

Aan:
de voorzitter en leden van
Provinciale Staten van Drenthe

Assen, 19 december 2012

Ons kenmerk 51/3.14/2012008701

Behandeld door de heer G.C. van Geffen (0592) 36 55 80

Onderwerp: Informatie over Wet Hof

Geachte voorzitter/leden,

Op 24 september 2012 heeft de regering bij de Staten-Generaal het wetsvoorstel Houdbare overheidsfinanciën (Wet Hof) ingediend. Dit wetsvoorstel regelt de wijze waarop Nederland de Europese afspraken ten aanzien van de begrotingsdiscipline wil nakomen. Indien deze wet ongewijzigd in werking treedt, zal ook de provincie Drenthe, zoals eerder aangekondigd, daar gevolgen van ondervinden. Investeringen ten laste van reserves kunnen leiden tot overschrijding van de gestelde EMU-norm. De Wet Hof maakt het mogelijk dat het Rijk vervolgens financiële sancties treft tot maximaal het bedrag dat de overschrijding betreft.

Gezien het belang van deze wet voor de provincie informeren wij u graag in dit stadium over de mogelijke gevolgen en de wijze waarop wij ons hierop voorbereiden. Daarbij baseren wij ons op de tekst en de toelichting van het op 24 september 2012 ingediende wetsvoorstel.

Werking naar decentrale overheden

De wet beoogt regels te stellen om het bereiken en handhaven van begrotingsevenwicht te bevorderen. Van de decentrale overheden en het Rijk wordt daarbij een gelijkwaardige inspanning verwacht. Daartoe wordt jaarlijks voor de gezamenlijke decentrale overheden - provincies, gemeenten en waterschappen - een maximaal toegestaan EMU-tekort vastgesteld. Dit wordt gespecificeerd naar de drie afzonderlijke groepen overheden. Daarnaast wordt in de Septembercirculaire Provinciefonds een referentiewaarde per overheid opgenomen. De hoogte van het toegestane EMU-tekort wordt na bestuurlijk overleg met de decentrale overheden vastgesteld. Daarbij bestaat de mogelijkheid dat op basis van specifieke omstandigheden extra of minder EMU-ruimte wordt toegekend. Dit is een bestuurlijk-politieke afweging.



Voor 2013 gaat het Rijk uit van een maximaal EMU-tekort van 2,7% van het bruto binnenlands product (bbp) voor alle overheden samen. Voor alle decentrale overheden gezamenlijk wordt het maximum op 0,5% bbp gesteld en voor de groep provincies daarbinnen op 0,07% bbp. De Septembercirculaire stelt het aandeel van de provincie Drenthe (de referentiewaarde) voor 2013 op ruim € 16 miljoen, berekend naar rato van de omvang van de provinciebegrotingen. Dat wil zeggen dat de provincie maximaal een berekend EMU-tekort mag hebben van € 16 miljoen in 2013. In de Begroting 2013 hebben wij aangegeven dat het EMU-tekort van Drenthe ruim € 64 miljoen is. Dat is aanzienlijk hoger dan de huidige norm. De intentie van de regering is om in de komende jaren het EMU-tekort te verlagen, waardoor ook de maxima voor de decentrale overheden en de referentiewaarde voor de provincie dalen. Het Europese Stabiliteits- en Groeipact, waarop de Wet Hof in belangrijke mate gebaseerd is, spreekt van een daling van 0,5% bbp per jaar voor de gezamenlijke overheden van de lidstaat. Op dit moment is nog steeds niet duidelijk welke daling het Kabinet nastreeft.

Sancties in de Wet Hof

De Wet Hof regelt de mogelijkheden voor het Rijk om sancties te treffen als de decentrale overheden zich niet aan het gestelde maximum houden. Dit gebeurt als het EMU-tekort van een groep decentrale overheden (provincies, gemeenten respectievelijk waterschappen) in 2013 de vastgestelde norm overschrijdt. Als overtreding van de collectieve norm wordt geconstateerd vindt een aantal keren bestuurlijk overleg plaats. Uiteindelijk kan het Rijk zelfstandig sancties treffen: er kan een korting op Gemeentefonds en Provinciefonds worden toegepast van maximaal het overschreden bedrag. Het Rijk houdt het ingehouden bedrag drie jaar lang vast en keert dit in het vierde jaar alleen uit als er in twee van de drie jaar geen nieuwe overtreding heeft plaatsgevonden. Zo niet, dan verdwijnt het ingehouden bedrag in de schatkist. Sancties die door de Europese Unie aan de lidstaat Nederland worden opgelegd zullen naar rato worden doorberekend aan de decentrale overheden.

Inwerkingtreding van de wet

Het is niet waarschijnlijk dat de wet snel in 2013 in werking zal treden. Europese afspraken maken dat ook niet noodzakelijk: het Europese verdrag waarop de wet is gebaseerd is nog niet vastgesteld en daarna hebben de lidstaten nog een jaar de tijd voor het treffen van de nodige maatregelen. Niettemin moet met een spoedige inwerkingtreding voorlopig nog rekening worden gehouden.

Reacties van IPO, VNG en UvW

De koepelorganisaties hebben in hun reacties op het wetsvoorstel tegen een aantal aspecten bezwaar gemaakt, onder meer in een persconferentie en een brandbrief aan de lijsttrekkers bij de Kamerverkiezingen. Zo willen de decentrale overheden meer ruimte binnen het totale EMU-saldo. Ook is bezwaar aangetekend tegen de mogelijkheid dat sancties worden opgelegd aan decentrale overheden, ook als de lidstaat als totaal geen boete van Europa krijgt opgelegd. De in aanvang zeer eenzijdige vaststelling van de normen was eveneens een punt van kritiek.

Naar aanleiding van dat laatste punt is in het wetsvoorstel opgenomen dat bestuurlijk overleg vooraf gaat aan de vaststelling. Het belangrijkste kritiekpunt betreft de berekeningswijze van het EMU-saldo, die geheel is afgestemd op het kasstelsel dat de lidstaten hanteren. Binnen het baten-lastenstelsel dat decentrale overheden hanteren kent de provincie structureel geen tekorten.

Niettemin komt de berekening van het EMU saldo voor de provincie Drenthe, door de daaraan ten grondslag liggende regels, in 2013 op een berekend tekort van € 64 miljoen uit. Bestedingen uit reserves, voorzieningen en vooraf ontvangen bijdragen en activering van investeringen leiden tot deze overschrijding, ondanks de sluitende begroting en ondanks het afwezig zijn van enig beroep op de kapitaalmarkt. Deze ongerijmdheid wordt in de toelichting van het wetsvoorstel wel herkend, maar niet als zodanig benoemd. Ook de consequentie dat vooral de provincies op deze wijze in de situatie kunnen komen dat zij hun reserves niet kunnen inzetten voor maatschappelijke doelen, wordt niet benoemd. Integendeel, in het wetsvoorstel wordt betoogd dat een decentrale overheid die het EMU-saldo (referentiewaarde) dreigt te overschrijden kan bezuinigen op investeringen en op de exploitatie.

Op 21 november 2012 hebben de koepelorganisaties met de nieuwe Vaste Kamercommissie voor Financiën een rondetafelgesprek gehad over de Wet Hof. De decentrale overheden en verschillende wetenschappers hebben aangegeven dat de wet nadelig zal uitwerken voor de economie omdat er meer investeringsruimte nodig is dan de Wet Hof nu biedt. Tijdens het rondetafelgesprek lieten bestuurders van provincies, gemeenten en waterschappen de kamerleden weten dat deze wet van tafel moet of ten minste grondig dient te worden aangepast. IPO-voorzitter Johan Remkes pleitte, net als vertegenwoordigers van de VNG en UvW, voor voldoende investeringsruimte voor de medeoverheden. Het aandeel van 0,5% bbp moet omhoog. Bij de aanwezige Kamerleden leek deze breed gedragen boodschap over te komen. Voorlopig ligt het wetsvoorstel er echter wel en verzet ook de provincie Drenthe zich in IPO-verband, tegen de invoering van de wet in de voorgestelde vorm.

Gevolgen voor Drenthe

Wat betekent de invoering van deze wet voor de provincie Drenthe mocht deze toch doorgaan? In 2013 en daarna, als de ruimte verder wordt verkleind? De kans op overschrijding is groot. De zwaarte van het risico wordt aangegeven door de referentiewaarde in 2013 voor Drenthe (€ 16 miljoen) te vergelijken met de in de Begroting 2013 berekende EMU-saldo: € 64 miljoen. Daar de mogelijke sanctie maximaal gelijk is aan de overschrijding van het toegestane EMU-saldo (referentiewaarde) zijn de potentiële gevolgen voor de provincie zonder meer groot. Het is daarom van groot belang om samen met de andere provincies binnen de EMU-grens te blijven. De geschetste systematiek houdt in dat door het Rijk allereerst wordt gemonitord op het niveau van de gezamenlijke decentrale overheden. Daarmee kunnen pieken worden uitgemiddeld. Gezien het kleine aantal provincies en de grote reserves bij de meeste van hen is de kans op overschrijding van de groepsnorm echter reëel. In dat geval wordt aan de gezamenlijke provincies gevraagd hun uitgaven lopende het jaar aan te passen.

Bij een daadwerkelijk vastgestelde overschrijding zal in IPO-verband worden uitgewerkt hoe hiermee wordt omgegaan. Dat betekent dat rekening moet worden gehouden met beperking van de omvang van de investeringen en inzet van reserves, dan wel dat in de nabije toekomst varianten zullen moeten worden bedacht om op een lager EMU-saldo uit te komen. Als de wet in werking is getreden zal dat vooraf, bij het opstellen van de Begroting 2014, moeten gebeuren. Als de wet wordt ingevoerd in 2013 zijn mogelijk ook al ingrepen nodig in voor dat jaar geplande investeringen. Wij zijn daarom voornemens op korte termijn in beeld te brengen wat de exacte gevolgen voor de provincie Drenthe zouden kunnen zijn.

Een eerste inventarisatie van de projecten die in 2013 en 2014 "EMU- relevant" zijn is reeds gemaakt. Hierna zijn de grotere investeringen opgenomen.

Grotere investeringen (exclusief reservemutaties):

	totaal	2012	2013	2014	2015	2016
Bijdrage prov. Bereikbaarheid Assen FVV Stationsomgeving/Peelo	2.000.000			2.000.000		
N371 Aansluiting N371/N373 / Optimalisering aansluiting N371/N373 (Norgebrug)	5.000.000		1.000.000	4.000.000		
Maatregelen Nw, Amsterdamsestraat	3.800.000	3.800.000				
Fielsbrug Hoogeveenschevaart	1.000.000	1.000.000				
Bijdrage aan Station Emmen-Zuid	3.500.000	3.500.000				
Maatregelen spoor Zwolle-Emmen	1.300.000			400.000	400.000	500.000
Nieuwe hoofdontsluiting langs Vliegveld Hoogeveen (bijdrage in kader convenant)	1.000.000	1.000.000				
Hoogeveen Stadscentrum, herinrichting 't Haagje (fase 1 en 2)	1.400.000		700.000	700.000		
Investeringspakket Leek-Roden (MIP bereikb., strekken bus aanpassen infrastr.)	1.500.000		1.044.000	456.000		
Meppel Nieuwveenselanden, verwijderen rotonde N375, aanleg fietstunnel	1.000.000		1.000.000			
N34 aansluiting Exloo"aanleg ongelijkvloerse kruising"	2.500.000	1.250.000	1.250.000			
N33 extra bijdrage verdubbeling, toezegging convenant mei 2010	2.880.000	2.880.000				
N34 Coevorden Zuid, aansluiting Klooster/Coevorden	5.000.000		2.500.000	2.500.000		
N391, rondweg Emmen, maatregelenpakket op basis studie	10.000.000				5.000.000	5.000.000
N371, reconstructie Pijlebrug	1.500.000			1.500.000		
Eerste fase Transferium De Punt	2.050.000		512.500	1.537.500		
Reconstructie Ericasluis en Oranjeluis	2.177.130	1.977.130	200.000			
Vervanging N371-40750 Pijlebrug draaibrug uit 1922	1.320.000		1.320.000			
Overige investeringen	55.123.925	11.869.378	13.798.541	7.312.591	9.584.520	12.558.895
	104.051.055	27.276.508	23.325.041	20.406.091	14.984.520	18.058.895

Daarnaast is in beeld gebracht welke bedragen aan de verschillende reserves per saldo worden onttrokken en dus ook gevolgen hebben voor het EMU-saldo.

Voornaamste doelen waaraan het saldo van toevoegen en ontrekkingen van de reserves wordt besteed

	totaal	2012	2013	2014	2015	2016
Diverse drentse projecten waaronder de aanleg Meppelerdiepschutsluis	5.390.000	2.990.000	1.400.000	1.000.000		
Beheer vaarweg Meppel-De Punt	1.700.000	340.000	340.000	340.000	340.000	340.000
Afstandsbediening Noord-Willemskanaal	1.700.000			850.000	850.000	
Projecten gesloten stortplaatsen	90.000	45.000	45.000			
Grondwater projecten	385.000	85.000	150.000	150.000		
Projecten versterking economische structuur	8.000.000	8.000.000				
Investeringen verkeer en vervoer	21.497.051	(2.940.237)	14.880.017	4.272.341	4.426.120	858.810
Vaarverbindingen Erica - Ter Apel	7.406.576	3.455.744	2.750.832	1.200.000		
Verdubbeling N33	11.965.000	11.965.000				
Achterstallig onderhoud & verbeteringswerken N34	6.829.299	1.140.698	4.512.455	1.176.146		
ILG projecten	21.361.631	14.219.000	7.142.631			
RSP projecten	69.776.486	5.939.458	17.402.295	22.402.917	15.277.984	8.753.832
Europese projecten dmv cofinanciering	9.300.000			3.100.000	3.100.000	3.100.000
Subsidiering gemeente Emmen DPE-next	6.000.000	6.000.000				
Regionale REP-middelen	10.000.000	10.000.000				
Beleidsadvies bevolkiningsdaling	650.000	650.000				
Risicofinanciering MKB (NOM)	4.000.000		4.000.000			
Drentse energie organisatie	14.700.000		14.700.000			
Sluitend maken begroting tbv diverse zaken (algemene reserve)	-5.581.912	2.186.491	(1.159.324)	(3.284.883)	(1.983.370)	(1.340.826)
Diversen projecten vanuit de Saldi reserve	14.996.568	14.118.108	(279.690)	62.840	1.095.310	-
Rente toevoeging aan Reserve Regio Specifiek Pakket	-5.206.292	(1.620.621)	(1.489.226)	(968.752)	(666.530)	(461.163)
Totaal	204.959.407	76.573.641	64.394.990	30.300.609	22.439.514	11.250.653

Het betreft dan projecten die gedekt worden ten laste van reserves en die worden geactiveerd.

Per saldo geeft dat volgens de begroting 2013 het volgende beeld.

Berekend EMU-saldo tekort					
in miljoenen					
	2012	2013	2014	2015	2016
EMU-tekort begroting 2013	99	64	37	22	17
EMU-norm uit 2012	16	13	11	8	5
EMU-norm september circulaire		16	13	10	7
Overschrijding van de norm	83	48	24	13	10

Oplossingen

Aan de volgende oplossingsrichtingen wordt in IPO-verband gedacht:

- PPS-constructies
- Sale en leaseback
- Vermogen inruilen voor extra constante inkomstenstroom uit Provinciefonds

- Vrijstelling voor investeringen uit eigen vermogen
- Investerings laten uitvoeren door deelneming
- Geen kasschuiven toestaan voor middelen van Rijk en EU
- Geen voorfinanciering van projecten van anderen
- Tijdelijk omzetten van vermogen in niet-financiële activa
- Revolving fund
- Geplande investeringen uitstellen
- In een keer de last van een fonds/subsidie nemen

Het toewijzen van gelden aan organisaties kan alleen nog in 2013 op het moment dat de wet Hof nog niet van toepassing is. Dit moet nog uitgewerkt worden, maar voor Drenthe valt te denken aan:

- De Noordelijke ontwikkelingsmaatschappij (NOM)
- De Drentse Participatie Maatschappij (DPM)
- Het SNN
- Een Drentse natuurcoöperatie
- De RSP-partners door versnelde uitbetaling
- RTV-Drenthe
- Het Drents Museum
- De Jeugdzorg instellingen
- De budgetten/kredieten ten aanzien van N34 in een aparte organisatie onderbrengen
- De Drentse Energie Organisatie (DEO) (reeds gedaan)

Sommige van de in IPO-verband geïnventariseerde oplossingen zijn niet echt realistisch te noemen en aan sommige oplossingen zitten behoorlijke nadelen. De nadelen hebben onder andere betrekking op het feit dat er minder democratische legitimiteit is, dat er minder sturing mogelijk is en dat de mogelijkheid van een integrale afweging in de toekomst minder wordt. Bovendien zou voor een aantal oplossingen niet de Wet Hof de aanleiding moeten zijn een oplossing te kiezen, maar zouden andere, meer beleidsmatige afwegingen de aanleiding moeten zijn. Momenteel wordt ambtelijk een aantal oplossingsrichtingen verder uitgewerkt, waarbij alle relevante beleidsvelden zijn meegenomen. Binnen het beleidsveld economie wordt gedacht aan het naar voren halen van investeringen en daarnaast het overmaken van middelen naar de NOM/DPM. Daarnaast wordt gedacht aan het onderbrengen van middelen bij gemeenschappelijke regelingen of stichtingen. Bijvoorbeeld meer middelen via de DEO, de Regiovisie Groningen-Assen of het OV-Bureau. Een andere mogelijkheid doet zich voor binnen het RSP-programma. Hier kan gedacht worden aan het in eens beschikbaar stellen van middelen aan gemeenten, zodra overeenstemming is over de doelen, sturing en controle. Graag verkennen wij binnenkort met uw staten deze en andere oplossingsrichtingen.

Wet Hof IPO-bijeenkomst

Op 6 december 2012 is er een IPO-bijeenkomst geweest voor de provinciale deskundigen. Hierbij is gesproken over de vele onzekerheden, oplossingen en mogelijk een andere manier van het bepalen van het EMU-saldo. Het CBS is hiermee bezig en komt daar in 2013 later op terug.

Tijdens de bijeenkomst is het volgende tijdschema aangegeven.

Provincies	EMU-enquête 2012 t/m 2014 naar CBS toesturen	15 november 2012
CBS	Sommeert EMU-enquêtes in voorlopig landelijk beeld	20 december 2012
CBS	Definitief landelijk beeld EMU-enquêtes	Half februari 2013
Rijk, decentrale overheden	Bespreken EMU-saldo in voorjaars Bofv	2 ^e of 3 ^e week mei 2013
Provincies	Geactualiseerde EMU-enquête- nieuw format-naar CBS	1 augustus 2013
Rijk, decentrale overheden	Bespreken EMU-saldo in najaars Bofv	2 ^e of 3 ^e week september 2013
Ministerie van Financiën	Levert EMU-saldo 2013 aan bij Europese Commissie (o.b.v. cijfers 4 ^e kwartaal 2013)	1 april 2014
Provincies	Leveren resultaten 2013 aan.	Voor mei 2014
Rijk, decentrale overheden	Bespreken voorlopig gerealiseerde EMU-saldo 2013 in voorjaars Bofv	2 ^e of 3 ^e week mei 2014
Rijk, decentrale overheden	Bespreken definitief landelijk beeld EMU-saldo 2013 in najaars Bofv	1 ^e of 2 ^e week september 2014

Bofv = Bestuurlijk overleg financiële verhoudingen

Tijdens de begrotingsbehandeling in PS in november 2012 is afgesproken dat er een statenbijeenkomst wordt georganiseerd om deze problematiek te verkennen. Deze zal in overleg met de Statengriffie worden gepland in het eerste kwartaal van 2013. Daarna kan dan in de vergadering van de Statencommissie Bestuur en Financiën op 6 maart 2013 een vervolg gegeven worden door te praten over de uitwerking van de mogelijke oplossingen.

Wij vertrouwen erop u met deze brief voldoende te hebben geïnformeerd over de recente situatie rond de Wet Hof. Indien de ontwikkelingen daartoe aanleiding geven, zullen wij u nader berichten.

Hoogachtend,

gedeputeerde staten van Drenthe,

, secretaris

, voorzitter

Bijlage(n):
coll.