

Europese begrotingsregels en investeringen

Maarten Allers¹
Gerber van Nijendaal²

Verschenen in Openbaar Bestuur, oktober 2012, blz. 13-20

De aangescherpte Europese begrotingsregels hebben vergaande, onbedoelde en schadelijke gevolgen voor de mogelijkheden voor provincies, gemeenten en waterschappen om maatschappelijk waardevolle investeringen te doen.

Sinds de inwerkingtreding van het stabiliteits- en groeipact (sgp) in 1993 is het Nederlandse begrotingsbeleid gebonden aan Europese normen. De bekendste onderdelen hiervan zijn een maximaal begrotingstekort van 3 procent van het bruto binnenlands product (bbp) en een maximale overheidsschuld van 60 procent van het bbp. Gedwongen door de economische problemen in de eurozone is in 2010 echter besloten om de coördinatie op economisch en op begrotingsgebied binnen de Europese Unie te versterken. Nederland heeft daar samen met Duitsland sterk op aangedrongen. Dit heeft geleid tot een reeks aanvullende afspraken. Een van de wijzigingen is een aanscherping van het sgp. De betrokken landen hebben zich verplicht hun nationale wetgeving voor 2013 aan de nieuwe regels aan te passen.

Onder het relevante tekort vallen ook de tekorten van decentrale overheden. Het is gelet op de schuldenproblematiek van decentrale overheden in met name Spanje ook niet onredelijk om de decentrale overheden hierin te betrekken. Elk lidstaat is overigens vrij in de wijze waarop hij de Europese regels doorvertaalt naar decentrale overheden. De in Nederland gekozen uitwerking is alleen wel uiterst ongelukkig. De regels zijn bedoeld om onbeheersbare overheidstekorten en –schulden te voorkomen, maar treffen ook decentrale overheden waarvan de schuld niet stijgt of zelfs decentrale overheden die beschikken over een positief eigen vermogen. Nederlandse provincies, gemeenten en waterschappen kennen bovendien al de verplichting hun begroting sluitend te maken. In tegenstelling tot landen kunnen zij niet eindeloos tekortfinanciering gebruiken om consumptieve uitgaven te doen. Voor hen zijn strengere regels dus overbodig. Om aan de Europese normen te voldoen worden de investeringsmogelijkheden van decentrale overheden echter wel sterk ingeperkt. Het is zeer de vraag of zij zelfs maar kunnen voldoen aan eerder met de rijksoverheid gemaakte investeringsafspraken.

Europese regelgeving

Vanaf 2013 heeft Nederland zich aan de volgende regels te houden (Hofmans, 2012). Om te beginnen moet het tekort lager zijn dan 3 procent van het bbp. Verder moet de schuld lager zijn dan 60 procent van het bbp, of moet de schuld in voldoende mate afnemen. Dat laatste betekent dat de schuldquote met ten minste een twintigste deel van de

¹ Hoogleraar economie van decentrale overheden aan de RUG en directeur Centrum voor onderzoek van de economie van de decentrale overheden (COELO). Tevens lid van de Raad voor de financiële verhoudingen.

² Plaatsvervangend secretaris van de Raad voor de financiële verhoudingen.

overschrijding moet dalen. Ten slotte moeten landen een middellange-termijndoelstelling (medium-term objective, mto) nastreven. Dit is een landenspecifiek structureel begrotingssaldo dat lidstaten op de middellange termijn moeten realiseren, en dat elke drie jaar opnieuw wordt vastgesteld. De mto is een preventieve maatregel om begrotingsproblemen te voorkomen. De mto heeft betrekking op het *structurele* tekort. Dat is het feitelijke emu-saldo, gecorrigeerd voor conjunctuurschommelingen en voor eenmalige en tijdelijke maatregelen. De mto wordt berekend op basis van de economische groei, de toekomstige vergrijzingslasten en het initiële schuldniveau. Op dit moment is de mto voor Nederland een structureel tekort van -0,5 of van +0,5 procent bbp; landen mogen namelijk zelf kiezen voor een ambitieuze of een minder ambitieuze doelstelling. Binnenkort zullen de mto's opnieuw worden vastgesteld, en zullen voor ons land vermoedelijk andere percentages gelden. Duidelijk is wel dat op langere termijn op zijn minst moet worden gestreefd naar begrotingsevenwicht.

Doorwerking naar Nederland

De Europese begrotingsregels gelden voor alle overheidslagen samen. Al in 2004 hebben rijk en decentrale overheden in Nederland bestuurlijke afspraken gemaakt om het maximaal toegestane tekort van 3 procent bbp te verdelen. De decentrale overheden hebben destijds 0,5 procent van het bbp toegewezen gekregen als maximaal begrotingstekort. Voor de rijksoverheid bleef zo 2,5 procent van het bbp over. De 0,5 procent voor de decentrale overheden werd voor het leeuwendeel toegewezen aan de gemeenten (0,38 procent). Provincies kregen 0,07 procent en waterschappen 0,05 procent. De toegestane tekorten per overheidslaag werden vervolgens doorvertaald naar individuele provincies, gemeenten en waterschappen naar rato van hun begrote uitgaven. Op dit moment (2012) overschrijden de decentrale overheden de afgesproken norm. Hun gezamenlijke tekort bedraagt 0,6 procent van het bbp (CPB, 2012); dat is dus 0,1 procentpunt teveel. Maar omdat Nederland zelf ook geen boete krijgt van de EU, kan het rijk de decentrale overheden hiervoor niet beboeten.

Zoals gezegd moet Nederland nog dit jaar (2012) de aangescherpte Europese regels verwerken in de nationale wetgeving. Daarvoor dient het wetsvoorstel Houdbare Overheidsfinanciën (Wet Hof), dat op het moment dat dit artikel wordt geschreven bij de Raad van State ligt. De Raad voor de financiële verhoudingen heeft er al wel een advies over uitgebracht (Rfv, 2012). Eerder werd al een soortgelijk wetgevingstraject ingezet (wetsvoorstel TReM: tekortreductie rijk en medeoverheden), maar dat strandde halverwege. Het wetsvoorstel Hof is gebaseerd op het uitgangspunt dat rijk en decentrale overheden een gezamenlijke en gelijkwaardige inspanningsverplichting hebben om de doelstellingen van het sgp te realiseren. Decentrale overheden zijn verantwoordelijk voor het naleven van de voor hen geldende emu-norm. Bij overschrijding kan het rijk een sanctie opleggen, ongeacht of de EU het rijk een sanctie oplegt.

Bestaande regels voor decentrale overheden

Decentrale overheden hebben op dit moment al te maken met begrotingsregels die voortvloeien uit de Provinciewet, de Gemeentewet, de Waterschapswet, de Wet Financiering decentrale overheden en het Besluit Begroting en Verantwoording. Daarnaast gelden bestuurlijke afspraken over de lastenontwikkeling. Zo hebben het rijk en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten afgesproken dat de landelijke opbrengst

van de gemeentelijke onroerendezaakbelastingen aan een maximum is gebonden (de zogeheten macronorm).

Hier komt nu de Wet Hof bij. Op zichzelf genomen lijkt het redelijk dat ook decentrale overheden aan de in Europees verband afgesproken begrotingsregels worden gehouden. De praktische uitwerking zorgt er echter voor dat de decentrale overheden ernstig in hun bewegingsvrijheid zullen worden beperkt. Tegelijkertijd is duidelijk dat decentrale overheden als groep geen begrotingsprobleem kennen. Zij zijn op grond van de bestaande regelgeving immers al verplicht een sluitende begroting te presenteren. In bijna alle gevallen houdt men zich hier ook aan. Gemeenten die geen structureel sluitende begroting kunnen presenteren, komen onder preventief toezicht van de provincie. En worden als ze er echt niet meer uitkomen financieel gered via aanvullende steun op basis van artikel 12 van de Financiële Verhoudingswet. Dat laatste gold de afgelopen jaren voor minder dan één procent van de gemeenten. Dit jaar staan acht van de 415 gemeenten onder preventief toezicht; vorig jaar waren dat er zeven. Er is dus geen noodzaak voor aangescherpte regelgeving. Provincies en waterschappen hebben al helemaal geen moeite sluitende begrotingen te presenteren. Zij beschikken, in tegenstelling tot de gemeenten, over een aanzienlijk eigen belastinggebied (vooral de waterschappen). Daar komt bij dat de meeste provincies beschikken over een riant vermogenspositie.

Begrotingen decentrale overheden

Hoewel er dus geen sprake is van een inhoudelijk probleem, leveren de Europese afspraken wel degelijk een nalevingsprobleem op. Dat komt doordat die afspraken gebaseerd zijn op een ander boekhoudkundig stelsel dan de decentrale overheden hanteren. De Europese afspraken zijn gebaseerd op de systematiek van de nationale rekeningen, de ESR 95-systematiek, die uitgaat van kasstromen. Het tekort is daarbij de uitgaande kasstroom minus de inkomende kasstroom. Voor landen sluit dit aan bij de gehanteerde boekhoudmethode. Decentrale overheden kennen echter een baten-lastenstelsel. Dat is wettelijk zo vastgelegd.

Op het niveau van landen, die een kasstelsel hanteren, is het allemaal overzichtelijk. Het tekort is per definitie gelijk aan de toename van de schuld. Daarom mogen tekorten niet te hoog oplopen. Bij een baten-lasten stelsel pakt dit echter heel anders uit. Daarbij is het goed mogelijk een emu-tekort te hebben zonder dat de schuld ook maar één euro oploopt. Een voorbeeld kan dit verduidelijken. Gemeenten sparen doorgaans een aantal jaren voordat zij investeren in bijvoorbeeld een nieuw riool of een rondweg. Dat sparen drukt het emu-tekort gedurende deze periode. De investering zelf kan echter in de een of twee jaren dat er wordt gebouwd wel een enorm emu-tekort creëren. De activa waarin is geïnvesteerd komen vervolgens op de balans, en er wordt jaarlijks op afgeschreven. Als er naast eigen geld ook krediet is gebruikt, wordt dit geleidelijk afgelost. Dat verbetert het emu-saldo weer. Over de hele investeringscyclus gemeten loopt alles glad, maar overschotten uit het verleden spelen bij de normering geen rol. Elk afzonderlijk jaar moet aan de tekortnorm worden voldaan. Dat kan alleen bij een grote hoeveelheid investeringsprojecten, die niet synchroon lopen. Er is dan in feite sprake van een zogeheten ideaalcomplex: vrijvallende afschrijvingen kunnen worden gebruikt om nieuwe investeringen te doen. Individuele decentrale overheden zijn daarvoor echter te klein.

Een jaarlijkse tekortnorm op het niveau van afzonderlijke decentrale overheden is dus niet goed uitvoerbaar. De Europese afspraken schrijven dat gelukkig ook niet voor. Naar verwachting zal worden gewerkt met een tekortnorm voor de groep gemeenten, de groep provincies en de waterschappen. Alle gemeenten gezamenlijk vormen wel een ideaalcomplex, maar of dat voor de 12 provincies en de 25 waterschappen ook geldt is minder zeker. Een ander punt is dat het Rijk decentrale overheden altijd een boete wil kunnen opleggen wanneer zij hun individuele norm overschrijden. Ook in jaren waarin Nederland zelf helemaal niet wordt beboet. Schreef het regeerakkoord van het kabinet-Rutte niet voor dat we dat niet zouden doen, Europese regels verscherpt invoeren?

Baten-lastenstelsel

Het baten-lastenstelsel sluit goed aan bij de manier waarop decentrale overheden investeringen bekostigen. Investeringsuitgaven worden doorgaans voor een groot deel gefinancierd uit leningen. De kosten van bijvoorbeeld een nieuwe school worden niet in één jaar genomen, maar uitgesmeerd over de verwachte levensduur. Tijdens die levensduur wordt de investering jaarlijks afgeschreven, en wordt de lening afbetaald. Dit heeft grote voordelen. Het is zo immers niet nodig om de belasting voor het jaar waarin de investeringsuitgave wordt gedaan fors te verhogen. Verder betalen in elk jaar dat de investering vrucht afwerpt alleen de inwoners die op dat moment in de gemeente wonen. Dit voorkomt dat mensen betalen voor zaken die na hun dood of verhuizing naar een andere gemeente nut hebben. Nieuwkomers die van een vroegere investering profiteren betalen zo ook mee.

Van een investering komen alleen de jaarlijkse afschrijvingen en de rente op de begroting te staan. Die begroting moet wel in evenwicht zijn. Het is dus mogelijk om investeringen met leningen te financieren zonder direct het gehele investeringsbedrag binnen de jaarbegroting te bekostigen. Dit voorkomt ongewenst grote schommelingen in de lastendruk. Het maakt noodzakelijke investeringen minder kwetsbaar voor ondoordachte bezuinigingen. De rijksoverheid kent geen baten-lastenstelsel. Taken die veel investeringen vergen (denk aan onderwijshuisvesting, waterkeringen, infrastructuur, natuur) worden om die reden dan ook dikwijls gedecentraliseerd.

Doordat het emu-saldo, waar de EU op stuurt, uitgaat van kasstromen, en decentrale overheden boekhouden volgens het baten-lastenstelsel, is er een aanzienlijk verschil tussen de door decentrale overheden gerapporteerde begrotingssaldi en de emu-saldi. Dit verklaart waarom de gezamenlijke decentrale overheden, die elk een sluitende begroting (behoren te) hebben, dit jaar een emu-saldo kennen van -0,6 procent van het bbp. Dit negatieve emu-saldo wordt veroorzaakt door leningen voor investeringen. Die leningen komen geheel tot uitdrukking in het emu-saldo, terwijl op het saldo op baten-lastenbasis alleen de jaarlijkse afschrijving en de rente drukt. Vanaf 2013 zullen decentrale overheden simultaan op twee verschillende begrotingssaldi moeten sturen. Dat levert aanzienlijke problemen op. Om een emu-tekort te voorkomen moet er op kasbasis jaarlijks evenveel binnenkomen als er wordt uitgegeven. Investeringsuitgaven moeten worden bekostigd uit inkomsten in datzelfde jaar of door bezuinigingen op andere uitgaven. Zowel leningfinanciering als de inzet van reserves – de huidige praktijk – leidt tot emu-tekorten.

Doordat de Europese begrotingsregels, en de doorvertaling daarvan naar de Nederlandse wetgeving, niet stroken met de nu al voor decentrale overheden geldende regels (die

zullen blijven bestaan), ontstaan twee belangrijke knelpunten. Het eerste knelpunt heeft betrekking op de inzet van vermogens. Het tweede knelpunt betreft schommelingen in investeringsuitgaven.

Inzet van vermogens

De inzet van eigen vermogen leidt niet tot een kasstroom aan de inkomstenkant. De uit vermogen gefinancierde uitgaven tellen echter wèl mee voor het emu-saldo. Dit betekent dat inzet van vermogen het emu-saldo belast. Decentrale overheden die geld opzijleggen voor toekomstige investeringen verbeteren daarmee hun emu-saldo, doordat zij minder uitgeven dan er binnenkomt. Zodra zij die opzijgelegde gelden inzetten belasten zij echter hun emu-saldo. Voor de inzet van vermogens uit boekwinsten (bijvoorbeeld door de verkoop van aandelen Nuon of Essent) geldt iets soortgelijks. Alleen wordt het maken van een boekwinst niet in het emu-saldo verrekend (het wordt niet gezien als inkomstenstroom).

In 2009 hebben gemeenten en provincies hun aandelen Nuon verkocht aan het Zweedse Vattenfall en die van Essent aan het Duitse RWE. Voor gemeenten leverde dit 5,7 miljard euro op, waarvan in 2009 3,2 miljard beschikbaar kwam. Van dat bedrag is in 2010 61 procent gebruikt voor investeringen (Siebeling, 2012). Van de rest is het leeuwendeel in deposito's en beleggingen terechtgekomen. De provincies beschikken door deze aandelenverkoop en door reservering voor toekomstige uitgaven over reserves ter waarde van ongeveer 18 miljard euro.

De grote vermogens die beschikbaar zijn bij gemeenten en vooral provincies kunnen dus niet worden besteed zonder het emu-saldo te belasten. Gezien de beperkte ruimte voor emu-tekorten zal een groot deel van die vermogens feitelijk onbruikbaar zijn. Een cijfervoorbeeld kan dit verduidelijken. Provincies mogen jaarlijks een emu-tekort hebben van 0,07 procent van het bbp. In 2013 wordt het bbp geraamd op 623 miljard euro (CPB, 2012); 0,07 procent daarvan is 440 miljoen euro. Als provincies jaarlijks de maximaal toegestane 440 miljoen euro zouden investeren, zouden zij maar liefst 41 jaar nodig hebben om de voor investeringen beschikbare vermogens uit te geven. Het rendement op vermogen levert wel een kasstroom op, die zonder belasting van het emu-saldo kan worden uitgegeven. Dat rendement is echter beperkt, zeker wanneer de verplichting tot schatkistbankieren binnenkort wordt ingevoerd.

Niet alleen dreigen grote vermogens onbesteedbaar te worden, sparen voor een toekomstige investering verliest ook zijn nut. Immers, in het jaar van de besteding geldt het inzetten van de gespaarde middelen niet als inkomstenbron, zodat de volledige uit vermogen bekostigde investeringsuitgaven het emu-saldo belasten. Investeringsuitgaven moeten in het vervolg worden betaald uit lopende inkomsten, of een emu-tekort moet voor lief worden genomen.

De Europese regels schieten hiermee hun doel voorbij. Inzet van vermogen voor investeringen verandert de vermogenspositie niet. De ene vorm van vermogen wordt dan immers vervangen door de andere. Ook de schuld neemt er niet door toe. Er wordt immers niet geleend. Toch leidt het volgens de Europese regels tot een tekort. Dat kan zo niet zijn bedoeld. Integendeel. Van decentrale overheden wordt verwacht dat zij hun vermogens inzetten voor het doen van maatschappelijke investeringen. In veel gevallen zijn daartoe al verplichtingen aangegaan dan wel convenanten afgesloten, onder meer in bestuursakkoorden met de rijksoverheid. Een voorbeeld hiervan is de decentralisatie van

het hoogwaterbeschermingsprogramma naar de waterschappen. De rijksbegroting wordt daarmee ontlast. De Wet Hof dreigt dit onmogelijk te maken. De regelgeving is daarmee verre van consistent.

Schommelingen in investeringen

Maar er is nog een probleem. Investeringen drukken op de begrotingen van decentrale overheden in de vorm van afschrijvingen en rentebetalingen. Op het emu-saldo drukken zij in de vorm van de geïnvesteerde bedragen, minus de daarvoor ingezette kasinkomsten in hetzelfde jaar. Voor grote bestuurlijke eenheden, die jaarlijks diverse investeringen doen, zullen de jaarlijkse afschrijvingen en rentebetalingen ongeveer gelijke tred houden met de jaarlijkse investeringsbedragen. Dit is het al genoemde ideaalcomplex. Met een constante investeringsstroom over een reeks van jaren treden naar verwachting dan ook geen problemen op met het emu-saldo. Dit geldt voor de rijksoverheid, en naar verwachting ook voor het geheel van de decentrale overheden. Plussen en minnen middelen zich op macroniveau zo ongeveer uit. Voor afzonderlijke decentrale overheden is het beeld echter geheel anders. Jaren met grote investeringen wisselen af met jaren met weinig of geen investeringen. Dat leidt afwisselend tot emu-tekorten en overschotten. Overschotten kunnen echter niet worden “opgespaard” om latere tekorten te compenseren.

Hier komt bij dat het lastig is om te sturen op het emu-saldo. Op begrotingsbasis hoeft er niets aan de hand te zijn, maar door bijvoorbeeld vertraagde uitgifte van bouwgrond kan het resultaat uiteindelijk de emu-norm overschrijden. Decentrale overheden kunnen maar beperkt sturen op activiteiten die effect hebben op het emu-saldo. Zo lopen bij (verplichte) voorfinanciering door decentrale overheden de uitgaven niet parallel met de ontvangsten (bijvoorbeeld uit specifieke uitkeringen). Het effect is een belasting van het emu-saldo. Dit alles betekent dat het lastig is om afzonderlijke decentrale overheden te houden aan de Europese tekortnorm.

Maar ook structureel sluiten de emu-normen niet goed aan op het baten-lastenstelsel. Afschrijvingen vinden namelijk (verplicht) plaats op basis van historische kostprijzen, terwijl (vervangings)investeringen gedaan worden tegen nieuwprijzen die doorgaans hoger liggen. Ook binnen een ideaalcomplex is daarom sprake van een structureel negatief emu-saldo. Dit is dus nog afgezien van uitbreidingsinvesteringen, waartegenover geen wegvallende afschrijvingen staan.

Aanpassing Europese regels

Hoe is de schade te beperken? Ideaal zou zijn dat de Europese regels zodanig worden aangepast dat bovenstaande knelpunten worden voorkomen. Dat zou een aanpassing betekenen van de definitie die Eurostat hanteert voor het emu-saldo. Dit saldo zou overeen moeten komen met de netto toename van de schuld. Zaken die niet leiden tot een grotere schuld, zoals inzet van vermogen, zouden het emu-saldo niet mogen belasten. Dit komt overeen met de doelstelling van de Europese normen. Inhoudelijke bezwaren zullen er niet tegen zijn.

Maar door de agressieve manier waarop Nederlandse politici zich de afgelopen jaren hebben ingezet voor verdere verscherping van de normen, en zich hebben afgezet tegen (vermeende) overtreders, zal er op Europees niveau weinig begrip zijn voor een Nederlands verzoek tot aanpassing. Nederland heeft er mede voor gezorgd dat Eurostat

bij de nationale bureaus voor de statistiek in de keuken mag kijken bij de opstelling van de emu-statistieken. De nationale speelruimte is dan ook minimaal of non-existent. Oplossingen zullen moeten gezocht *binnen* de Europese regels. En daar is weinig ruimte.

Extra ruimte

Bij investeringsuitgaven die voortvloeien uit decentralisaties, of afspraken over de inzet van vermogens van decentrale overheden ter ontlasting van de rijksbegroting, kan vooraf worden afgesproken dat deze buiten de emu-norm voor de betrokken decentrale overheden vallen. Dit betekent wel dat de speelruimte voor het rijk navenant kleiner wordt. Samen moeten de overheden zich immers aan de Europese norm blijven houden. Verder kan het aandeel van de decentrale overheden in de nationale tekortruimte worden vergroot om rekening te houden met de emu-onevenwichtigheden die een baten-lastenstelsel met zich meebrengt. Hiermee zouden zij tekorten die voortvloeien uit een gebrekkige aansluiting tussen investeringen en afschrijvingen kunnen opvangen. Ook hier geldt dat de rijksoverheid dan zelf een positiever emu-saldo zal moeten laten zien. De ruimte daarvoor lijkt echter beperkt.

Constructies met lease of huur

Te vrezen valt dat decentrale overheden hun toevlucht zullen zoeken in constructies waarbij de eigenlijke investering door derden wordt gedaan. Zij laten de investeringen dan over aan marktpartijen en huren of leasen voortaan hun dijken, wegen, scholen, ICT-systemen en natuurterreinen. Zo is er geen sprake van investeringspieken die het emu-saldo belasten. De lasten worden in de tijd uitgesmeerd.

Er bestaan geen principiële bezwaren tegen huur of lease. Een dergelijke keuze moet echter op inhoudelijke gronden worden gemaakt, en niet om boekhoudkundig aan een formeel wettelijk criterium te kunnen voldoen. Aan de route via marktpartijen zijn kosten en risico's verbonden. Verder is het maar de vraag of dergelijke constructies niet zullen worden opgevat als het creatief omzeilen van Europese regels

Poolen van tekortruimte

Het probleem van de jaarlijkse schommelingen in de investeringen van afzonderlijke provincies, gemeenten of waterschappen kan wellicht worden opgevangen door een beurs te creëren voor emu-ruimte. Overheden die sparen voor latere investeringen verbeteren daarmee hun emu-saldo. Zij mogen de zo ontstane ruimte niet opsparen voor latere jaren, maar andere overheden kunnen er op deze manier wel gebruik van maken. Hun tekorten worden dan gecompenseerd door overschotten elders. Dit vereist wel een soepel boetesysteem. Bij het nietsontziend beboeten van tekorten van afzonderlijke decentrale overheden is een beurs voor tekorten geen haalbare kaart.

Naast individuele tekortnormen kan daarom beter een macro-norm voor decentrale overheden worden ingevoerd. Alleen een eventuele overschrijding daarvan door alle decentrale overheden gezamenlijk is immers relevant. In dat geval kan een deel van een eventuele Europese boete aan die decentrale overheden worden doorgerekend die hun individuele norm hebben overschreden. Door alle decentrale overheden gezamenlijk onder één norm te brengen worden schommelingen in investeringen en besparingen bij afzonderlijke bestuurlijke eenheden afgevlakt. De verwachting is daarom dat niet voor elke individuele gemeente, provincie of waterschap een emu-norm zal worden

gehanteerd. Wel zal de macro emu-norm worden doorvertaald naar individuele referentiewaarden. De plussen en minnen over alle gemeenten, provincies en waterschappen zullen zich in een jaar op macroniveau ongeveer uitmiddelen. De vraag is overigens nog wel of de macro-norm voor decentrale overheden gesplitst moet worden in afzonderlijke normen voor gemeenten, provincies en waterschappen. Een afzonderlijke norm voor waterschappen zou het deze bestuurslaag vermoedelijk moeilijk maken om de investeringen te doen die nodig zijn in het kader van de recente decentralisatie van het hoogwaterbeschermingsprogramma.

Handhaving en toezicht; sancties en prikkelwerking

De normen waaraan decentrale overheden zich hebben te houden zullen natuurlijk moeten worden gehandhaafd. Voor 2013 zal worden begonnen met het proefdraaien met het toepassen van de emu-normen voor decentrale overheden. Daarbij wordt vooralsnog vastgehouden aan de bestaande norm van 0,5% van het bbp. Het saldo voor 2014 zal door een volgend kabinet moeten worden vastgesteld.

Het stelsel van handhaving en toezicht komt er dan in grote lijnen ongeveer als volgt uit te zien. Voorafgaande aan het begrotingsjaar (in jaar t-1) dienen de decentrale overheden hun emu-gegevens op basis van de begroting aan het CBS te zenden. Het CBS maakt vervolgens in het voorjaar (t) bekend of er sprake is van een overschrijding van de macro-norm door de decentrale overheden. Indien er sprake is van een overschrijding zal moeten worden bezien hoe groot de overschrijding door decentrale overheden gezamenlijk is en door welke groep deze veroorzaakt wordt. De toezichthouders - voor de gemeente en de waterschappen is dat de provincie en voor de provincies is dat het rijk - zullen dan afspraken moeten maken om alsnog aan de referentiewaarde te voldoen. Dit kan door bijvoorbeeld de investeringen of lopende uitgaven nog eens tegen het licht te houden. Oplossingen kunnen zijn het uitstellen van de geplande investering, het eerder afronden van verkopen, tijdelijk huren en dergelijke.

Als individuele overheden zich bij het opstellen van hun begroting al laten leiden door het voorkomen van een overschrijding van hun referentiewaarde, zal dat leiden tot een totale overschrijding van de emu-norm. Dat kan niet de bedoeling zijn, want daarmee wordt onnodig veel investeringspotentieel onbenut gelaten. In uitzonderlijke gevallen zou dat ertoe kunnen leiden dat decentrale overheden financieringsruimte creëren door hogere inkomsten te vragen, om een overschrijding van de referentiewaarde te voorkomen. Dat zou een onnodige lastenverhoging met zich meebrengen. Het is veel slimmer om in het geval van een overschrijding van de referentiewaarde bij de begroting alvast te bedenken welke mogelijkheden er nog zijn om bij te sturen, mocht dat nodig blijken wanneer het CBS in het voorjaar alle gegevens op een rijtje heeft gezet. Het wordt zaak voor decentrale overheden hun investeringen en daaruit voortvloeiende betalingen zorgvuldig te plannen. Wanneer een individuele decentrale overheid structureel de referentiewaarde overschrijdt (drie jaar of langer), zou de betreffende overheid onder preventief toezicht kunnen worden gesteld.

Nu doet zich nog een ander probleem voor. Tijdens het begrotingsjaar kunnen er ontwikkelingen zijn die het feitelijke emu-saldo beïnvloeden. De ervaring leert dat er

behoorlijke verschillen tussen het begrote en het uiteindelijk gerealiseerde emu-saldo kunnen ontstaan. Dat komt door te optimistische dan wel te pessimistische ramingen. De verkoop van de grond gaat niet door, de afrekening van de investeringsbijdrage van het rijk laat op zich wachten, er moeten onvoorziene maatregelen worden getroffen in verband met een brand in een school. Nu zal een gemiddelde gemeente daardoor niet direct het emu-tekort van de decentrale overheden wezenlijk kunnen beïnvloeden, maar grote gemeenten als Amsterdam of Rotterdam of een provincie of waterschap met tegenvallers bij grote projecten kunnen dat wel. Het is daarom van belang dat ook tijdens het begrotingsjaar t, bijvoorbeeld aan het einde van het derde kwartaal, de voorlopige balans op te maken van het emu-saldo van decentrale overheden. Dit kan aanleiding zijn voor aanpassing van het beleid, ter voorkoming van een overschrijding maar ook om de emu-norm maximaal te benutten.

Bij het landelijke beeld van de jaarrekening (t+1) zal de eindbalans moeten worden opgemaakt. Bij overschrijding van de macro-norm van de gezamenlijke decentrale overheden treedt het handavingsinstrumentarium van de Wet Hof in werking. Dat zal in elk geval inhouden dat tussen rijk en decentrale overheden bestuurlijk overleg plaatsvindt. Daarin zullen aard en omvang van de overschrijding moeten worden gewogen en worden bezien welke verbeteringen mogelijk zijn. In uiterste instantie kan door het rijk een voorwaardelijke korting op het gemeentefonds of provinciefonds worden opgelegd, afhankelijk van de omvang en duur van de overschrijding. Omdat er geen equivalent waterschapsfonds bestaat, zou overtredende waterschappen een boete opgelegd kunnen worden. De inhouding op het gemeentefonds of provinciefonds of de waterschapsboete wordt in een renteloos depot gestort. Voor het terugkrijgen van het renteloos depot, geldt dat gedurende drie jaar ten minste twee jaar geen overschrijding van de norm plaatsvindt. Dit zou betekenen dat decentrale overheden grote investeringen ten minste twee jaar moeten uitstellen.

Het zal duidelijk zijn dat de Wet Hof leidt tot aanzienlijke extra toezichtlasten, bestuurlijke afstemming en overleg. Daar staat geen inhoudelijk nut tegenover. Bovendien is het rijksbeleid er juist op gericht dergelijke bestuurlijke drukte te verminderen. Of is dit alleen retoriek?

Tot slot

De aanscherping van de begrotingsregels voor decentrale overheden is inhoudelijk overbodig, schadelijk voor het overheidsbeleid en inconsistent met eerder gemaakte afspraken over investeringen door decentrale overheden. Teruggaan naar de Europese onderhandelingstafel is, zeker nadat ons land zo hoog van de toren heeft geblazen, helaas geen optie. Het beste wat we kunnen doen is de schade zoveel mogelijk beperken. Een interessante vraag is wel hoe het zover heeft kunnen komen. De in dit artikel gesignaleerde problemen zijn deels immers al lang bekend (Balassone en Franco, 2000; Bordewijk, 2009). Waarom is hier geen rekening mee gehouden? Hoe voorkomen wij dit soort onaangename verrassingen in de toekomst?

Literatuur

Balassone, T., Franco, D. (2000), *Fiscal federalism and the stability and growth pact: a difficult union*, onderzoeksrapport van de universiteit van Pavia.

Bordewijk, P. (2009), Pas op voor de TReM, *B&G*, november, 20-24.

CPB (2012), *Juniraming 2012. De Nederlandse economie tot en met 2017, inclusief begrotingsakkoord 2013*, Den Haag: CPB.

Hofmans, H.M.J. (2012), Hoe zien de gewijzigde Europese begrotingsregels eruit? *Tijdschrift voor Openbare Financiën*, jaargang 44, nummer 2, blz. 81-95.

Raad voor de financiële verhoudingen, *Advies Wet houdbare overheidsfinanciën* (wet Hof), 19 maart 2012.

Siebeling, L. (2012), Opbrengst aandelenverkoop energiebedrijven door gemeenten vooral gebruikt voor investeringen, *CBS Webmagazine*, 4 juli.