/of de EMU-schuld terug te dringen.

Het herstelplan dat moet worden gemaakt wanneer Nederland een Europese aanbeveling krijgt wanneer teveel wordt afgeweken van de vereisten ten aanzien van de middellange termijn-doelstelling voor het EMU-saldo, zal niet in de vorm van een wet worden aangeboden, dit in reactie op een vraag van de leden van de SP-fractie. Op grond van het zesde lid van artikel 2 wordt een herstelplan opgenomen in een budgettaire nota. Deze nota wordt op grond van het achtste lid voor advies voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State. Hierna wordt de nota aangeboden aan de Staten-Generaal. Het kan wel zo zijn dat het herstelplan maatregelen bevat die wijziging van wetgeving vergen.

De leden van de SP-fractie hebben gevraagd naar de samenstelling van het uitgavenkader, meer in het bijzonder naar de positie van WW- en bijstandsuitkeringen in het uitgavenkader en de mogelijke procyclische werking daarvan. Het wetsvoorstel Hof regelt het begrotingsbeleid op hoofdlijnen. De meer gedetailleerde begrotingsregels – zoals het al dan niet onder het uitgavenkader vallen van mutaties in de WW- en bijstandsuitkeringen, en/of de rente op de staatsschuld – maken geen deel uit van het voorliggende wetsvoorstel. Dit zijn kabinetsafspraken die in hun concrete uitwerking kunnen verschillen van kabinetsperiode tot kabinetsperiode. Het kabinet heeft ervoor gekozen om de automatische stabilisatie van de economie vooral via de inkomstenkant te bevorderen. De uitgaven zijn ingekaderd via de uitgavenkaders. Het is uiteraard mogelijk om ook aan de uitgavenkant automatische stabilisatoren in te bouwen, door bijv. de WW-uitkeringen en de ruilvoet uit het uitgavenkader te halen. Er is dan sprake van een afruil met budgettaire disciplinerende werking. Idealiter wordt alleen de conjunctuurcomponent buiten het kader geplaatst, zodat voor beleidsmatige mutaties de disciplinerende werking van het uitgavenkader

geldt. Omdat het lastig is onderscheid te maken tussen mutaties van conjuncturele aard en mutaties van beleidsmatige aard, is het in de praktijk lastig deze knip te maken. Mede om die reden en vanwege de noodzaak tot budgettaire disciplinerende, is er geen uitzondering gemaakt voor de WW-uitkeringen en de ruilvoet. Ten aanzien van de rente op de staatsschuld heeft dit kabinet in de begrotingsregels wel vastgelegd dat zowel rentemeevallers als -tegenvallers buiten het uitgavenkader vallen en dus in het saldo lopen. Deze symmetrische behandeling van rentemeevallers en -tegenvallers bevordert de stabiliserende werking van het begrotingsbeleid. Een volgend kabinet kan hier uiteraard anders mee omgaan, en dit behoeft geen wetswijziging, omdat met het wetsvoorstel Hof alleen de uitgangspunten van het begrotingsbeleid zijn verankerd.

De leden van de D66-fractie hebben gevraagd of de begrippen «met inachtneming van» en «rekening houdend met» in artikel 2, derde lid, materieel van betekenis verschillen. Er is hier inderdaad sprake van een materieel betekenisverschil. Het begrip «met inachtneming van» biedt geen (beleids)vrijheid, Nederland wordt geacht te voldoen aan de bedoelde normen en procedures. Het begrip «rekening houdend met» biedt de ruimte voor bepaalde beleidskeuzes. Dit begrip is bijvoorbeeld gehanteerd ten aanzien van eventuele Europese aanbevelingen. Omdat op voorhand niet bekend is wat de inhoud van de aanbevelingen is en aanbevelingen over het algemeen enige beleidsvrijheid kennen, is hier voor een begrip gekozen dat enige vrijheid geeft in de wijze waarop uitvoering wordt gegeven aan de aanbevelingen.

De leden van de D66-fractie hebben in aanvulling op het voorgaande gevraagd of het verschil tussen de begrippen «met inachtneming van» en «rekening houdend met» correspondeert met het door hen gesignaleerde onderscheid tussen het vierde en vijfde lid van artikel 2 qua discretionaire bevoegdheid van de Minister van Financiën. Het onderscheid tussen het vierde en vijfde lid betreft wie welke vaststelling doet en hoeveel ruimte de vakministers hebben bij het maken van beleidskeuzes indien er adequate maatregelen moeten worden getroffen. In het vierde lid is bepaald dat indien de Minister van Financiën vaststelt dat het gevoerde trendmatig begrotingsbeleid niet in voldoende mate leidt tot het respecteren van de in artikel 2, derde lid, bedoelde normen en aanbevelingen, de Ministers die het aangaat adequate uitgavenbeperkende en/of inkomstenverhogende maatregelen moeten nemen. Deze bepaling geeft de Minister van Financiën de ruimte bij de vaststelling of het gevoerde begrotingsbeleid in voldoende mate leidt tot het respecteren van de normen en geeft vakministers de ruimte bij het maken van beleidskeuzes. In het vijfde lid is bepaald dat indien een daartoe bevoegde instelling van de Europese Unie vaststelt dat het gevoerde begrotingsbeleid niet in voldoende mate leidt tot het respecteren van de geldende MTO voor het structureel EMU-saldo (de norm, bedoeld in het derde lid, onderdeel a, onder i) en daartoe een aanbeveling doet, de Ministers die het aangaat adequate uitgavenbeperkende en/of inkomstenverhogende maatregelen moeten nemen. De Minister van Financiën heeft in deze situatie ook geen discretionaire bevoegdheid meer in de vaststelling of het gevoerde begrotingsbeleid in voldoende mate leidt tot het respecteren van de normen. De door de vakministers te nemen maatregelen moeten daarnaast, naar budgettaire omvang en in de tijd, in overeenstemming zijn met de aanbeveling. Ten opzichte van het vierde lid biedt het vijfde lid de vakministers daardoor minder ruimte bij het maken van beleidskeuzes. Het zesde lid, waarin is bepaald dat de door de vakministers te treffen maatregelen door de Minister van Financiën in de vorm van een herstelplan worden opgenomen in een budgettaire nota, geldt overigens alleen voor de maatregelen die op basis van het vijfde lid moeten worden getroffen.

De leden van de D66-fractie hebben gevraagd of de ontwikkeling van het structurele EMU-saldo van groter belang is dan de ontwikkeling van het feitelijke EMU-saldo. Zowel het structurele EMU-saldo als het feitelijke EMU-saldo zijn normen die volgens art 2, derde lid, onderdeel a, van het wetsvoorstel Hof in acht genomen dienen te worden bij het voeren van trendmatig begrotingsbeleid. Het structureel saldo heeft daarbij geen groter gewicht dan de feitelijke saldi. De relevantie van de afzonderlijke normen verschilt per situatie. Wanneer een lidstaat met haar feitelijke tekort en schuld onder de normen blijft van 3 procent respectievelijk 60 procent bbp (of voor dat laatste daar in voldoende mate naartoe beweegt), is de middellange termijn doelstelling van het structureel saldo bedoeld in artikel 2, derde lid, onderdeel a, onder i, leidend. Wanneer een lidstaat deze waarden heeft overschreden, zijn de feitelijke saldi bedoeld in artikel 2, derde lid, onderdeel a, onder ii en iii leidend. Lidstaten die het Stabiliteitsverdrag hebben ondertekend hebben zich ertoe verplicht de middellange termijn doelstelling in nationale wetgeving te verankeren. Het onderhavige wetsvoorstel is hier mede op gericht.

D66 heeft gevraagd op welke (concept) aanbeveling van de Europese Commissie de regering moet acteren voor de begroting van 2014. Gelet op de buitensporigtekortprocedure waarin Nederland zich momenteel bevindt, zijn allereerst de aanbevelingen in die procedure leidend bij het opstellen van de begroting 2014. Uit de voorjaarsraming van de Europese Commissie, met een tekortraming voor het EMU-saldo van 3,6 procent bbp in 2014, volgt de aanbeveling dat consolidatiemaatregelen moeten worden vastgesteld van ten minste 1 procent van het bbp (6 miljard euro) om te voldoen aan de door de Europese Commissie gevraagde begrotingsinspanning. Tijdens zijn bezoek aan Nederland op 11 juni 2013 heeft Commissaris Rehn bevestigd dat de Europese Commissie van Nederland een «effective fiscal effort» verwacht ter grootte van deze 6 miljard euro structureel in de begroting van 2014 en verder. Pas wanneer het buitensporig tekort duurzaam is gecorrigeerd komt de middellange termijn doelstelling in beeld. Dat is voor de begroting 2014 niet aan de orde.

De regering dient de normen zoals deze opgenomen zijn in het wetsvoorstel Hof na te leven. Het finale oordeel of de regering de wettelijke normen naleeft is voorbehouden aan de Staten-Generaal, zowel in de uitoefening van haar controlefunctie, als ook als mede-begrotingswetgever. Dit in antwoord op de vraag van de leden van de D66-fractie wie als belanghebbende kan opkomen tegen een eventuele overtreding van de in het wetsvoorstel Hof vastgelegde normen.

Decentrale overheden

De leden van de VVD-fractie hebben gevraagd naar de gevolgen van het Europees Systeem van Rekeningen (ESR) voor de reserves en vermogens van de decentrale overheden. De leden van de SP-fractie hebben gevraagd naar het gehanteerde schuldbegrip in relatie tot reserves bij decentrale overheden. Voor de relatie tussen de reserves en vermogens van decentrale overheden en de EMU-cijfers van Nederland is het vooral van belang dat de EMU-schuld in het EU-Verdrag gedefinieerd is als een zogenoemde brutoschuld¹. brutoschuld betekent dat financiële activa zoals reserves en vermogens niet in mindering worden gebracht op de uitstaande schuldtitels. Het voordeel van het hanteren van een brutoschuldbegrip is dat er geen arbitraire keuzes gemaakt behoeven te worden over de waarde van in mindering te brengen financiële activa

¹ Protocol 11 bij het Verdrag definieert de overheidsschuld als volgt: totale aan het eind van het jaar uitstaande brutoschuld tegen nominale waarde, geconsolideerd tussen en binnen de sectoren van de sector overheid.

zoals de waarde van niet-beursgenoteerde staatsdeelnemingen. De bij de decentrale overheden aanwezige reserves en vermogens zijn derhalve niet van invloed op de omvang van de EMU-schuld. Echter, ingeval decentrale overheden reserves en vermogens aan zouden houden in de schatkist dan neemt de totale brutoschuld af doordat de financieringsbehoefte van het rijk vermindert met de ingelegde gelden van decentrale overheden in de schatkist². Het daartoe strekkende voorstel van wet tot wijziging van de Wet financiering decentrale overheden in verband met het rentedragend aanhouden van liquide middelen in 's Rijks schatkist (verplicht schatkistbankieren) is op 4 juli 2013 door de Tweede Kamer aanvaard.

De leden van de fracties van de VVD, de PvdA en het CDA hebben gevraagd naar het oordeel van de regering over hoe het wetsvoorstel Hof past binnen de staatsrechtelijke verhoudingen en de gelijkwaardige relatie tussen het Rijk en de decentrale overheden welke voortvloeit uit de staatsrechtelijke positie van de decentrale overheden. Het kabinet hecht aan een gelijkwaardige relatie tussen Rijk en decentrale overheden. Dat is ook de reden waarom het bestuurlijk overleg tussen Rijk en decentrale overheden in het wetsvoorstel Hof zo een belangrijke plaats heeft gekregen. Door het bestuurlijk overleg wordt volledig recht gedaan aan de staatsrechtelijke positie van de decentrale overheden. Zij worden steeds in bestuurlijk overleg betrokken bij voor hen belangrijke beslissingen. De decentrale overheden hebben daarmee steeds alle ruimte om de voor hen relevante belangen in te brengen, gelijkwaardigheid in dat overleg is derhalve een belangrijk uitgangspunt van het voorliggende wetsvoorstel. Het is echter steeds de Minister van Financiën die, gelet op zijn verantwoordelijkheid voor de houdbaarheid van de overheidsfinanciën als geheel, uiteindelijk besluiten neemt. Dat zullen in de regel door alle bij het bestuurlijk overleg betrokken overheden gedragen besluiten zijn. Uitsluitend in het onverhoopte geval dat het in bestuurlijk overleg onmogelijk zou blijken de steun van de decentrale overheden te verwerven, kan de Minister van Financiën, gelet op zijn eindverantwoordelijkheid voor de overheidsfinanciën, eenzijdig een besluit nemen, nadat zijn voornemen bij de Staten-Generaal is voorgehangen.

Zoals de Afdeling advisering van de Raad van State in zijn advies heeft aangegeven, legt het wetsvoorstel Hof terecht de eindverantwoordelijkheid voor de overheidsfinanciën als geheel bij het Rijk. Om deze verantwoordelijkheid in te kunnen vullen, heeft het Rijk, in dit geval in het bijzonder de Minister van Financiën, de instrumenten daartoe nodig. De inkomsten en uitgaven van de rijksdienst en de sociale fondsen zijn door de rijksoverheid direct te beïnvloeden en zijn opgenomen in het uitgaven- en inkomstenkader. Het Rijk heeft, wanneer onverhoopt niet aan de Europese begrotingsdoelstellingen wordt voldaan, daarom mogelijkheden om direct in te grijpen. De inkomsten en uitgaven van de decentrale overheden staan daarentegen niet onder de directe invloed van het Rijk. Artikel 6 van de Wet Hof biedt het Rijk, in het bijzonder de Minister van Financiën, de mogelijkheid om invulling te geven aan zijn verantwoordelijkheid voor de overheidsfinanciën en voor het respecteren van de Europese begrotingsdoelstellingen. Het biedt de mogelijkheid om het EMU-saldo van de decentrale overheden te beheersen, als het bestuurlijk overleg met de decentrale overheden niet het gewenste resultaat oplevert, om te voorkomen dat de Europese normen worden overschreden. Omdat het artikel betrekking heeft op een situatie waarin het EMU-saldo van de decentrale overheden structureel de vastgestelde norm overschrijdt, heeft

² Weliswaar ontstaat er een schuld van het rijk aan de decentrale overheden ten bedrage van de ingelegde gelden, maar voor de berekening van de EMU-schuld tellen onderlinge schulden binnen de overheid niet mee (zie vorige voetnoot).

dit instrument meerwaarde ten opzichte van de huidige situatie. In de huidige wet- en regelgeving ontbreekt deze mogelijkheid en is alleen sprake van een mogelijkheid achteraf, door het eventueel doorbelasten van een eventuele Europese financiële sanctie bij een incidentele overschrijding van de norm door de decentrale overheden.

Dat sprake is van een gelijkwaardige relatie, betekent niet dat het wetsvoorstel Hof geen corrigerende maatregelen zou kunnen bevatten. Ook in huidige regelgeving zijn reeds mogelijkheden opgenomen tot het opleggen van sancties. Zo kan de algemene uitkering uit het gemeentefonds of provinciefonds worden opgeschort met maximaal 26 weken, als een gemeente lv3-gegevens te laat aanlevert. Het kabinet benadrukt dat een sanctie bedoeld is als ultimum remedium. Dat wil zeggen dat bij overschrijding van de macronorm door decentrale overheden allereerst via bestuurlijk overleg wordt gezien of sprake is van een incidentele of een structurele overschrijding. Een incidentele overschrijding is geen reden om nadere maatregelen te treffen. Mocht sprake zijn van een (dreigende) structurele overschrijding, dan is er in bestuurlijk overleg ruimte voor afspraken over een collectief verbeterpad van de decentrale overheden. Uiteindelijk kan, als in bestuurlijk overleg geen afspraken kunnen worden gemaakt die ertoe zullen leiden dat er meerjarig zal worden voldaan aan de norm door de decentrale overheden, een sanctie opgelegd worden. Als deze sanctie wordt opgelegd, wordt deze eerst via een voorhangprocedure voorgelegd aan de Staten-Generaal.

De leden van de fracties van de PvdA en het CDA hebben gevraagd naar een uiteenzetting over de bestaande instrumenten in de sfeer van de financiën van de decentrale overheden en het toezicht daarop en waarom in dat licht gekozen is voor een nieuw instrumentarium. Allereerst geldt dat de decentrale overheden onderdeel uitmaken van de overheidssector. De uitgaven en inkomsten van de decentrale overheden zijn onderdeel van het EMU-saldo en de EMU-schuld. De beheersing van het EMU-saldo is daarmee een gemeenschappelijke opgave voor het Rijk en de decentrale overheden. Omdat de Europese regeringsleiders expliciet hebben afgesproken dat de verplichtingen uit het SGP dusdanig worden omgezet in nationale wetgeving dat het de begrotingsdiscipline op nationaal en subnationaal niveau waarborgt, worden in het wetsvoorstel Hof ook regels gesteld aan de decentrale overheden. De richtlijn inzake minimumnormen voor nationale begrotingsraamwerken stelt bovendien dat alle afspraken uit de richtlijn op het gebied van onder meer het hebben van cijfermatige begrotingsregels, ook consequent op alle subsectoren moet worden toegepast. De richtlijn stelt ook dat elke lidstaat over meerjarige cijfermatige begrotingsregels voor de overheid als geheel dient te beschikken, die de naleving van de begrotingsverplichtingen die uit het EU-Werkingsverdrag voortvloeien doeltreffend dienen te bevorderen.

De geldende tekortnorm van 0,5 procent bbp komt voort uit het feit dat Nederland in 2003 in een buitensporig tekortprocedure dreigde te geraken als gevolg van een tegenvaller in het EMU-saldo van de decentrale overheden en het op dat moment ontbrak aan instrumenten om het EMU-saldo van de decentrale overheden te beheersen. Vervolgens is in de Wet financiering decentrale overheden (Fido) vastgelegd dat de Minister van Financiën, indien aan Nederland een boete wegens overschrijding van de EMU-norm wordt opgelegd, kan vaststellen voor welk deel decentrale overheden bijdragen in de boete, na regulier bestuurlijk overleg. De decentrale overheden zouden alleen delen in de boete als hun macronorm van -0,5 procent bbp zou worden overschreden. Deze afspraak was noodzakelijk omdat de reeds bestaande budgettaire voorschriften voor decentrale overheden geen bepalingen kenden die het beheersen van het EMU-saldo van de decentrale overheden mogelijk

maakten. Het toezicht op de financiën van de decentrale overheden ziet op het begrotingsevenwicht in baten-lastentermen bij individuele decentrale overheden. Het EMU-saldo is daarentegen gebaseerd op het ESR. Begrotingsevenwicht in baten-lastentermen garandeert niet dat wordt voldaan aan de afgesproken norm voor het EMU-saldo van de decentrale overheden; individueel noch gezamenlijk.

De huidige bepaling in de Wet Fido dat een Europese boete bij het overschrijden van de feitelijke tekortnorm van 3 procent kan worden doorbelast naar de decentrale overheden als de macronorm voor het EMU-saldo van de decentrale overheden is overschreden, biedt naar de mening van het kabinet onvoldoende waarborgen voor de beheersing van het EMU-saldo van de decentrale overheden. Enerzijds omdat in Europa juist meer nadruk is komen te liggen op het bereiken van begrotingsevenwicht in structurele termen en daarmee op het voorkomen van budgettaire problemen, anderzijds wenst het kabinet niet in de situatie terecht te komen dat het voor handhaving van het wetsvoorstel Hof afhankelijk wordt van een Europese sanctie. Het bijdragen aan gezonde overheidsfinanciën en ultimo het voorkomen van een Europese sanctie ziet het kabinet als een gezamenlijke verantwoordelijkheid van Rijk en decentrale overheden; tegelijkertijd is het Rijk eindverantwoordelijk voor de totale budgettaire situatie in Nederland. Indien de overheidsfinanciën verslechteren en decentrale overheden daar ook een aandeel in hebben via het overschrijden van hun tekortnorm acht het kabinet het noodzakelijk dat hierover met decentrale overheden in overleg wordt getreden. Indien passende oplossingen structureel uitblijven is het volgens het kabinet noodzakelijk om over aanvullende instrumenten te beschikken om invulling te kunnen geven aan de verantwoordelijkheid van de rijks-overheid voor het op orde brengen van de overheidsfinanciën.

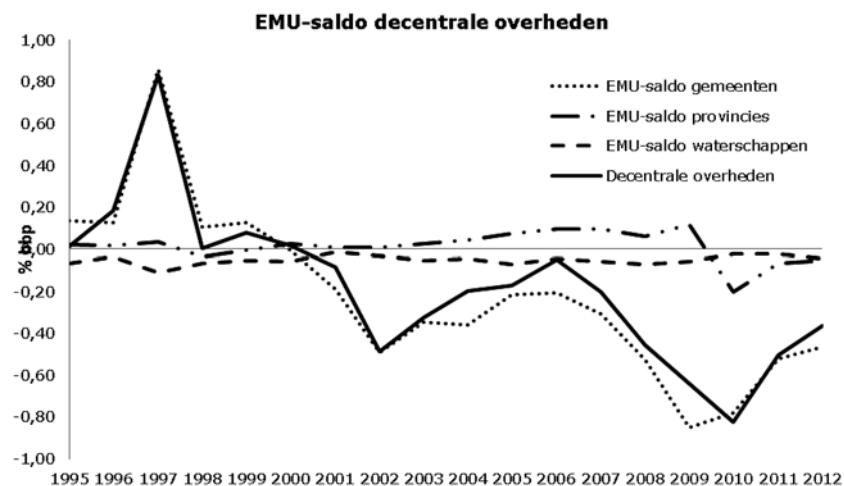
De leden van de CDA-fractie hebben gevraagd of voor decentrale overheden niet uitgegaan zou moeten worden van andere boekhoudregels. In overleg met de koepels is besloten om af te zien van aanpassing van de baten-lastensystematiek voor decentrale overheden in de richting van het Europees Systeem van Rekeningen aan de hand waarvan het EMU-saldo berekend wordt. De reden hiervoor is dat aanpassing weliswaar leidt tot betere aansluiting tussen de twee boekhoudstelsels, maar gelijktijdig nieuwe problemen met zich mee brengt.

De leden van de CDA-fractie hebben gevraagd naar het oordeel van het kabinet over het in de Tweede Kamer verworpen amendement Koolmees c.s. (Kamerstukken II 2012/13, 33 416, nr. 23). Het amendement beoogt het sanctie-instrument in artikel 6 van het wetsvoorstel Hof te vervangen door een correctiemechanisme. In de brief aan de Tweede Kamer (Kamerstukken II 2012/13, 33 416, nr. 27) heeft de Minister van Financiën een positief advies gegeven over het betreffende amendement. De Tweede Kamer heeft echter het amendement verworpen. Het kabinet is bereid om het amendement alsnog in wetgeving om te zetten en zal daartoe een voorstel tot wetswijziging indienen. In het financieel akkoord van 18 januari 2013 is afgesproken dat sancties onderdeel zijn van het wetsvoorstel Hof, maar gedurende deze kabinetsperiode niet zullen worden toegepast. Hieruit volgt dat na inwerking-treding van de wet Hof, maar voordat sancties uit hoofde van artikel 6 kunnen worden toegepast, een voorstel tot wetswijziging door de Tweede en Eerste Kamer behandeld kan worden.

Ontwikkeling EMU-saldo decentrale overheden

De leden van de fractie van de ChristenUnie hebben gevraagd naar de ontwikkeling van het EMU-saldo van de decentrale overheden. In grafiek 1

is deze ontwikkeling opgenomen, uitgesplitst naar gemeenten, provincies en waterschappen. De grafiek laat zien dat het EMU-saldo van de decentrale overheden gezamenlijk tot aan het einde van de jaren negentig positief was. De provincies hebben zelfs tot 2010 een positief EMU-saldo gekend. Provincies en waterschappen zijn tot op heden goed in staat gebleken binnen de eigen deelnorm te blijven. Gemeenten kennen de laatste jaren een overschrijding, als gevolg van de conjunctuur en het effect daarvan op o.a. grondopbrengsten.



Investerings van decentrale overheden

De leden van de PvdA-fractie hebben gevraagd naar de uitvoering van de aangenomen motie-Van Hijum³ en in het verlengde daarvan naar de investeringsuitgaven van de decentrale overheden. De leden van de fracties van het CDA en de ChristenUnie hebben gevraagd naar het mogelijk in de knel komen van investeringen bij met name provincies en gemeenten met reserves en het inbouwen van ruimte voor investeringen van decentrale overheden in het totale EMU-saldo.

Aan de motie-Van Hijum wordt uitvoering gegeven door, conform het wetsvoorstel Hof, te sturen op het EMU-saldo van alle decentrale overheden gezamenlijk, een macronorm. In het financieel akkoord is een ambitie en een norm afgesproken voor het saldropad van de decentrale overheden. De afgesproken ambitie komt overeen met de raming van het CPB voor het saldo van de decentrale overheden, na de doorrekening van het regeerakkoord, in de periode 2014–2017 ten tijde van de Startnota van dit kabinet.

³ Kamerstukken II 2012–2013, 33 416, nr. 26.

Tabel 1	2013	2014	2015	2016	2017
Ambitie voor EMU-saldo medeoverheden gezamenlijk, in procenten bbp	- 0,5	- 0,3	- 0,3	- 0,2	- 0,2
Afgesproken tekortnorm voor deze kabinetsperiode, cf wetsvoorstel Hof, in procenten bbp ¹	- 0,5	- 0,5	- 0,5	(- 0,4)	(- 0,3)
Actuele raming EMU-saldo decentrale overheden (CPB, juniraming 2013)	- 0,4	- 0,3	- 0,3	- 0,2	- 0,2

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 afgesproken norm voor het EMU-saldo van de decentrale overheden biedt enige marge ten opzichte van de afgesproken ambitie. Het kabinet denkt zo voldoende ruimte te hebben gegeven aan de decentrale overheden om hun investeringen niet onnodig te beperken. Bij een eventuele afwijking van de ambitie, is er niet direct een noodzaak tot nadere maatregelen van decentrale overheden.

Het EMU-saldo van de decentrale overheden gezamenlijk laat tot nu toe een gunstige ontwikkeling zien: de meest recente saldoramings van het CPB laat zien dat de decentrale overheden deze kabinetsperiode ruim binnen de in het financieel akkoord afgesproken norm blijven. De realisatiecijfers over 2012 zijn zelfs aanleiding geweest voor het CPB om de raming van het saldo van de decentrale overheden voor 2013 in positieve zin bij te stellen van -0,5 procent bbp naar -0,4 procent bbp. Op macroniveau ziet het Rijk, op basis van deze cijfers, geen aanleiding beperkingen op te leggen aan decentrale overheden als het gaat om hun investeringsplannen de komende jaren. Wanneer de afgesproken macronorm voor het EMU-saldo van de decentrale overheden onverhoopt toch knellend blijkt, vindt altijd eerst bestuurlijk overleg plaats.

Het kabinet vindt het om principiële en economische redenen ongewenst om op voorhand te bepalen dat investeringsuitgaven van decentrale overheden altijd voorrang krijgen ten opzichte van andere (investerings)uitgaven. De ratio om investeringsuitgaven te beschermen van bezuinigingsoperaties is de veronderstelling dat investeringsuitgaven per definitie een positievere bijdrage leveren aan de economische groei dan uitgaven die als consumptie worden aangemerkt. Echter, dit geldt lang niet voor alle overheidsinvesteringen en bovendien is het niet zo dat voor elke overheidsinvestering maatschappelijke kosten-batenanalyses worden gemaakt. Daarbij komt dat er juist ook andere overheidsuitgaven zijn die mogelijk een positief effect hebben op economische groei. Denk aan de uitgaven aan onderwijs. Door op voorhand alle investeringen te beschermen van bezuinigingsoperaties – ongeacht het verwachte effect op de economische groei – vindt verdringing van andere overheidsuitgaven plaats, ook van uitgaven die een positief effect op economische groei zouden kunnen sorteren, mogelijk zelfs een groter effect dan de investeringen die uitgezonderd zijn van de bezuinigingsoperaties. Daarbij geldt dat de provincies en gemeenten met grote reserves grote investeringsplannen hebben, maar in de praktijk blijken er grote verschillen te zijn tussen plannen en realisatie. Tenslotte leidt het uitzonderen van bepaalde uitgavencategorieën van bezuinigingsoperaties, in dit geval investeringen, tot een afbakeningsprobleem, wat zijn wel en wat zijn geen investeringen?

De leden van de fractie van de ChristenUnie hebben gevraagd naar de mogelijkheid om op nationaal niveau investeringsruimte te reserveren binnen de EMU-norm. Het CDA heeft gevraagd naar de noodzaak om investeringsruimte te reserveren binnen het nationale EMU-saldo. Het wetsvoorstel Hof bevat ten aanzien van de gelijkwaardige inspanning van de decentrale overheden, louter procedurebepalingen. Daardoor biedt het wetsvoorstel Hof de mogelijkheid om, wanneer dit noodzakelijk wordt geacht, extra ruimte toe te kennen aan de decentrale overheden om het EMU-saldo te belasten, bijvoorbeeld voor het doen van investeringen. Voor de decentrale overheden is in het wetsvoorstel Hof opgenomen dat zij een gelijkwaardige inspanningsverplichting hebben ten aanzien van de Europese doelstellingen met betrekking tot de overheidsfinanciën. De gelijkwaardige inspanningsverplichting is in het wetsvoorstel Hof niet nader gekwantificeerd. Deze formulering biedt veel ruimte om op nationaal niveau periodiek te wegen hoe de aanpassingslast naar begrotingsevenwicht wordt verdeeld over het Rijk en de decentrale overheden. De gelijkwaardige inspanning komt tot uitdrukking in termen van een macronorm voor het EMU-saldo van de decentrale overheden gezamenlijk. De gelijkwaardige inspanning van de decentrale overheden wordt aan het begin van een kabinetsperiode, voor de duur van die kabinetsperiode, vastgesteld, na bestuurlijk overleg. Daarmee is de verdeling van de aanpassingslast naar begrotingsevenwicht een politiek-bestuurlijke keuze. Daarbij geldt natuurlijk dat alle ruimte die geboden wordt aan een partij om het saldo te belasten, door een andere partij moet worden goedgemaakt.

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben gevraagd naar de procedure wanneer het bestuurlijk overleg over de vaststelling van de gelijkwaardige inspanning van de decentrale overheden onverhoopt vastloopt. Het kabinet hecht aan een gelijkwaardige relatie tussen Rijk en decentrale overheden. Dat is ook de reden waarom het bestuurlijk overleg in het wetsvoorstel Hof een belangrijke plaats heeft gekregen. Het bestuurlijk overleg dat gevoerd wordt over de vaststelling van de gelijkwaardige inspanning, is gericht op het bereiken van overeenstemming. Tegelijkertijd heeft het kabinet bewust niet gekozen voor een constructie waarin in bestuurlijk overleg tot een vaststelling van de tekortnorm moet worden gekomen. Een dergelijke constructie zou er toe kunnen leiden dat, bij verschil van inzicht tussen het Rijk en de decentrale overheden, de tekortnorm niet (tijdig) kan worden vastgesteld en de Minister van Financiën daarmee zijn verantwoordelijkheid niet kan invullen. Wel is, tijdens de behandeling van het wetsvoorstel Hof in de Tweede Kamer, het wetsvoorstel Hof zo aangepast, dat de Minister van Financiën de tekortnorm voor de decentrale overheden pas vaststelt, nadat dit is voorgelegd aan de Staten-Generaal middels een voorhangprocedure.

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben gevraagd naar de monitoring van het EMU-saldo van de decentrale overheden en hoe wordt voorkomen dat de decentrale overheden voor voldongen feiten komen te staan. De monitoring van de ontwikkeling van het EMU-saldo van de decentrale overheden is onderwerp van bestuurlijk overleg. Het Rijk en de decentrale overheden monitoren de macro-ontwikkeling van het (verwachte) EMU-saldo van de gezamenlijke decentrale overheden voorafgaand en gedurende het begrotingsjaar. Hiertoe is door het Rijk en de decentrale overheden een gezamenlijk beheersmodel ontwikkeld. Voorafgaand aan het begrotingsjaar wordt door middel van ramingen van het CPB en de door de decentrale overheden ingevulde EMU-enquêtes en gedurende het jaar via de lv3-rapportages en de ramingen van het CPB. De gesignaleerde ontwikkeling wordt twee maal per jaar besproken in het Bestuurlijk overleg financiële verhoudingen. Door vooraf en tijdens een

begrotingsjaar de ontwikkeling van het EMU-saldo te monitoren, wordt voorkomen dat men voor voldongen feiten komt te staan.

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben gevraagd of het wetsvoorstel Hof sparen voor grote uitgaven bij decentrale overheden ontmoedigt. Dit is niet het geval. Voor reserves waarvoor gespaard is, geldt dat gemiddeld genomen het sparen (reserveren) van het ene deel van decentrale overheden opweegt tegen de investeringen (uit opgebouwde reserves of door het aantrekken van leningen) van het andere deel van de decentrale overheden. Het sparen ontlast het EMU-saldo van de decentrale overheden, investeren belast het EMU-saldo van de decentrale overheden. Per saldo is dan sprake van een neutraal effect op het EMU-saldo van alle decentrale overheden samen. Het is dus niet zo dat dit wetsvoorstel Hof of de invulling daarvan middels het financieel akkoord het sparen voor grote uitgaven en vervolgens het besteden daarvan ontmoedigt.

Voor de reserves die zijn ontstaan als gevolg van de aandelenverkoop van energiebedrijven geldt door de omvang ervan dat deze niet uitmiddelen tussen decentrale overheden. Deze reserves zijn niet ontstaan door te sparen, maar door de omzetting van aandelen in liquide middelen. Per saldo zijn de provincies er financieel niet op vooruit of achteruit gegaan door deze transactie. Spreekwoordelijk is het tafelzilver verkocht. Wanneer de opbrengst van deze verkoop wordt uitgegeven, wordt ingeteerd op vermogen. Als er structureel wordt ingeteerd op vermogen, dan dient zich een houdbaarheidsprobleem aan. Er komt altijd een eind aan op deze wijze verkregen reserves en dan dringt de vraag zich op waar vervangingsinvesteringen uit betaald moeten worden: hogere lasten of uitgavenbeperkingen.

Overigens biedt het wetsvoorstel Hof wel de mogelijkheid om bij de vaststelling van de macronorm voor de decentrale overheden extra ruimte toe te kennen om het liquide gemaakte vermogen bij de verkoop van de energiebedrijven uit te geven. Indien dit gewenst wordt geacht, kan aan decentrale overheden dus extra ruimte in het EMU-saldo worden gegeven om in te teren op de boekwinsten die zijn gemaakt bij de verkoop van aandelen van nutsbedrijven. Hierbij geldt dat extra ruimte voor de decentrale overheden betekent dat het Rijk navenant extra moet bezuinigen om te kunnen voldoen aan de Europese begrotingsafspraken. Het is echter niet mogelijk om de betreffende uitgaven toe te rekenen aan de centrale overheid in plaats van de decentrale overheden, omdat dat een aanpassing van de definitie van het EMU-saldo zou vragen, welke op Europees niveau is vastgesteld. In het wetsvoorstel Hof is dit onderwerpen door de mogelijkheid te creëren de norm voor de decentrale overheden ruimer vast te kunnen stellen.

De leden van de CDA-fractie hebben gevraagd naar een meerjarig EMU-saldo voor de decentrale overheden. De wijze van normering zoals afgesproken in het financieel akkoord is in lijn met de bepalingen in het wetsvoorstel Hof en past in het advies van de Raad voor de financiële verhoudingen (hierna: Rfv) om aan het begin van de kabinetsperiode afspraken te maken over het meerjarig aandeel van de decentrale overheden in het EMU-saldo en een soort schommelreserve in te bouwen. Er ligt nu een meerjarige afspraak, waarbij jaarlijks een marge is ingebouwd tussen de huidige raming en de norm waaraan wordt getoetst. Bovendien is in het wetsvoorstel Hof ervoor gekozen om pas maatregelen te nemen wanneer meerjarig geen zicht is of komt op het wel voldoen aan de vastgestelde norm voor het EMU-saldo van de decentrale overheden. Een enkele, incidentele, overschrijding van de norm door de decentrale

overheden, leidt o.b.v. de Wet Hof niet tot het nemen van maatregelen als bedoeld in artikel 6 van het wetsvoorstel Hof.

De leden van de CDA-fractie hebben gevraagd naar de reactie van het kabinet op het onderzoeksrapport van Ecorys over de effecten van het wetsvoorstel Hof op provinciale investeringen. Het Ecorysrapport suggereert dat als gevolg van het wetsvoorstel Hof provinciale investeringen niet meer gedaan kunnen worden. Het kabinet deelt de strekking van dit rapport niet. In het rapport wordt namelijk sterk geredeneerd vanuit de individuele referentiewaarden voor decentrale overheden en wordt er impliciet vanuit gegaan dat in het wetsvoorstel Hof sprake is van micronormering van het EMU-saldo van de decentrale overheden. Het rapport lijkt daarmee de gevolgen van het wetsvoorstel Hof te schetsen die er zouden kunnen zijn geweest als was vastgehouden aan micronormering van het EMU-saldo van de decentrale overheden. Dit is nu juist losgelaten in het wetsvoorstel Hof na de consultatie met de koepels omdat ook het kabinet inzag dat met micronormering te strikte normering plaatsvindt van decentrale overheden. Met het thans voorliggende wetsvoorstel, wordt – conform de bestaande praktijk – alleen gestuurd op het EMU-saldo van alle decentrale overheden gezamenlijk. In dat kader is de saldoraming van het CPB relevant. Het CPB raamt een saldo voor de decentrale overheden dat ruim binnen de afgesproken macronorm blijft. Op macroniveau ziet het kabinet geen enkele aanleiding beperkingen op te leggen aan provincies als het gaat om hun investeringsplannen de komende jaren.

Naast bovenstaande, geldt dat in het rapport uitgegaan wordt van ambities van de provincies. Het zou beter zijn om in het rapport uit te gaan van meer realistische verwachtingen / aannames. Er bestaan immers in de praktijk grote verschillen tussen ambities en realisaties. Zo raamden de decentrale overheden zelf een EMU-tekort van 6,2 miljard euro over 2012 in november van dat jaar. Drie maanden later is dit bijgesteld door het CBS, op basis van (voorlopige) realisatiecijfers van de decentrale overheden naar een tekort van 3,2 miljard euro over 2012.

Daarnaast geldt dat het in het rapport ontbreekt aan een goede maatschappelijke kosten-batenanalyse. Er lijken twee kosten-batenanalyses (KBA's) denkbaar te zijn:

- a) De Europese begrotingsafspraken worden losgelaten, en de normering voor de provincies wordt verruimd. In dat geval moeten de effecten van extra provinciale uitgaven worden afgezet tegen de consequenties van een oplopend EMU-tekort (Europese boetes en/of sanctioneren door financiële markten met mogelijk oplopende staatsrente);
- b) De Europese begrotingsafspraken zijn leidend. In dat geval moeten de effecten van extra provinciale uitgaven worden afgezet tegen de effecten van lagere uitgaven door bijvoorbeeld het Rijk of waterschappen, gemeenten en provincies zonder vermogen. Er is geen reden om op voorhand aan te nemen dat de geambieerde provinciale investeringen een groter economisch effect hebben dan uitgaven door het Rijk of de overige decentrale overheden.

Financieel akkoord

De leden van de PvdA-fractie hebben gevraagd naar de stand van zaken omtrent het financieel akkoord. De leden van de CDA-fractie hebben gevraagd naar de invloed van de in het financieel akkoord gemaakte afspraken op de slagkracht van de decentrale overheden.

De koepels (VNG, IPO en UvW) hebben ingestemd met het akkoord en het akkoord wordt momenteel uitgevoerd. De wetsvoorstellen Hof en

verplicht schatkistbankieren zijn behandeld en aangenomen in de Tweede Kamer. Ook de uitwerking van de afspraken omtrent het BTW-compensatiefonds (BCF) is ter hand genomen.

Wet Hof

Ten aanzien van het onderhavige wetsvoorstel en de daaruit voortvloeiende normering van het EMU-saldo van de decentrale overheden, is het kabinet van oordeel dat met de gemaakte afspraken de nodige ruimte is gegeven aan de decentrale overheden en dat investeringen van decentrale overheden niet onnodig worden beperkt. Ten opzichte van de raming van het CPB is in de normstelling een marge gecreëerd, waardoor bij een eventuele afwijking van de ambitie, er niet direct een noodzaak is tot nadere maatregelen van decentrale overheden. De sinds 2004 geldende norm wordt het EMU-saldo van de decentrale overheden, -0,5 procent bbp, blijft tot en met 2015 gehandhaafd. In het financieel akkoord is afgesproken de norm aan te scherpen na 2015, maar niet nadat in 2015 is bezien of dit haalbaar en mogelijk is.

BTW-compensatiefonds (BCF)

Voor het BCF is in het financieel akkoord afgesproken dat het kabinet afziet van de voorgenomen afschaffing. Hiermee is tegemoet gekomen aan de wens van de decentrale overheden het BCF te handhaven. De korting van 550 miljoen euro is gehandhaafd en met de afspraken in het financieel akkoord wordt de beheersbaarheid van het fonds gegarandeerd door het fonds te maximeren. Qua systematiek verandert er binnen het BCF niets, alle btw die nu declarabel is, is ook declarabel bij het geplafonneerde BCF. Als het plafond van het BCF wordt overschreden of overschreden, treedt een verschil op met de oude situatie, in die zin dat het verschil tussen realisatie en plafond, zowel positief als negatief, wordt verrekend met het gemeentefonds/provinciefonds. Ook op dit punt verwacht het kabinet geen beperking van de slagkracht van gemeenten en provincies.

Ook is in het financieel akkoord afgesproken dat het effect van de voorgenomen decentralisaties op de declaraties in het BCF geen onderdeel is van de afspraak (maximering van het BCF). Naar aanleiding hiervan verkent momenteel een ambtelijke werkgroep hoe, als in de toekomst zich de situatie voordoet dat het afgesproken plafond voor het BCF knellend blijkt, kan worden bepaald of en in welke mate dit het gevolg is van btw uit hoofde van nieuwe samenwerkingsverbanden, voortvloeiend uit de decentralisaties. De uitkomsten van de werkgroep worden dit najaar in het bestuurlijk overleg financiële verhoudingen besproken.

Verplicht schatkistbankieren

Het wetsvoorstel verplicht schatkistbankieren zorgt voor een efficiënte bundeling van middelen binnen de collectieve sector, waardoor de EMU-schuld daalt en de risico's ten aanzien van de uitzettingen van decentrale overheden worden beperkt. De beschikkingsmacht over de middelen blijft bij de decentrale overheden en daarmee is er geen sprake van een beperking van slagkracht bij de decentrale overheden door het wetsvoorstel schatkistbankieren. De leden van de ChristenUnie-fractie hebben gevraagd naar het effect van het verplicht schatkistbankieren op het EMU-saldo van de decentrale overheden. De verplichting tot het aanhouden van overtollige middelen in de schatkist heeft op zichzelf geen invloed op het EMU-saldo van decentrale overheden. De overtollige middelen die bij de schatkist worden aangehouden blijven te allen tijde beschikbaar voor investeringen uit hoofde van de publieke taak. Het

maakt hierbij voor het EMU-saldo niet uit waar de overtollige middelen worden aangehouden.

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben gevraagd of het juist is dat door schatkistbankieren voor sommige provincies een lager rendement op hun vermogen ontstaat. De rentepercentages die decentrale overheden vergoed krijgen over de middelen die zij in de schatkist aanhouden, zullen gelijk zijn aan de inleenrentes van de Staat. De rente is daarmee markt-conform en weerspiegelt de marktprijs van het risico dat met deze belegging gepaard gaat. Een aantal decentrale overheden – met name die overheden die aanzienlijke overtollige middelen hebben, waaronder sommige provincies – kan inderdaad te maken krijgen met enige rentederving. De mogelijke rentederving zal zich na afloop van bestaande uitzettingen, gespreid over de tijd voordoen. Het is denkbaar dat eventuele rentederving verder beperkt wordt doordat decentrale overheden onderling middelen kunnen uitlenen. Daarnaast is duidelijk dat ook in de markt op dit moment rentes relatief laag zijn, terwijl decentrale overheden in het verleden met veel hogere rendementen op hun uitzettingen te maken hadden. Dit betekent dat wanneer decentrale overheden hun middelen nu opnieuw zouden moeten beleggen op de markt, de te behalen rendementen eveneens een stuk lager zullen zijn dan in het verleden.

Horizonbepaling

De leden van de fracties van de PvdA, de ChristenUnie en het CDA hebben gevraagd naar het opnemen van een horizonbepaling in het wetsvoorstel Hof dan wel naar de mogelijkheid tot intrekking op enig moment van het wetsvoorstel Hof. Het kabinet ziet enerzijds geen noodzaak en anderzijds geen mogelijkheid om een horizonbepaling op te nemen in het wetsvoorstel Hof. De beheersing van het EMU-saldo is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van het Rijk en de decentrale overheden, ook wanneer het EMU-saldo binnen de bandbreedte van de MTO is gebracht. Het wetsvoorstel Hof voorziet louter in procedurebepalingen ten aanzien van de decentrale overheden. Wanneer een toekomstig kabinet de ruimte ziet om de decentrale overheden meer ruimte te geven het EMU-saldo te belasten, dan is dat mogelijk. Tevens geldt dat de bepalingen t.a.v. de decentrale overheden voortvloeien uit de Europese afspraak om de Europese begrotingsregels zodanig wettelijk te verankeren op nationaal niveau dat alle lagen van de overheid gecommitteerd zijn aan deze doelstellingen.

Om de decentrale overheden voldoende comfort te bieden, is afgesproken om in het Bestuurlijk overleg financiële verhoudingen in het voorjaar van 2015 te bezien of de geprojecteerde daling van de norm in 2016 en 2017 verantwoord en mogelijk is. De leden van de ChristenUnie-fractie hebben gevraagd naar de wijze waarop aan deze afspraak invulling wordt gegeven. Hiertoe zullen de realisaties van het EMU-saldo van de decentrale overheden die dan beschikbaar zijn, als input dienen. Ook de ontwikkeling van de investeringen en andere factoren die het EMU-saldo van de decentrale overheden beïnvloeden, zullen betrokken worden bij de beantwoording van de vraag of het verantwoord en mogelijk is de tekortnorm aan te passen. De vertegenwoordigers van de decentrale overheden worden betrokken bij de beantwoording van deze vraag door het instellen van een werkgroep gevormd door vertegenwoordigers van het Ministerie van Financiën, het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, het Ministerie van Infrastructuur en Milieu en vertegenwoordigers van de gemeenten, provincies en waterschappen. De Minister van Financiën stelt vervolgens, conform de bepalingen in het wetsvoorstel Hof, de norm vast. Voordat tot definitieve vaststelling wordt

overgegaan, wordt de Staten-Generaal via een voorhangprocedure, zoals bedoeld in artikel 3, vijfde lid, betrokken bij de vaststelling van de macronorm voor het EMU-saldo van de decentrale overheden.

Overig

De leden van de SP-fractie hebben gevraagd naar de bepaling in artikel 4 en de relatie met het netto vermogen. De gedachte achter dit artikel is een handvat te creëren om ook budgettair belangrijke RWT's mee te kunnen laten doen aan het leveren van een gelijkwaardige inspanning, wanneer dit noodzakelijk wordt geacht. RWT's behoren tot de collectieve sector, de inkomsten en uitgaven van RWT's tellen daarom mee in het EMU-saldo. In de artikelsgewijze toelichting bij artikel 4 wordt nader ingegaan op deze bepaling. Een groot deel van deze rechtspersonen is, gelet op hun financiële omvang en hun investeringsgedrag, uit een oogpunt van beheersing van het EMU-saldo en de EMU-schuld nauwelijks van belang. Het aanwijzen van bepaalde rechtspersonen op grond van dit lid zal in de praktijk naar verwachting zeer beperkt zijn. RWT's die mogelijk in aanmerking komen voor toepassing van het bepaalde in artikel 4, zijn rechtspersonen met jaarlijks aanzienlijke fluctuaties in de investeringsomvang. Omdat het begrip netto-vermogen geen rol speelt in de Europese begrotingsdoelstellingen, wordt dit niet betrokken bij het oordeel van de Minister van Financiën over het eventueel onthouden van instemming voor het aantrekken van een lening.

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