

## ONTWIKKELINGEN M.B.T. DE EUROPESE BEGROTINGSREGELS

### HOOFDLIJNEN

Ter bescherming van de stabiliteit van de Europese munt de euro is binnen de Europese Unie twintig jaar geleden het 'Stabiliteits- en Groeipact' (SGP) vastgesteld. Naar aanleiding van de financiële en economische crisis van ruim een decennium geleden zijn deze Europese begrotingsregels aangescherpt. Sinds 2020 bereidt de Europese Commissie (EC) een wijziging van de regels voor, die ook gevolgen gaat hebben voor de Nederlandse decentrale overheden en daarmee voor de waterschappen. In deze mededeling wordt een toelichting op de aanstaande wijzigingen gegeven en aangegeven hoe de Unie samen met VNG en IPO de belangen van de waterschappen behartigt.

De kern van deze mededeling is:

- in de voorgestelde nieuwe regels blijven de 3%-norm voor het EMU-tekort<sup>1</sup> en de 60%-norm voor de EMU-schuld bestaan, maar wordt de MTO-norm<sup>2</sup> die nu betrekking heeft op het EMU-tekort vervangen door een plafond voor de uitgaven.
- bij overschrijding van de 3%-norm voor het EMU-tekort en de 60%-norm voor de EMU-schuld moet een lidstaat de ruimte onder dit uitgavenplafond verdelen tussen de verschillende overheidslagen. In tijden dat de rijksoverheid dan de broekriem moet aanhalen, heeft het Rijk de natuurlijke neiging te weinig ruimte voor uitgaven aan lokale overheden toe te delen. Dit zal de publieke investeringen drukken.
- omdat de schuld van de lokale overheid als geheel in ons land in vergelijking met die van de rijksoverheid altijd laag en daarmee prudent was en is, willen we samen met de VNG en IPO pleiten voor een uitzonderingspositie voor de decentrale overheden. De lobby hiervoor in Brussel en Den Haag loopt al en zal de komende periode worden geïntensiveerd omdat de EC het betreffende wetsvoorstel recentelijk formeel in procedure heeft gebracht. De EC streeft er naar dat de nieuwe regels in 2024 van kracht worden.

### NADERE INFORMATIE

#### 1. Wat verandert er in de Europese begrotingsregels?

De huidige regels bevatten drie normen: de 3%-norm voor het begrotingstekort (EMU-tekort), de 60% voor de overheidsschuld (EMU-schuld) en de norm van + en -/ 0,5% voor de middellange termijn doelstelling van het EMU-tekort (MTO). De ruimte van deze laatste norm heeft het Nederlandse Rijk er toe aangezet om na de financiële crisis en de daarop volgende overheidsschuldencrisis zeer ingrijpend te bezuinigen. Daarbij werden de overdrachten aan gemeenten en provincies harder geraakt dan de eigen rijksuitgaven. Het niveau van met name de investeringen van gemeenten is daardoor ingezakt en sindsdien niet meer opgeveerd. Dit heeft negatieve gevolgen voor het voorzieningenniveau dat gemeenten inwoners en bedrijven bieden. Provincies hebben wat meer eigen middelen om te kunnen blijven investeren en de waterschappen hebben hun eigen belastinggebied wat garant staat voor het op peil houden van de investeringen. Wel geldt dat wij als Unie in het Haagse veel moeite moeten hebben doen om voldoende ruimte voor de investeringen van de waterschappen te houden binnen de afspraken die in het kader van de Wet Houdbare overheidsfinanciën op basis van de Europese regels zijn gemaakt. Die inspanningen hebben er voor gezorgd dat de waterschappen in de praktijk weinig van de verminderde EMU-ruimte hebben gemerkt. Wel heeft die verminderde ruimte een bijdrage geleverd aan de discussie binnen waterschappen over de schuldpositie; op zich een gezonde discussie, maar bij een aantal waterschappen

<sup>1</sup> De afkorting EMU staat voor Europese en Monetaire Unie

<sup>2</sup> De afkorting MTO staat voor Medium Term Objective

heeft deze discussie invloed gehad op het ambitieniveau en daarmee op het investeringsvolume. Eenvoudig gesteld geldt namelijk dat de omvang van het EMU-tekort overeenkomt met de omvang van de stijging van de schuld. Als een organisatie wordt beperkt in zijn EMU-ruimte, wordt er dus een rem gezet op het aangaan van schuld. En aangezien waterschappen investeringen in de regel met schuld financieren, leidt een beperking van de EMU-ruimte tot een beperking van de ruimte voor investeringen. Zeker voor een functionele overheid is dit een lastige consequentie.

In de voorgestelde nieuwe regels blijven de 3%-norm voor het EMU-tekort en de 60%-norm voor de EMU-schuld bestaan, maar wordt de MTO-norm die nu betrekking heeft op het EMU-tekort vervangen door een plafond voor de uitgaven. De regels stellen een meerjarig plafond voor de uitgaven in om de hoogte van de overheidsschuld van de lidstaten te beheersen.

Positief is dat de opvolger van de MTO pas in werking treedt als de 3%-norm voor het EMU-tekort of de 60%-norm voor de EMU-schuld worden overschreden, waar de huidige MTO naast de 3%- en 60%-normen functioneert. Met het afschaffen van de huidige MTO ontstaat er meer ruimte voor het toedelen van EMU-tekortruimte aan gemeenten, provincies en waterschappen. Voordat de huidige MTO werd ingevoerd, bedroeg deze EMU-tekortruimte voor de gemeenten, provincies en waterschappen tezamen een vast percentage van 0,5% BBP. Met de huidige MTO hebben we het t/m dit jaar met minder moeten doen (voor 2023 hebben we een ruimte van 0,4%, voor de resterende kabinetsperiode 2024 t/m 2026 verwachten we dit voorjaar afspraken te maken).

In de nieuwe regels moet de ruimte onder het uitgavenplafond worden verdeeld tussen de verschillende overheidslagen. Negatief hieraan is dat wanneer er onvoldoende ruimte voor de decentrale overheden in het Nederlandse uitgavenplafond is, de uitgaven en daarmee de investeringen rechtstreeks door de minister van Financiën 'kunnen worden afgeknepen'. In tijden dat de rijksoverheid dan de broekriem moet aanhalen, heeft het Rijk de natuurlijke neiging te weinig ruimte voor uitgaven aan lokale overheden toe te delen. Dit zal wederom de publieke investeringen drukken. Zoals gesteld is dit zeker voor een functionele overheid een lastige consequentie.

## **2. Hoe ver is de procedure in Brussel?**

In de EcoFinraad van 14 maart jl. zijn de raadsconclusies over de contouren van de nieuwe regelgeving aangenomen. De EC heeft het concrete wetsvoorstel op 26 april jl. aan het Europese Parlement en de Europese Raad voorgelegd met als 'doel' dat de nieuwe regels m.i.v. 2024 ingaan, omdat in dat jaar het toezicht op de naleving weer van kracht wordt. Dit tijdsplan betekent dat de onderhandelingen in Brussel onder tijdsdruk plaatsvinden.

## **3. Waar willen we in de lobby op inzetten?**

Samen met VNG en IPO pleiten we voor een uitzondering voor de uitgaven van de lokale overheden van de nieuwe definitie voor netto uitgaven uit de voorstellen van de EC. Naast het negatieve effect van het drukken van investeringen is een argument hiervoor dat de schuld van de lokale overheid als geheel in vergelijking met die van de rijksoverheid altijd laag en daarmee prudent was en is. De huidige 3% norm voor het EMU-tekort, de 60% norm voor de EMU-schuld en de nationale begrotingsregels inclusief het verticale (provincie) en horizontale (eigen bestuur) financieel toezicht waarborgen meer dan genoeg een beheerste schuldontwikkeling bij de Nederlandse lokale overheden.

Een derde argument is dat het concept van de netto-uitgaven uit de EC-regels voor lokale overheden met hun baten lastenstelsel een wereldvreemd concept is. Het vier jaar vooruit ramen van de netto uitgaven en het vervolgens monitoren ervan op basis van een ander verantwoordingsstelsel zal daarom niet alleen hoofdbrekens vragen, maar ook onnodige administratieve lasten bij gemeenten, provincies en waterschappen veroorzaken.

Vanuit ons perspectief ligt het bij een uitzonderingspositie voor de decentrale overheden voor de hand dat de vaste norm van 0,5% van het BBP voor decentrale overheden weer in ere wordt hersteld.

#### **4. Wat is er op lobbygebied al gebeurd en wat staat op de rol?**

De VNG is al geruime tijd actief op dit dossier in Brussel. VNG was de grote motor achter de reactie die het Comité van de Regio's (CEMR) namens alle Europese lokale overheden heeft overgebracht aan de EC. Ook in de andere lidstaten heeft dit probleem van verdringing van publieke investeringen door lokale overheden gespeeld. De publieke investeringen van lokale overheden bedragen in Europa 49% van de totale publieke investeringen. De terugval van deze publieke investeringen heeft dan ook grote consequenties voor zowel de Europese als nationale beleidsagenda's op bijvoorbeeld het gebied van de energietransitie en in Nederland bijvoorbeeld de woningbouw. De schulden van de lokale overheden waren en zijn in alle lidstaten prudent.

Nu het wetsvoorstel is gepubliceerd, ontstaat er een nieuw momentum om te gaan lobbyen. Als koepels zullen we dat in het Haagse doen en ons Bureau Brussel levert met de collega's van VNG en IPO aldaar een bijdrage. In Den Haag hebben VNG, IPO en wij onze lijn al ambtelijk onder de aandacht gebracht bij de ministeries van BZK en Financiën en bestuurlijk willen we dit bij de bewindslieden doen in het Bestuurlijk Overleg Financiële Verhoudingen van dit voorjaar.