



Ministerie van Financiën

Actualisatie EMU-normen voor decentrale overheden

Rapport werkgroep actualisatie EMU-onderzoek

Colofon

Titel Rapport werkgroep actualisatie EMU-onderzoek

Bijlage(n) 7

Inlichtingen **Directie Begrotingszaken**
mw. W.E.M. Smitskamp
T 070-3428854
F 070-3427946
w.e.m.smitskamp@minfin.nl

Inhoud

Managementsamenvatting	6
1 Inleiding	7
2 Ontwikkeling EMU-saldo	9
2.1 Ontwikkeling EMU-saldo collectieve sector	9
2.2 Ontwikkeling EMU-saldo centrale overheid en sociale fondsen	10
2.3 Ontwikkeling EMU-saldo decentrale overheden	10
3 Analyse tekort decentrale overheden	14
3.1 Verschil begrotingssystematiek decentrale overheden en Europees systeem van nationale en regionale rekeningen 1995 (ESR95)	14
3.2 Investerings en afschrijvingen decentrale overheden	15
3.3 Grond	18
3.4 Financiële activa, reserves en voorzieningen	20
3.5 Van exploitatiesaldo naar EMU-saldo	21
3.6 Aansluitingstabellen voor gemeenten, provincies en waterschappen	23
3.7 Verschillen in EMU-saldo bij verschillende ramingen	28
4 Bepaling macronormen EMU-saldo	29
4.1 Inleiding	29
4.2 Rekenkundige benaderingen voor de EMU-norm	29
4.3 Overwegingen bij het bepalen van de macronorm	33
5 Bijlagen	36
Bijlage 1: Samenstelling van de werkgroep	37
Bijlage 2: Taakopdracht	38
Bijlage 3: Berekening varianten	40
Bijlage 4: Notitie variant CPB	43
Bijlage 5: ingebracht stuk VNG	53
Bijlage 6: ingebracht stuk IPO	66
Bijlage 7: ingebracht stuk UvW	70

Managementsamenvatting

1. Inleiding

In dit rapport worden de resultaten weergegeven van een onderzoek naar de norm voor het maximale EMU-tekort van de medeoverheden. Allereerst wordt de ontwikkeling van het EMU-saldo van het Rijk en de decentrale overheden geschetst. Vervolgens wordt geanalyseerd welke factoren er van invloed zijn op de ontwikkeling van het EMU-saldo van de decentrale overheden. Tot slot wordt ingegaan op vier verschillende varianten om de norm voor het maximale EMU-tekort van de decentrale overheden vast te stellen. De werkgroep spreekt geen voorkeur uit voor een specifieke variant. Wel worden overwegingen meegegeven. Het rapport kan gebruikt worden als input voor bestuurlijk overleg waarin de norm voor het saldo voor de decentrale overheden (meerjarig) wordt vastgelegd.

2. Ontwikkeling EMU-saldo

Het Rijk en de decentrale overheden hebben vanaf 1970 te maken gehad met zowel overschotten als tekorten. Sinds het begin van de financiële crisis in 2008 zijn er alleen tekorten geweest bij het Rijk en de decentrale overheden. Vanaf 2004 hebben decentrale overheden te maken met een bestuurlijk afgesproken tekortnorm van - 0,5 procent bbp. Deze norm is sindsdien in twee jaar overschreden, namelijk in 2009 en 2010. Voor de collectieve sector als geheel is de tekortgrens van -3 procent bbp sindsdien ook overschreden.

3. Analyse tekort decentrale overheden

Er zijn verschillende factoren die van invloed zijn op het EMU-saldo van decentrale overheden. Deze factoren zijn het exploitatiesaldo de verhouding tussen investeringen en afschrijvingen, het saldo van aan- en verkopen van grond en de behandeling van financiële activa, reserves en voorzieningen. Het CBS doet een aantal correcties op het exploitatiesaldo en balansmutaties van de decentrale overheden om te komen tot hun EMU-saldo.

4. Bepaling macronormen EMU-saldo

Dit hoofdstuk geeft vier rekenkundige varianten op basis waarvan de tekort-norm voor de decentrale overheden in het EMU-saldo vastgesteld kan worden. In 2004 zijn er drie varianten uitgewerkt om te bepalen wat het aandeel van de decentrale overheden in het EMU-tekort mag zijn. De eerste twee varianten sluiten aan bij de verhouding tussen de uitgaven van de decentrale overheden en de centrale overheid. De eerste variant is gebaseerd op de uitgaven van de sectoren waarbij de algemene- en specifieke uitkering zijn toegerekend aan de lokale overheid. In de tweede variant worden de specifieke uitkeringen meegeteld bij het Rijk (beleidsinhoudelijk verantwoordelijk) en de algemene uitkering bij de lokale overheid. De derde variant is een conjunctuurvariant en kijkt met name naar de inkomsten omdat deze het meest conjunctuurgevoelig zijn, maar kent een onderschatting van de conjunctuurgevoeligheid van gemeenten/provincies omdat de conjunctuurgevoeligheid van grond aankopen en verkopen hier niet in is meegewogen. Deze drie varianten zijn in dit rapport geactualiseerd. Daarnaast is een door het CPB geopperde variant verder uitgewerkt. In deze variant wordt rekening gehouden met de omvang van de investeringen bij het vaststellen van de macronorm. De werkgroep maakt geen keuze voor een variant. Wel worden overwegingen meegegeven die van belang kunnen zijn bij de keuze voor een variant.

1 Inleiding

Aanleiding en achtergrond van het onderzoek

Het Rijk en de decentrale overheden zijn samen verantwoordelijk voor gezonde overheidsfinanciën. Tussen het Rijk en de decentrale overheden is in 2004 bestuurlijk overeengekomen dat de decentrale overheden een maximaal aandeel van -0,5 procent bbp in het EMU-tekort mogen hebben (-0,38 procent bbp voor gemeenten, -0,07 procent bbp voor provincies en -0,05 procent bbp voor waterschappen). Om een bijdrage aan de bestrijding van de economische crisis te kunnen leveren hebben de decentrale overheden tijdelijk extra EMU-ruimte gekregen; -0,6 procent voor 2009 en -0,7 procent bbp voor 2010. Vanaf 2011 geldt de oorspronkelijke norm van -0,5 procent bbp weer.

In de bestuursafspraken 2011-2015 is overeengekomen dat een breed onderzoek wordt uitgevoerd naar de mogelijke actualisaties van de EMU-percentages van decentrale overheden. Aanleiding zijn de grote decentralisatieoperaties waar de decentrale overheden sinds 2011 mee zijn geconfronteerd c.q. in komende jaren mee te maken krijgen. Provincies en waterschappen hanteren daarnaast als argument dat beter rekening gehouden zou moeten worden met investeringen.

In het verleden is gebleken dat zowel nationale lidstaten als decentrale overheden de grenzen van het EMU-tekort overschreden hebben. Om nieuwe crises te voorkomen zijn lidstaten van de EMU verplicht om de Europese begrotingsregels, zoals vastgelegd in het Stabiliteits- en Groeipact, uiterlijk in 2013 nationaal te verankeren in voldoende bindende en duurzame wetgeving voor de hele collectieve sector. In Nederland krijgt dit gestalte door de Wet Houdbare Overheidsfinanciën (Wet HOF). De Wet HOF geeft het benodigde wettelijke instrumentarium, in nationaal en Europees perspectief, voor het bereiken en vasthouden van houdbare overheidsfinanciën. In de wet wordt opgenomen dat het Rijk en decentrale overheden een gelijkwaardige inspanning moeten leveren om het tekort terug te dringen. De huidige tekortnorm van -0,5 procent bbp wordt als startpunt genomen voor het bestuurlijk overleg met de decentrale overheden over hun gelijkwaardige inspanningsplicht ten aanzien van het bereiken van het begrotingsevenwicht zoals dat in het SGP wordt voorgeschreven. De tekortnorm van -0,5 procent kan worden geactualiseerd bijvoorbeeld op basis van dit EMU-onderzoek. In het BOFv van mei 2012 is besloten in 2013 vast te houden aan de bestaande EMU-norm van maximaal -0,5 procent bbp voor de medeoverheden.

Onderzoek naar de beheersing van het EMU-saldo van de decentrale overheden heeft ook in 2004 plaatsgevonden. Hieruit kwam onder meer naar voren dat het aandeel van decentrale overheden in het EMU-saldo door diverse redenen toenam. De verslechterde grondpositie van gemeenten (oplopende aankopen en stagnerende verkopen) en de toegenomen investeringen voortvloeiend uit rijksbeleid werden in het bijzonder genoemd. Deze uitgaven werden gefinancierd door leningen en in het verleden opgebouwde reserves.

Probleemstelling van het onderzoek

In de taakopdracht staan het volgende doel en centrale vraag geformuleerd¹:

"Doelstelling van het onderzoek is om te komen tot een actualisatie van de aandelen voor de decentrale overheden in het Nederlandse EMU-saldo. Centrale onderzoeksvraag is dan ook of de hoogte van het aandeel van de medeoverheden in het Nederlandse EMU-saldo nog adequaat is. Vervolgens wordt bekeken hoe dat aandeel aan de verschillende decentrale overheden wordt toebedeeld."

In dit rapport vindt u de uitkomsten van de werkgroep EMU-onderzoek. Na de inleiding wordt in hoofdstuk 2 cijfermatige informatie gegeven over de ontwikkeling van de EMU-saldi van de verschillende geledingen van de overheid. Decentrale overheden kennen geen kas-verplichtingenstelsel zoals het Rijk, maar hanteren sinds 1985 een baten-lastenstelsel (BLS). Het gevolg hiervan is dat het begrotingsaldo waar de decentrale overheden doorgaans op sturen op een aantal punten afwijkt van het EMU-saldo van de decentrale overheden. Hoofdstuk 3 gaat in op deze verschillen. In 2004 zijn drie rekenkundige varianten uitgewerkt om de macronormen voor de EMU-saldi te bepalen. Deze varianten zijn in hoofdstuk 4 geactualiseerd. Daarnaast is een vierde variant uitgewerkt. Voor alle varianten geldt dat de cijfers gebaseerd zijn op de jaren 2007-2011. Bij het vaststellen van de toekomstige EMU-norm of een saldopad is het noodzakelijk de varianten te actualiseren op basis van ramingscijfers om bij de berekening van de macronorm bijvoorbeeld decentralisaties mee te kunnen nemen.

¹ Vastgesteld in bestuurlijk overleg van mei 2010, zie ook bijlage 2.

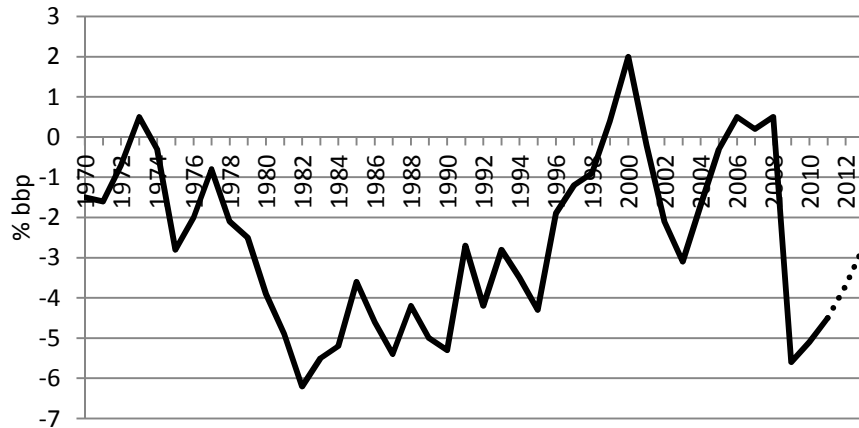
2 Ontwikkeling EMU-saldo

Dit hoofdstuk gaat in op de ontwikkeling van het EMU-saldo van de decentrale overheden in verhouding tot de Rijksoverheid in zijn geheel en met onderscheid naar de gemeenten, provincies en waterschappen. Voor alle gegevens in dit onderzoek geldt dat de cijfers 2011 voorlopig zijn en die van 2010 nader voorlopig. De gestippelde lijnen betreffen ramingen.

2.1 Ontwikkeling EMU-saldo collectieve sector

De ontwikkeling van het EMU-saldo van de collectieve sector als geheel staat in figuur 2.1 weergegeven. Onder de collectieve sector vallen onder andere het Rijk, decentrale overheden en sociale fondsen.

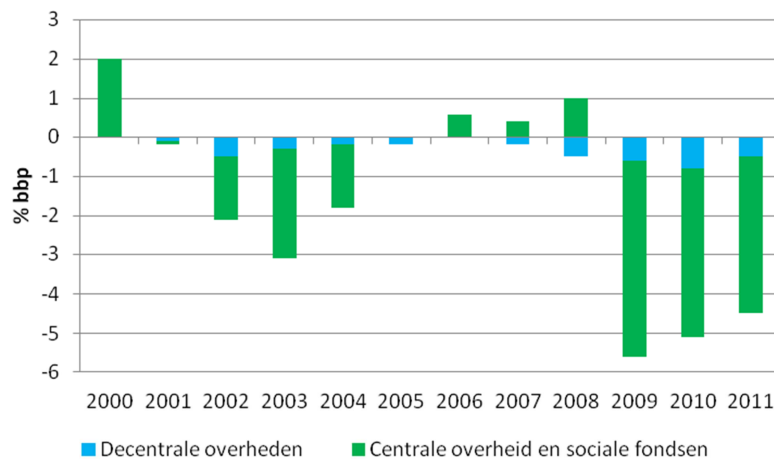
Figuur 2.1 Ontwikkeling EMU-saldo collectieve sector (inclusief raming)



Bron: CPB MEV 2012

Figuur 2.2 laat voor de afgelopen jaren de verhouding zien tussen enerzijds het saldo van de centrale overheid (Rijk en rest centrale overheid) en sociale fondsen en anderzijds het saldo van de decentrale overheid.

Figuur 2.2 Ontwikkeling EMU-saldo naar sector



Bron: CPB MEV 2012

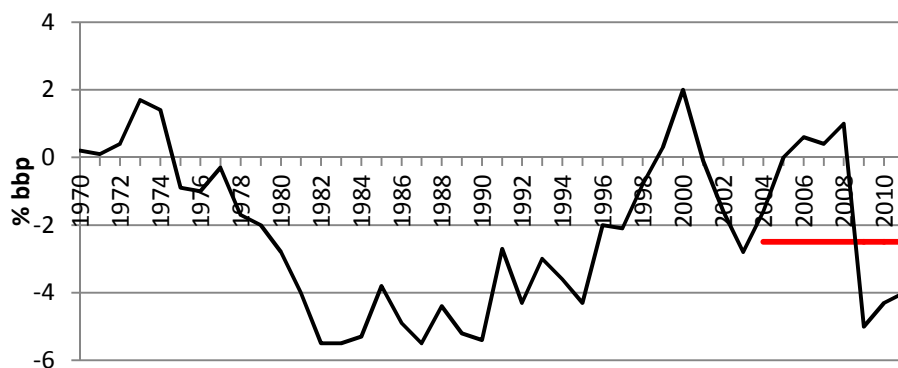
2.2 Ontwikkeling EMU-saldo centrale overheid en sociale fondsen

In figuur 2.3 is de ontwikkeling van het gezamenlijk EMU-saldo te zien van het Rijk, overige centrale overheid en sociale fondsen uitgedrukt als percentage bbp. De rode lijn geeft het maximale toegestane tekort weer. Deze tekortnorm komt overeen met de in Europa geldende norm van -3 procent bbp minus -0,5 procent bbp voor de decentrale overheden.

Na een periode van overschotten in het begin van de jaren zeventig, is er eind jaren zeventig tot eind jaren negentig sprake van een tekortsituatie. Eind jaren negentig en in de periode 2005-2008 zijn er overschotten. Het positieve saldo van 2008 slaat om naar een fors negatief saldo van -5,6 procent in 2009. In 2010 en 2011 verbetert het saldo weer licht.

De ontwikkeling van het saldo lijkt sterk samen te hangen met de conjuncturele ontwikkeling. Zo is er sinds 2003 een verbetering te zien als gevolg van economische goede tijden. De economische en financiële crises hebben vanaf 2008 zichtbaar hun weerslag op het saldo.

Figuur 2.3 EMU-saldo Rijk en sociale fondsen 1970-2011



Bron: CPB MEV 2012

2.3 Ontwikkeling EMU-saldo decentrale overheden

De ontwikkeling van het EMU-saldo voor de decentrale overheden vanaf 1970 staat weergegeven in figuur 2.4.

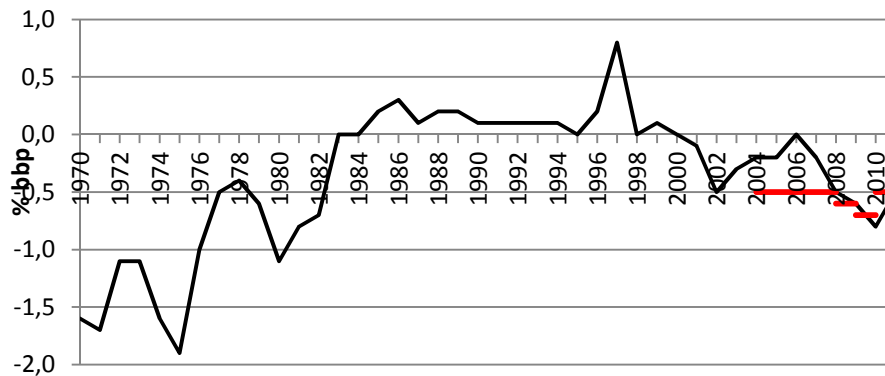
Het tekort van de decentrale overheden in de jaren zeventig hing voor een belangrijk deel samen met het gevoerde rijksbeleid op het terrein van de woningbouw. Met name begin jaren zeventig hebben substantiële (extra) investeringen in stadsvernieuwing en volkshuisvesting plaatsgevonden die voor een belangrijk deel gefinancierd werden door rijksleningen in het kader van de woningwet. In Miljoenennota 1975 is door het kabinet destijds aangegeven dat het verbeteren van de financiële positie een prioriteit was voor het kabinet. Daartoe werd de belastinggrondslag verbreed en werden uitkeringen aan de decentrale overheid verhoogd. Tevens is halverwege de jaren zeventig gebleken dat de bijdrage van het Rijk aan het gemeentefonds/provinciefonds onvoldoende rekening hield met de extra kosten van de grote gemeenten. Vooral Amsterdam had grote tekorten. Mede jaren zeventig is daarom de algemene uitkering verhoogd voor de grote gemeenten².

² Bron: Rapport werkgroep beheersen EMU-saldo lokale overheid (2004): 13

Vanaf begin jaren tachtig tot het einde van de twintigste eeuw hebben de decentrale overheden geen tekort. Het incidentele hoge overschot in 1997 heeft te maken met een stijging van 13 procent van de rijksbijdragen aan de gemeenten. Deze bijdrage had grotendeels een incidenteel karakter om de financiële positie van twee grote gemeenten te verbeteren³.

Vanaf 2001 laat het saldo geen overschot meer zien. Tot en met 2008 blijven de decentrale overheden binnen de -0,5 procent tekortnorm (rode lijn). In een gezamenlijke aanpak van de gevolgen van de financiële crisis is in het voorjaar van 2009 een aanvullende afspraak gemaakt over het maximale toegestane tekort van de decentrale overheden. De decentrale overheden kregen ruimte voor automatische stabilisatie en het versnellen van investeringen, middels een verruimd plafond van -0,6 procent bbp in 2009 en -0,7 procent bbp in 2010⁴. In 2009 is het EMU-saldo van de decentrale overheden gelijk aan het voor hen verruimde plafond. In 2010 laat het saldo echter een overschrijding zien van 0,1 procent bbp ten opzichte van de voor 2010 geldende norm van -0,7 procent bbp. In 2011 loopt het tekort van de decentrale overheden weer terug naar -0,5 procent, gelijk aan toegestane tekortnorm.

Figuur 2.4 EMU-saldo decentrale overheden 1970-2011



Bron: CPB MEV 2012

Onderstaande figuren laten de EMU-saldi van de gemeenten, provincies en waterschappen zien voor de periode 2005-2011. De rode lijnen geven wederom de tekortnormen weer (tijdelijk verruimd in de jaren 2009 en 2010). De grijze gestippelde lijn geeft de ontwikkeling van het saldo van de decentrale overheden als geheel weer (zie ook figuur 2.4).

Gemeenten

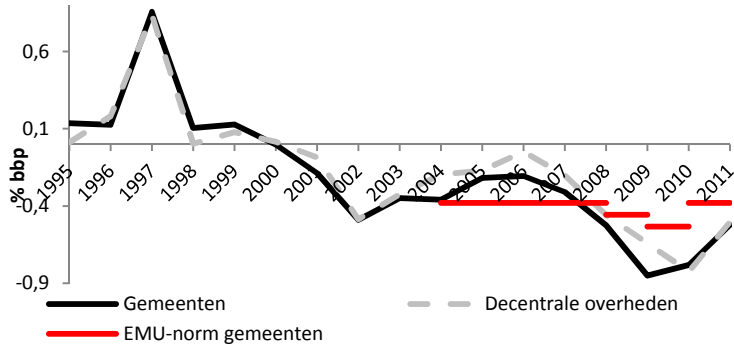
Het saldo van gemeenten is tot eind jaren negentig positief. Tot en met 2007 blijven gemeenten nog binnen de voor hen afgesproken tekortgrens⁵. Vanaf 2008 wordt de norm overschreden. De laatste twee jaar is er een verbetering in het saldo zichtbaar.

³ Bron: CBS, Webmagazine, 12-10-1998

⁴ Bron: Miljoenennota 2011: 49

⁵ In 2009 en 2010 is het maximale tekort van de decentrale overheden verruimd met respectievelijk 0,1 en 0,2 procentpunt. De -0,38 procent ruimte die gemeenten normaal gesproken hebben, komt overeen met 76 procent van de totale ruimte van de decentrale overheden (-0,38/-0,5*100). Voor 2009 en 2010 betekent dit een verruiming van het toegestane tekort voor tot -0,456 procent in 2009 en in 2010 -0,532 procent bbp.

Figuur 2.5 EMU-saldo gemeenten 1995-2011



Bron: niet gepubliceerde cijfers CBS, september 2012

Tabel 2.1 EMU-saldo gemeenten 2004-2011

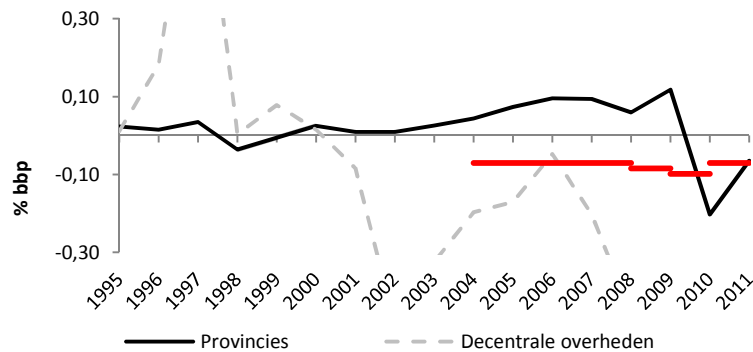
EMU-saldo gemeenten	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Absoluut	1.759-	1.115-	1.112-	1.763-	3.119-	4.868-	4.597-	3.140-
% bbp	-0,36%	-0,22%	-0,21%	-0,31%	-0,52%	-0,85%	-0,78%	-0,52%

Bron: niet gepubliceerde cijfers CBS, september 2012

Provincies

De ontwikkeling van het saldo van provincies is in de jaren negentig redelijk stabiel. Vanaf het jaar 2000 laat het saldo een overschot zien, met een uitschieter in 2009. In 2010 daalt het saldo ineens tot onder het toegestane tekort en in 2011 loopt het tekort weer terug tot binnen de norm⁶.

Figuur 2.6 EMU-saldo provincies 1995-2011



Bron: niet gepubliceerde cijfers CBS, september 2012

Tabel 2.1 EMU-saldo provincies 2004-2011

EMU-saldo provincies	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Absoluut	216	378	515	540	356	677	1.192-	390-
% bbp	0,04%	0,07%	0,10%	0,09%	0,06%	0,12%	-0,20%	-0,06%

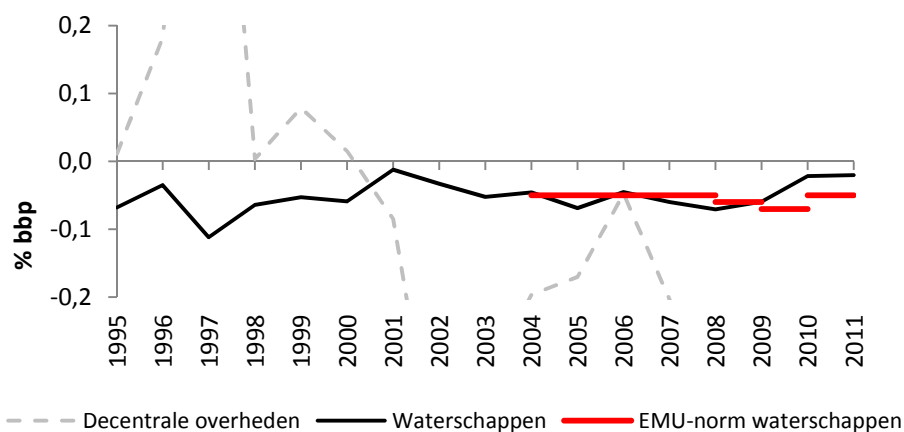
Bron: niet gepubliceerde cijfers CBS, september 2012

⁶ In 2009 en 2010 is het maximale tekort van de decentrale overheden verruimd met respectievelijk 0,1 en 0,2 procentpunt. De -0,07 procent ruimte die provincies normaal gesproken hebben, komt overeen met 14 procent van de totale ruimte van de decentrale overheden (-0,07/-0,5*100). Voor 2009 en 2010 betekent dit een verruiming van het toegestane tekort voor provincies tot -0,084 procent bbp in 2009 en in 2010 tot -0,098 procent bbp.

Waterschappen

Het saldo van de Waterschappen laat over de gehele periode een klein tekort zien. In 2007 en 2008 overschrijdt het saldo van de waterschappen de maximale tekortnorm⁷.

Figuur 2.7 EMU-saldo waterschappen 1995-2011



Bron: niet gepubliceerde cijfers CBS, september 2012

Tabel 2.1 EMU-saldo waterschappen 2004-2011

EMU-saldo waterschappen	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Absoluut	225-	354-	243-	341-	420-	341-	128-	123-
% bbp	-0,05%	-0,07%	-0,04%	-0,06%	-0,07%	-0,06%	-0,02%	-0,02%

Bron: niet gepubliceerde cijfers CBS, september 2012

⁷ In 2009 en 2010 is het maximale tekort van de decentrale overheden verruimd met respectievelijk 0,1 en 0,2 procentpunt. De -0,05 procent ruimte die waterschappen normaal gesproken hebben, komt overeen met 10 procent van de totale ruimte van de decentrale overheden (-0,05/-0,5*100). Voor 2009 en 2010 betekent dit een verruiming van het toegestane tekort voor waterschappen tot -0,06 procent bbp in 2009 en in 2010 -0,07 procent bbp.

3 Analyse tekort decentrale overheden

3.1 **Verschil begrotingssystematiek decentrale overheden en Europees systeem van nationale en regionale rekeningen 1995 (ESR95)**

Het begrotingsaldo waar de decentrale overheden met name op sturen wijkt op een aantal punten af van het EMU-saldo van de decentrale overheden. Een belangrijk verschil is dat het begrotingsaldo van de decentrale overheden tot stand komt op baten-lastenbasis – waarin het moment van gebruik bepalend is voor het moment waarop en de mate waarin de exploitatiebegroting wordt belast – terwijl voor de bepaling van het EMU-saldo het transactiemoment bepalend is. Het begrotingsaldo van de decentrale overheden wordt alleen bepaald door lopende kosten en opbrengsten en niet door de kapitaaluitgaven, kapitaalinkomsten en grondvoorraden.

Een aantal verschillen betreft verschillen in de tijd. Van de investeringsuitgaven staan bijvoorbeeld alleen de jaarlijkse afschrijvingen op de decentrale overheidsbegroting. Voor de bepaling van het EMU-saldo spelen afschrijvingen juist geen rol en tellen investeringen in zijn geheel in één keer mee. Voor toepassingen van en onttrekkingen aan reserves en voor mutaties in netto kredietverleningen en deelnemingen geldt dat deze pas relevant zijn voor het EMU-saldo als ze voor niet-financiële transacties worden gebruikt.

Financiële transacties en de aankoop van gronden worden in de twee stelsels verschillend behandeld: financiële transacties tellen niet mee bij de bepaling van het EMU-saldo en tellen wel mee in de systematiek van de decentrale overheden. Ten aanzien van de aankoop van grond geldt dat dit wel meetelt in de bepaling van het EMU-saldo, maar de exploitatiebegroting van de decentrale overheden niet belast omdat op grond niet afgeschreven wordt.

De belangrijkste verschillen zijn weergegeven in tabel 3.1.

Tabel 3.1 Baten-lastensystematiek vs. effect EMU-saldo

	Begroting decentrale overheden	EMU-saldo
Investerings	Alleen de afschrijving o.b.v. historische kosten	Volledige investeringsbedrag
Afschrijvingen	Belasten exploitatiesaldo	Geen effect
Grond	Niet in exploitatiesaldo, maar wordt geactiveerd (niet afgeschreven); boekwinst / boekverlies in exploitatiesaldo op moment van verkoop (of tussentijdse winst-/verliesneming)	Uitgaven belasten het EMU-saldo; verkopen ontlasten het EMU-saldo Aanwending tussentijdse boekwinst belast het EMU-saldo
Opbrengst uit financiële activa (aandelen)	Boekwinst komt ten goede aan het exploitatiesaldo	Opbrengst telt niet mee in het EMU-saldo
Vormen van reserves en voorzieningen	Belast het exploitatiesaldo	Geen effect
Aanwenden reserves en beroep op voorzieningen	Financieringsbron	Geen financieringsbron, belast het saldo

Decentrale overheden sturen dus primair op een saldo dat is gedefinieerd in termen van baten en lasten, en niet op het EMU-saldo. Ook het Rijk stuurt gedurende de kabinetsperiode niet op het EMU-saldo, maar op uitgavenkaders. Dat neemt niet weg dat voor zowel het Rijk als de decentrale overheden geldt dat bij het vormgeven van het begrotingsbeleid de Europese afspraken omtrent EMU-saldo, EMU-schuld en de middenlange termijndoelstelling in acht moeten worden genomen.

Aan het einde van dit hoofdstuk wordt cijfermatig weergegeven hoe het CBS middels de zogeheten aansluitingstabel, waarbij het exploitatiesaldo het startpunt vormt, het EMU-saldo berekent. De volgende paragrafen behandelen eerst de belangrijkste kenmerken van het baten-lastenstelsel in relatie tot het EMU-saldo.

3.2 Investerings en afschrijvingen decentrale overheden

Ontwikkeling afschrijvingen

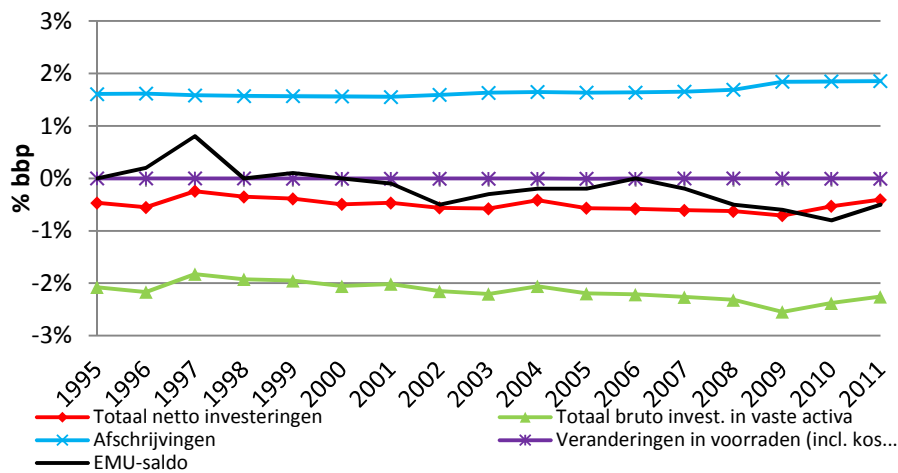
Decentrale overheden schrijven, conform de voorschriften van het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV), af op basis van historische kostprijs en niet op basis van vervangingswaarde⁸. Afschrijven op basis van historische kostprijs brengt met zich mee dat met prijsstijgingen bij vervanging van de geactiveerde productiemiddelen geen rekening wordt gehouden. Hierdoor ontstaat een verschil tussen de hoogte van de jaarlijkse netto investeringen en de jaarlijkse afschrijvingen.

Uitbreidingsinvesteringen, bijvoorbeeld als gevolg van nieuwe taken, kunnen eveneens een verschil veroorzaken tussen de bruto-investeringen en de afschrijvingen in een jaar.

De ontwikkeling van investeringen en afschrijvingen van de decentrale overheden sinds 1995 zijn af te lezen uit figuur 3.1. De netto-investeringsquote (saldo bruto-investeringen en afschrijvingen) is het effect op het EMU-saldo.

⁸ Waardering tegen vervangingswaarde wordt bij privaatrechtelijke rechtspersonen veelal toegepast om het vermogen ten behoeve van de beoordeling van de solvabiliteit zo volledig mogelijk te kunnen presenteren en relevante informatie over transactieresultaten te kunnen verstrekken. Bij decentrale overheden speelt de overweging die verband houdt met solvabiliteit een minder grote rol. Een andere overweging tot het niet hanteren van de vervangingswaardegrondslag is het gegeven dat vaststelling van de vervangingswaarde van materiële vaste activa subjectief is. Bron: Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten van 17 januari 2003, artikel 63.

Figuur 3.1 Investeringen decentrale overheden 1995-2011⁹



Bron: CBS statline "Overheid inkomsten en uitgaven", juni 2012

Het is goed mogelijk dat de afschrijvingen van de decentrale overheden zoals gepresenteerd in de cijfers van het CBS afwijken van de afschrijvingen in de eigen administratie van de decentrale overheden. Dit heeft er mee te maken dat de manier van afschrijven door decentrale overheden op drie punten afwijkt van de manier van afschrijven die het CBS hanteert bij het bepalen van het uiteindelijke EMU-saldo. Allereerst wordt er door het CBS niet afgeschreven op basis van historische kostprijs, maar op basis van vervangingswaarde. Daarnaast hanteert het CBS vaste afschrijvingstermijnen per type activa, terwijl decentrale overheden binnen het BBV een zekere vrijheid hebben in hun manier van afschrijven. Tot slot wordt het begrip 'investering' verschillend gebruikt door het CBS en de decentrale overheden. Decentrale overheden brengen sommige uitgaven direct ten laste van de exploitatie waardoor deze door hen niet als investering gezien worden. Het kan bijvoorbeeld zo zijn dat de ene gemeente de aanschaf van een nieuwe auto als investering ziet, terwijl een andere gemeente dit als lopende uitgave rekent en dus ten laste van de exploitatie brengt. Het CBS ziet de aanschaf van een auto altijd als investering, ongeacht de administratie van de overheid en corrigeert de cijfers van de decentrale overheden op deze wijze. Het anders bepalen van afschrijvingen heeft geen invloed op het EMU-saldo.

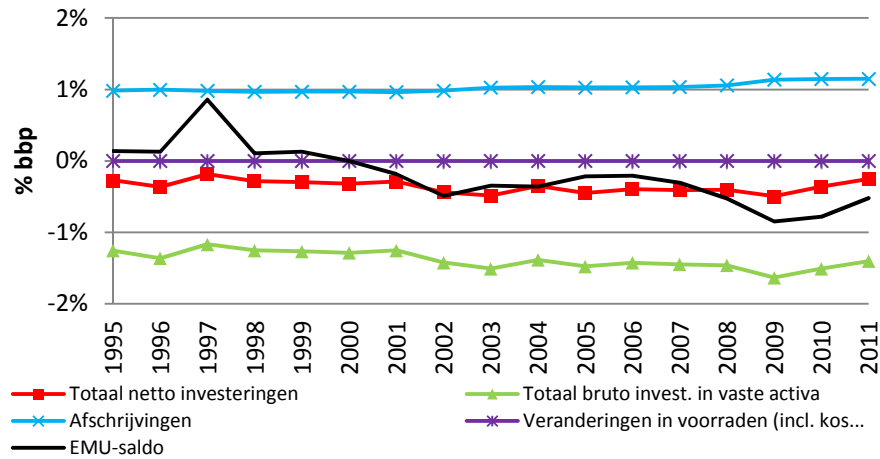
Voor de decentrale overheden als geheel is de netto-investeringsquote de afgelopen jaren vrij constant geweest, terwijl het EMU-saldo van de decentrale overheden fluctueerde van positief naar fors negatief. Er zijn dus nog andere factoren die de ontwikkeling van het EMU-saldo van decentrale overheden beïnvloeden. Onderstaande figuren geven de ontwikkeling van de investeringen weer van de gemeenten, provincies en waterschappen.

9 Gehanteerde definities: Bruto investeringen: "Aankopen van geproduceerde materiële of immateriële activa die langer dan een jaar in het productieproces worden gebruikt."; Netto-investeringen: "de bruto investeringen verminderd met de afschrijvingen. De netto investeringen bestaan uit de netto investeringen in vaste activa en de Veranderingen in voorraden (incl. kostbaarheden)."; Afschrijvingen: "De waardevermindering van duurzame productiemiddelen, zoals machines, gebouwen, vervoermiddelen en software, als gevolg van normale slijtage en voorzienbare economische veroudering." Veranderingen in voorraden (incl. kostbaarheden): "voornamelijk de aan- en verkopen van kostbaarheden zoals kunstwerken (schilderijen, beelden), waardevolle boeken of stenen." (CBS, statline, 2012)

Gemeenten

De netto-investeringsquote heeft een negatief effect op het saldo. De netto investeringsquote van gemeenten is echter sinds 2004 min of meer stabiel, terwijl het EMU-saldo in die jaren is verslechterd. De laatste twee jaar zien we een verbetering van het EMU-saldo en een daling in de netto-investeringen.

Figuur 3.2 Investeringen gemeenten 1995-2011

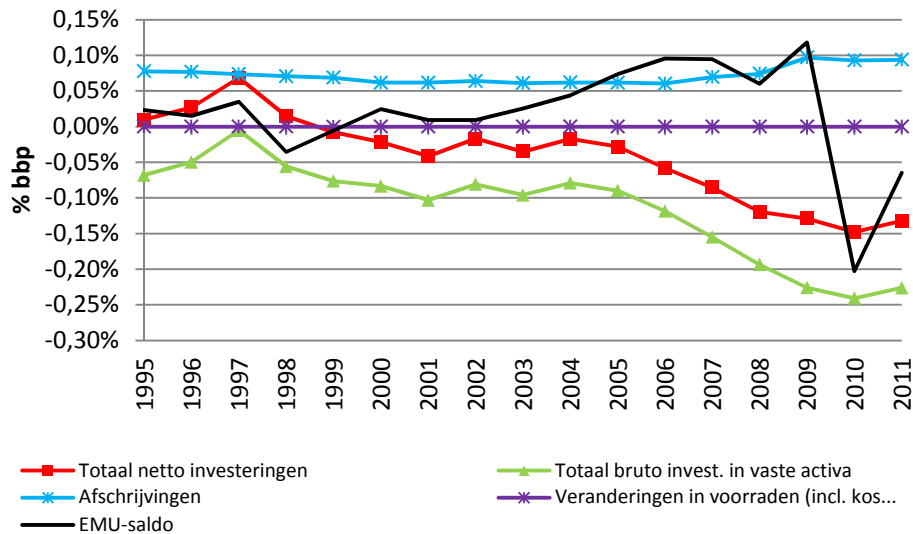


Bron: CBS statline "Overheid inkomsten en uitgaven", juni 2012

Provincies

De netto investeringsquote van provincies neemt toe sinds 2004, maar dit heeft er niet toe geleid dat het EMU-saldo van de provincies negatief is geworden. In 2010 en 2011 is dit wel het geval. Kennelijk zijn er andere factoren van invloed geweest op de ontwikkeling van het EMU-saldo in deze periode.

Figuur 3.3 Investeringen provincies 1995-2011

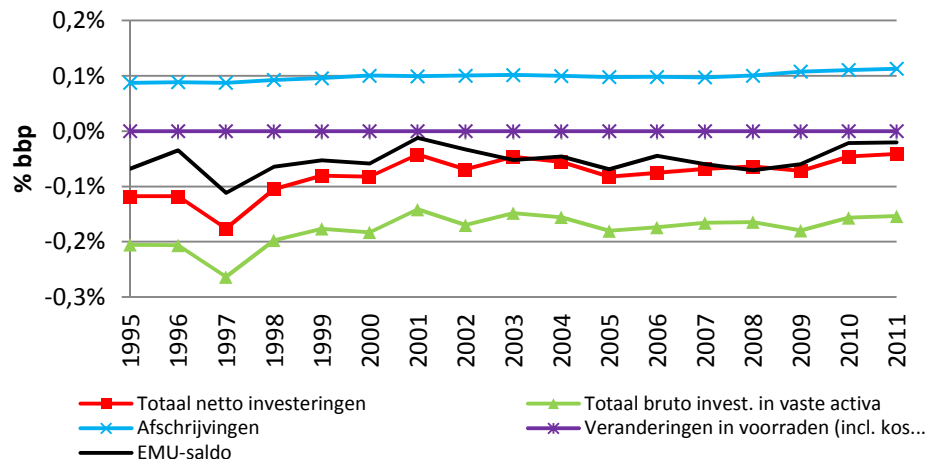


Bron: CBS, ongepubliceerde cijfers verkregen in september 2012

Waterschappen

De netto-investeringsquote en het EMU-saldo van de waterschappen zijn redelijk stabiel de afgelopen jaren.

Figuur 3.4 Investeringen waterschappen 1995-2011



Bron: CBS, ongepubliceerde cijfers verkregen in september 2012

Waterschappen hebben de afgelopen jaren te maken gehad met investeringsimpulsen. Deze vonden plaats over de gehele periode, bijvoorbeeld voor het voldoen aan de Europese Richtlijn stedelijk afvalwater en om de infrastructuur voor waterbeheer aan te passen. Het jaar 1997 vormt een uitbijter, omdat de waterschappen in dat jaar de taak van zuivering van afvalwater hebben overgenomen van de provincies Friesland en Utrecht en van de gemeente Amsterdam (bij deze overheden is een positieve uitschieter te zien). In mei 2011 is het Bestuursakkoord Water gesloten op grond waarvan de waterschappen de muskusrattenbestrijding en een deel van het Hoogwaterbeschermingsprogramma van het Rijk hebben overgenomen.

3.3

Grond

Het saldo van grond aan- en verkopen kan aanleiding geven tot verschillen tussen het begrotingsaldo van de decentrale overheden op baten-lastenbasis en het EMU-saldo.

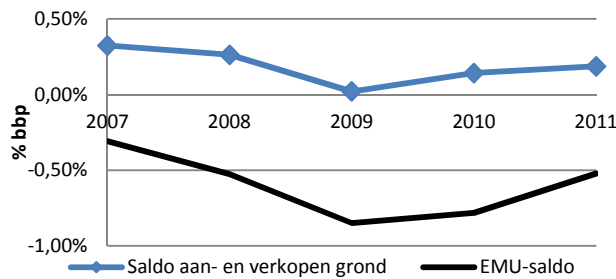
De kosten en opbrengsten van grond komen bij de decentrale overheden slechts gedeeltelijk tot uitdrukking in de exploitatie. Het gedeelte dat in de exploitatie is opgenomen, betreft de grondexploitatie in uitvoering waarvoor de grondexploitatiebegroting is vastgesteld. Het gaat om (bouw)grond die in bewerking is genomen om geschikt te maken of die al geschikt is voor het bestemde gebruiksdoel (bijvoorbeeld voor een industrieterrein). De kosten en opbrengsten voor deze lopende grondexploitaties worden door het CBS onder de post 'onderhanden werk' geschaard. Bouwgrond waarvoor nog geen grondexploitatie vastgesteld is, wordt niet in de exploitatie opgenomen. Deze zijn terug te vinden op een aparte post op de balans.

Grond -aan en verkopen

Betrouwbare gegevens over grond aan- en verkopen zijn vanaf 2006 beschikbaar vanuit de bron Informatie voor derden (IV3)¹⁰. Onderstaande figuren laten voor de gemeenten, provincies en waterschappen de ontwikkeling van het saldo van de grond aan- en verkopen zien vergeleken met hun EMU-saldo. Als de grondaankopen per overheid worden uitgedrukt als percentage van hun totale uitgaven, dan besteden provincies het grootste deel van hun uitgaven aan grondaankopen. Daarna volgen de gemeenten en tot slot de waterschappen.

Wat opvalt, is dat het verloop van het saldo van de grond aan- en verkopen bij de gemeenten vergelijkbaar is met het verloop van het EMU-saldo (figuur 3.5).

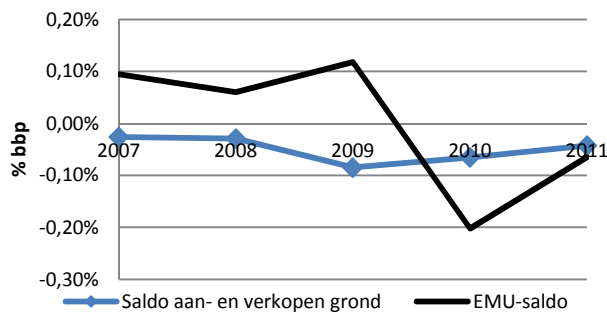
Figuur 3.5 Saldo grond- aan en verkopen gemeenten 2007-2011



Bron: CBS, ongepubliceerde cijfers verkregen in november 2012

Bij provincies is het verloop van beide saldi niet parallel (figuur 3.6) en wordt het EMU-saldo dus sterk beïnvloed door andere factoren.

Figuur 3.6 Saldo grond- aan en verkopen provincies 2007-2011

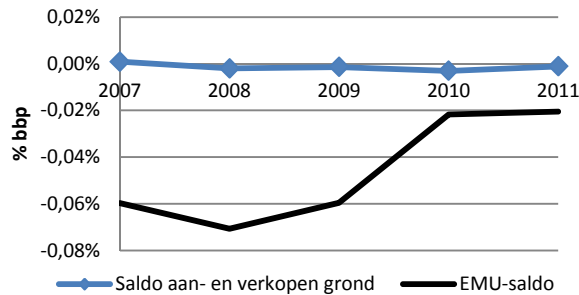


Bron: CBS, ongepubliceerde cijfers verkregen in november 2012

10 Het CBS heeft aangegeven dat er voor 2006 geen vergelijkbare betrouwbare cijfers zijn.

Bij de waterschappen is er ook geen sterk verband tussen beide saldi (figuur 3.7)

Figuur 3.7 Saldo grond- aan en verkopen waterschappen 2007-2011



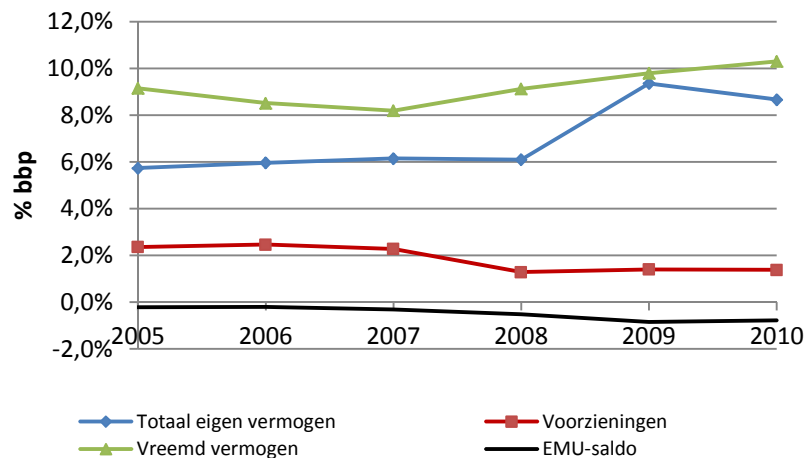
Bron: CBS, ongepubliceerde cijfers verkregen in november 2012

3.4 Financiële activa, reserves en voorzieningen

De mogelijkheid voor decentrale overheden om in EMU-termen een tekort te hebben is onder andere afhankelijk van de omvang van het eigen vermogen (reserves) en de getroffen voorzieningen. Immers, het uitgeven /aanwenden hiervan belast het EMU-saldo terwijl geen sprake is van een effect op het exploitatiesaldo. Figuur 3.8 laat zien dat zowel het vreemd vermogen als het eigen vermogen sinds 2008 fors toegenomen is.

De opbrengst van het verkopen van de aandelen telt niet mee in het EMU-saldo, ook de gerealiseerde boekwinsten dus niet. Als dit geld vervolgens uitgegeven wordt door het aanwenden van reserves, dan telt het wel mee, afhankelijk van de bestemming (investeringsuitgaven hebben wel effect op het EMU-saldo, aanwending voor de aflossing van schuld echter niet). Ook het doen van een beroep op voorzieningen telt mee als uitgave bij de berekening van het EMU-saldo.

Figuur 3.8 Passiva decentrale overheden



Bron: CBS, statline, gemeenterekeningen, publicatiedatum Gemeenten: 22-05-2012; Provincies: 31-03-2012 en Waterschappen 21-12-2011

De stijging in het eigen vermogen in 2009 komt vooral door de verkoop van aandelen van energiebedrijven (NUON, Essent). De opbrengsten hiervan kwamen grotendeels terecht bij provincies (13,5 miljard) en in mindere mate ook bij gemeenten (5,3 miljard). De eerste tranche van de betaling van deze opbrengsten vond plaats in 2009 en bedroeg voor gemeenten bijna 3 miljard euro en voor provincies 7,7 miljard.

Enkele provincies en gemeenten hebben dus te maken met een groei van het eigen vermogen door de verkoop van de nutsbedrijven. Mede gestimuleerd door de politiek geuite mening dat zij over (te) veel reserves beschikken hebben de waterschappen het eigen vermogen afgebouwd in de richting van het vanuit het weerstandsvermogen bezien minimaal noodzakelijke niveau. Dit heeft een negatief effect op het EMU-saldo.

De afname van de voorzieningen in 2007-2008 is het gevolg van een wijziging in het BBV. Vanaf 2008 dienen geoordeelde bijdragen van Europese en Nederlandse overheidslichamen niet meer als directe baten op de exploitatierekening te worden geboekt (en vervolgens interne toerekening aan de voorzieningen), maar als "voortuitontvangsten" op de balans, onder de overlopende passiva. Als in latere begrotingsjaren de bestedingen alsnog worden gerealiseerd kunnen deze als last in het overzicht van baten en lasten worden geraamd en verantwoord. Vanuit de eerder gevormde balanspost "voortuitontvangsten" worden dan ook pas de baten op de exploitatie geboekt¹¹.

3.5 Van exploitatiesaldo naar EMU-saldo

In paragraaf 3.1 is genoemd dat decentrale overheden te maken met hebben met een baten-lastenstelsel waarbij de begroting uitgaat van een sluitende exploitatie. Paragrafen 3.2-3.5 hebben vervolgens laten zien welke factoren er van invloed kunnen zijn op het EMU-saldo van decentrale overheden.

Deze paragraaf laat zien hoe het CBS op basis van de exploitatiesaldi volgens de boekhouding van gemeenten, provincies en waterschappen komt tot het EMU-saldo. Het startpunt vormt het exploitatiesaldo voor bestemming, dat wil zeggen voordat een beroep op c.q. toevoeging aan reserves plaatsvindt. Vervolgens wordt het exploitatiesaldo gecorrigeerd voor posten die wel relevant zijn voor het exploitatiesaldo, maar niet voor het EMU-saldo, deze worden dus verwijderd. Posten die niet relevant zijn voor het exploitatiesaldo, maar wel voor het EMU-saldo worden toegevoegd. Voor het bepalen van de correctieposten is uitgegaan van de financiële informatie ingedeeld en gewaardeerd volgens het ESR 95 en niet van de balansposten van de decentrale overheden. Daarnaast is sprake van meso-correcties en correcties voor 'fouten': boekingen die op zich juist zijn, maar op de verkeerde plek geboekt zijn (verkeerd 'label'). De verschillende categorieën waarvoor het CBS corrigeert zijn hieronder weergegeven.

¹¹ Besluit van 10 juli 2007 tot wijziging van het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten

Exploitatiesaldo voor bestemming

De exploitatiesaldi van gemeenten, provincies en waterschappen die relevant zijn voor het EMU-saldo zijn exclusief onttrekkingen en toevoegingen aan de reserves. Deze mutaties in reserves betreffen interne boekingen die niet meetellen voor de berekening van het EMU-saldo. Het uitgangspunt voor de aansluiting is dus het exploitatiesaldo voor bestemming.

Correctieposten: wel in exploitatie, niet in EMU

Het exploitatiesaldo voor bestemming wordt verminderd en vermeerderd met posten die wel meetellen in het baten-lastenstelsel, maar niet bij de berekening van het EMU-saldo. Voorbeelden hiervan zijn boekwinsten bij de verkoop van aandelen of deelnemingen, ontvangen superdividend, afschrijvingen en overige verrekeningen naast de mutaties in de reserves (bijvoorbeeld dotaties voorzieningen). Bovendien kunnen er ook correcties voor foutieve boekingen gedaan worden. Bijvoorbeeld als een decentrale overheid een bepaalde boeking als inkomensoverdracht weergeeft, terwijl dit volgens het CBS als aankoop weergegeven moet worden.

Correctieposten: niet in exploitatie, wel in EMU

Het EMU-exploitatiesaldo wordt vermeerderd en verminderd met posten die niet meetellen in het exploitatiesaldo cf. baten-lastenstelsel, maar wel in het EMU-saldo. Voorbeelden hiervan zijn aan- en verkopen van grond en investeringen (voor zover deze niet op de exploitatierekening zijn verantwoord).

Het CBS heeft aangegeven dat vaak een correctie noodzakelijk is ten aanzien van investeringen. De reden hiervoor is dat investeringen door decentrale overheden niet altijd voor het totaalbedrag geactiveerd worden, maar voor het totaalbedrag minus de bijdrage die het Rijk levert. Anders wordt een deel van de investering niet in de Nationale Rekeningen meegenomen. Overigens heeft deze correctie geen effect op het EMU-saldo.

Meso-correcties

Dit betreffen correcties die op meso-niveau worden aangebracht (en niet op micro-niveau teruggedroefd). Een voorbeeld hiervan zijn de zogenaamde continuïteitscorrecties die in het kader van de samenstelling van de Nationale rekeningen worden aangebracht om reeksbreuken te voorkomen. Deze correcties zijn saldo-neutraal. Wel effect op het saldo kan een tussentijdse registratiewijziging bij decentrale overheden hebben. Dit houdt in dat als waarden (met name groeicijfers) ineens veranderen door (systeem)veranderingen, het CBS deze herkent en door een meso-correctie 'ongedaan' maakt, zodat een continue reeks ontstaat (overigens is deze correctie wel saldo-neutraal over een reeks van jaren).¹² Bij revisies van de Nationale rekeningen die eens in de ca. 5 tot 8 jaar plaatsvinden kunnen deze wijzigingen worden doorgevoerd in de cijfers. Hierbij wordt aangesloten op actuele niveaus en worden cijfers vóór de reeksbreuk aangepast aan deze actuele niveaus. Aan de eerstvolgende revisie wordt thans gewerkt, de uitkomsten van de gereviseerde cijfers worden in 2014 gepubliceerd.

¹² Een voorbeeld hiervan is dat meerjarige bijdragen van het Rijk door medeoverheden sinds 2008 niet langer in één keer geboekt worden, maar verspreid worden over meerdere jaren. De ontvangsten worden op een transitorische balanspost ondergebracht ('vooruit ontvangen bedragen') waaraan vervolgens jaarlijks een deel onttrokken wordt. Dit voorkomt dat de decentrale overheden in jaar t een groot overschot hebben en de jaren daarna te maken kunnen krijgen met tekorten. Voor de Nationale Rekeningen kan deze manier van registreren niet omdat dit tot discontinue cijfers leidt. Gevolg is dat het CBS deze handeling weer moet terugdraaien en bij een revisie deze nieuwe registratie pas kan invoeren.

De revisie leidt op dat moment tot aanpassing van de EMU-saldi van de decentrale overheden over alle voorgaande jaren.

Een belangrijke, vaak voorkomende meso-correctie hangt samen met de in 2007-2008 doorgevoerde wijziging in het BBV met betrekking tot de boeking van meerjarige bijdragen van het Rijk. Deze gewijzigde boeking die decentrale overheden sindsdien in hun administratie hanteren, dient het CBS in het kader van de Nationale rekeningen terug te draaien. Dit komt omdat continue ramingen van het EMU-saldo zijn vereist waardoor registratiewijzigingen niet direct mogen worden doorgevoerd maar pas bij een revisie mogen worden meegenomen. De komende revisie is voorzien in 2014. Deze betreffende meso-correctie resulteert er in dat de meerjarige bijdragen van het Rijk in één keer worden geregistreerd als baten als deze ontvangen worden en dus niet gespreid over jaren.

3.6 Aansluitingstabellen voor gemeenten, provincies en waterschappen

In de tabellen 3.3 -3.5 zijn de zogenaamde aansluitingstabellen van het CBS voor de gemeenten, provincies en waterschappen vereenvoudigd weergegeven. De tabellen geven de correcties weer op het exploitatiesaldo van posten die relevant zijn voor het EMU-saldo, maar niet in de exploitatierekening zijn opgenomen en vice versa. Omdat het om *correcties* gaat, is het dus niet zo dat de post "investeringen" alle investeringen van de betreffende overheid bevat. Het gaat alleen om die investeringen die niet al in de exploitatie zijn opgenomen¹³. Hetzelfde geldt voor overige baten en lasten en grond: alleen grondvoorraden waarvoor nog geen exploitatie loopt staan weergegeven.

¹³Dit verklaart waarom de bedragen bij investeringen en afschrijvingen en grond in tabel 3.5 niet overeenkomen met de bedragen in eerdere paragrafen van dit hoofdstuk.

Gemeenten

Tabel 3.3 Aansluitingstabel CBS Gemeenten

	2008	2009	2010	2011
Exploitatiesaldo na bestemming	1.048	1.430	166	294
Onttrekking (-)/Toevoeging (+) reserves	157	2.879	-2.233	-361
Exploitatiesaldo voor bestemming	1.205	4.309	-2.067	-67
Onttrekking (-)/Toevoeging (+) voorzieningen	970	1.888	1.483	828
Financiële categorieën (boekwinst/superdividend van aandelen/ deelnemingen en overige financiële categorieën in exploitatie)	-837	-5.224	-143	-81
Overige verrekeningen	-1.056	-1.725	-813	-424
<i>Totale correctie voor posten die wel in de exploitatie zitten, maar niet in het EMU-saldo</i>	<i>-924</i>	<i>-5.061</i>	<i>527</i>	<i>323</i>
Investeringen (saldo)	-5.039	-5.439	-5.125	-4.124
Afschrijvingen	2.239	2.340	2.459	1.703
Grond (saldo)	-483	-510	-83	-340
Aankoop niet-duurzame goederen	-781	-816	-780	-653
Overige baten (+) en lasten (-)	251	430	472	236
<i>Totale correctie voor posten die niet in de exploitatie zitten, maar wel in het EMU-saldo</i>	<i>-3.814</i>	<i>-3.995</i>	<i>-3.057</i>	<i>-3.178</i>
Meso-correcties en afronding	0	0	0	-218
Correcties nationale rekeningen (w.o. correctie meerjarige bijdrage Rijk)	415	-121	0	0
	(415)	(-134)	(0)	(0)
<i>Totale correctie</i>	<i>-4.167</i>	<i>-6.298</i>	<i>-4.763</i>	<i>-3.434</i>
EMU-saldo gemeenten	-3.119	-4.868	-4.597	-3.140

Bron: CBS, 2008 en 2009 definitieve, 2011 voorlopig en 2010 nader voorlopige realisatiecijfers

De aansluitingstabel van gemeenten laat zien dat per saldo in alle jaren sprake is van een negatieve correctie om van het exploitatiesaldo tot het EMU-saldo te komen¹⁴. De volgende correcties vallen op:

- De grootste correctie wordt in alle jaren toegepast op de post investeringen. Het gaat hierbij om investeringen die niet in de exploitatie zijn opgenomen, maar rechtstreeks vanaf de balans gefinancierd worden. Voor de jaren 2010 en 2011 valt op dat deze correctiepost kleiner wordt. De post afschrijvingen compenseert de grote negatieve correctie bij investeringen.
- In 2009 en in mindere mate 2008 vindt er ook een grote correctie plaats op de post 'financiële categorieën' als gevolg van de verkoop van aandelen in nutsbedrijven. Verkoop van financiële activa zijn immers niet EMU-relevant. Tegenover deze grote negatieve correctie staat in beide jaren een (kleine) positieve correctie bij de posten reserves en voorzieningen. Dit betekent dat in deze jaren de gerealiseerde boekwinsten grotendeels zijn toegevoegd aan de reserves en/of de voorzieningen.

¹⁴ In bijlage 5 van het rapport is een tabel opgenomen die voor de correctieposten uitgaat van de categoriale indeling van en waarderingsgrondslagen voor de balans van gemeenten volgens het BBV.

- De correcties voor grondaankopen en –verkoop zijn gesaldeerd. Grond staat niet in het exploitatiesaldo, maar wordt geactiveerd. Omdat grond wel relevant is voor het EMU-saldo, moet er gecorrigeerd worden. De correctie in 2010 is opvallend klein. Dit heeft ermee te maken dat de grondaankopen vanaf 2010 afnemen en hier in 2010 nog wel grondverkoop tegenover staan. In 2011 verslechtert het saldo weer.
- In 2010 is sprake van een relatief grote onttrekking aan reserves die deels toegevoegd lijkt te zijn aan voorzieningen. Mogelijk heeft dit te maken met het vormen van voorzieningen voor het opvangen van de daling van de waarde voorraad bouwgrond. Het zou deels ook nog een ‘bestemming’ kunnen zijn van de grote bedragen die gemeenten in 2009 hebben ontvangen als boekwinst op de verkoop van aandelen. In 2009 is dit ontvangen geld voorlopig in de reserves gestopt en in 2010 zoekt men daarvoor een bestemming (naar voorzieningen, aankoop obligaties, aflossing van leningen, investeringen).

In bijlage 5 van het rapport is een tabel opgenomen die voor de correctieposten uitgaat van de categoriale indeling van en waarderingsgrondslagen voor de balans van gemeenten volgens het BBV.

Provincies

Tabel 3.4 Aansluitingstabel CBS Provincies

	2008	2009	2010	2011
Exploitatiesaldo na bestemming	277	2.242	108	576
Onttrekking (-)/Toevoeging (+) reserves	-7	11.049	-789	-86
Exploitatiesaldo voor bestemming	270	13.291	-681	490
Financiële categorieën in exploitatie (waaronder aan- en verkoop aandelen)	35	-12.806	10	-657
Superdividend	-113	0	-88	-92
Verrekeningen (afschrijvingen, voorz., kapitaallasten)	357	801	617	201
Overige verrekeningen (kostenplaatsen)	-9	-14	-11	-19
<i>Totale correctie voor posten die wel in de exploitatie zitten, maar niet in het EMU-saldo</i>	<i>270</i>	<i>-12.019</i>	<i>529</i>	<i>-566</i>
Investerings (saldo)	-652	-600	-717	-739
Grond (saldo)	-80	-220	-141	-19
Inkomens- en kapitaal- en overige overdrachten (saldo)	111	141	173	229
Aankopen niet duurzame goederen en diensten	-23	-34	-13	-49
<i>Totale correctie voor posten die niet in de exploitatie zitten, maar wel in het EMU-saldo</i>	<i>-644</i>	<i>-713</i>	<i>-699</i>	<i>-577</i>
Meso-correcties en afronding	2	29	105	92
Correcties nationale rekeningen	458	89	-446	172
<i>w.o. correctie meerjarige bijdrage Rijk</i>	<i>(458)</i>	<i>(89)</i>	<i>(86)</i>	<i>(76)</i>
<i>Totale correctie</i>	<i>80</i>	<i>-1.565</i>	<i>-1.300</i>	<i>-966</i>
EMU-saldo provincies	356	677	-1.192	-390

Bron: CBS, 2008 en 2009 definitieve, 2011 voorlopig en 2010 nader voorlopige realisatiecijfers

De aansluitingstabel voor provincies laat zien dat de correcties die per saldo worden uitgevoerd, per jaar sterk verschillen. Opvallende posten bij de aansluitingstabel van de provincies zijn:

- De positieve totale correctie in 2008 hangt voor een groot deel samen met de grote positieve correctie als gevolg van de correctie voor de meerjarige bijdrage van het Rijk.
- In 2009 is sprake van een grote negatieve correctie door de verkoop van financiële activa (nutsbedrijven). Omdat financiële transacties niet meetellen bij de berekening van het EMU-saldo, wordt deze transactie uit het exploitatiesaldo gehaald. De toevoeging van de opbrengsten van deze verkoop aan de reserves is niet EMU-relevant en wordt daarom uit de exploitatie gehaald. In hetzelfde jaar vinden ook veel verrekeningen plaats, deze worden uit het exploitatiesaldo gehaald. Bij verrekeningen gaat het in dit geval om voorzieningen, afschrijvingen en kapitaallasten.
- Evenals bij de gemeenten vormen investeringen bij de provincies de belangrijkste correctiepost. Na de verkoop van financiële activa in 2009 lopen de investeringen beperkt op in 2010 en 2011.
- In 2010 wordt er relatief veel onttrokken aan de reserves.
- Tegelijkertijd is er in 2010 een grote (negatieve) correctie op basis van de ESR95 i.v.m. de Westerscheldetunnel. De exploitatie van de Westerscheldetunnel gebeurt door N.V. Westerscheldetunnel. Voorheen waren de aandelen van deze N.V. grotendeels in handen van het Rijk, maar sinds 2009 is de provincie Zeeland volledig eigenaar. In 2010 draagt de provincie het geld op haar beurt ook weer over aan N.V. Westerscheldetunnel.
- De grote correctie in 2011 heeft voornamelijk te maken met de verkoop van financiële activa.

In de bijlage 5 is een analyse door het Interprovinciaal Overleg opgenomen.

Waterschappen

Tabel 3.5 Aansluitingstabel CBS Waterschappen

	2008	2009	2010	2011
Exploitatiesaldo na bestemming	-4	-38	27	93
Onttrekking (-)/Toevoeging (+) reserves	-79	-8	-17	-21
Exploitatiesaldo voor bestemming	-83	-46	10	72
Onttrekking (-)/Toevoeging (+) voorzieningen	62	68	56	42
Superdividend	0	-28	0	0
Verrekeningen (m.n. afschrijvingen)	430	463	453	403
<i>Totale correctie voor posten die wel in de exploitatie zitten, maar niet in het EMU-saldo</i>	<i>492</i>	<i>503</i>	<i>509</i>	<i>445</i>
Investerings (saldo)	-911	-1.083	-1.355	-893
Grond (saldo)	-23	-22	-30	-17
Inkomens- en kapitaaloverdrachten (saldo)	164	311	265	226
Overig ¹⁵	-98	-117	-119	-95
<i>Totale correctie voor posten die niet in de exploitatie zitten, maar wel in het EMU-saldo</i>	<i>-869</i>	<i>-911</i>	<i>-1.239</i>	<i>-779</i>
Meso-correcties en afronding	40	14	462	-5
Correcties nationale rekeningen	0	99	130	143
<i>w.o. correctie meerjarige bijdrage Rijk</i>	<i>(0)</i>	<i>(0)</i>	<i>(130)</i>	<i>(143)</i>
<i>Totale correctie</i>	<i>-416</i>	<i>-303</i>	<i>-155</i>	<i>-217</i>
EMU-saldo waterschappen	-420	-341	-128	-123

Bron: CBS, 2008 en 2009 definitieve, 2011 voorlopig en 2010 nader voorlopige realisatiecijfers

Bij de aansluitingstabel van de waterschappen is de som van de correcties in 2008 en 2009 een stuk negatiever dan in 2010 en 2011. In de tabel vallen de volgende punten op:

- Net als bij gemeenten en provincies zorgen de investeringen in alle jaren voor een omvangrijke negatieve correctie. Vooral in 2009 en 2010 worden relatief veel investeringen rechtstreeks vanuit de balans gefinancierd.
- Tegenover deze negatieve correctie staan in alle jaren omvangrijke positieve correcties bij de post verrekeningen en inkomens- en kapitaaloverdrachten. De verrekeningen betreffen voornamelijk afschrijvingen en bij de overdrachten gaat het om investeringsbijdragen.
- In 2010 wordt de grote negatieve correctie bij de investeringen eveneens verkleind door een grote positieve meso-correctie. Deze meso-correctie heeft betrekking op de aankoop van investeringen niet-duurzame goederen en diensten. Meer specifiek gaat het hierbij om teruggekregen activa uit de waterlandstichting.
- Een deel van de verklaring voor het grote verschil tussen de jaren komt door de positieve correctie in 2010 en 2011 door het CBS in de Nationale Rekeningen m.b.t. de meerjarige bijdrage van het Rijk. De aanpassingen

¹⁵ Het gaat hier om aankopen niet duurzame goederen en diensten, beloning van werknemers en betaalde rente

hangen samen met de registratiewijziging in het BBV in 2007-2008 voor de meerjarige bijdragen van het Rijk. Voor de Nationale rekeningen wordt deze registratiewijziging in de administraties van decentrale overheden ongedaan gemaakt.

In bijlage 5 is een beleidsinhoudelijk analyse door de Unie van Waterschappen opgenomen.

3.7

Verschillen in EMU-saldo bij verschillende ramingen

Uit cijfers van het CBS blijkt dat de ramingen zoals ingevuld in de EMU-enquête doorgaans ver uiteenliggen met de realisaties. Als voorbeeld zijn in tabel 3.2 de cijfers m.b.t. de ramingen en realisaties van gemeenten te zien.

Tabel 3.2 Ontwikkeling raming EMU-saldo Gemeenten, bedragen in miljarden euro

	2007	2008	2009	2010	2011
EMU-enquête, 1e raming*	-1,3	-1,9	-1,1	-1,4	-1,4
EMU-enquête, 2e raming	-3,2	-3,0	-2,4	-2,8	-2,1
EMU-enquête, 3e raming	-3,9	-4,1	-4,2	-4,3	-3,4
Realisaties	-1,8	-3,1	-4,9	-4,6	-3,1

Bron: CBS, 2012

* Jaar t wordt in totaal drie keer geraamd, namelijk in jaar t-2, jaar t-1 en jaar t

Ook de provincies kennen grote verschillen tussen raming en realisatie. De provincies hebben bijvoorbeeld vaak te maken gehad met meevallers, zoals die bij de post nutsvoorzieningen. Het gaat hierbij om de dividenden. In mindere mate komen meevallers voor bij de opcenten MRB. Daarnaast zijn er meevallers op andere posten die waarschijnlijk het gevolg zijn van te optimistische planningen. Deze meevallers hebben er aan bijgedragen dat voor de jaren tot en met 2009 het negatieve EMU-saldo als gevolg van de netto investeringen en de aanwending van de reserves werd omgebogen tot een positief EMU-saldo.

4 Bepaling macronormen EMU-saldo

4.1 Inleiding

De macronorm is de maximaal toegestane bijdrage van een overheid aan het EMU-tekort. De macronorm dient objectief en werkbaar te zijn en hierin dient tot uitdrukking te worden gebracht dat de verschillende overheden een gelijkwaardige bijdrage leveren aan de verbetering van het EMU-saldo.

Om tot een macronorm te komen zijn verschillende (rekenkundige) benaderingen mogelijk. Bovendien kunnen er overwegingen zijn om de uitkomsten van die rekenkundige benadering aan te passen om te komen tot een macronorm die in de praktijk kan worden gehanteerd.

Dit hoofdstuk behandelt de verschillende rekenkundige benaderingen voor een macronorm. Naast de rekenkundige benaderingen die in het verleden uitgewerkt zijn, is in dit rapport een vierde benadering opgenomen, een door het CPB uitgewerkte variant. Tot slot worden overwegingen gegeven om te komen tot een keuze van de macronorm.

4.2 Rekenkundige benaderingen voor de EMU-norm

In dit onderzoek zijn de macronormen voor de periode 2007-2011 berekend volgens dezelfde methode als 2004. Daarnaast is een extra, door het CPB uitgewerkte variant toegevoegd.

In deze actualisatie is het aandeel van de decentrale overheden in het EMU-saldo weergegeven voor een totaal EMU-tekort van 2,5 procent en 3 procent. Op deze manier zijn de uitkomsten voor variant 1-3 te vergelijken met de uitkomsten in 2004. Het EMU-saldo van Nederland zal de komende jaren echter een pad moeten volgen naar de middenlange termijndoelstelling, de zogenaamde MTO (medium-term objective). Voor Nederland is de huidige MTO een structureel saldo van minstens -0,5 procent. Ter bepaling van dit structurele saldo wordt het begrotingsaldo gecorrigeerd voor conjunctuurschommelingen en voor eenmalige en tijdelijke maatregelen. Nederland heeft net als andere lidstaten de plicht om op de middellange termijn hun doelstelling voor het streefsaldo te behalen.

De gebruikte definities sluiten aan bij de definities die het CBS hanteert bij de indeling van de overheid. Onder de overheid vallen de centrale overheid, de sociale fondsen en de overig publieke lichamen (OPL). De centrale overheid is onder te verdelen in het Rijk, universiteiten, publiekrechtelijke bedrijfsorganisaties (bijv. productschappen) en centrale instellingen zonder winstoogmerk (bijv. Prorail). OPL - door het CPB aangeduid als lokale overheid - is onder te verdelen in gemeenten, provincies, waterschappen, gemeenschappelijke regelingen, verzelfstandigd onderwijs en lokale instellingen zonder winstoogmerk (bijv. openbare bibliotheken, musea en rechtsbijstand).

Variant 1: aandeel in uitgaven

De veronderstelling achter de eerste twee varianten is dat het toegestane EMU-tekort afhangt van de omvang van de uitgaven: hoe groter het aandeel in de uitgaven, hoe groter het toegestane tekort. Vraag daarbij is aan welke overheid de uitkeringen worden toegerekend die de rijksoverheid aan de decentrale overheden doet. De eerste variant rekent de algemene- en specifieke uitkering toe aan de decentrale overheid. Het uitgangspunt hierbij is dat de donerende overheid middelen overdraagt en dus niet zelf kan uitgeven. Inkomens- en kapitaaloverdrachten worden allemaal toegerekend aan de ontvangende overheid. Dit betekent dat zowel de uitkeringen in het gemeente- en provinciefonds, als de specifieke uitkering bij de decentrale overheden gerekend worden.

Tabel 4.2 geeft de berekening behorende bij variant 1 weer¹⁶.

Tabel 4.2 Berekening van de macronorm uitgaande van variant 1

	Gemeenten	Provincies	Waterschappen	Overig OPL	Totaal OPL	CO en SV	Totaal
1. Gem. uitgaven 2007-2011	52.738	7.091	3.167	43.505	106.502	273.725	380.227
2. Inkomensoverdrachten (betaalde inkomensoverdr.)	7.360	1.507	23	497	9.388	78.094	87.482
3. Kapitaaloverdrachten (betaalde kapitaaloverdr.)	373	512	207	220	1.312	3.050	4.362
4. Rente (betaalde rente)	1	6	-	1	8	531	539
5. Som interne betalingen (= 2+3+4)	7.734	2.025	230	718	10.708	81.675	92.383
6. Uitgaven geschoond voor interne betalingen (=1-5)	45.004	5.065	2.937	42.787	95.794	192.050	287.844
Aandeel in totaal (%)	16%	2%	1%	15%	33%	67%	100%
Aandeel EMU-tekort bij 3%	0,47	0,05	0,03	0,45	1,00	2,00	3,00
Aandeel EMU-tekort bij 2,5%	0,39	0,04	0,03	0,37	0,83	1,67	2,50
2004, bij 2,5%	0,41	0,04	0,02	0,31	0,78	1,72	2,5

Variant 2: aandeel in uitgaven

In de tweede variant worden de specifieke uitkeringen meegeteld bij het Rijk, omdat die daar beleidsinhoudelijk verantwoordelijk voor is en de decentrale overheid een doorsluifunctie heeft. Decentrale overheden kunnen het geld wel zelf uitgeven, maar de middelen zijn niet vrij besteedbaar. Het Rijk is in veel gevallen beleidsinhoudelijk verantwoordelijk. Er wordt hierbij geen rekening gehouden met het feit dat decentrale overheden soms een aanvullende bijdrage leveren omdat sommige specifieke uitkeringen niet de volledige kosten dekken.

Tabel 4.3 Berekening macronorm uitgaande van variant 2

16 Zie voor de precieze berekening en van de varianten bijlage 3

	Gemeenten	Provincies	Waterschappen	Overig OPL	Totaal OPL	CO en SV	Totaal
1. Gem. uitgaven 2007-2011	52.738	7.091	3.167	43.505	106.502	273.725	380.227
2. SPUKS	10.640	2.335		1.920	14.895		14.895
3. Gemeente en provinciefonds ww gemeentefonds						17.184	17.184
ww provinciefonds						1.282	1.282
4. Totaal betalingen OPL overig							
Bijzonder onderwijs				18.844	18.844		18.844
Overig gesubsidieerd onderwijs				2.516	2.516		2.516
Politieregio's				4.254	4.254		4.254
5. Overige inkomensoverdrachten (= som inkomensoverdrachten - 2-3-4) (ontvangen inkomensoverdr.)	2.676	163-	66	9.317	11.896	17.047	28.943
6. Kapitaaloverdrachten (ontvangen kapitaaloverdr.)	2.037	1.142	332	980	4.492	537-	3.954
7. Rente (rente die betaald is)	1	6	-	1	8	531	594
8. Som interne betalingen (= 3+4+5+6+7)	15.354	3.321	398	37.832	56.905	35.506	92.467
10. Uitgaven geschoond voor interne betalingen (=1-8)	37.384	3.770	2.769	5.673	49.597	238.219	287.760
Aandeel in totaal (%)	13,0%	1,3%	1,0%	2,0%	17,2%	82,8%	100,0%
Aandeel EMU-tekort bij 3%	0,390	0,039	0,029	0,059	0,517	2,484	3,00
Aandeel EMU-tekort bij 2,5%	0,325	0,033	0,024	0,049	0,431	2,070	2,50
2004, bij 2,5%	0,275	0,025	0,025	0,108	0,433	2,07	2,50

Variante 3: Conjunctuurgevoelige variant

Varianten 1 en 2 kijken alleen naar de hoogte van de uitgaven, en houden geen rekening met het verschil in conjunctuurgevoeligheid van de uitgaven en ontvangsten. De conjunctuurvariant (rekenkundige variant 3), houdt hier wel rekening mee.

Bij deze variant worden de conjunctuurgevoelige inkomsten en uitgaven meegenomen in de berekening. Het uitgangspunt hier is dat de sector die het meest conjunctuurgevoelig is ook een grotere veiligheidsmarge in de vorm van een ruimer EMU-tekort zou mogen hebben.

Tabel 4.4 Berekening macronorm uitgaande van variante 3

	Gemeente	Provincie	Waterschappen	OPL overig	Totaal OPL	CO en SV	totaal
Bel.Ink. 2007-2011	4.381	1.377	2.137	186	8.081	215.797	223.878
Bijstand (Abw/WWB)	113				113	3.876	3.989
Grond verkopen (CBS)	2.867	156	8	1	3.032	211	3.244
WW					-	3.596	3.596
Totaal	7.361	1.533	2.145	187	11.226	223.481	234.707
Aandeel in totaal (%)	3,1%	0,7%	0,9%	0,1%	4,8%	95,2%	1,00
Aandeel EMU-tekort bij 3%	0,09	0,02	0,03	0,00	0,14	2,86	3,00
Aandeel EMU-tekort bij 2,5%	0,08	0,02	0,02	0,00	0,12	2,38	2,50
2004, bij 2,5%	0,08	0,01	0,02	0,00	0,12	2,38	2,49

Variante 4: Investeringsvariant

In deze variant wordt rekening gehouden met de omvang van de investeringen bij het vaststellen van de macronorm. Deze variant wordt daarom de investeringsvariant genoemd, en is uitgewerkt door het CPB (zie bijlage 4 voor een technische toelichting). Voorgaande rekenkundige varianten bieden een sleutel om de norm voor het feitelijke tekort van de collectieve sector te vertalen in een macronorm voor het feitelijke tekort van de medeoverheden. De investeringsvariant daarentegen biedt in eerste instantie een sleutel voor de verdeling van het structurele EMU-saldo van de collectieve sector. Dat is het feitelijke saldo gecorrigeerd voor de invloed van de conjunctuur.

Deze variant heeft als kenmerk dat het toegestane structurele tekort van een overheidslaag toeneemt met:

- a) het gewenste niveau voor de netto-overheidsinvesteringen;
- b) het aandeel van een overheidslaag in deze netto-overheidsinvesteringen (cf. CBS-definitie van netto-overheidsinvesteringen);
- c) het toegestane structurele tekort (MTO).

De sleutel voor de verdeling van het structurele tekort over de centrale en lokale overheid zoals weergegeven in tabel 4.5 is gebaseerd op de volgende veronderstellingen:

- a) voor het gewenste niveau voor de netto-overheidsinvesteringen is uitgegaan van de netto-investeringen in de periode 2007-2011, te weten 0,84 procent van het bbp;
- b) De netto-investeringen zijn verdeeld over de centrale en lokale overheid. Voor het aandeel van de lokale overheid, waaronder gemeenten, provincies en waterschappen, is in de investeringen uitgegaan van het aandeel van de lokale overheid in de netto-investeringen in de afgelopen jaren en het aandeel van de lokale overheid in de totale overheidsuitgaven;
- c) voor de MTO is uitgegaan van een structureel saldo van 0 procent bbp voor de gehele collectieve sector.

Bij deze veronderstellingen mogen de decentrale overheden, onderdeel van het grotere begrip lokale overheid, een structureel EMU-tekort hebben dat wordt gecompenseerd door de centrale overheid.

In de door het CPB uitgewerkte investeringsvariant is uitgegaan van de verdeling van deze ruimte tussen de centrale overheid en de lokale overheid, zoals weergegeven in tabel 4.5. De lokale overheid bevat naast gemeenten, provincies en waterschappen ook gemeenschappelijke regelingen, het verzelfstandigd onderwijs en lokale instellingen zonder winstoogmerk (bijv. openbare bibliotheken, musea en rechtsbijstand).

Tabel 4.5 Berekening CPB van de macronorm uitgaande van variant 4 bij structureel evenwicht

in % bbp	Totale overheid	Centrale overheid	Lokale overheid	
Structureel EMU-saldo exclusief netto investeringen	0,84	0,59	0,25	
Netto investeringen	-0,84	-0,27	-0,57	+/ +
Structureel EMU-saldo	0,0	0,32	-0,32	

Bron: CPB-notitie, december 2012

Tabel 4.6 laat vervolgens zien hoe de macronorm voor de lokale overheden door het CPB wordt verdeeld over diverse onderdelen binnen de categorie lokale overheid.

Tabel 4.6 Onderverdeling macro norm lokale overheden uitgaande van variant 4

	aandeel in netto investeringen 2007-2011	EMU-saldo (% bbp)
Gemeenten (inclusief gemeenschappelijke regelingen)	73,6	-0,24
Provincies	21,4	-0,07
Waterschappen	10,1	-0,03
Verzelfstandigd onderwijs	-5,1	0,02
	100,0	-0,32

Bron: CPB-notitie, december 2012

Om tot een macronorm te komen voor het feitelijke tekort van de medeoverheden in een bepaald jaar, moet een pad worden verondersteld voor de ontwikkeling van het EMU-saldo daarnaar toe. Zie bijlage 4 voor een voorbeeld.

4.3 Overwegingen bij het bepalen van de macronorm

De conjunctuurgevoeligheid van de uitgaven en ontvangsten

De conjunctuurgevoeligheid van de ontvangsten van het Rijk is groter dan die van de decentrale overheid. Via de systematiek van de automatische stabilisatoren vertalen tegenvallers bij de belastingontvangsten en premies zich direct door naar het EMU-tekort. De decentrale overheid kent een beperkt eigen belastinggebied en vooral een koppeling aan de rijksuitgaven, die in veel mindere mate conjunctuurgevoelig zijn dan de belastingontvangsten door het hanteren van een vast reëel uitgavenkader voor de duur van de kabinetsperiode. Wel onderschat variant 3 vermoedelijk in enige mate het conjunctuureffect bij de gemeenten omdat hierin de invloed van de conjunctuur op de aan- en verkopen grond niet is meegenomen.

De normeringsmethodiek

Indien het Rijk uitgaven verlaagt om tegenvallers te compenseren, dan dragen gemeenten en de provincies bij aan het reduceren van het tekort via de normeringsmethodiek. Het gaat dan om een vermindering van de algemene uitkering uit het gemeente- en provinciefonds aan de gemeenten en provincies als de gecorrigeerde netto-rijksuitgaven neerwaarts worden bijgesteld. Daarnaast slaan bezuinigingen soms neer bij de gemeenten en provincies als er bezuinigd wordt op subsidies (o.a. specifieke uitkeringen) die relevant zijn voor de gemeenten en provincies. Deze verminderde inkomsten voor de gemeenten en provincies vragen om maatregelen om een sluitende lopende dienst te garanderen. Deze tweede overweging geeft aan dat de inpassing van extra maatregelen aanleiding kan zijn om uitkomsten van de varianten tijdelijk aan te passen.

Het baten-lastenstelsel

De decentrale overheden maken allemaal gebruik van het baten-lastenstelsel. Het baten-lastenstelsel brengt met zich mee dat decentrale overheden leningen aan kunnen gaan om te investeren, maar ook middelen kunnen reserveren voor uitgaven in latere jaren. Dit kan ertoe leiden dat ondanks een sluitende begroting er toch sprake is van een bijdrage aan het EMU-tekort in een gegeven jaar. Uiteenlopende factoren bepalen vervolgens het reserverings- en leengedrag.

Omdat decentrale overheden hun bezittingen conform het BBV waarderen op basis van historische waarde, wordt er in het geval van inflatie onvoldoende gereserveerd voor het doen van vervangingsinvesteringen. Op het moment dat er opnieuw geïnvesteerd moet worden zijn er extra middelen nodig die het EMU-saldo extra belasten.

Het gevolg is dat het EMU-saldo structureel wordt belast bij het doen van vervangings- en uitbreidingsinvesteringen.

Deze derde overweging kan aanleiding zijn om de variant die voortvloeit uit de rekenkundige benaderingen aan te passen of door uit te gaan van variant 4. Ook kan voor andere oplossingen worden gekozen om te waarborgen dat er voldoende wordt gespaard voor investeringen.

Investeringsopgaven

Incidentele of anderszins bijzondere investeringsprogramma's kunnen aanleiding zijn voor (tijdelijke) aanpassing uit varianten 1-3. Investeringsprogramma's in de riolering en uit hoofde van het Bestuursakkoord Water zijn als voorbeelden genoemd.

Het is niet goed mogelijk om hier algemene uitspraken over te doen. Per jaar moet bezien worden of er aanleiding is om de variant aan te passen. Enerzijds zijn er redenen om aan te nemen dat er ook de komende jaren flink geïnvesteerd wordt, anderzijds hebben de economische omstandigheden de komende jaren een dempend effect op de overheidsinvesteringen. Deze omstandigheden leiden ertoe dat de overheidsinvesteringen – als percentage van het bbp – de komende jaren afnemen volgens de meest recente raming van het CPB.

Er kan ook besloten worden om structureel ruimte vrij te houden voor investeringen, zoals variant 4 beoogt. De ratio hiervoor is dat investeringen mogelijk een positief effect hebben op het BBP. Kosten-batenanalyses zijn een hulpmiddel om vast te stellen of investeringen rendabel zijn. Kosten-batenanalyses hebben in het verleden slechte investeringsplannen tegengehouden. Er zijn echter ook projecten doorgegaan na een negatief oordeel. Een andere kanttekening is dat er ook niet-investeringsuitgaven van de overheid zijn die van belang zijn voor de economische ontwikkeling op lange termijn, zoals onderwijsuitgaven. Door structureel ruimte vrij te houden voor investeringen ontstaat druk op deze uitgaven, zonder dat er een weging is gemaakt of dit opportuun is.

Uitgaande van een gelijkblijvend aandeel in de overheidsinvesteringen van de decentrale overheden (2/3 t.o.v. 1/3 voor het Rijk), zullen de bruto-investeringen van de decentrale overheden als percentage van het bbp dalen.

Aanwenden reserves

Het aanwenden van reserves belast het EMU-saldo direct voor zover de onttrekking aan die reserves in dat jaar meer is dan de toevoeging. Dit geldt zowel voor overheden die hebben gespaard als de overheden die reserves hebben verkregen uit de opbrengst van de verkoop van de energiedeelnemingen.

Overwogen kan worden om de decentrale overheden ruimte te bieden om hun reserves aan te wenden door een aanpassing van de macronorm. Dat zal er noodgedwongen toe leiden dat de macronorm voor het Rijk lager wordt. Dit is uiteindelijk een politiek-bestuurlijke afweging.

Decentralisaties

Decentralisaties zullen bij de varianten 1 en 2 leiden tot hogere normen. Het exacte bedrag dat gedecentraliseerd wordt en de verdeling hiervan over de decentrale overheden is vooralsnog niet duidelijk. Om deze reden is het nog niet mogelijk om

hiermee rekening te houden bij de rekenkundige varianten. Het is daarom wenselijk om bij het vaststellen van een toekomstige EMU-norm of saldopad de varianten zoveel mogelijk te actualiseren.

Middenlange termijn doelstelling

De focus in dit rapport ligt op de verdeling van de -3 procent en niet op de verdeling van de middenlange termijn doelstelling (MTO). Het EMU-saldo van Nederland zal de komende jaren een pad moeten volgen naar de MTO. Voor Nederland is de huidige MTO een structureel saldo van minstens -0,5 procent. In Europees verband zullen in 2013 afspraken worden gemaakt over een nieuw MTO.

Tot slot

In dit hoofdstuk zijn vier varianten gepresenteerd die gebruikt kunnen worden om de EMU-norm voor decentrale overheden te bepalen. De voorgaande overwegingen zijn moeilijk eenduidig door te vertalen naar een keuze voor één variant of aanpassingen van de uitkomsten van een variant. Voor elke benaderingswijze gelden argumenten voor en tegen. Welke variant er uiteindelijk gekozen wordt is de uitkomst van een politiek-bestuurlijke weging.

5 Bijlagen

Bijlage 1: Samenstelling van de werkgroep

Bijlage 2: Taakopdracht

Bijlage 3: Berekening varianten

Bijlage 4: Notitie variant CPB

Bijlage 5: Ingebracht stuk VNG

Bijlage 6: Ingebracht stuk IPO

Bijlage 7: Ingebracht stuk UvW

Bijlage 1: Samenstelling van de werkgroep

Dick Kabel	Ministerie van Financiën	(voorzitter)
Ronald Fredriksz	Interprovinciaal Overleg	
Wijnand Dekking	Unie van Waterschappen	
Ton Jacobs	Vereniging Nederlandse Gemeenten	
Jan van der Lei	Vereniging Nederlandse Gemeenten	
Björn Driessen	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	
Jan Gudde	Ministerie van Infrastructuur en Milieu	
Marcel Lohuis	Ministerie van Financiën	
Kyra Doek	Ministerie van Financiën	
Vincent Hillen	Gemeente Den Haag	
Marleen Smitskamp	Ministerie van Financiën	(secretariaat)

De voorzitter spreekt namens de werkgroep zijn dank uit aan Wim Suyker (CPB), Annette Zeilstra (CPB), Léonard Haakman (CBS), Dick van Tongeren (CBS) en Rita van der Vreede voor hun bijdrage aan het rapport.

Bijlage 2: Taakopdracht

Taakopdracht actualisering aandeel EMU-saldo van de decentrale overheden

1 Aanleiding en achtergrond

Het EMU-tekort voor de medeoverheden is conform bestuurlijke afspraak begrensd op 0,5% bbp. Om een bijdrage aan de bestrijding van de economische crisis te kunnen leveren hebben de medeoverheden tijdelijk extra EMU-ruimte gekregen; 0,6% voor 2009 en 0,7% in 2010. Deze bestuurlijke afspraak liep in 2010 af, hetgeen betekent dat medeoverheden in 2011 weer moeten voldoen aan het percentage van 0,5% bbp (waarvan 0,38% voor gemeenten, 0,07% voor provincies en 0,05% voor waterschappen).

In het bestuursakkoord dat 21 april jongstleden is gesloten is opgenomen dat in 2011 een breed onderzoek wordt gedaan naar de mogelijke actualisaties van de EMU-percentages van medeoverheden. Aanleiding zijn de grote decentralisatieoperaties waar de medeoverheden de komende jaren mee te maken krijgen en die de vraag oproepen of deze percentages nog wel up-to-date zijn. Provincies en waterschappen hanteren daarnaast als argument dat beter rekening gehouden zou moeten worden met investeringen.

Tevens is in Europa overeengekomen dat de Europese begrotingsregels, zoals vastgelegd in het Stabiliteits- en Groeipact, nationaal worden verankerd in voldoende bindende en duurzame wetgeving¹⁷. Nederland heeft reeds toegezegd met een dergelijk wetsvoorstel te komen¹⁸. Het onderzoek naar de maximaal toegestane percentages voor de EMU-saldi van de medeoverheden kan input leveren bij de totstandkoming van de nieuwe wet die Nederland zal introduceren in navolging van Europese afspraken. Op deze manier worden de medeoverheden ook betrokken bij de voorbereiding van het betreffende wetsvoorstel.

2 Doelstelling

Doelstelling van het onderzoek is om te komen tot een actualisatie van de aandelen voor de medeoverheden in het Nederlandse EMU-saldo. Centrale onderzoeksvraag is dan ook of de hoogte van het aandeel van de medeoverheden in het Nederlandse EMU-saldo nog adequaat is. Vervolgens wordt bekeken hoe dat aandeel aan de verschillende medeoverheden wordt toebedeeld.

3 Werkwijze en samenstelling werkgroep

Startpunt voor de actualisatie vormen de onderzoeksmethoden die ten grondslag hebben gelegen aan het huidige plafond. Daarbij zal ook gekeken worden naar de rol van investeringen en de mogelijke spanning tussen de baten-lastensystematiek van de medeoverheden en de EMU-normen. De eerste werkgroepvergadering bespreekt of aanvullende onderzoeksmethoden nodig zijn. In het onderzoek wordt daarnaast rekening gehouden met de wet- en regelgeving die vanuit Brussel op dit onderwerp van toepassing is. Om de uiteindelijk te hanteren percentages vast te stellen zal een bestuurlijke beslissing benodigd zijn. Gestreefd wordt om het

¹⁷ Zie Kamerstuk 21 501-20 nr. 525, vergaderjaar 2010-2011, en Kamerstuk 21 501 nr. 528, vergaderjaar 2010-2011

¹⁸ Zie Kamerstuk 21 501-07 nr. 788, vergaderjaar 2010-2011, en brief "Nederlandse maatregelen in het kader van het Euro Plus Pact", dd 7 april 2011, referentie DIE-464/11

onderzoek op een zodanig moment af te ronden dat de uitkomsten voorgelegd kunnen worden in het BOFv van het najaar 2011.

Overeenkomstig de in 2004 gehanteerde werkwijze zal er een werkgroep gevormd worden bestaande uit vertegenwoordigers van de koepels van gemeenten, provincies en waterschappen, de beide fondsbeheerders (BZK en FIN), en een onafhankelijk meelezer. De berekeningen zullen worden uitgevoerd door ambtenaren van het Ministerie van Financiën. De resultaten die hieruit naar voren komen zullen ter bespreking worden voorgelegd in de werkgroep.

Bijlage 3: Berekening varianten

Berekening variant 1

Het uitgangspunt bij de berekening van deze variant is dat de donerende overheid middelen overdraagt en dus niet zelf kan uitgeven. De geldstroom wordt daarom toegerekend aan de ontvangende overheid. Dit betekent dat zowel de uitkeringen in het gemeente- en provinciefonds, als de specifieke uitkering bij de decentrale overheden gerekend worden.

Berekening:

- De geconsolideerde uitgaven per subsector worden als uitgangspunt genomen (zie rekensheet 'input', tabel 1).
- De geconsolideerde uitgaven van de overheid als geheel zijn ruim 282 miljard.
- Er is alleen geconsolideerd binnen de subsector, waardoor de som van de uitgaven van de subsectoren groter is dan het totaal aan uitgaven van de overheid. Om dubbeltellingen te voorkomen, moet nog gecorrigeerd worden voor geldstromen tussen overheidssectoren.
- Het uitgangspunt dat bij deze variant is dat de donerende overheid middelen overdraagt en dus niet zelf kan uitgeven. De geldstroom moet daarom toegerekend worden aan de ontvangende overheid.
- Op basis van de consolidatietabellen van het CBS (zie rekensheet 'consolideren') is het mogelijk om per subsector te berekenen voor welk bedrag de subsectoren van de overheid inkomen, kapitaal en rente hebben betaald (zie rekensheet 'input' tabellen 7-9).
- De betaalde inkomens- en kapitaaloverdrachten en de rente worden in mindering gebracht op de uitgaven van de betreffende subsector.
- De uitkeringen in het GF/PF en de specifieke uitkering zitten verwerkt in de inkomensoverdracht van de centrale overheid aan de andere overheden.

	Gemeenten	Provincies	Waterschappen	Overig OPL	Totaal OPL	CO en SV	Totaal
1. Gem. uitgaven 2007-2011	52.738	7.091	3.167	43.505	106.502	273.725	380.227
2. <i>Inkomensoverdrachten</i> (betaalde inkomensoverdr.)	7.360	1.507	23	497	9.388	78.094	87.482
3. <i>Kapitaaloverdrachten</i> (betaalde kapitaaloverdr.)	373	512	207	220	1.312	3.050	4.362
4. <i>Rente</i> (betaalde rente)	1	6	-	1	8	531	539
5. Som interne betalingen (= 2+3+4)	7.734	2.025	230	718	10.708	81.675	92.383
6. Uitgaven geschoond voor interne betalingen (=1-5)	45.004	5.065	2.937	42.787	95.794	192.050	287.844
Aandeel in totaal (%)	16%	2%	1%	15%	33%	67%	100%
Aandeel EMU-tekort bij 3%	0,47	0,05	0,03	0,45	1,00	2,00	3,00
Aandeel EMU-tekort bij 2,5%	0,39	0,04	0,03	0,37	0,83	1,67	2,50
2004, bij 2,5%	0,41	0,04	0,02	0,31	0,78	1,72	2,5

Variant 2: De specifieke uitkering wordt meegerekend bij het Rijk, de algemene uitkering bij de decentrale overheid.

Berekening variant 2

Het uitgangspunt bij de berekening van deze variant is dat het Rijk beleidsinhoudelijk verantwoordelijk is voor de specifieke uitkeringen en dat de decentrale overheden voornamelijk een doorsluifunctie hebben (zie ook EMU-onderzoek 2004: 28). Er wordt hierbij geen rekening gehouden met het feit dat decentrale overheden soms een aanvullende bijdrage leveren omdat sommige specifieke uitkeringen niet de volledige kosten dekken.

- De geconsolideerde uitgaven per subsector worden als uitgangspunt genomen (zie rekensheet 'input', tabel 1).
- De geconsolideerde uitgaven van de overheid als geheel zijn ruim 282 miljard.
- Er is alleen geconsolideerd binnen de subsector, waardoor de som van de uitgaven van de subsectoren groter is dan het totaal aan uitgaven van de overheid. Om dubbeltellingen te voorkomen, moet nog gecorrigeerd worden voor geldstromen tussen overheidssectoren.
- Het uitgangspunt voor wat betreft de inkomens- en kapitaaloverdrachten is dat de donerende overheid de middelen weliswaar niet zelf uitgeeft, maar dat ze niet vrij besteedbaar zijn voor de ontvangende overheid. Het gaat bij deze overdracht onder andere om specifieke uitkeringen.
- Op basis van de consolidatietabellen van het CBS (zie rekensheet 'consolideren') is het mogelijk om per subsector te berekenen voor welk bedrag de subsectoren van de overheid inkomen en rente betaald heeft en kapitaal ontvangen heeft (zie rekensheet 'input' tabellen 7-9).

	Gemeenten	Provincies	Waterschappen	Overig OPL	Totaal OPL	CO en SV	Totaal
1. Gem. uitgaven 2007-2011	52.738	7.091	3.167	43.505	106.502	273.725	380.227
2. SPUKS	10.640	2.335		1.920	14.895		14.895
3. Gemeente en provinciefonds ww gemeentefonds						17.184	17.184
ww provinciefonds						1.282	1.282
4. Totaal betalingen OPL overig							
Bijzonder onderwijs				18.844	18.844		18.844
Overig gesubsidieerd onderwijs				2.516	2.516		2.516
Politieregio's				4.254	4.254		4.254
5. Overige inkomensoverdrachten (= som inkomensoverdrachten - 2-3-4) (ontvangen inkomensoverdr.)	2.676	163	66	9.317	11.896	17.047	28.943
6. Kapitaaloverdrachten (ontvangen kapitaaloverdr.)	2.037	1.142	332	980	4.492	537	3.954
7. Rente (rente die betaald is)	1	6	-	1	8	531	594
8. Som interne betalingen (= 3+4+5+6+7)	15.354	3.321	398	37.832	56.905	35.506	92.467
10. Uitgaven geschoond voor interne betalingen (=1-8)	37.384	3.770	2.769	5.673	49.597	238.219	287.760
Aandeel in totaal (%)	13,0%	1,3%	1,0%	2,0%	17,2%	82,8%	100,0%
Aandeel EMU-tekort bij 3%	0,390	0,039	0,029	0,059	0,517	2,484	3,00
Aandeel EMU-tekort bij 2,5%	0,325	0,033	0,024	0,049	0,431	2,070	2,50
2004, bij 2,5%	0,275	0,025	0,025	0,108	0,433	2,07	2,50

Variant 3: Conjunctuurgevoelige variant

Conjunctuurgevoelige inkomsten en uitgaven worden meegenomen in de berekening (zie rekensheet 'input' tabellen 10-14). Het uitgangspunt hier is dat de sector die het meest conjunctuurgevoelig is ook een grotere variant zou mogen hebben.

	Gemeente	Provincie	Waterschappen	OPL overig	Totaal OPL	CO en SV	totaal
Bel.ink. 2007-2011	4.381	1.377	2.137	186	8.081	215.797	223.878
Bijstand (Abw/WWB)	113				113	3.876	3.989
Grond verkopen (CBS)	2.867	156	8	1	3.032	211	3.244
WW					-	3.596	3.596
Totaal	7.361	1.533	2.145	187	11.226	223.481	234.707
Aandeel in totaal (%)	3,1%	0,7%	0,9%	0,1%	4,8%	95,2%	1,00
Aandeel EMU-tekort bij 3%	0,09	0,02	0,03	0,00	0,14	2,86	3,00
Aandeel EMU-tekort bij 2,5%	0,08	0,02	0,02	0,00	0,12	2,38	2,50
2004, bij 2,5%	0,08	0,01	0,02	0,00	0,00	2,38	2,49

Bijlage 4: Notitie variant CPB



Aan: Ministerie van Financiën

Centraal Planbureau

Van Stolkweg 14
Postbus 80510
2508 GM Den Haag

T (070)3383 380
I www.cpb.nl

Contactpersoon

Wim Suyker en Annette Zeilstra

Datum: 7 december 2012

Betreft: Variant voor verdeling toegestane overheidstekort tussen Rijk en lokale overheid

1 Inleiding

In deze CPB notitie wordt een eerder door het CPB geopperde optie voor de verdeling van het toegestane tekort tussen Rijk en lokale overheid op verzoek van het Ministerie van Financiën nader uitgewerkt.¹⁹

Bij de verdeling van het toegestane EMU-tekort over de overheidslagen kunnen verschillende uitgangspunten worden genomen.

Allereerst zouden theoretisch gezien maatschappelijke **kostenbatenanalyses** een rol moeten spelen bij de structurele afweging van de lopende uitgaven en investeringen van de diverse overheidslagen. Gegeven de restrictie van het maximale totale EMU-tekort en uitgaande van de bestaande overheidsinkomsten zouden dan die uitgaven en investeringen moeten worden gedaan die de hoogste maatschappelijke netto baten hebben, waarbij de uitvoerende bestuurslaag irrelevant is. Deze theoretisch gezien ideale aanpak is in de praktijk onuitvoerbaar. Een ander uitgangspunt betreft een verdeling op basis van **efficiency op korte termijn**. Hierbij gaat het om de mogelijkheden van de verschillende overheidslagen om het tekort op korte termijn terug te dringen en verschillen in de economische kosten daarbij. Wanneer efficiency op korte termijn het belangrijkste uitgangspunt is, zou de overheidslaag die de tekortreductie met de minste kosten voor de belastingbetaler kan doorvoeren (de rijksoverheid) de tekortreductie voor haar rekening moeten nemen.²⁰

Een derde uitgangspunt vloeit voort uit het **proportionaliteitsbeginsel** dat vaak in de bestuurlijk verhoudingen wordt gehanteerd: de inspanning van de diverse overheidslagen dient proportioneel te zijn. De wet Hof²¹ hanteert in dit verband het begrip gelijkwaardigheid. Dit begrip is in de wet Hof nog niet nader ingevuld.²² Als bijzondere betekenis wordt gehecht aan overheidsinvesteringen zou bij het vaststellen van de verdeling van het tekort over Rijk en lokale overheden hier

¹⁹ Het betreft een uitdieping van de CPB [notitie](#) van 10 oktober jongsteden.

²⁰ Zie Van Besouw, P.P.J.J.M., J.K.T. Postma en C.G.M. Sterks, 'Advies EMU-saldo lokale overheid', Ministerie van Financiën, Den Haag, [augustus 2004](#). In het rapport wordt niet nader uitgewerkt waarom aanpassing door het Rijk het meest efficiënt is. Redenen zouden kunnen zijn dat het Rijk veel meer belastingen heft die kunnen worden aangepast en minder uitgaven heeft die op korte termijn volledig vastliggen.

²¹ Wetsontwerp inzake houdbare financiën van de collectieve sector (Wet houdbare overheidsfinanciën), [september 2012](#).

²² Wel is de Memorie van Toelichting aangegeven dat gekozen is voor een gelijkwaardige in plaats van een evenredige bijdrage, omdat hierdoor rekening kan worden gehouden met specifieke omstandigheden, zoals investeringsopgaven.

rekening mee kunnen worden gehouden. Dit omdat het voor de economische ontwikkeling op langere termijn onwenselijk wordt geacht dat terugdringing van het overheidstekort leidt tot een forse daling van de overheidsinvesteringen ten opzichte van het huidige niveau. ²³ Er zijn aanwijzingen dat in het verleden overheidsinvesteringen vaak relatief sterk getroffen werden door bezuinigingsoperaties.²⁴ Politiek was dit makkelijker dan bezuinigingen op uitkeringen of op overheidsconsumptie.

De variant waarin bijzondere betekenis wordt gehecht aan overheidsinvesteringen, wordt in deze CPB notitie uitgewerkt. Daarbij speelt mee dat voor grote infrastructurele projecten standaard een kosten-batenanalyse wordt uitgevoerd.²⁵ Kosten-batenanalyses zijn een middel om na te gaan of een voorgesteld project de maatschappelijke welvaart zal verhogen.²⁶ Kosten-batenanalyses worden echter niet gedaan voor alle overheidsinvesteringen, waardoor investeringen door de centrale en lokale overheid met onvoldoende maatschappelijk rendement mogelijk zijn. Onderstaand tekstkader gaat nader in op het belang van overheidsinvesteringen.

²³ Overigens zijn er ook niet-investeringsuitgaven van de overheid die van belang zijn voor de economische ontwikkeling op lange termijn. Zo wordt in de doorrekening van verkiezingsprogramma's het effect van onderwijsuitgaven op het bbp op lange termijn berekend. Zie CPB en PBL, 2012, Keuzes in Kaart 2013-2017, CPB Boek 5 en Elk, R. van, D. Lanser en S. van Veldhuizen, 2011, Onderwijsbeleid in Nederland: De kwantificering van effecten, CPB Achtergronddocument, [juni](#).

²⁴ Kam, C.A. de, L. Koopmans en A.H.E.M. Wellink, 2008, *Overheidsfinanciën*, Wolters-Noordhoff, pag. 92-93. Berg, P.J.C.M. van den, 2009, Publieke investeringen verdienen bescherming en kritische beoordeling, Tijdschrift voor Openbare Financiën, [pag. 23-28](#); Vuchelen, J. en S. Caekelbergh, Explaining public investment in Western Europe, *Applied Economics*, Volume 42, No. 14, May 2010, pp. 1783-1796(14).

²⁵ Zie bijvoorbeeld hoofdstuk 2.7 in Bos, F. en C. Teulings, 2011, CPB and Dutch fiscal policy in view of the financial crisis and ageing, CPB Document [218](#).

²⁶ CPB, 2000, Evaluatie van infrastructuurprojecten; leidraad voor kosten-batenanalyse, CPB Bijzondere publicatie [22](#).

Het belang van overheidsinvesteringen

Er is internationaal veel macro-onderzoek gedaan naar de invloed van overheidsinvesteringen op de binnenlandse productie.(a) In het meeste onderzoek zijn de gecumuleerde overheidsinvesteringen (overheidskapitaal) een productiefactor in de productiefunctie naast arbeid en kapitaal van bedrijven. De afnemende productiviteitsstijging in de jaren zeventig en tachtig leidde tot onderzoek dat wees op een zeer sterke invloed van overheidskapitaal op de binnenlandse productie.(b) Deze studies wezen erop dat het overheidskapitaal onder het optimale niveau lag. Recent onderzoek, dat methodologische en econometrische problemen van eerder onderzoek ondervangt, vindt een beperktere, maar nog steeds significante invloed.(c) Arslanalp e.a. vinden een elasticiteit van 0,13 voor hoogontwikkelde economieën: 1% toename van het overheidskapitaal leidt daarmee tot een toename van het binnenlands product met 0,13%. Bom en Ligthart vinden in een meta-analyse een elasticiteit van 0,051 voor de korte termijn en 0,173 voor de lange termijn.(d) De recente literatuur benadrukt heterogeniteit. Het effect van overheidsinvesteringen is kleiner bij gering absorptievermogen en zwak overheidsmanagement.(e)

Ook voor Nederland is macro-onderzoek gedaan naar de invloed van overheidsinvesteringen op de economische groei.(f) De onderzoekers vinden een positief effect van overheidsinvesteringen op de Nederlandse economie. Desondanks is overheidskapitaal geen expliciete variabele in de CPB-modellen die gebruikt worden voor lange- en middellangetermijnsceario's. Onzekerheid over de precieze omvang van het effect speelt daarbij een rol. Aan de aanbodkant komt de ontwikkeling van het overheidskapitaal daarmee in de CPB-modellen tot uitdrukking in de mutatie van de totale-factorproductiviteit. Overheidsinvesteringen spelen wel een expliciete rol aan de vraagkant. De economische effecten van veranderingen in overheidsinvesteringen zijn vergelijkbaar met die van materiële overheidsbestedingen.(g)

Naast dit macro-onderzoek is er in Nederland uitvoerig micro-onderzoek gedaan naar de invloed van overheidsinvesteringen. In dit micro-onderzoek (kosten-batenanalyses) gaat het om de economische effecten van specifieke investeringsprojecten. Terwijl in macro-onderzoek de focus vooral ligt op bbp-effecten, staat in kosten-batenanalyses veelal het brede welvaartsbegrip centraal. Zo wordt bijvoorbeeld tijdswinst van automobilisten door nieuwe infrastructuur meegenomen. Kosten-batenanalyses hebben in het verleden slechte investeringsplannen tegengehouden.(h) Er zijn echter ook projecten doorgegaan na een negatief oordeel. Het bekendste voorbeeld is de Betuwelijn.(i)

Het belang van overheidsinvesteringen komt ook naar voren in de ranglijsten over meest concurrerende economieën. Zo is infrastructuur één van de twaalf pijlers waarop het World Economic Forum zijn ranglijst baseert (j)

(a) Zie voor overzichten onder andere Gramlich, E.M, 1994, Infrastructure investment a review essay, Journal of Economic Literature, vol. 32, [pag. 1176-1196](#); hoofdstuk 2 van Gupta, S., A. Kangur, Alvarm C, Papageorgiou and A Wane, 2011, Efficiency-Adjusted Public Capital and Growth, IMF working paper [11/217](#).

(b) Aschauer, D.A., 1989, Is Public Expenditure Productive? *Journal of Monetary Economics*, [23](#), pag. 177–200.

(c) Arslanalp, S., F. Bornhorst, S. Gupta and E. Sze, 2010, Public Capital and Growth, IMF working paper [10/175](#).

(d) Bom, P.R.D. en J.E. Ligthart, 2011, What Have We Learned From Three Decades of Research on the Productivity of Public Capital?, [juli](#)

(e) Gupta, S., A. Kangur, Alvarm C, Papageorgiou and A Wane, 2011, Efficiency-Adjusted Public Capital and Growth, IMF working paper [11/217](#).

(f) Sturm, J., 1997, The impact of public infrastructure capital on the private sector of the Netherlands, CPB Research memorandum [133](#); Roodenburg, H.J., 1986, Overheidsinvesteringen en economische groei, CPB Onderzoeksmemorandum 10. Toen-Gout, M.W. en M.M. Jongeling, 1993, Investerings in infrastructuur en economische groei, ESB, pag. 424-427.

(g) Een permanente verlaging van de materiële overheidsbestedingen met 1 mld euro leidt tot een vermindering van het bbp-volume met 0,1% en een verbetering van het EMU-saldo met 0,6 mld euro na vijf jaar. Zie hoofdstuk 2.3 in CPB, 2012, Nadere informatie doorrekening verkiezingsprogramma's, CPB Notitie, [31 mei](#).

(h) Koopmans, C., 2010, Kosten en baten van het Centraal Planbureau: verleden, heden en toekomst, *Tijdschrift voor Politieke Economie*, jaar 4, vol. 3, [pag. 19-30](#).

(i) CPB, 1995, Economische effecten van de Betuweroute op basis van recente informatie, CPB Werkdocument [75](#).

(j) World Economic Forum, 2012, The Global Competitiveness Report 2012-2013, [september](#).

2 Variant op basis van netto investeringen: de verdeling van de MTO over centrale en lokale overheid

Voor het Nederlandse overheidstekort van de totale overheid is de *medium-term objective* (MTO) momenteel 0% bbp (-0,5 à +0,5% bbp). Wat impliceert deze doelstelling voor de centrale en lokale overheid als onwenselijk wordt geacht dat vermindering van het tekort leidt tot neerwaartse druk op de netto overheidsinvesteringen?

Startpunt is de gemiddelde netto overheidsinvesteringen in het recente verleden.²⁷ Uit de Nationale Rekeningen van het CBS blijkt dat de netto overheidsinvesteringen gemiddeld 0,8% bbp bedroegen in de jaren 2007 tot en met 2011 (zie tabel 5.2). Bij een structureel overheidssaldo van 0% bbp impliceert dit een EMU-saldo exclusief netto overheidsinvesteringen van +0,8% bbp.

Dit surplus van 0,8% bbp wordt evenredig toegewezen aan centrale en lokale overheden. Zoals blijkt uit tabel 5.1 zijn de bruto overheidsuitgaven (exclusief investeringen en overdrachten aan de rest van de overheid) van de centrale overheid veel groter dan die van de lokale overheid. Een hiermee evenredige verdeling leidt tot een EMU-saldo exclusief netto investeringen van 0,6% bbp voor de centrale overheid en 0,3% bbp voor de lokale overheid.

Ook de ruimte voor netto overheidsinvesteringen wordt evenredig verdeeld. In de periode 2007-2011 was het aandeel van de centrale overheid in de netto overheidsinvesteringen een derde en dat van de lokale overheid tweederde (zie tabel 5.2). Een hiermee evenredige verdeling van de toegestane omvang van de netto overheidsinvesteringen geeft een ruimte van 0,3% bbp voor de centrale overheid en 0,6% bbp voor de lokale overheid.

Door het EMU-saldo exclusief netto investeringen op te tellen bij de netto overheidsinvesteringen resulteert het EMU-saldo per overheidsoverlaag dat voldoet aan de Europese randvoorwaarden. Dit EMU-saldo is +0,3% bbp voor de centrale overheid en -0,3% bbp voor de lokale overheid (zie tabel 2.1).

Tabel 2.1 EMU-saldi overheidslagen bij sluitend structureel EMU-saldo gehele overheid, op basis van netto overheidsinvesteringen 2007-2011

in % bbp	Totale overheid	Centrale overheid	Lokale overheid
Structureel EMU-saldo exclusief netto investeringen	0,84	0,59	0,25
Netto investeringen	-0,84	-0,27	-0,57
Structureel EMU-saldo	0,0	0,32	-0,32

Het EMU-saldo van de totale lokale overheid kan op basis van CBS-data worden verdeeld over de diverse onderdelen op basis van de aandelen in de netto investeringen (zie tabel 2.2).²⁸ Verreweg het grootste deel van de ruimte valt dan toe aan gemeenten (inclusief gemeenschappelijke regelingen). Het impliceert een

²⁷ Deze methode probeert dus niet het optimale niveau vast te stellen. Uitgangspunt is dat het voor de economische ontwikkeling op langere termijn onwenselijk is dat de terugdringing van het overheidstekort leidt tot een forse daling van de overheidsinvesteringen ten opzichte van het huidige niveau.

²⁸ CBS data maken het niet mogelijk om voor de diverse onderdelen van overig OPL (gemeenschappelijke regelingen, lokale instituten zonder winstoogmerk en verzelfstandigd onderwijs) de totale overheidsuitgaven exclusief investeringen en overdrachten aan rest overheid te berekenen voor de periode 2007-2011 (zoals in tabel 5.1 is gedaan voor de totale lokale overheid). Dit maakt de hier gekozen tweestappenaanpak (eerst bepalen structureel saldo centrale overheid en lokale overheid en vervolgens nader onderverdelen van het EMU-saldo lokale overheid over de diverse onderdelen) noodzakelijk. Uit de wel beschikbare data over totale overheidsuitgaven (dus inclusief investeringen en overdrachten aan rest overheid) blijkt overigens dat het aandeel van gemeenschappelijke regelingen en lokale instituten zonder winstoogmerk circa de helft van de totale uitgaven van overig OPL bedraagt.

EMU-saldo van gemeenten van -0,2% bbp en van provincies en waterschappen tezamen van -0,1% bbp.

Tabel 2.2 EMU-saldi gemeenten, provincies en waterschappen bij sluitend structureel EMU-saldo gehele overheid, op basis van netto overheidsinvesteringen 2007-2011

	aandeel in netto investeringen 2007-2011	EMU-saldo (% bbp)
Gemeenten (inclusief gemeenschappelijke regelingen)	73,6	-0,24
Provincies	21,4	-0,07
Waterschappen	10,1	-0,03
Verzelfstandigd onderwijs	-5,1	0,02
	100,0	-0,32

Bovenstaande berekening is uitgevoerd op het gemiddelde (0% bbp) van de bandbreedte van de MTO (-0,5% bbp tot +0,5% bbp).²⁹ In tabellen 5.3 en 5.4 van de bijlage is ook de verdeling over overheidslagen voor de uitersten van de bandbreedte berekend. Bij een MTO van -0,5% bbp past een structureel EMU-saldo van de lokale overheid van -0,5% bbp en bij een MTO van +0,5% is dat -0,2% bbp. Bovenstaande tekortnormen voor de lokale overheid zijn gebaseerd op netto investeringen in het recente verleden. Het alternatief is om de tekortnormen te baseren op netto investeringen in de komende jaren. Het voordeel hiervan is dat niet het risico bestaat dat tekortnormen op een achterhaalde situatie worden gebaseerd. Daar staat het nadeel tegenover dat de tekortnormen worden beïnvloed door ramingsfouten voor de netto investeringen van de totale overheid. Het CPB maakt bovendien geen afzonderlijke ramingen voor de investeringen van centrale en lokale overheid. Verder zouden aanhoudende bezuinigingen vooral negatief kunnen uitwerken op toekomstige overheidsinvesteringen. Tekortnormen op basis van toekomstige ontwikkelingen accorderen dan deze lage investeringen en vermijden dus niet dat netto overheidsinvesteringen lager zullen zijn dan in voorgaande jaren. Netto investeringen van de totale overheid worden in de recente doorrekening duidelijk lager geraamd dan in de voorgaande periode: 0,0% bbp gemiddeld in 2013-2017 tegen 0,8% bbp gemiddeld in 2007-2011.³⁰

3 EMU-saldo lokale overheid 2013-2017

In de meest recente CPB-prognose (Macro Economische Verkenning 2013) is in 2013 voor de totale overheid het feitelijke EMU-saldo -2,7% bbp en het structurele EMU-saldo -1,2% bbp.³¹ Dit impliceert dat het conjuncturele deel van het EMU-saldo -1,5% bbp bedraagt. Dit conjuncturele deel hangt vooral samen met het neerwaartse effect van de laagconjunctuur op de rijksbelastingen en het opwaartse effect op de uitkeringen door de centrale overheid. Daarnaast heeft de laagconjunctuur een beperkt negatieve invloed op de grondverkopen van de lokale overheid. Op basis van variant 3 (zie tabel 5.15) is het conjuncturele deel van het EMU-saldo berekend op -1,42% bbp voor de centrale overheid en -0,08% bbp voor de lokale overheid.

²⁹ De MTO zal volgend jaar worden herzien. Een structureel saldo van -0,5% bbp is al voldoende bij ongewijzigde renteniveaus en economische groei om de overheidsschuld te verminderen.

³⁰ CPB, 2012, Actualisatie Nederlandse economie tot en met 2017 (verwerking Regeerakkoord), CPB Notitie, [29 november](#).

³¹ Zie tabel 3.1 in de Macro Economische Verkenning 2013, [september 2012](#).

Het feitelijk EMU-saldo van de lokale overheid wordt geraamd op -0,5% bbp in 2013.³² Bij een conjunctureel deel van -0,08% bbp is het structurele EMU-saldo van de lokale overheid dus -0,42% bbp.

Het Groei- en Stabiliteitspact, en de recente aanscherping daarvan door het sixpack, vereist dat het structurele saldo met gemiddeld 0,5% bbp per jaar afneemt indien het structurele saldo groter is dan de MTO.³³ In tabel 3.1 wordt, op basis van een rekenvoorbeeld waarin het structurele saldo in drie jaar wordt teruggebracht tot 0%, het pad geschetst van een evenredige vermindering van het structurele saldo van de lokale overheid. Wat betreft het conjuncturele deel van het saldo wordt een afbouw in vier jaar verondersteld. Het resultaat van dit rekenvoorbeeld is een tijdspad voor het feitelijk EMU-saldo van de lokale overheid.³⁴

Tabel 3.1 Tijdspad EMU-saldo lokale overheid

	% bbp	2013	2014	2015	2016	2017
structureel saldo		-0,42	-0,37	-0,32	-0,29	-0,29
conjunctureel saldo		-0,08	-0,06	-0,04	-0,02	0,00
totaal saldo		-0,50	-0,43	-0,36	-0,31	-0,29
PM: verondersteld structureel saldo totale overheid		-1,2	-0,7	-0,2	0,0	0,0

Schattingen van het structurele saldo voor de totale overheid zijn omgeven met een aanzienlijke onzekerheidsmarge. Dit geldt in nog sterkere mate voor het structurele saldo van de lokale overheden. Het effect op de hier uitgewerkte tekortnorm voor de lokale overheid is echter beperkt als de nadruk niet zozeer ligt op het saldo in de afzonderlijke jaren als wel op de ontwikkeling op middellange termijn in de richting van de middellangetermijndoelstelling (MTO).

4 Slotopmerkingen

Als bijzondere betekenis wordt gehecht aan overheidsinvesteringen is het mogelijk om dit te betrekken bij het vaststellen van de verdeling van het toegestane tekort over Rijk en lokale overheden. In deze CPB notitie is een verdeling van het toegestane maximale (structurele) EMU-saldo uitgewerkt op basis van continuering van de netto overheidsinvesteringen op het niveau in recente jaren en een evenredige verdeling van de investeringsruimte over centrale en lokale overheid. Uitgangspunt is dat het voor de economische ontwikkeling op langere termijn onwenselijk is dat de terugdringing van het overheidstekort leidt tot een forse daling van de overheidsinvesteringen ten opzichte van het huidige niveau. De uitgewerkte variant past in de benadering van de Wet Hof.

De in deze notitie uitgewerkte EMU-tekortnorm staat zeker niet haaks op het batenlastenstelsel. In dit stelsel wordt afgeschreven op basis van historische kostprijzen, terwijl investeringen worden ingeboekt tegen de op dat moment geldende, vaak

³² Zie bijlage 9 in de Macro Economische Verkenning 2013, [september 2012](#).

³³ Zie met name Verordening (EU) Nr. 1175/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 16 november 2011 tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1466/97 van de Raad over versterking van het toezicht op begrotingssituaties en het toezicht op en de coördinatie van het economisch beleid, [november 2011](#). Daaruit blijkt ook dat in economisch goede tijden een grotere aanpassing dan 0,5% bbp kan worden nagestreefd, terwijl in economisch slechte tijden een minder grote inspanning toelaatbaar kan zijn. Voor de omvang is verder van belang of de overheidsschuld meer of minder dan 60% bbp is. Ook kunnen structurele hervormingen worden meegenomen bij de vaststelling van de omvang van de aanpassing.

³⁴ Het toegestane tekort van de lokale overheid van 0,29% bbp in 2017 wijkt nauwelijks af van het tekort van 0,2% bbp waarmee in de mees recente middellangetermijnprognose is gewerkt. Zie CPB, 2012, De Nederlandse economie tot en met 2017, CPB Policy Brief, 2012/01, [juni](#). Zie met name bijlage collectieve financiën zoals gepubliceerd op de CPB website.

hogere prijzen. Wanneer de investeringen en afschrijvingen van alle gemeenten samen in evenwicht zijn op basis van het baten-lastenstelsel kan hierdoor toch een negatief EMU-saldo resulteren. De in deze notitie geopperde variant creëert budgettaire ruimte voor deze investeringen.

Deze variant gaat in eerste instantie uit van een evenredige bijdrage. De variant kan echter worden aangevuld wanneer specifieke omstandigheden hier aanleiding toe geven. Een voorbeeld hiervan zijn, in het geval dat de netto investeringen van de lokale overheid al conform de referentienorm is, de met de rijksoverheid overeengekomen specifieke investeringsopgaven van decentrale overheden. Het toegestane tekort van de lokale overheid zou hiervoor gedeeltelijk kunnen worden aangepast.

De Nederlandse overheid heeft ervaring met het oormerken van begrotingsruimte voor investeringen: van 1994 tot en met 2010 werden aardgasopbrengsten gebruikt voor overheidsinvesteringen via het Fonds Economische Structuurversterking (FES). Het FES is niet zonder kritiek geweest. Zo spreken Jacobs, De Kam en Ros over verkwanseling van publiek geld als gevolg van het FES en noemen het FES een speeltje voor bestedingsgrage politici.³⁵ De in deze notitie geopperde mogelijkheid voor begrotingsruimte voor netto investeringen leidt niet tot een vergelijkbare bestedingsdrang voor lokale overheden, omdat de uitgaven ten laste gaan van de eigen begroting. Hiervoor geldt in het baten-lastenstelsel voor de lokale overheid de eis van een sluitende begroting (het eerste slot). Dit borgt de integrale afweging van de diverse uitgaven. Verder kan gebruik van kosten-batenanalyses maatschappelijk onrendabele overheidsinvesteringen helpen voorkomen.

In de wet HOF ligt de nadruk op een macro-norm voor de totale lokale overheid. Dit is een andersoortige norm dan een micro-norm per gemeente, meer indicatief, eerder input voor bestuurlijk overleg dan een keihard cijfer dat in de begroting moet worden verwerkt. Bestuurlijk overleg impliceert dat de gekozen macro-norm uiteindelijk een politieke keuze is waarbij de in inleiding genoemde uitgangspunten een rol kunnen spelen.³⁶

Handhaving van een macronorm is niet eenvoudig, maar er kan een sturende werking van uit gaan. Dit is de ervaring met de macronorm voor de onroerende zaakbelasting (OZB) voor gemeenten, mede door publicatie van informatie over afzonderlijke gemeenten.³⁷ Voor de macro-tekortnorm voor de lokale overheid is hetzelfde te verwachten.

³⁵ Jacobs, B., C.A. de Kam en A. P. Ros, Overheidsfinanciën en economie, Jaarboek Overheidsfinanciën 2007, pag. 59.

³⁶ Zoals aangegeven in de wet HOF is de gekozen norm uiteindelijk de politieke keuze van de minister van financiën.

³⁷ COELO, 2012, Beperkte stijging woonlasten in 2012, [juni](#); Ministerie van Binnenlandse Zaken, 2010, Evaluatie macronorm onroerende zaakbelasting (OZB), [oktober](#).

5 Bijlage

Tabel 5.1 Aandeel centrale en lokale overheid in totale overheidsuitgaven exclusief investeringen en overdrachten aan rest overheid

	2007	2008	2009	2010	2011	2007-2011
Centrale overheid/SF	69,9	70,0	70,4	71,1	70,7	70,4
Lokale overheid	30,1	30,0	29,6	28,9	29,3	29,6
Totaal	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Bron: CPB op basis van CBS Nationale rekeningen 2011

Tabel 5.2 Netto investeringen (%bbp) en aandeel centrale/lokale overheid

	2007	2008	2009	2010**	2011*	gemiddelde 2007 t/m 2011	gemiddelde aandeel periode 2007 t/m 2011
Centrale overheid/SF	0,22	0,29	0,31	0,34	0,19	0,27	32
Lokale overheid	0,61	0,63	0,71	0,53	0,40	0,57	68
Totaal	0,83	0,92	1,01	0,86	0,59	0,84	100

Bron: CBS Statline (Nationale rekeningen), 1 oktober 2012

Tabel 5.3 EMU-saldi overheidslagen bij structureel EMU-saldo van +0,5% bbp gehele overheid

in % bbp	Totale overheid	Centrale overheid	Lokale overheid	
Structureel EMU-saldo exclusief netto Investerings	1,34	0,95	0,40	
Netto investeringen	-0,84	-0,27	-0,57	+/
Structureel EMU-saldo	0,50	0,68	-0,18	+

Tabel 5.4 EMU-saldi overheidslagen bij structureel EMU-saldo van -0,5% bbp gehele overheid

in % bbp	Totale overheid	Centrale overheid	Lokale overheid	
Structureel EMU-saldo exclusief netto Investerings	0,34	0,24	0,10	
Netto investeringen	-0,84	-0,27	-0,57	+/
Structureel EMU-saldo	-0,50	-0,03	-0,47	+

Tabel 5.5 Toegestaan EMU-tekort per sector bij 3% tekort (%bbp)

Variant 3	
(conjunctuurvariant)	
3%	
2012	
Gemeenten	0,099
Provincies	0,017
Waterschappen	0,027
Overig OPL*	0,002
Rijk e.o. CS/SF	2,855
Totaal	3,000

Bron: Deel van tabel 4.1 uit: Conceptrapport 'Actualisatie EMU-normen voor decentrale overheden' werkgroep actualisatie EMU-onderzoek, 3 mei 2012.

Bijlage 5: ingebracht stuk VNG

Datum: 8-10-2012



Vereniging van
Nederlandse Gemeenten

Bijlage bij Rapport EMU-onderzoek

Behoefteraming EMU-tekortruimte gemeenten voor middellange termijn

Jan van der Lei, versie 8 oktober 2012

Inleiding

Nederland verankert regels voor beheersing van het EMU-saldo en de EMU-schuld in de wet Houdbare Overheidsfinanciën (wet HOf). Daarin staan ook regels voor het EMU-saldo van decentrale overheden waaronder gemeenten. Nu geldt voor gemeenten een macroplafond voor het EMU-tekort van 0,38% bbp. Dat plafond is een evenredig deel in het huidige maximale EMU-tekort van 3% bbp voor Nederland. Nederland moet vanwege Europese afspraken naar een begroting met een EMU-saldo structureel in evenwicht. In de toekomst moet Nederland naar het met de Europese Commissie overeengekomen Medium Term Objective van een structureel emu-tekort van $0\% \pm 0,5\%$.

Komende jaren groeit Nederland via een EMU-saldopad naar dit EMU-saldo van $0\% \pm 0,5\%$ toe. De minister van Financiën heeft in het wetsvoorstel HOf (Tweede Kamer, vergaderjaar 2012-2013, 33416) vastgelegd dat gemeenten een gelijkwaardige bijdrage moeten leveren. Die gelijkwaardige bijdrage wordt vastgesteld door elke kabinetsperiode een bestuurlijke afspraak te maken over het toegestane EMU-tekort voor de gezamenlijke decentrale overheden en daarbinnen voor gemeenten.

Een gelijkwaardige inspanning van gemeenten is in de eerste plaats een bijdrage in de rijksbezuinigingen om de staatsschuld te beteugelen. Gemeenten gaan met het gemeentefonds samen met het rijk de trap af en krijgen via specifieke uitkeringen bezuinigingen te verwerken. Daarbij worden taken met efficiencykortingen naar gemeenten gedecentraliseerd. Ten tweede is het rijk van plan een evenredig aandeel in het toegestane emu-tekort voor gemeenten te berekenen. Dat is dus een evenredig aandeel in het saldopad van het rijk voor de komende jaren. Dat evenredig aandeel loopt dus af van de huidige 0,38% bbp tekortruimte voor gemeenten naar 0%. In beginsel mogen ook de gezamenlijke gemeenten op termijn geen EMU-tekort meer hebben.

In deze notitie worden in de eerste paragraaf de argumenten gegeven waarom gemeenten een structurele EMU-tekortruimte nodig hebben. In paragraaf 2 vindt vervolgens een onderbouwing plaats van de benodigde EMU-tekortruimte voor de komende tijd.

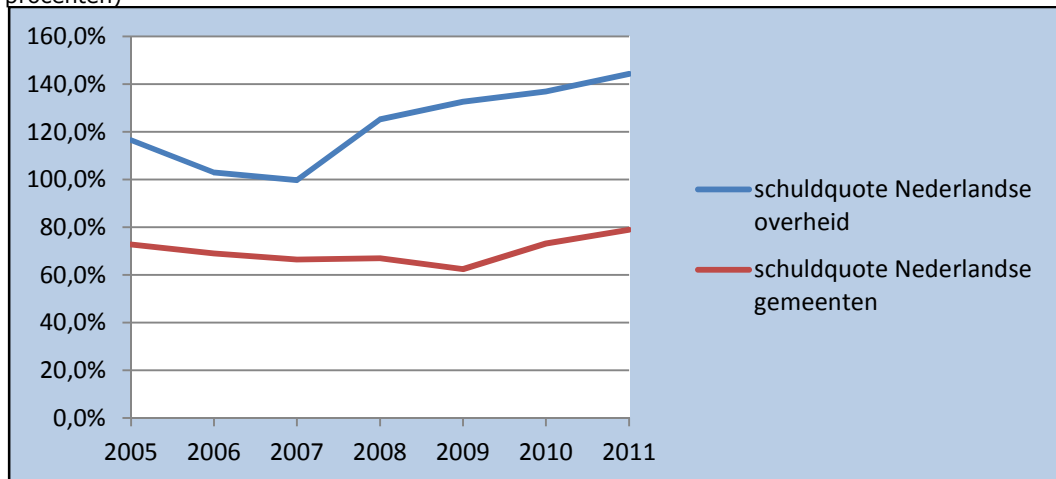
1. Waarom gemeenten structurele emu-tekortruimte nodig hebben

1.1 Schuld gemeenten ligt ruim onder EMU-schuldplafond

Het streven naar geen EMU-tekort is bedoeld om de schulden terug te dringen. Maar hebben gemeenten wel een te hoge schuld? De EMU-schuld van het Rijk is door macro-economische stabilisatie van de nationale economie tijdens de recessie sterk opgelopen. Door deze stabilisatie zijn gemeenten uit de wind gehouden. Figuur 1. laat voor de periode 2005 - 2011 de ontwikkeling van de bruto schuld als aandeel van de inkomsten voor de totale overheid zien en die van gemeenten.

Als we het Europese schuldplafond voor de EMU-schuld van 60% bbp uitdrukken in een overheidsschuld als aandeel van de inkomsten van de Nederlandse overheid (bruto schuldquote), dan bedraagt dat plafond bij benadering 130%. De totale Nederlandse overheid zit daar met een bruto schuldquote van 144% ultimo 2011 boven. Dat komt door het rijk zelf, dat een hogere schuld als aandeel van de inkomsten heeft dan 144%. Hoewel de bruto schuldquote van de gezamenlijke gemeenten sinds 2009 oploopt, ligt deze met 79% ultimo 2011 ruim onder het plafond van 130% bruto schuld als aandeel van de inkomsten dat overeenkomt met de Brusselse 60% bbp norm. De schulden van gemeenten zijn niet te hoog.

Figuur 1. Bruto schuldquote totale overheid en bruto schuldquote gemeenten 2005-2011 (in procenten)



Bron: CBS Statline Overheidsfinanciën; kerncijfers & Gemeenterekeningen; balansen, baten en lasten, begrotingen

Zolang de inkomsten van gemeenten niet sterk terugvallen, is een positief EMU-saldo voor het verlagen van de gemeenteschuld onnodig. Los daarvan leveren gemeenten een bijdrage aan het terugdringen van de EMU-schuld van het rijk door de rijksbezuinigingen. Het gemeentefonds krimpt door de koppeling aan de rijksuitgaven. Er wordt gesneden in specifieke uitkeringen aan gemeenten. En taken worden met efficiencykortingen aan gemeenten overgedragen.

1.2 Financiering door leningen blijft nodig

Schuld vervult bij gemeenten een nuttige functie. Met leningen verevenen gemeenten belastingdruk over jaren. Geeft een gemeente in een jaar meer uit dan de inkomsten, dan wordt het verschil geleend. Omgekeerd houdt een gemeente geld over als in een jaar sprake is van meer inkomsten dan uitgaven. Daarmee worden eerder aangegane leningen afgelost. Lenen vormt zo een bufferfunctie. Het investeringsniveau in een gemeente vertoont jaar op jaar grote schommelingen. Dat geldt ook voor de hoogte van de voorraden. De inkomsten van het rijk zijn een vast gegeven en het belastinggebied van gemeenten te klein om deze schommelingen op te vangen. Dat is politiek ook ongewenst en schaadt de economie.

Met leningen worden ook de kapitaallasten van gemeentelijke voorzieningen naar de toekomstige gebruikers verlegd. Maar lenen kost gemeenten in de regel extra geld in de vorm van rente. En leningen moeten worden afgelost. Bij leningen voor voorzieningen weerspiegelen de afschrijvingskosten de aflossingen. Gemeenten moeten deze aflossingen en rentelasten op leningen voor voorzieningen als scholen, wegen betalen uit overdrachten als het gemeentefonds. Alleen bij gebruikersheffingen voor voorzieningen als riolering worden de rentekosten en aflossingen rechtstreeks doorberekend aan de inwoners. De bijdragen van het Rijk hebben geen geormerkte norm voor hoogte van de afschrijvingen en rentekosten. Die afweging is aan gemeenten. De rentekosten en afschrijvingen die de aflossingen weerspiegelen, vormen een beperking in het aangaan van leningen voor investeringen. Ze verdrücken andere uitgaven of veroorzaken extra belastingdruk.

Gemeenten hebben vanwege voornoemde functies voldoende financieringsruimte voor leningen nodig. Maar door rentekosten en aflossingen kunnen niet onbeperkt leningen voor investeringen worden aangegaan. Minder lenen schept door lagere rentekosten en aflossingen ruimte voor andere uitgaven of verlaging van de belastingen. Hoeveel en waarin een gemeente investeert, is een politieke keuze. De keuze of een gemeente eerst spaart voor een investering of er juist geld voor leent en de kosten neerlegt bij toekomstige gebruikers, is ook een politieke afweging. Een begroting zonder EMU-tekort op het niveau van een individuele gemeente maakt deze politieke afwegingen onmogelijk. In een jaar is dan alleen een afname van de financieringsruimte voor leningen toegestaan.

1.3 Netto investeringen met boekwinsten wijzigen schuldpositie

Een gemeente bouwt maar eens in de zoveel jaar een school. Dat vergt een grote investeringsuitgave en dus financieringsbehoefte ineens. Vervolgens houdt de gemeente de school dertig jaar lang in stand met als gevolg geen investeringsuitgaven en afbouw van de leningportefeuille. Een EMU-saldo in evenwicht voor een individuele gemeente werkt niet vanwege deze schommelingen in uitgaven. Hetzelfde probleem doet zich voor bij voorraadvorming van bouwgrond. Het EMU-saldo is een netto financieringssaldo en kijkt naar het verschil tussen uitgaven en inkomsten in een jaar. Dat staat los van het boekhoudkundige stelsel. Wel is het zo dat een baten lastenstelsel deze schommelingen buiten het resultaat in een jaar houdt.

Voor de gezamenlijke Nederlandse gemeenten geldt min of meer een ideaalcomplex. Elk jaar zijn er gemeenten die nieuwe scholen bouwen. En terwijl de ene gemeente zijn voorraad bouwgrond afbouwt door de verkoop van kavels, verwerft een andere gemeente grondposities voor stadsuitbreiding. Daarmee schuift het resultaat van de baten en lasten van alle gemeenten richting een resultaat op kasbasis. In de netto schuldpositie van de gezamenlijke gemeenten treden geen grote schommelingen op.

En een netto financieringssaldo van de Nederlandse gemeenten is goed te volgen. In die zin vormt dit geen belemmering voor een eis *EMU-saldo in evenwicht* voor alle gemeenten, zoals het wetsontwerp HOF met een macronorm voor het EMU-tekort van alle gemeenten voorschrijft. Wel maakt het CBS vanwege verschillen in waarderingsgrondslagen tussen het ESR 1995 en het Besluit Begroten en Verantwoorden zelfstandig correcties op de gemeentelijke cijfers, die het volgen van het EMU-saldo door gemeenten zelf bemoeilijken.

Het EMU-saldo kent wel een ander storend boekhoudkundig verschil. Gemeenten mogen boekwinsten uit de verkoop van aandelen (en superdividend) niet als inkomsten in het EMU-saldo meetellen. Maar uitgaven van deze gelden tellen wel mee in de berekening van het EMU-saldo. Vaak vinden die uitgaven later plaats en veroorzaken zo een EMU-tekort in een ander jaar.

Tabel 1. Van saldo baten en lasten gemeenten naar EMU-tekort 2007-2011 (in € x miljoen)

Jaar	2007	2008	2009	2010	2011
1. EMU-tekort	-1.763	-3.119	-4.866	-4.253	-3.224
2. Saldo baten en lasten	1.498	973	4272	-2117	nb.
3. Boekwinst (& superdividend)	-529	-837	-5.224	-114	80
4. Investerings -/- afschrijvingen	-1.660	-1.821	-2.698	-2.755	nb.
5. Mutatie voorraden	-790	-269	-1.482	-174	nb.
6. Mutatie voorzieningen	-352	-4.043	49	41	nb.
7. Aanpassingen CBS	70	2.878	217	866	nb.

Bron: eigen bewerking van CBS Statline Gemeenterekening, balans regio grootteklasse

Tabel 1. geeft in de eerste rij het EMU-tekort van gemeenten van de afgelopen jaren. In de rijen er onder staat hoe vanuit het saldo baten en lasten in de tweede rij het EMU-tekort wordt berekend door het netto financieringsaldo volgens de definitie van het EMU-saldo uit de gezamenlijke balans van gemeenten te berekenen. De derde rij toont dat gemeenten de afgelopen jaren flinke boekwinsten op aandelenverkoop hebben behaald. Die hebben voor een flink deel het resultaat in rij 2. bepaald, maar tellen niet mee in het EMU-saldo. Deze winsten hebben gemeenten weer terug geïnvesteerd in de maatschappij. De vierde rij laat zien dat het investeringsniveau vanwege de boekwinsten flink hoger lag dan de afschrijvingen. De netto investeringen hebben het EMU-saldo belast. Naast het oplopen van voorraden bouwgrond en onderhanden werk bij gemeenten als gevolg van de recessie – de voorraadmutatie in de vijfde rij – was dit de reden van de hoge EMU-tekorten in de afgelopen jaren.

1.4 Evenwichtschuld schept ruimte door stijgende inkomsten

Naast het wegzetten van boekwinsten hebben gemeenten in de toekomst ruimte voor EMU-tekorten nodig vanwege structurele oorzaken. Voor gemeenten geldt net als voor landen de formule voor de evenwichtschuld van Domar. Bij een gegeven schuldquote kan de schuld van gemeenten groeien als de inkomsten in de noemer groeien. Wel is het passender om voor het berekenen van de evenwichtschuld van gemeenten de schuld uit te drukken als aandeel van de inkomsten. De schuld als aandeel van het bbp zegt bij gemeenten weinig.

De nominale inkomsten van gemeenten blijken over een wat langere tijdspanne altijd te groeien al was het alleen maar door inflatie. Zonder EMU-tekort in een jaar kan de schuld niet meegroeien met het stijgen van de nominale inkomsten. De

financieringsruimte voor leningen neemt dan relatief gezien af. Bij nieuwe taken en bijbehorende inkomsten wordt het onmogelijk de benodigde investeringen in voorzieningen met leningen voor te financieren. Een eis begrotingsevenwicht in EMU-termen voor de gezamenlijke gemeenten leidt zo tot een afbouw van schulden en het oppotten van geld.

Een grote tijdspanne geeft een duidelijk beeld hoe de financiering met leningen bij gemeenten de afgelopen tijd is gegroeid. In 1910 bedroeg de bruto gevestigde schuld van gemeenten volgens het CBS nominaal € 188 miljoen. Honderd jaar later ultimo 2010 is deze bruto schuld gegroeid tot

€ 44.672 miljoen. De gemiddelde stijging van de schuld van gemeenten in de afgelopen honderd jaar bedraagt daarmee € 445 miljoen per jaar. In de tijd gezien is het verloop grillig en erg afhankelijk geweest van de maatschappelijke opgaven en omstandigheden van het moment.

Leningen hebben afgezien van rentekosten voor een aanzienlijke bron van inkomsten gezorgd. Maar met de in getal enorme toename van schulden is de schuld als aandeel van de inkomsten sterk gedaald naar 73% in 2010. De inkomsten van gemeenten zijn in de afgelopen honderd jaar veel harder gestegen.

1.5 Oorzaken voor groei inkomsten gemeenten verklaard

Achterliggende cijfers laten zien wat de groei van de nominale inkomsten van gemeenten mogelijk heeft gemaakt. De nominale inkomsten van gemeenten konden de afgelopen honderd jaar groeien door inflatie, bevolkingsgroei, kwalitatieve economische groei en taakuitbreiding.

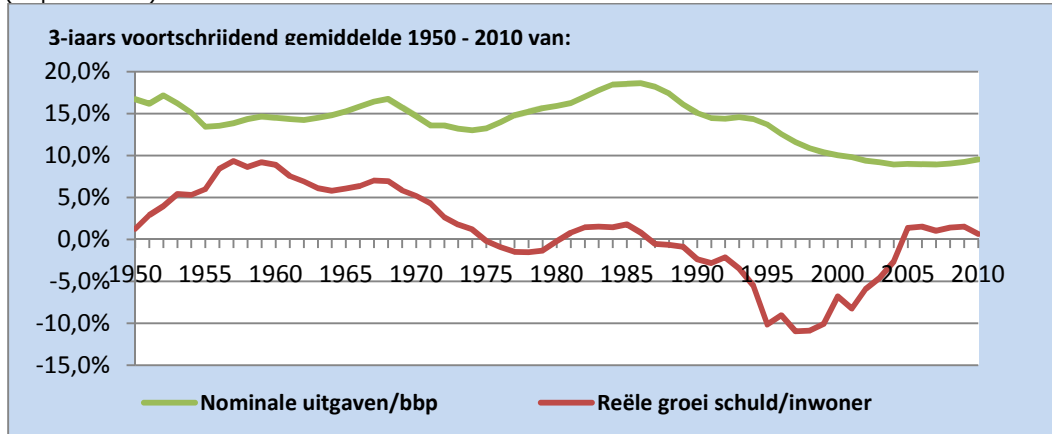
Zetten we de index voor de inflatie in het jaar 1910 op 1 dan bedraagt die index in 2010 inmiddels 22,8. Alleen voor koopkrachtbehoud moest het inkomen dus met een factor van ruim twintig toenemen!

Eind 1910 had Nederland 6,0 miljoen inwoners. Eind 2010 is dit aantal bijna verdrievoudigd naar 16,7 miljoen inwoners. Er zijn dus bijna drie maal zoveel burger die door de overheid in de belastingheffing kunnen worden betrokken.

Het bruto binnenlands product per hoofd van de bevolking bedroeg in 2010 € 35.328,-. Drukken we het bruto binnenlands product per hoofd van de bevolking in 1910 uit in euro's van 2010 dan bedraagt dat € 4.186,-. Daarmee is het reële bbp per hoofd van de bevolking door kwalitatieve economische groei met ruim een factor 8 toegenomen. De ruimte voor de overheid om belasting af te grazen is er enorm door toegenomen.

De nominale inkomsten van gemeenten hebben meegedeeld in voornoemde spectaculaire groeicijfers. Alleen de omvang van de taken van gemeenten in 2010 uitgedrukt als aandeel van het bbp is beperkt gewijzigd. In 2010 bedraagt dat percentage 9,7% tegen 6,4% in 1910. Maar ook het takenpakket van gemeenten heeft de afgelopen eeuw een ware metamorfose ondergaan, zowel in omvang als in samenstelling. In 1950 vormden de gemeentelijke bestedingen wel 16,5% van de nationale economie. Gemeenten hadden toen nog eigen energiebedrijven, slachthuizen en woningbedrijven en er was gemeentepolitie en zelfs een gemeentelijke universiteit.

Figuur 2. Ontwikkeling omvang taken en reële schuld Nederlandse gemeenten 1950 – 2010 (in procenten)



Bron: eigen bewerking van CBS Statline Historie overheid

Figuur 2. geeft het verloop van de gemeentelijke taken als aandeel van het bbp en de evolutie van de reële schuld per inwoner gedurende de periode 1950 – 2010 door middel van het drie-jaars voortschrijdend gemiddelde. De significante afname van het gemeentelijk aandeel in de economie vanaf halverwege jaren tachtig heeft geleid tot een afbouw van de reële schuld. Pas na stabilisatie van het takenpakket aan het begin van deze eeuw kwam er weer ruimte voor groei van de reële schuld.

Deze analyse geeft een handvat voor de toekomst. Voor de komende jaren kunnen we uitgaan van een inflatie van iets boven de 2%. De gemiddelde bevolkingsgroei bedraagt de komende jaren ongeveer 75.000 inwoners, oftewel 0,45% per jaar. Voor de nieuwe taken AWBZ-begeleiding en jeugdzorg krijgen gemeenten de komende jaren € 6 miljard aan extra inkomsten, wat neer komt op een inkomstenstijging van ruim 11%. En tot slot wordt de komende jaren de economische krimp door de recessie in de rijksbudgetten verwerkt. Dit laatste veroorzaakt een negatief effect op de inkomsten van gemeenten. Maar bij elkaar opgeteld bieden bovengenoemde ontwikkelingen gemeenten de komende jaren ruimte voor een structureel EMU-tekort zonder dat de hoogte van de schuldquote stijgt.

2. Raming benodigde EMU-tekortruimte gemeenten

In deze paragraaf wordt de benodigde EMU-tekortruimte van gemeenten geraamd. Als elementen voor de onderbouwing van deze EMU-tekortruimte worden onderscheiden:

- a. eenmalige voorfinanciering productiemiddelen voor extra taken decentralisaties;
- b. behoud financieringsruimte door inflatiecorrectie;
- c. voorfinanciering extra gemeentelijke voorzieningen vanwege areaaluitbreiding;
- d. voorfinanciering investeringsopgaaf riolering;
- e. voorfinanciering NUP;
- f. financiering grote gemeente-overstijgende projecten

Het totaal van de geraamde EMU-tekortruimte voor gemeenten is gedefinieerd ten opzichte van een EMU-tekortruimte van 0% BBP. Zolang het evenredig aandeel in het saldogpad voor gemeenten een tekortruimte biedt, wordt een deel van de benodigde tekortruimte hiermee afgevangen. Aan het eind van deze notitie vindt een confrontatie plaats van de geraamde EMU-tekortruimte en het evenredige aandeel van gemeenten in het EMU-saldogpad voor de gehele overheid.

2.1 EMU-tekortruimte voor 4 jaar van € 968 miljoen voor decentralisaties

In het bestuursakkoord zijn twee grote decentralisaties met gemeenten afgesproken. Met de decentralisaties komen omvangrijke nieuwe taken naar gemeenten. Op het domein zorg komt de AWBZ begeleiding over. Op het domein jeugd komen nagenoeg alle overheidstaken over naar gemeenten. Met de decentralisatie AWBZ is een bedrag gemoeid van om en nabij € 3 miljard. Met de decentralisatie jeugd is eveneens een bedrag gemoeid van om en nabij € 3 miljard. Beide bedragen komen in het gemeentefonds als integratie-uitkering. Via aparte verdeelstelsels worden de gelden over gemeenten verdeeld.

Met bovengenoemde decentralisaties nemen de uitgaven van gemeenten toe met om en nabij € 6 miljard. Met de toename van de uitgaven nemen ook de kapitaaluitgaven van gemeenten toe. Over de periode 2007 - 2010 bedroegen de uitgaven van gemeenten gemiddeld € 52.591 miljoen per jaar (bron: memo ministerie financiën deelvraag 3). Door decentralisaties stijgen de uitgaven met $(\text{€ } 6.000 \text{ miljoen} / \text{€ } 52.591 \text{ miljoen}) * 100\% = 11,4\%$.

Door de nieuwe taken en uitgavenstijging is structureel meer vreemd vermogen nodig. Deze aanvullende behoefte aan meer vreemd vermogen is te splitsen in vreemd vermogen voor de financiering van:

1. het aanhouden van meer werkkapitaal
2. het financieren van samenwerkingsverbanden
3. de uitbreiding van materiele vaste activa

Toename kortlopende schulden met € 1.659 miljoen voor werkkapitaal

Gemeenten houden voor de bedrijfsvoering werkkapitaal aan. Er is een voorraad debiteurenvorderingen. Voor de betaling van lonen en crediteurenvorderingen worden liquide middelen aangehouden. Er worden kosten vooruitbetaald, die pas op het volgende jaar drukken (overlopende activa). Gemeenten financieren hun werkkapitaal met kortlopende schulden en overlopende passiva. Ultimo 2009 bedroeg de omvang van de kortlopende schulden en overlopende activa € 14.540 miljoen. Voor het werkkapitaal dat samenhangt met de huidige € 52.591 miljoen aan exploitatie wordt dus € 14.540 aan kortlopende schulden aangehouden. Door een toename van het benodigde werkkapitaal is een toename van de kortlopende schulden vereist. Uitgaande van een uitgavengroei met 11,4% door de twee decentralisaties is een groei nodig van financiering met kortlopende schulden voor uitbreiding van het werkkapitaal met $11,4\% * \text{€ } 14.540 \text{ miljoen} = \text{€ } 1.659 \text{ miljoen}$ om de huidige verhouding van vlottende financiële activa en vlottende financiële passiva (quick ratio) van de gezamenlijke gemeenten op peil te houden.

Toename langlopende schulden met € 964 miljoen voor financiering samenwerkingsverbanden

Meerdere gemeenten richten voor de decentralisaties samenwerkingsverbanden op. Deze samenwerkingsverbanden zijn voor de financiering afhankelijk van leningen van de deelnemende gemeenten. Samenwerkingsverbanden heten op de gemeentelijke balans verbonden partijen. Ultimo 2009 bedroegen de leningen aan de verbonden partijen € 8.459 miljoen. Voor de nieuwe taken is aanvullende financiering voor samenwerkingsverbanden nodig. Uitgaande van een uitgavengroei van 11,4% is in de toekomst gemiddeld $11,4\% * € 8.459 \text{ miljoen} = € 964 \text{ miljoen}$ aanvullende financiering voor deze leningen aan verbonden partijen nodig.

Toename langlopende schulden met € 3.871 miljoen voor financiering materiele activa

Gemeenten houden voor de uitoefening van hun taken materiele vaste activa aan. De omvang van de materiele vaste activa op de balans bedroeg ultimo 2009 € 45.241 miljoen. De materiele vaste activa zijn te splitsen in materiele vaste activa met economisch nut en materiele vaste activa met maatschappelijk nut. Van materiele vaste activa met maatschappelijk nut wordt verondersteld dat de (verkoop-)waarde in het economisch verkeer nihil is. Investerings in materiele vaste activa met maatschappelijke nut mogen in een keer ten laste van de exploitatie worden gebracht. Onder deze categorie vallen wegen en bruggen. Materiele vaste activa met economisch nut hebben juist wel een waarde in het economisch verkeer. Materiele vaste activa met economisch nut moeten worden geactiveerd op de balans. Te denken valt aan gebouwen, deze leveren bij verkoop geld op.

Voor de nieuwe taken zijn huisvesting, vervoersmiddelen, meubilair en computers nodig, kortom materiele vaste activa met economisch nut. De uitbreiding van materiele vaste activa moeten gemeenten voorfinancieren. Uitgaande van een uitgavengroei van 11,4% is in de toekomst gemiddeld $11,4\% * € 45.241 \text{ miljoen} = € 5.161 \text{ miljoen}$ aanvullende financiering nodig. Echter dit is bij de veronderstelling dat de nieuwe taken even kapitaalintensief zijn als het gemiddelde van de huidige gemeentelijke taken. De nieuwe taken zijn naar verwachting minder kapitaalintensief dan het gemiddelde. Uitgaande van driekwart van het gemiddelde voor kapitaalintensiviteit is $0,75 * € 5.161 \text{ miljoen} = € 3.871 \text{ miljoen}$ aanvullende financiering nodig.

Eindbeeld decentralisaties voor emu-tekort en emu-schuld

De toename van kortlopende schulden voor het aanhouden van meer werkkapitaal heeft geen effect op het EMU-saldo. Tegenover de toename van de bruto schuld staat een toename van de financiële vlottende activa. Het EMU-saldo is een netto financieringssaldo, waarin de bruto schulden met de financiële activa worden gesaldeerd. Alleen de bruto schuld loopt met € 1.659 miljoen op.

De toename van de langlopende schulden om de samenwerkingsverbanden voor de gedecentraliseerde taken te financieren heeft geen effect op het EMU-saldo. Tegenover de toename van de bruto schuld staat een toename van de financiële vaste activa. Het EMU-saldo is een netto financieringssaldo, waarin de bruto schulden met de financiële vaste activa worden gesaldeerd. Alleen de bruto schuld loopt met € 964 miljoen op.

De toename van de langlopende schulden voor de financiering van materiele vaste activa heeft wel een effect op het EMU-saldo. Er van uitgaande dat de investeringen plaats vinden in de jaren 2013, 2014, 2015 en 2016 zal de € 3.871 miljoen leiden tot een tekort in deze vier jaren. Uitgaande van een gelijkmatige spreiding betekent dit in elk van deze jaren een EMU-tekort van € 968 miljoen. Daarbij verhoogt deze financiering de bruto schuld. De totale bruto schuld wordt door de twee decentralisaties verhoogd met € 1.659 miljoen + € 964 miljoen + € 3.871 miljoen = € 6.494 miljoen.

2.2 Jaarlijkse EMU-tekortruimte van € 1.035 miljoen voor inflatie

Gemeenten gebruiken schuldfinanciering voor de aanschaf van materiele vaste activa. Deze activa hebben meerjarig nut. Door deze activa te activeren op de balans en vervolgens tijdens de economische gebruiksduur af te schrijven tot de restwaarde worden de jaarlijkse kosten op de exploitatie gebracht. Deze afschrijvingen op de exploitatie lopen min of meer gelijk op met de aflossingen op de leningen. Op deze wijze worden de kosten van gemeentelijke voorzieningen bij toekomstige gebruikers neergelegd. Om dit mogelijk te maken hebben gemeenten ook in de toekomst voldoende financieringsruimte nodig.

In de tijd wordt een euro echter steeds minder waard door inflatie. Zo zal na dertig jaar als bijvoorbeeld de riolering in een wijk moet worden vervangen de nominale prijs van de aanleg fors zijn gestegen door de inflatie. Bij riolering is in zekere mate sprake van een ideaalcomplex. Ieder jaar wordt een deel van de riolering in de gemeente vervangen. Dat geldt ook voor de andere materiele vaste activa. Maar de vervangingskosten zullen door de inflatie de afschrijvingskosten overstijgen. De financieringsruimte moet zodoende jaarlijks met de inflatie groeien om de vervangingsinvesteringen te kunnen bekostigen. Hetzelfde geldt ook voor het aanhouden van voorraden en het financieren van werkkapitaal en verbonden partijen.

Ook daarvoor moet de financieringsruimte jaarlijks groeien om de inflatie goed te maken. Om de groei van de financieringsruimte mogelijk te maken is jaarlijks een EMU-tekortruimte nodig.

Gemeenten hebben binnen de nationale tekortruimte voor het EMU-saldo een ruimte van maximaal 0,38% bbb aan EMU-tekort. Met deze ruimte houden gemeenten ook de financieringsruimte inflatieproof. De huidige gemeentelijke tekortruimte is berekend aan de hand van het relatieve aandeel in de totale overheidsuitgaven. Dat aandeel is vervolgens voor het bepalen van de gemeentelijke tekortruimte omgeslagen over een emu-tekortruimte van 3% voor de gehele overheid. Maar als Nederland het nationale emu-saldo moet beperken tot 0% blijft er met deze som ook geen tekortruimte voor gemeenten meer over. De component inflatie voor behoud van voldoende financieringsruimte voor gemeenten zal dan apart moeten worden bepaald als speciale omstandigheid van het gemeentelijke bedrijf.

De huidige bruto schuld inclusief crediteuren en passiva bedroeg ultimo 2009 € 45.241 miljoen. Voor de decentralisaties moet aanvullend € 6.494 miljoen extern worden gefinancierd. Daarmee komt de bruto schuld uit op € 51.735. De inflatie komt de komende jaren uit op om en nabij de 2%. Voor het behoud van de financieringsruimte van gemeenten moet deze schuld dus met jaarlijks 2% toenemen. Afgezien van rente op rente betekent dat een jaarlijkse EMU-tekortruimte voor de komende periode van $2\% * € 51.735 = € 1.035$ miljoen.

2.3 Jaarlijkse EMU-tekortruimte van € 439 miljoen voor demografische groei

Hoewel regionaal in sommige gebieden van Nederland sprake is van bevolkingskrimp, groeit de bevolking van Nederland als geheel nog steeds. Over de periode 2007 - 2011 groeide de bevolking gemiddeld met jaarlijks 74.452 inwoners. Daarmee komt de bevolkingsgroei ten opzichte van het inwonertal in 2011 uit op 0,44%. Voor deze uitbreiding moeten gemeenten hun gemeentelijke voorzieningen uitbreiden. Zo zijn er nieuwe wijken, wegen en riolering nodig.

Daarbij neemt in Nederland de gemiddelde omvang van huishoudens af, waardoor het aantal huishoudens in Nederland extra toeneemt. Het aantal huishoudens groeide over de periode 2007 - 2011 met gemiddeld 70.724 huishoudens. Daarmee komt de procentuele groei van het aantal huishoudens ten opzichte van het jaar 2011 uit op 0,95%. Deze extra uitbreiding van het aantal huishoudens vraagt om een aanvullende uitbreiding van gemeentelijke voorzieningen.

De behoefte aan meer gemeentelijke voorzieningen wordt gefaciliteerd door de normeringsmethodiek van het gemeentefonds. De reële groei van het accres op de middellange termijn is bedoeld voor het opvangen van de gemeentelijke kosten door zogenaamde areaaluitbreiding. Oftewel voor de groeiende vraag naar gemeentelijke voorzieningen door de bevolkingsgroei en de aanvullende groei van het aantal huishoudens. Maar de extra gemeentelijke voorzieningen met meerjarig nut moeten wel worden voorgefinancierd door het aantrekken van vreemd vermogen. Pas in de jaren van gebruik vindt aflossing van deze voorfinanciering plaats.

Afzien van de uitbreiding van voorzieningen is geen optie. Mensen moeten wonen en hebben een maatschappelijk leven. De realisatie van basisvoorzieningen zal hoe dan ook doorgaan. Ook bij geen groei van het gemeentefonds moeten de voorzieningen worden voorgefinancierd. Rente en aflossing van de voorfinanciering met leningen en de daaraan parallel lopende afschrijvingen zal een gemeente dan door bezuinigingen op lopende uitgaven moeten opvangen.

Als we de gemeentelijke balans van 31 december 2009 als vertrekpunt nemen, kunnen we de jaarlijks aanvullende financieringsbehoefte van gemeenten als gevolg van bovengenoemde demografische ontwikkelingen berekenen. Ultimo 2009 bedroegen de schulden van gemeenten € 45.143 miljoen. Voor de decentralisaties moet aanvullend € 6.494 miljoen worden aangetrokken. Daarmee bedraagt de bruto schuld € 51.735 miljoen.

Door de toename van de bevolking en het aantal huishoudens zal de gemeentelijke balans met een zelfde percentage in omvang toenemen door de groei van de gemeentelijke voorzieningen en de daarmee in de pas lopende gemeentelijke uitgaven. Bij een gelijkblijvende financieringsstructuur kan zo de aanvullende financieringsbehoefte worden bepaald. Die zal om een debtratio (of solvabiliteitsratio) op hetzelfde peil te handhaven jaarlijks met een zelfde percentage moeten groeien.

Als we uitgaan van de groei van het aantal huishoudens is jaarlijks een aanvullende financieringsbehoefte voor de gezamenlijke gemeenten nodig van $0,95\% * € 51.735 = € 491$ miljoen. Het is echter realistischer om uit te gaan van een mengpercentage voor de groei van de huishoudens en de groei van de bevolking. Het merendeel van de ontwikkeling van gemeentelijke kosten hangt echter samen met de groei van het aantal huishoudens, maar de kosten van de bevolkingsadministratie hangen juist samen met de omvang van de bevolking. Uitgaande van een verdeling 80% groei

van het aantal huishoudens en 20% bevolkingsgroei bedraagt de jaarlijks aanvullende financieringsbehoefte $(0,95\% * 8 / 10 + 0,44\% * 2 / 10) * € 51.735 = € 439$ miljoen. Voor deze groei van de financieringsruimte is een jaarlijkse EMU-tekortruimte nodig van eveneens € 439 miljoen.

2.4 € 500 miljoen EMU-tekortruimte voor versneld investeren in riolering

De komende jaren wordt extra geïnvesteerd in vervanging van riolering. Dat heeft twee oorzaken. Ten eerste is vervanging van een groot deel van de riolering in de naoorlogse wijken nodig. Ten tweede valt er meer neerslag in steeds korter tijdsbestek. Dat vergt een verbeterde hemelwaterafvoer om overstromingen te voorkomen. Over deze opgaaf hebben gemeenten afspraken met het rijk gemaakt. Het huidige niveau van de afschrijvingskosten riolering bedraagt € 200 miljoen. De investeringsopgaaf in riolering is becijferd op jaarlijks € 700 miljoen. Het veroorzaakt een EMU-tekort van € 500 miljoen per jaar. Een deel van dit tekort zit vervat in het benodigd EMU-tekort door inflatie (2.2.) en het benodigd EMU-tekort door demografische ontwikkelingen (2.3.).

2.5 € 200 miljoen EMU-tekortruimte in 2013 en in 2014 voor versneld investeren NUP

Gemeenten moeten de komende jaren extra investeren in ICT voor de landelijke basisadministraties. Dit gebeurt in het kader van het Nationaal UitvoeringsProgramma (NUP), dat loopt van 2011 tot en met 2014. De extra investering is begroot op € 800 miljoen. Een deel van deze investering is in de periode 2011-2012 verricht. Het resterende deel wordt in de jaren 2013 en 2014 geïnvesteerd. Uitgaande van een tijdsevenredige investeringsopgaaf betekent dit in extra investering van € 200 miljoen in 2013 en van € 200 miljoen in 2014. Een deel van dit tekort zit vervat in het benodigd EMU-tekort door inflatie (2.2.) en het benodigd EMU-tekort door demografische ontwikkelingen onder (2.3.).

2.6 Financiering grote projecten pm.

Gemeenten verstrekken bijdragen aan bovenlokale projecten die van nationaal belang zijn. Dit geschiedt veelal vanuit de opgebouwde reservepositie. Zo zijn bijvoorbeeld in Regio van Amsterdam te noemen de aanleg van de Noord-Zuidlijn, ontwikkeling Zuid-As, Vernieuwing Zeesluis IJmuiden en verbreding A9. Het is moeilijk een inschatting voor Nederland te maken van de impact van dit soort projecten op het EMU-tekort. Wel is het zo dat in toenemende mate deze projecten onder regie van gemeenten worden uitgevoerd. De rijksbijdrage ontvangen gemeenten dan vooraf. Echter de uitgaven in latere jaren van deze ontvangsten leiden zo wel tot een EMU-tekort in die jaren. Ten tweede komen de bijdragen van gemeenten voor deze projecten vaak van boekwinsten uit aandelenverkopen van de afgelopen jaren.

2.7 Confrontatie benodigde EMU-tekortruimte gemeenten en gelijkwaardig saldopad

Op het moment van schrijven vinden op rijksniveau onderhandelingen plaats over het beleid voor de komende kabinetsperiode. Daardoor zal het saldopad dat het rijk voor ogen heeft wijzigen. De uitkomsten van de onderhandelingen zijn nog niet bekend. Eveneens vindt een actualisatie plaats van de aandelen van decentrale overheden in de emu-tekortruimte.

Van Europa mag het structureel EMU-tekort in 2013 ten hoogste 3% bedragen. In de jaren er na moet het jaarlijks met minimaal een half procent dalen richting een

begroting, die geschoond voor conjunctuur structureel in evenwicht is. In deze paragraaf is daarom uitgegaan van een EMU-saldopad dat luidt: EMU-tekort 2013 = 3%, EMU-tekort 2014 = 2,5%, EMU-tekort 2015 = 2%. Voor de EMU-tekortruimte van gemeenten wordt uitgegaan van de geactualiseerde tekortruimte van 0,48% voor gemeenten bij een EMU-tekort voor de totale overheid van 3% uit variant 1. van het concept EMU-onderzoek 2012.

In die variant 1. zijn voor het bepalen van het aandeel voor gemeenten de specifieke uitkeringen toegerekend aan de gemeenten in plaats van aan het rijk. Voor het rijk zijn deze specifieke uitkeringen overdrachten. Gemeenten moeten met de middelen uit de specifieke uitkering uitvoering geven aan de bijbehorende medebewindstaak. De voorfinanciering van werkkapitaal en productiemiddelen vallen daarom neer bij de gemeenten. Door de medebewindstaak ontstaat juist bij gemeenten een aanvullende vraag naar vreemd vermogen. Dat heeft een negatieve invloed op het EMU-saldo van gemeenten. Voor de cijfers over de omvang van de Nederlandse economie wordt uitgegaan van de cijfers MEV 2013 van het CPB (bbp 2013 = 622 miljard euro; groei 2013-2017 = 1,5%; inflatie 2013 -2017 = 2%). De cijfers voor het saldopad gemeenten 2013 – 2015 zijn voor bovenstaande uitgangspunten weergegeven in de onderstaande tabel 1..

Tabel 1. Saldopad gemeenten bij gelijkwaardig aandeel in saldopad totale overheid

Jaar	2013	2014	2015
Bruto Binnenlands Product (CEP 2012)	€ 622 miljard	€ 643 miljard	€ 666 miljard
Saldopad emu-tekort totale overheid	3%	2,5%	2%
Gelijkwaardig saldopad gemeenten	0,48%	0,40%	0,32%
Saldopad gemeenten in euro	€ 2.985 miljoen	€ 2.575 miljoen	€ 2.132 miljoen

Voor gemeenten resulteert het saldopad dat volgt uit de optelling van de onderdelen die in beeld zijn gebracht. Wel zit daar een overlap tussen de onderdelen Inflatie (2.2) en Areaaluitbreiding (2.3) enerzijds en Riolering (2.4) en NUP (2.5) anderzijds. De overlap is niet in mindering gebracht. De invloed van de grote projecten op het EMU-tekort is voor deze optelling ook niet in beeld gebracht. Al met al resulteert een saldopad van de totaalstelling uit tabel 2..

Tabel 2. Saldopad EMU-tekort gemeenten

Jaar	2013	2014	2015
a. Decentralisatie	968 miljoen	968 miljoen	968 miljoen
b. Inflatie	1.035 miljoen	1.035 miljoen	1.035 miljoen
c. Areaaluitbreiding	439 miljoen	439 miljoen	439 miljoen
d. Riolering	500 miljoen	500 miljoen	500 miljoen
e. NUP	200 miljoen	200 miljoen	
f. Grote projecten	pm.	pm.	pm.
Totaal	3.142 miljoen	3.142 miljoen	2.942 miljoen
Totaal in % bbp	0,5%	0,49%	0,44%

Tabel 3. geeft tot slot de confrontatie van het gelijkwaardige EMU-tekortpad en het hierboven berekende EMU-tekortpad. Uit rij c. van tabel 3 blijkt dat de benodigde

EMU-tekortruimte in de periode 2013 – 2015 enigszins hoger ligt dan een gelijkwaardig EMU-tekortpad. Het effect van (grote-)investeringsprojecten is hierin niet verwerkt. Ook zijn niet verwerkt de effecten van de mutatie voorraad bouwgrond (inclusief in bouwgrond exploitatie), die in deze notitie buiten beschouwing zijn gelaten.

Tabel 3. Verschil benodigd EMU-tekortpad en gelijkwaardig aandeel in saldopad totale overheid

Jaar	2013	2014	2015
a. Gelijkwaardig emu-tekortpad	€ 2.985 miljoen	€ 2.575 miljoen	€ 2.132 miljoen
b. Benodigd emu-tekortpad	€ 3.142 miljoen	€ 3.142 miljoen	€ 2.942 miljoen
c. Verschil (a. – b.)	€ 157 miljoen	€ 576 miljoen	€ 810 miljoen

In tabel 2. zijn de componenten b. Inflatie, c. Areaaluitbreiding en d. Riolering de komende jaren structureel. Dit houdt in dat gemeenten afgerond een structurele EMU-tekortruimte nodig hebben van € 2 miljard. Daaruit volgt dat gemeenten uitgedrukt als percentage van het bruto binnenlands product van 2013 op de lange termijn een structurele EMU-tekortruimte nodig hebben van 0,32 % van het bbp.

Bijlage 6: ingebracht stuk IPO

Datum: 26-10-2012



Specifieke omstandigheden bij het bepalen van de EMU-ruimte voor de provincies

Er zijn verschillende rekenkundige mogelijkheden om de EMU-ruimte over de overheden te verdelen. Deze mogelijkheden gaan echter mank als daarbij geen rekening wordt gehouden met specifieke omstandigheden die grotendeels te maken hebben met het gebruik van verschillende boekhoudstelsels. De specifieke omstandigheden waar rekening mee gehouden moet worden, zijn: het verschil tussen investeringen en afschrijvingen, de aanwending van de reserves en de decentralisaties. Deze onderdelen worden successievelijk besproken waarbij zo mogelijk ook een kwantitatieve schatting wordt gemaakt. Daarnaast blijkt dat er in het verleden vaak grote verschillen optreden tussen ramingen en realisaties, die het EMU-saldo ontlasten.

Vershil tussen investeringen en afschrijvingen

In het baten-lastenstelsel belasten de investeringsuitgaven via afschrijvingen, die worden uitgesmeerd over de jaren van de gebruiksduur van de investering, het exploitatiesaldo, terwijl voor de berekening van het EMU-saldo de investeringsuitgaven volledig worden toegerekend aan het jaar waarin de investering plaatsvindt. Dit leidt tot verschillen die volledig doorwerken in het EMU-saldo.

In een evenwichtssituatie worden de verschillen over een langere periode bezien of voor een grote groep als geheel uitgevlakt. Maar voor een kleine groep, zoals het geval is bij de provincies, zullen de investeringen een grilliger verloop vertonen dan de afschrijvingen. De kans dat door uitschieters de individuele EMU-norm wordt overschreden, is daarmee ook groot. In principe is dit probleem te kenschetsen als een statistisch probleem waarbij de pieken en dalen van investeringen van de afzonderlijke provincies onvoldoende tegen elkaar worden uitgevlakt.

Er is echter geen sprake van een evenwichtssituatie, waardoor er voor de provincies als geheel een structureel verschil is tussen de bruto investeringen en de afschrijvingen. Dit komt deels omdat provincies wettelijk verplicht zijn om af te schrijven op basis van de historische kostprijs (in plaats van de vervangingswaarde) en deels vanwege uitbreidingsinvesteringen. Op grond van verschillende wettelijke verplichtingen en bestuurlijke afspraken zijn de provincies gehouden aan nieuwe investeringen. Deze investeringen leiden tot grotere verschillen tussen de investeringsuitgaven en de afschrijvingen in het zelfde jaar en dus tot een grotere negatieve belasting van het EMU-saldo.

Uit figuur 3.3 (Investeringsprovincies 1995-2010) en tabel 3.6 (Aansluitingstabel CBS Provincies) van het rapport blijkt dat het saldo van de investeringen (bruto investeringen minus afschrijvingen) vanaf 2006 is gegroeid en de laatste jaren op een niveau van circa € 700 mln is uitgekomen.

Aanwending reserves

Het *aanwenden van reserves* belast het EMU-saldo ook direct. Dit geldt voor alle overheden die over reserves beschikken en deze willen aanwenden, bijvoorbeeld omdat zij hebben gespaard voor grote uitgaven. Op het moment dat ze dan die uitgave doen, wordt het EMU-saldo belast. Dit past niet in de principes van goed overheidsfinanciën, waarbij juist wordt gestimuleerd om te sparen voor grote uitgaven. De rekenregels voor het EMU-saldo werken ook zeer negatief voor de provincies die vermogens hebben verkregen door de verkoop van de energiedeelnemingen. Hierbij worden ontvangsten en uitgaven asymmetrisch behandeld. Zo leidt de boekwinst bij de verkoop van de aandelen in dat betreffende jaar niet tot een positief EMU-saldo, maar belast het aanwenden van die reserves daarna wel het EMU-saldo. Een wrang feit is dat financieel gezonde provincies die over ruime reserves beschikken en daar ook gebruik van maken, boekhoudkundig een groot EMU-tekort hebben. Daarnaast is het niet kunnen investeren slecht voor de economische ontwikkeling, niet alleen voor de betreffende provincie maar ook voor heel Nederland. Het IPO kan het naar de samenleving niet verantwoorden dat er voldoende geld is om uitgaven te kunnen doen, maar dat vanwege het EMU-saldo niet mag doen op het moment dat het de provincies het best uitkomt.

Het IPO schat in dat de provincies de komende 10 jaar circa € 750 mln per jaar rechtstreeks uit de reserves zullen besteden.

Decentralisaties

In het algemeen geldt dat als er bij decentralisaties voldoende middelen overgaan er nauwelijks gevolgen voor het EMU-saldo zijn. Als er echter dusdanige bezuinigingen aan vast zitten dat deze niet door efficiëncymaatregelen kunnen worden opgevangen, heeft de decentralisatie wel gevolgen voor het EMU-saldo. Het tekort komt dan ten laste van het EMU-saldo. Ook als aan de te decentraliseren taak veel investeringen zijn verbonden, zijn er gevolgen voor het EMU-saldo. Bij elke decentralisatie zal hier op moeten worden gelet. Met name gaat het hierbij om de decentralisatie van natuur en de overheveling van de BDU verkeer en vervoer naar de fondsen.

In het (vorige) regeerakkoord is vastgelegd dat *natuur* wordt gedecentraliseerd naar de provincies. Daarbij is sprake van een forse bezuinigingstaakstelling. Voor zover de provincies deze bezuinigingen door efficiëncymaatregelen of het verlagen van de ambities kunnen opvangen, zijn er geen gevolgen voor het EMU-saldo. Het EMU-saldo wordt wel belast voor dat deel dat de provincies uit eigen middelen moeten bijdragen. Omdat de decentralisatie nog in volle gang is en het eindbeeld nog niet duidelijk is, is ook nog niet te bepalen hoeveel de provincies uit eigen middelen moeten bijdragen. Tenminste gaat het hierbij om een bedrag van € 65 mln per jaar.

In het (vorige)regeerakkoord is vastgelegd dat de WGR+ wordt afgeschaft. De BDU verkeer en vervoer zal daarbij worden overgeheveld naar de fondsen. Vanwege de val van het (vorige) kabinet is het wetsvoorstel voor de afschaffing van de WGR+ aangehouden. Afhankelijk van hoe het nieuwe kabinet hiermee omgaat, zal moeten worden bekeken of en in hoeverre de operatie het EMU-saldo van de provincies belast.

Verschil tussen ramingen en realisaties

Zoals hierboven al is gesteld, zijn er twee belangrijke oorzaken voor het optreden van een negatief EMU-saldo bij de provincies, namelijk het verschil tussen de bruto investeringen en de afschrijvingen (netto investeringen) en de aanwending van de reserves. Desondanks hebben de provincies in het verleden toch een positief EMU-saldo gerealiseerd. Deze liep op van rond de 0,0 % rond de eeuwwisseling naar 0,12 % BBP in 2010. Blijkbaar is er dus ook iets anders wat tot een positief EMU-saldo leidt.

Een mogelijke verklaring (hypothese) hiervoor is dat de provincies vaak te optimistisch waren in hun plannings en te voorzichtig waren in de ramingen van de inkomsten. Bij de inkomsten gaat het dan met name om de dividendinkomsten en de opbrengsten van de opcenten MRB. Zeker in de tweede helft van deze periode waren de dividendopbrengsten erg hoog, zeker in vergelijking met de begrote opbrengsten. Ook de opbrengsten van de opcenten op de MRB bleken vaak hoger dan geraamd. De groei van het aantal auto's en de stijging van het aandeel zwaardere auto's daarin, bleek moeilijk te ramen. Die groei is er nu grotendeels uit, onder meer vanwege de groei van de kleine, zuinige auto's die geen MRB hoeven te betalen. Ook de verkoop van de energiedeelnemingen heeft een einde gemaakt aan de ramingsproblemen van de dividendopbrengsten. In 2007 jaren werden de dividendinkomsten zelfs meer dan één miljard euro te laag geraamd. Op verzoek van de werkgroep heeft het CBS de provinciebegrotingen en de provincierekeningen voor de jaren 2007 – 2010 naast elkaar gelegd. Daaruit blijkt dat er forse meevallers zijn geweest bij de post nutsvoorzieningen. Het gaat hierbij om de dividenden. In mindere mate komen meevallers voor bij de opcenten MRB. Daarnaast zijn er meevallers op andere posten die waarschijnlijk het gevolg zijn van te optimistische plannings. Gezamenlijk zorgden deze meevallers ervoor dat het negatieve EMU-saldo als gevolg van de netto investeringen en de aanwending van de reserves werd omgebogen tot een positief EMU-saldo. De hierboven geuite hypothese van de meevallers wordt dus bevestigd door de CBS-cijfers.

De verkoop van de energiedeelnemingen heeft een einde gemaakt aan de ramingsproblemen van de dividendopbrengsten en daarmee van de forse meevallers. De opbrengsten van de verkoop van de energiedeelnemingen zijn namelijk in vastrentende waarden belegd.

De problematiek van de optimistische plannings blijft waarschijnlijk wel bestaan. Naar verwachting wordt het EMU-saldo hiermee voor € 200 mln per jaar ontlast.

Recapitulatie

De behoefte van de provincies voor de komende jaren aan een tekortruimte is als volgt opgebouwd:

Verschil tussen investeringen en afschrijvingen:	€ 700 mln
Aanwending reserves	€ 750 mln
Decentralisaties	€ PM
Te optimistische plannings	-/- € 200 mln
Behoefte tekortruimte	€ 1250 mln + PM

De decentralisaties zijn hierbij op PM gesteld omdat we nog midden in deze decentralisaties zitten en er nog geen compleet eindbeeld is.

Provinciebegrotingen en provincierekeningen; verschillenanalyse

	2007	2008	2009	2010
EMU-saldo	540,0	356,0	677,0	-896,0
Meevallers	1428,6	503,5	13939,2	286,4
w.o. dividenden (regel nutsvoorzieningen)	1125,8	521,1	12835,1	57,7
opcenten MRB (regel eigen middelen)	40,1	45,6	25,0	17,2
EMU-saldo excl. alle meevallers	-888,6	-147,5	-13262,2	-1182,4
EMU-saldo excl. meevallers dividenden en opcenten	-625,9	-210,7	-12183,1	-970,9

Bron: eigen berekeningen IPO

Bijlage 7: ingebracht stuk UvW

Datum: 21 november 2012



Benodigde ruimte EMU-tekort waterschappen in de toekomst

Inhoud en doel notitie

Doordat waterschappen het baten-lastenstelsel hanteren en omvangrijke investeringen uitvoeren, hebben zij bij een sluitende exploitatiebegroting structureel een EMU-tekort. Het EMU-saldo is namelijk gebaseerd op een ander begrotingsstelsel, het transactiestelsel. Deze notitie begint met aan te geven waarom het baten-lastenstelsel bij uitstek geschikt is als begrotingsstelsel voor de waterschappen. Vervolgens wordt in de notitie het EMU-tekort van de waterschappen, mede met behulp van cijfers uit het verleden, verklaard. Daarnaast wordt aangegeven welke ruimte de waterschappen in de toekomst nodig hebben om hun afgesproken investeringen om Nederland veilig en woonbaar te houden te kunnen uitvoeren. Inzicht in deze ruimte maakt het ook mogelijk de consequenties te overzien van een situatie waarin de waterschappen geconfronteerd zouden worden met een beperkter aandeel in het EMU-tekort.

1 Baten- en lastenstelsel en taakuitoefening waterschappen passen bij elkaar

Waterschappen zijn belast met de bescherming tegen het water, met de regionale en lokale zorg voor voldoende en schoon oppervlakte- en grondwater, met de zuivering van afvalwater en met het beheer van land- en vaarwegen. In het kader van deze taken beheren en exploiteren de waterschappen een omvangrijke infrastructuur, die bestaat uit waterkeringen (dijken, duinen, dammen e.d.), waterlopen en hun oevers, gemalen, stuwen, sluizen, werken in het kader van de afvalwaterzuivering (transportsystemen, zuiverings- en slibverwerkingsinstallaties), vaarwegen, havens en landwegen. Regelmatig moet deze infrastructuur gerenoveerd dan wel vervangen worden en voorts moeten er aanpassingen plaatsvinden om in te spelen op veranderingen zoals in demografie, weersomstandigheden, bodemdaling, verzilting en aangescherpte milieuregels. Dergelijke investeringen richten zich op de lange termijn en de betreffende infrastructuur heeft een lange gebruiksduur. Van investeringen die nu worden gedaan, profiteren toekomstige generaties. Sinds 1980 maken de waterschappen, net zoals de andere decentrale overheden, als systematiek voor het verantwoorden van hun uitgaven, inkomsten, baten en lasten gebruik van een stelsel dat hier optimaal op aansluit, het 'baten- en lastenstelsel'. In dit wettelijk voorgeschreven stelsel worden uitgaven en inkomsten toegerekend aan de jaren waarin de infrastructuur (en bedrijfsmiddelen) waarop ze betrekking hebben hun nut afwerpt. De kosten worden in deze jaren verantwoord in de exploitatierekening en via belastingen in rekening gebracht bij degenen die daarvan het nut ondervinden. Op deze manier betaalt de huidige generatie voor de maatregelen die voor hen zijn getroffen en niet voor de maatregelen waarvan toekomstige generaties profiteren.

Dit betekent bijvoorbeeld dat investeringsuitgaven voor de bouw van een zuiveringsinstallatie in jaar x die in y jaren geëxploiteerd wordt, niet ten laste komen

van jaar x waarin de rekeningen worden betaald, maar worden gespreid over de y jaren waarin de installatie zijn nut afwerpt. In de regel sluit een waterschap een lening af om de investeringsuitgaven te betalen. De afschrijvingen van de investeringen en de rentekosten van de leningen komen ten laste van de begroting en worden betaald uit belastingopbrengsten. De opbrengsten die tegenover de afschrijvingen staan, worden gebruikt om de aflossingen van de lening te voldoen.

Door uitgaven en inkomsten toe te rekenen aan de jaren waarop ze betrekking hebben, wordt het inzicht in de kosten van infrastructuur en bedrijfsmiddelen bevorderd. Dit komt het bedrijfsmatig en doelmatig werken ten goede. Niet voor niets hanteert ook het bedrijfsleven het baten- en lastenstelsel.

Het baten- en lastenstelsel is ook belangrijk voor de waterschappen, omdat zij omvangrijke investeringsuitgaven hebben die van jaar tot jaar kunnen fluctueren. Het stelsel van baten en lasten geeft de mogelijkheid de kapitaaluitgaven in de tijd gespreid ten laste van de exploitatiebegroting te brengen en zodoende een voor burgers en bedrijven aanvaardbare en gelijkmatige lastenontwikkeling tot stand te brengen. In afzonderlijke jaren van het meerjarenperspectief kunnen pieken en dalen in de exploitatiekosten en belastingen binnen het baten- en lastenstelsel via voorzieningen en reserves worden afgevlakt.

Het baten- en lastenstelsel heeft mede bijgedragen aan de successen die de waterschappen de afgelopen decennia in het waterbeheer hebben bereikt. Het stelsel maakte omvangrijke investeringen mogelijk bij een voor burgers en bedrijven gematigde lastenontwikkeling. Hierdoor is de Nederlandse Delta momenteel de veiligste ter wereld, komen situaties van onaanvaardbare wateroverlast en droogte, ondanks veranderende weersituaties, nog slechts in zeer uitzonderlijke omstandigheden voor en is de waterkwaliteit sterk verbeterd. En ook voor de investeringen die in de toekomst in het Nederlandse waterbeheer noodzakelijk zijn, vervult het baten- en lastenstelsel een belangrijke rol om het waterbeheer voor burgers en bedrijven betaalbaar te houden. Het feit dat de waterschappen het baten- en lastenstelsel hanteren, is één van de redenen geweest waarom zij zijn gevraagd bij te gaan dragen aan het Hoogwaterbeschermingsprogramma.

Een waterschap is wettelijk verplicht om in meerjarig perspectief een sluitende exploitatiebegroting van baten en lasten vast te stellen: in de periode die de meerjarenraming beslaat, moeten de jaarlijkse exploitatiekosten en –baten met elkaar in evenwicht zijn.

2 Baten- en lastenstelsel en verschillen met methode EMU-saldo

Het EMU-saldo is een begrip uit het Europees Systeem van Rekeningen (ESR), hetgeen een beschrijving van de economie in de EU is. Het ESR is gebaseerd op het zogenaamde transactiestelsel, een ander verantwoordingsstelsel dan het baten- en lastenstelsel. In het transactiestelsel, en dus in het ESR en in het EMU-saldo, is het moment waarop een transactie plaatsvindt tussen actoren in de economie bepalend voor de verantwoording. In geval van investeringen vindt in het transactiestelsel de registratie van uitgaven en inkomsten plaats op het moment dat de goederen of diensten worden geleverd (hetgeen vaak dicht bij het moment van betalen/ontvangen ligt). Omdat het in het ESR alleen gaat om transacties tussen actoren in de economie, tellen interne 'transacties' binnen overheden, zoals afschrijvingen en aanwendungen van reserves en voorzieningen niet mee bij de bepaling van het EMU-saldo.

Bijvoorbeeld, als een uitgave vanuit een voorziening wordt betaald, draagt de uitgave wel negatief bij aan het EMU-saldo, maar staat daar in de ESR-systematiek (en dus het EMU-saldo) geen positieve dekking vanuit de voorziening tegenover, omdat deze aanwending van de voorziening als een interne transactie wordt beschouwd en derhalve niet meetelt in het EMU-saldo.

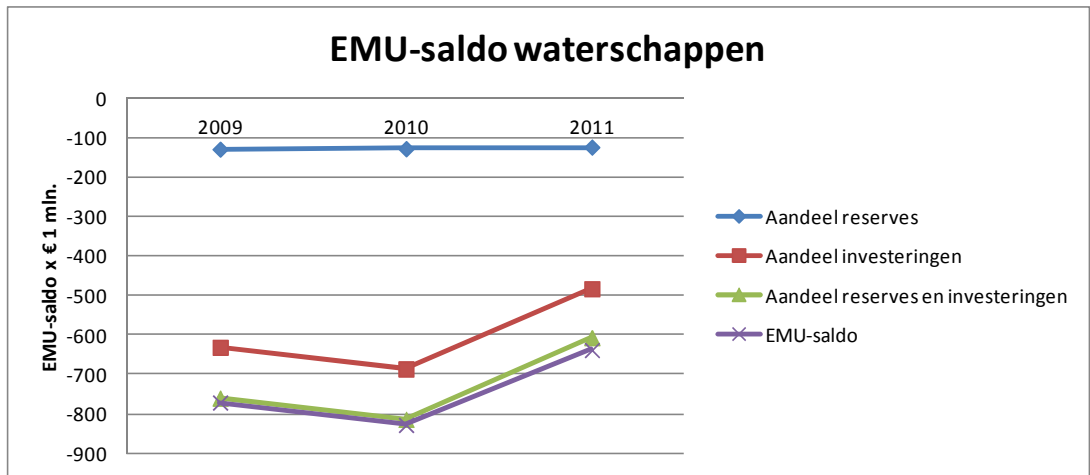
Waterschappen kennen dus wettelijk verplicht in meerjarig perspectief een sluitende exploitatiebegroting en derhalve begrotingsevenwicht van baten en lasten. Omdat de waterschappen al decennia lang jaarlijks investeringsuitgaven kennen die omvangrijker zijn dan de afschrijvingen, hebben zij bij een begrotingsevenwicht in baten-lastentermen bijna per definitie een negatief EMU-saldo. De laatste jaren levert ook het interen op reserves een negatieve bijdrage aan het EMU-saldo. Verschillen tussen het exploitatiesaldo in baten-lastentermen en het EMU-saldo zijn de oorzaak van de negatieve EMU-saldi van de waterschappen.

Bijgevoegde opbouw van het EMU-saldo uit de begrotingen van de jaren 2009 t/m 2011 illustreert het voorgaande.

<i>Bedragen in mln. €'s</i>		2009	2010	2011
EMU-exploitatiesaldo (saldo voor toevoeging/onttrekking reserves)		-127	-128	-124
Invloed investeringen				
-/- bruto-investeringsuitgaven	-/-	1.302	1.376	1.173
+ investeringssubsidies	+	275	274	217
+ verkoop materiële en immateriële activa	+	0	0	0
+ afschrijvingen	+	396	416	473
Invloed voorzieningen				
+ toevoegingen aan voorzieningen t.l.v. exploitatie	+	64	62	44
-/- onttrekkingen aan voorzieningen t.b.v. exploitatie	-/-	10	4	5
-/- betalingen rechtstreeks uit voorzieningen	-/-	67	70	68
+ eventuele externe vermeerderingen van voorzieningen	+	0	0	0
Invloed reserves				
-/- eventuele betalingen rechtstreeks uit reserves	-/-	3	1	2
+ eventuele externe vermeerderingen van reserves	+	2	0	0
Deelnemingen en aandelen				
+ boekverlies	+	0	0	0
-/- boekwinst	-/-	0	0	0
EMU-saldo volgens begroting		-771	-828	-638

In deze opstelling geeft het EMU-exploitatiesaldo weer wat de omvang van de inzet van reserves is die de exploitatiebegroting sluitend maakt.

Onderstaande grafiek laat de invloed van investeringen en van de inzet van reserves op het EMU-saldo zien.



Het 'aandeel investeringen' bestaat uit het resultaat van de volgende berekening:
 -/- bruto-investeringsuitgaven + bijdragen van derden (incl. subsidies) + afschrijvingen.
 Het kleine verschil tussen het EMU-saldo aan de ene kant en het aandeel van investeringen en van de inzet van reserves aan de andere kant (verschil tussen de paarse lijn en de groene lijn) wordt gevormd door de invloed van voorzieningen. Over een langere periode zijn de toevoegingen en onttrekkingen aan voorzieningen aan elkaar gelijk, maar in de periode die in de grafiek in beeld wordt gebracht wordt iets meer aan de voorzieningen onttrokken dan er aan wordt toegevoegd. In deze periode worden dus meer kosten uit voorzieningen betaald dan er middelen aan voorzieningen worden toegevoegd.

Ontwikkeling EMU-saldo waterschappen sinds 1995

Het ministerie van Financiën heeft onderstaande cijferreeks over de ontwikkeling van het EMU-saldo van de waterschappen verstrekt³⁸:

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
EMU-saldo (absoluut)	- 207	- 112	- 382	- 233	- 203	- 246	- 55	- 153	- 250
EMU-saldo (relatief)	-0,07%	-0,04%	-0,11%	-0,06%	-0,05%	-0,06%	-0,01%	-0,03%	-0,05%
Investerings in vaste activa (bruto)	0,21%	0,21%	0,26%	0,20%	0,18%	0,18%	0,14%	0,17%	0,15%
Afschrijvingen	0,09%	0,09%	0,09%	0,09%	0,10%	0,10%	0,10%	0,10%	0,10%
Investerings (netto)	0,12%	0,12%	0,18%	0,10%	0,08%	0,08%	0,04%	0,07%	0,05%

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
EMU-saldo (absoluut)	- 225	- 354	- 243	- 341	- 420	- 341	- 128	- 123
EMU-saldo (relatief)	-0,05%	-0,07%	-0,04%	-0,06%	-0,07%	-0,06%	-0,02%	-0,02%
Investerings in vaste activa (bruto)	0,16%	0,18%	0,17%	0,17%	0,16%	0,18%	0,16%	0,15%
Afschrijvingen	0,10%	0,10%	0,10%	0,10%	0,10%	0,11%	0,11%	0,11%
Investerings (netto)	0,06%	0,08%	0,08%	0,07%	0,06%	0,07%	0,05%	0,04%

Omdat de posten die betrekking hebben op de investeringen als percentage van het BBP zijn weergegeven, is het lastig meer duiding te geven aan de ontwikkelingen die we zien. Om dit inzicht wel te bieden, zijn in onderstaande tabel de achterliggende absolute bedragen van bruto-investeringen en EMU-saldo weergegeven. De cijfers zijn tot stand gekomen door berekeningen van de Unie van Waterschappen op cijfers van het CBS en betreffen geen officieel gepubliceerde gegevens.

³⁸ De 'netto-investeringen' in deze tabel zijn de bruto-investeringen minus de afschrijvingen.

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Investerings in vaste activa (bruto)	627	660	902	716	682	764	634	790	707
EMU-saldo	- 207	- 112	- 382	- 233	- 203	- 246	- 55	- 153	- 250

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Investerings in vaste activa (bruto)	765	926	939	948	978	1 030	922	926
EMU-saldo	- 225	- 354	- 243	- 341	- 420	- 341	- 128	- 123

Als we kijken naar de ontwikkeling van het EMU-saldo en van de investeringen van de waterschappen sinds 1995 zien we het volgende:

- Er is over de gehele periode in ieder jaar sprake van een EMU-tekort. Zoals al eerder is aangegeven, hebben de waterschappen bijna per definitie een EMU-tekort, met name door het grote verschil tussen de jaarlijkse investeringsuitgaven en afschrijvingen. Dit heeft drie oorzaken: door inflatie zijn de uitgaven voor de vervanging van bestaande infrastructuur hoger dan de oorspronkelijke kostprijs waarop de afschrijvingen zijn gebaseerd, de waterschappen kennen in de gehele periode een investeringsimpuls en de investeringen van de waterschappen kennen lange afschrijvingsperioden, omdat ze op de lange termijn zijn gericht. De eerste twee oorzaken zorgen er voor dat er ook bij een gelijkblijvend voorzieningenniveau, en dus bij vervanging en renovatie van bestaande bedrijfsmiddelen, sprake is van negatieve bijdragen aan het EMU-saldo.
- In de periode 1995 t/m 2004 is het jaarlijks tekort maximaal € 250 miljoen en liggen de bruto-investeringen onder de € 800 miljoen. In deze periode was sprake van een investeringsimpuls, met name omdat de afvalwaterzuiveringsinstallaties geschikt moesten worden gemaakt om te voldoen aan de Europese Richtlijn stedelijk afvalwater. Deze richtlijn eiste dat de afvalwaterzuiveringsinstallaties van de waterschappen ingrijpend moesten worden aangepast om meer stikstof en fosfaat uit het afvalwater te kunnen verwijderen en had omvangrijke investeringsuitgaven tot gevolg. Het jaar 1997 vormt een uitbijter in deze reeks; toen bedroegen de investeringen meer dan € 900 miljoen en het tekort bijna € 400 miljoen. De verklaring hiervoor is dat de waterschappen in dat jaar de taak van de zuivering van afvalwater hebben overgenomen van de provincies Friesland en Utrecht en van de gemeente Amsterdam. Daarbij is de overgenomen infrastructuur voor de zuivering van het afvalwater op de balans van de waterschappen gebracht en als investeringsuitgaven verantwoord.
- Sinds 2005 bedragen de bruto-investeringen meer dan € 900 miljoen. Deze nieuwe investeringsimpuls vloeide voort uit het besef dat aan het begin van het vorige decennium ontstond dat er ingrijpende aanpassingen aan de infrastructuur voor het waterbeheer moesten gaan plaatsvinden om adequaat in te spelen op ontwikkelingen zoals zeespiegelstijging, een veranderende neerslagverdeling over het jaar, verstedelijking, bodemdaling, verzilting en aangescherpte (Europese) milieu-eisen. Deze ontwikkelingen hebben er toe geleid dat de waterschappen een kleine tien jaar geleden omvangrijke en kostbare maatregelen zijn gaan treffen om Nederland veilig en bewoonbaar te houden. Deze maatregelen vloeien voort uit de volgende wetgeving en bestuurlijke afspraken:
 - Nationaal Bestuursakkoord Water (NBW; afgesloten in 2003) met als speerpunten versterkingen van regionale waterkeringen, bestrijding van situaties waar wateroverlast kan voorkomen en het versneld baggeren en saneren van waterbodems;
 - NBW-actueel (gesloten in 2007);

- Europese Kaderrichtlijn Water (van kracht sinds december 2009);
- Waterwet en overdracht grondwaterbeheer (effectief sinds december 2009);
- Europese zwemwaterrichtlijn (van kracht sinds 2006).

Op grond van het Bestuursakkoord Water (afgesloten in mei 2011) hebben de waterschappen de financiering van een deel van het

Hoogwaterbeschermingsprogramma (HWBP) en van de muskusrattenbestrijding van het Rijk overgenomen. Het bedrag dat hiermee is gemoeid loopt op van € 100 miljoen in 2011 tot € 200 miljoen vanaf 2015. Dit betekent onder andere dat de waterschappen in 2011 t/m 2013 € 81 miljoen, in 2014 € 131 miljoen en vanaf 2015 € 181 miljoen per jaar extra investeren in waterveiligheid. De bijdragen van het Rijk aan het HWBP gaan met dezelfde bedragen omlaag. Waterschappen moeten in het EMU-saldo ruimte voor deze decentralisatie hebben. Dit is mede te motiveren met het feit dat er bij het Rijk dezelfde bedragen aan EMU-ruimte vrijvallen.

Wat in deze periode ook invloed heeft gehad op de ontwikkeling van het EMU-saldo is het feit dat de waterschappen, mede gestimuleerd door de politiek geuite mening dat zij over (te) veel reserves beschikken, het eigen vermogen afbouwen in de richting van het vanuit het weerstandsvermogen bezien minimaal noodzakelijke niveau.

Dat de veel hogere investeringsuitgaven in deze jaren niet in alle jaren leiden tot een hoger EMU-tekort dan voor 2005 komt doordat CBS correcties toepast op de cijfers uit de jaarrekeningen van de waterschappen. In de jaren 2008 t/m 2011 hebben deze correcties een (soms fors) positief effect op het EMU-saldo (van resp. 40, 113, 592 en 138 miljoen euro in de vier jaren). Hierdoor is er verschillende jaren een groot verschil tussen het EMU-saldo waar de waterschappen op sturen en het saldo dat het CBS uiteindelijk rapporteert. Onderstaande tabel geeft aan wat de bruto-investeringen en het EMU-tekort zouden zijn zonder deze correcties:

	2008	2009	2010	2011
Investeringen in vaste activa met correctie CBS	978	1 030	922	926
Investeringen in vaste activa zonder correctie CBS	1 018	1 143	1 514	1 064
EMU-saldo met correctie CBS (absoluut)	- 420	- 341	- 128	- 123
EMU-saldo zonder correctie CBS (absoluut)	- 460	- 454	- 720	- 261
EMU-saldo met correctie CBS (relatief)	-0,07%	-0,06%	-0,02%	-0,02%
EMU-saldo zonder correctie CBS (relatief)	-0,08%	-0,08%	-0,12%	-0,04%

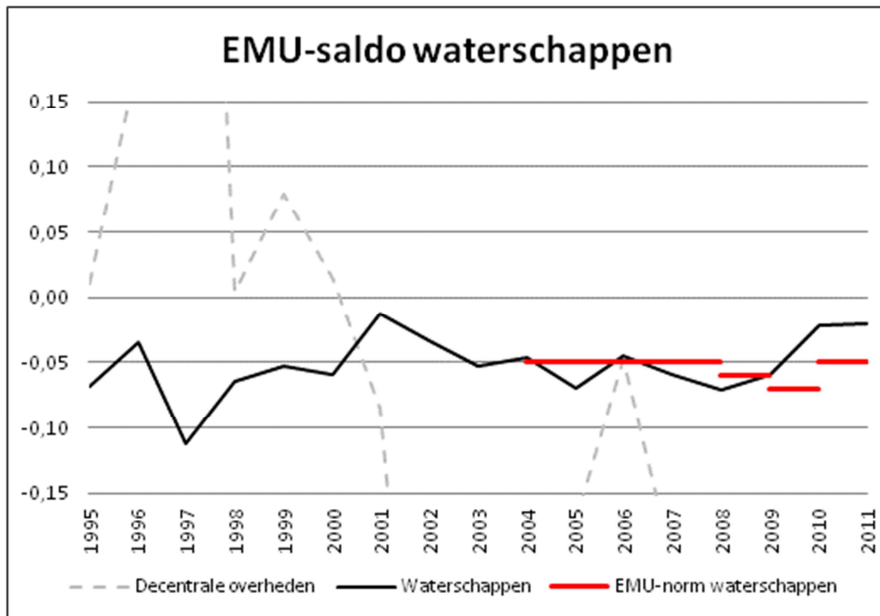
4. Noodzakelijke ruimte in het EMU-tekort in de toekomst

Een belangrijk aspect van de discussie over de toekomstige ruimte in het EMU-saldo van de verschillende overheden is de vraag of er sinds de bestuurlijke afspraken uit de jaren 2003 en 2004 ontwikkelingen zijn geweest die pleiten voor andere aandelen in het EMU-tekort van de verschillende overheden. Bij de beantwoording van deze vraag voor de waterschappen wordt allereerst stilgestaan bij de wijze waarop de discussie in 2004 is verlopen en vervolgens bij de ontwikkelingen die zich sinds 2004 hebben voorgedaan.

In 2003/2004 is het maximale tekort van Nederland van 3,0% BBP allereerst verdeeld op basis van de omvang van de uitgaven van de verschillende overheden. Vervolgens heeft een bijstelling van de aandelen plaatsgevonden op grond van verschillen in begrotingsstelsels en de investeringen die de onderscheiden overheden voorzagen. In de discussie die toen over de aandelen werd gevoerd, hebben de waterschappen aangegeven een ruimte in het tekort van 0,06% nodig te hebben om de afgesproken

investeringen te kunnen uitvoeren. Uiteindelijk is aan de waterschappen een aandeel van 0,05% EMU-tekort 'toebedeeld'.

De eerder gepresenteerde cijfers en onderstaande figuur geven aan dat het EMU-tekort van de waterschappen sinds 2004 op of een fractie onder het maximaal toegestane tekort ligt.



De cijfers in de grafiek betreffen de door het CBS opgeleverde cijfers inclusief de eerder besproken correcties die het CBS op de cijfers van de waterschappen doorvoert. Op basis van deze gegevens was bezien over de gehele periode vanaf 2004 een ruimte van 0,05% BBP voldoende geweest. Wanneer we de correcties van het CBS vanaf 2008 buiten beschouwing laten, was sprake van een gemiddeld tekort van 0,07% BBP. Op de oorzaken van het tekort van de waterschappen is reeds in de vorige paragraaf ingegaan: sinds 2004 zijn de waterschappen invulling gaan geven aan de impuls die in internationale en nationale regels en afspraken werd gevraagd om het waterbeheer adequaat te kunnen laten blijven functioneren.

Met vergelijkbare achtergronden hebben de waterschappen ook in de toekomst ruimte in het EMU-saldo nodig. Na een korte typering volgt hiervan in de paragrafen 4.1 en 4.2 een nadere beschrijving en een cijfermatige invulling.

1. Een aantal factoren met een structureel karakter dan wel waarover in het verleden is besloten, zorgen er voor dat de waterschappen nu en de komende jaren investeringsuitgaven kennen die omvangrijker zijn dan hun afschrijvingen:
 - a. reguliere verschil investeringsuitgaven en afschrijvingen;
 - b. afgesproken investeringsimpulsen;
 - c. decentralisatie HWBP.
2. Mede naar aanleiding van signalen uit de politiek en de maatschappij teren de waterschappen al een groot aantal jaren in op hun reserves. Omdat dit naar verwachting nog enkele jaren doorgaat, moet het toekomstige EMU-aandeel van de waterschappen hiervoor ruimte bieden.

4.1 Ruimte voor investeringsuitgaven

Ad 1a Reguliere verschil investeringsuitgaven en afschrijvingen

Op dit verschil, dat samenhangt met vervanging en renovatie van bestaande infrastructuur, is reeds in de vorige paragraaf ingegaan. Op deze plaats wordt nog een voorbeeld gegeven. De capaciteit van de installaties waarmee de waterschappen het afvalwater van huishoudens en bedrijven zuiveren is in de periode 1975-1985 uitgebreid van 13 miljoen naar 22 miljoen inwonerequivalenten. Deze uitbreidingscapaciteit naderde een paar jaar geleden het einde van zijn technische gebruiksduur, zodat deze momenteel wordt vervangen en gerenoveerd³⁹. Het gaat hier om grote bedragen. Zo gaat Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden vanaf 2013 investeren in de vervanging van de rioolwaterzuiveringsinstallatie van de stad Utrecht. De totale investering kan oplopen tot € 160 miljoen.

Ad 1b Effect afgesproken investeringsimpulsen

Naast het zojuist onder Ad 1a geschetste basisverschil tussen investeringsuitgaven en afschrijvingen, zal er ook in de toekomst bij de waterschappen sprake zijn van een investeringsimpuls. De achtergrond en inhoud hiervan is ook reeds in de vorige paragraaf geschetst. Ook in de toekomst vloeien uit wetgeving en bestuurlijke afspraken, zoals het Nationaal Bestuursakkoord Water-actueel, de Europese Kaderrichtlijn Water, de Waterwet en de Europese zwemwaterrichtlijn, nog omvangrijke en kostbare maatregelen voor de waterschappen voort om Nederland bij veranderingen in onder meer het weer en aangescherpte milieu-eisen veilig en bewoonbaar te houden. De meeste maatregelen in het kader van het NBW-actueel kennen een horizon tot 2015 (soms uitloop naar 2020; met name versterking van regionale waterkeringen) en de maatregelen voor de Kaderrichtlijn Water kennen een looptijd tot 2027.

Ad 1c Decentralisatie HWBP

Op grond van het Bestuursakkoord Water gaan de waterschappen in 2011 t/m 2013 € 81 miljoen, in 2014 € 131 miljoen en vanaf 2015 € 181 miljoen per jaar extra investeren in waterveiligheid via het Hoogwaterbeschermingsprogramma (HWBP). De bijdragen van het Rijk aan het HWBP gaan met dezelfde bedragen omlaag. Waterschappen moeten in het EMU-saldo ruimte voor deze decentralisatie hebben. Dit is mede te motiveren met het feit dat er bij het Rijk dezelfde bedragen aan EMU-ruimte vrijvallen.

Kwantificeren van de ruimte in het EMU-saldo

Alle drie factoren die zojuist zijn beschreven, zorgen via een verschil tussen de investeringsuitgaven en afschrijvingen in hetzelfde jaar voor een EMU-tekort van de waterschappen. Het is lastig een exact onderscheid te maken tussen de investeringsuitgaven en afschrijvingen die uit iedere factor afzonderlijk voortvloeien. Dat geldt met name voor de twee eerste factoren. Als bijvoorbeeld een zuiveringsinstallatie ingrijpend moet worden gerenoveerd, wordt deze veelal direct geschikt gemaakt om ook te voldoen aan de meest recente Europese milieuregels ('werk maken met werk'). Met deze achtergrond wordt in het vervolg voor de drie factoren tegelijk aangegeven welke ruimte hiervoor de komende jaren in het EMU-saldo nodig is.

³⁹ In dit specifieke voorbeeld geldt ook nog dat de installaties in de genoemde periode voor een deel met Rijkssubsidie zijn gebouwd c.q. uitgebreid (op grond van de 'Uitkeringsregeling bestrijding verontreiniging rijkswateren; UKR'). Deze regeling is echter een aantal jaren geleden beëindigd, zodat de investeringen van na die tijd volledig door de waterschappen zelf moesten worden gefinancierd. Ook dit effect leidt tot een negatieve bijdrage aan het EMU-saldo, omdat de netto-investeringen die ten laste van de waterschapsbegrotingen komen ook door het wegvallen van de subsidie hoger zijn dan in het verleden.

De meest betrouwbare informatie hiervoor komt uiteraard van de waterschappen zelf. In april 2012 hebben de waterschappen de opbouw van het verwachte EMU-saldo voor de jaren 2012 (bijgestelde raming) t/m 2015 aangeleverd. In de bijlage is aangegeven hoe met de cijfers van de waterschappen is omgegaan om tot een betrouwbare raming te komen van de noodzakelijke ruimte in het EMU-tekort voor de waterschappen.

Uit de cijfers uit de bijlage volgt de volgende raming van de benodigde ruimte in het EMU-saldo voor het verschil tussen investeringsuitgaven en afschrijvingen:

bedragen x € 1 mln.	2012	2013	2014	2015
Bijdrage EMU-saldo a.g.v. effect investeringen > afschrijvingen				
-/- netto-investeringsuitgaven	-784	-876	-918	-989
-/- effect wegvallen subsidies/cofinanciering derden	0	-50	-50	-50
+ afschrijvingen	505	521	544	569

Zoals in de bijlage wordt aangegeven, is in deze cijfers rekening gehouden met het feit dat de waterschappen de afgelopen jaren niet alle geplande investeringsuitgaven hebben gerealiseerd. Op de door de waterschappen aangeleverde investeringsuitgaven is een bepaald realisatiepercentage toegepast.

4.2 Ruimte voor de inzet van reserves

Net zoals iedere organisatie heeft ook een waterschap een buffer nodig om onverwachte tegenvallers te kunnen opvangen, de algemene reserve. Als deze vaste buffer in een bepaald jaar wordt aangesproken, moet deze in de jaren daarna weer zo snel mogelijk worden aangevuld tot het bestuurlijk afgesproken niveau. Over een meerjarige periode bezien wordt de reserve ofwel niet gebruikt dan wel houden onttrekkingen en toevoegingen elkaar in evenwicht.

Dat evenwicht geldt in de regel ook voor bestemmingsreserves die voor specifieke doeleinden worden gevormd; bij de waterschappen vrijwel altijd om een gelijkmatige ontwikkeling van de belastingen mogelijk te maken.

Bij de waterschappen is al vrij lang geen sprake van deze evenwichtsituatie. Mede gestimuleerd door de politiek en maatschappelijk geuite mening dat waterschappen over (te) veel reserves beschikken, bouwen de waterschappen het eigen vermogen al een groot aantal jaren af richting het vanuit het weerstandsvermogen bezien minimaal noodzakelijke niveau en datgene wat nodig is voor een gelijkmatige ontwikkeling van de belastingen. Dit traject zal ook nog enkele jaren doorlopen. Inzet van reserves is goed voor de belastingbetalende huishoudens en bedrijven, maar levert een negatieve bijdrage aan het EMU-tekort van de waterschappen. Gelet op de politiek-maatschappelijke wenselijkheid van deze inzet en het feit dat het ook in het kader van houdbare overheidsfinanciën niet is uit te leggen dat beperkingen in die vorm van financiering worden aangebracht, moet het EMU-aandeel van de waterschappen hiervoor ruimte bieden.

Kwantificeren van de ruimte in het EMU-saldo

Op grond van de van de waterschappen ontvangen informatie die in de bijlage is opgenomen, kan onderstaande cijferreeks van de netto-inzet van reserves worden opgesteld:

bedragen x € 1 mln.	2012	2013	2014	2015
Bijdrage EMU-saldo a.g.v. inzet reserves	-139	-80	-61	-57

5 Conclusies

Op grond van het voorgaande kan het volgende totaaloverzicht worden gemaakt van de benodigde ruimte in EMU-tekort voor de waterschappen.

bedragen x € 1 mln.	2012	2013	2014	2015
Bijdrage EMU-saldo a.g.v. effect investeringen > afschrijvingen				
-/- netto-investeringsuitgaven	-784	-876	-928	-989
-/- effect wegvallen subsidies/cofinanciering derden	0	-50	-50	-50
+ afschrijvingen	505	521	544	569
Bijdrage EMU-saldo a.g.v. inzet reserves	-139	-80	-61	-57
Benodigde ruimte in EMU-saldo, absoluut	-418	-484	-496	-528
als % van het BBP	-0,07%	-0,08%	-0,08%	-0,08%

Met het voorgaande is aangegeven dat de waterschappen in de periode 2013-2015 ruimte in het EMU-tekort met een omvang van 0,08% BBP⁴⁰ nodig hebben om het waterbeheer in onze Delta aan wettelijke eisen en internationale en nationale afspraken te laten blijven voldoen. In het perspectief van de huidige ruimte van 0,05%, de omvangrijke investeringen die moeten plaatsvinden en de van het Rijk overgenomen investeringen in het Hoogwaterschermingsprogramma van € 81 mln in 2013, € 131 mln in 2014 en € 181 mln. per jaar vanaf 2015 is dit een reëel aandeel.

Het gaat hier om een voorzichtige raming van de benodigde ruimte. Naast reeds beschreven en gekwantificeerde investeringsimpulsen die voortvloeien uit vastgelegd beleid en regelgeving, spelen momenteel enkele ontwikkelingen waaruit in de toekomst kan voortvloeien dat de waterschappen worden verzocht nieuwe investeringen uit te voeren. Het gaat met name om het volgende:

- Het Onderhandelingsakkoord natuur van Rijk en provincies spreekt ook over het treffen van hydrologische maatregelen in het kader van de Programmatische Aanpak Stikstof.
- Op grond van het regeerakkoord is een omvangrijke bezuiniging doorgevoerd op het budget voor maatregelen in Rijkswateren ter uitvoering van de Europese Kaderrichtlijn Water. In de Tweede Kamer heeft de Staatssecretaris van I&M aangegeven dat de waterschappen er met maatregelen voor kunnen zorgen dat Nederland zijn verplichtingen alsnog kan nakomen. De gesprekken hierover

40 Bij de berekening van het aandeel in het BBP is er vanuit gegaan dat dit BBP zich ontwikkelt conform de raming van het CPB uit het voorjaar van 2012 (inclusief inflatie en uitgedrukt in het prijspeil van het betreffende jaar:

2012: € 609 mld

2014: € 649 mld

2013: € 627 mld

2015: € 673 mld

moeten nog worden gevoerd, maar kunnen leiden tot aanvullende investeringen door de waterschappen.

- Hormonen en ontstekingsremmers worden als medicijn of anticonceptiemiddel geslikt en komen via urine in het afvalwater terecht. De Europese Commissie bereidt een voorstel op grond waarvan de waterschappen verplicht zouden kunnen worden om verschillende van deze stoffen uit het afvalwater te verwijderen. Hierdoor moeten er dure aanpassingen aan de afvalwaterzuiveringsinstallaties van de waterschappen plaatsvinden.

Mocht het aandeel van de waterschappen in het EMU-tekort naar beneden worden bijgesteld, dan geeft deze notitie aan dat de bestuurlijke afspraken en regelgeving waarin de aanpassingen van het waterbeheer zijn vastgelegd niet kunnen worden ingevuld. Over de gevolgen daarvan en mogelijke oplossingen zal bestuurlijk overleg moeten worden gevoerd.

De ontwikkelingen en cijfers geven eveneens aan dat het voor de waterschappen niet mogelijk is binnen afzienbare termijn naar een evenwichtsituatie in EMU-termen te bewegen.

Het EMU-saldo in de periode 2012 t/m 2015 volgens de begrotingen van de waterschappen

De waterschappen zijn gevraagd de opbouw van het verwachte EMU-saldo voor de jaren 2012 (bijgestelde raming) t/m 2015 aan te leveren. Op twee na hebben alle waterschappen deze informatie volledig aangeleverd. De twee waterschappen, een klein en een middelgroot waterschap, hebben geen ramingen voor 2014 en 2015 aangeleverd. Voor deze waterschappen zijn de gemiddelde bedragen van de jaren 2012 en 2013 als bedragen voor 2014 en 2015 ingevuld.

Ook geldt dat vrij veel waterschappen hun bruto-investeringsbedragen en subsidie-ontvangsten niet afzonderlijk hebben aangeleverd, maar netto-investeringsuitgaven hebben opgegeven. Vandaar dat in de tabel waarin de cijfers van de waterschappen worden gepresenteerd alleen netto-investeringsuitgaven zijn opgenomen.

Nu duidelijk is dat de gemeenschappelijke regelingen waarin de waterschappen participeren meetellen in de EMU-prestaties van de waterschappen, is het nuttig ook Waterschapsbedrijf Limburg in de cijfers mee te nemen. Van de GR's lijkt dit de organisatie die de grootste bijdrage aan het EMU-saldo van de waterschappen kan leveren, omdat zij investeringen in installaties voor de zuivering van afvalwater uitvoert.

De door de waterschappen aangeleverde basiscijfers, inclusief die van Waterschapsbedrijf Limburg, geven het volgende beeld.

		2012	2013	2014	2015
1	EMU-exploitatiesaldo (saldo voor toevoeging/onttrekking aan reserves)	-137	-77	-59	-55
2	Invloed investeringen				
	-/- netto-investeringsuitgaven (bruto -/- subsidies)	901	973	1.009	801
	+ afschrijvingen	505	521	544	569
3	Invloed voorzieningen				
	+ toevoegingen aan voorzieningen t.l.v. exploitatie	55	53	56	61
	-/- onttrekkingen aan voorzieningen t.b.v. exploitatie	3	2	2	2
	-/- betalingen rechtstreeks uit voorzieningen	83	78	62	54
	+ eventuele externe veermeerderingen van voorzieningen	1	1	1	1
4	Invloed reserves				
	-/- eventuele betalingen rechtstreeks uit reserves	2	3	2	2
	+ eventuele externe vermeerderingen van reserves	0	0	0	0
5	Deelnemingen en aandelen				
	+ boekverlies	0	0	0	0
	-/- boekwinst	0	0	0	0
6	EMU-saldo volgens begroting	-565	-558	-534	-284

Analyse en realistische raming

Reserves

Het exploitatiesaldo laat zien dat het grote interen op reserves na 2012 voorbij lijkt (er wordt een minder groot exploitatietekort geraamd dat uit de reserves wordt gedekt), maar ook dat in deze periode nog steeds substantiële bedragen vanuit het eigen vermogen worden ingezet.

Netto-investeringsuitgaven

De investeringen in de jaren 2012 t/m 2014 lopen jaarlijks op, maar in 2015 lijkt sprake van een structureel lager saldo. Navraag bij de waterschappen heeft echter geleerd dat in werkelijkheid geen sprake zal zijn van een lager bedrag, maar dat het investeringsvolume voor dat jaar nog onvoldoende bekend is en daardoor voor een lager bedrag is aangeleverd. De waterschappen die zijn benaderd, verwachten voor de periode 2015 t/m 2020 een gelijk investeringsvolume per jaar. Op grond van de reacties van de waterschappen wordt voor 2015-2020 een netto-investeringsvolume van € 1.075 miljoen per jaar verwacht. In dit bedrag zijn de bijdragen aan het HWBP ter grootte van € 181 mln (prijspeil 2011) opgenomen. In 2015 wordt dit laatste bedrag overigens geïndexeerd en zal dit fors hoger zijn.

Het netto-investeringsvolume moet nog op twee punten worden gecorrigeerd om te kunnen dienen als onderbouwing van de ruimte in het EMU-saldo die de waterschappen nodig hebben:

1. het achterblijven van de realisatie van de netto-investeringsuitgaven bij ramingen;
2. mindere beschikbaarheid van subsidies en andere vormen van cofinanciering.

Ad 1

In de afgelopen jaren is gebleken dat de gerealiseerde investeringsuitgaven achterblijven bij de geraamde uitgaven. In 2009 was de realisatiegraad 73%, in 2010 74% en in 2011 83%. Deze verbetering is bereikt doordat de waterschappen sinds enkele jaren veel aandacht besteden aan de verbetering van de projectrealisatie. De verbeterprogramma's die daarvoor lopen worden voortgezet en zullen ook de komende jaren effect hebben. Daarom is voor de jaren 2012 t/m 2015 uitgegaan van de volgende realisatiepercentages: 2012 87%, 2013 90%, 2014 92% en 2015 92% ('wet van de afnemende meeropbrengst').

Ad 2

Als gevolg van bezuinigingen op de Rijksbegroting en bij collega-overheden vervalt bij verschillende investeringen van waterschappen de cofinanciering en/of de subsidiëring. Omdat de regelgeving en bestuurlijke afspraken over datgene waaraan het waterbeheer moet voldoen gelijk blijven, moeten de waterschappen een groter aandeel zelf gaan financieren. Dit leidt tot hogere netto-investeringen voor de waterschappen, met als gevolg een groter EMU-tekort.

Bij de raming van het bedrag is gebruik gemaakt van de verhouding tussen bruto-investeringsuitgaven en ontvangen investeringssubsidies in de jaren 2009, 2010 en 2011:

Bedragen * € 1 mln	2009	2010	2011
Bruto-investeringsuitgaven	952	1014	972
Investeringsubsidies	313	313	299

De investeringssubsidies bedroegen dus steeds ca. € 300 miljoen. De waterschappen schatten in dat zij door het wegvallen van een deel van dit bedrag met ingang van 2013 zelf jaarlijks ca. € 50 miljoen extra moeten investeren om afgesproken 'wateropgaven' te realiseren.

Voorzieningen

Om na te gaan of er in de periode 2012-2015 sprake is van een significante invloed van voorzieningen, is het volgende overzicht gemaakt:

Bedragen * € 1 mln	2012	2013	2014	2015
Netto-bijdrage voorzieningen aan EMU-saldo	-30	-26	-7	6

In 2012 en 2013 is er nog sprake van enige invloed op het saldo, maar in 2014 en 2015 lijkt sprake te zijn van het normale patroon waarin onttrekkingen en toevoegingen min of meer in evenwicht zijn⁴¹.

Het voorgaande leidt tot de volgende, realistische raming van het EMU-saldo zoals dat in de toekomst uit de begrotingen van de waterschappen kan gaan blijken.

1	EMU-exploitatiesaldo (saldo voor toevoeging/onttrekking aan reserves)	-137	-77	-59	-55
2	Invoed investeringen (realisatiegraad)	87%	90%	92%	92%
	-/- netto-investeringsuitgaven (bruto -/- subsidies)	784	876	928	989
	-/- effect wegvallen subsidies/cofinanciering derden	0	50	50	50
	+ afschrijvingen	505	521	544	569
3	Invoed voorzieningen				
	+ toevoegingen aan voorzieningen t.l.v. exploitatie	55	53	56	61
	-/- onttrekkingen aan voorzieningen t.b.v. exploitatie	3	2	2	2
	-/- betalingen rechtstreeks uit voorzieningen	83	78	62	54
	+ eventuele externe vermeerderingen van voorzieningen	1	1	1	1
4	Invoed reserves				
	-/- eventuele betalingen rechtstreeks uit reserves	2	3	2	2
	+ eventuele externe vermeerderingen van reserves	0	0	0	0
5	Deelnemingen en aandelen				
	+ boekverlies	0	0	0	0
	-/- boekwinst	0	0	0	0
6	EMU-saldo volgens begroting	-448	-510	-503	-522
	als % BBP	-0,07%	-0,08%	-0,08%	-0,08%

Op grond hiervan is het volgende overzicht opgesteld van de ruimte die de waterschappen minimaal in het EMU-saldo nodig hebben.

41 Vanwege dit effect in 2014 en 2015 wordt de inzet van voorzieningen later in deze notitie uiteindelijk buiten de berekening van de benodigde ruimte in het EMU-saldo gehouden.

bedragen x € 1 mln.	2012	2013	2014	2015
Bijdrage EMU-saldo a.g.v. effect investeringen > afschrijvingen				
-/- netto-investeringsuitgaven	-784	-876	-928	-989
-/- effect wegvallen subsidies/cofinanciering derden	0	-50	-50	-50
+ afschrijvingen	505	521	544	569
Bijdrage EMU-saldo a.g.v. inzet reserves	-139	-80	-61	-57
Benodigde ruimte in EMU-saldo, absoluut	-418	-484	-496	-528
als % van het BBP	-0,07%	-0,08%	-0,08%	-0,08%