



Ministerie van Financiën

EMU-SALDO DECENTRALE OVERHEDEN

Inhoudsopgave

1. HOUBBARE OVERHEIDSFINANCIËN	3
1.1 WAT ZIJN DE EUROPESE REGELS?.....	3
1.2 WETTELIJKE VERANKERING EUROPESE REGELS: WET HOUBBARE OVERHEIDSFINANCIËN	4
2. EMU-SALDO	9
2.1 DE BASIS: EUROPEES STELSEL VAN REKENINGEN (ESR) EN NATIONALE REKENINGEN.....	9
2.2 WAT IS HET EMU-SALDO?	9
2.3 VERSCHILLEN IN SYSTEMATIEK	12
2.4 VAN EXPLOITATIESALDO NAAR EMU-SALDO: CORRECTIES DOOR HET CBS	15
3. BEHEERSING EMU-SALDO	17
3.1 RAMING EN MONITORING EMU-SALDO.....	17
3.2 EMU-ENQUÊTE	17
3.3 INFORMATIE VOOR DERDEN (IV3).....	18
3.4 BETERE BEHEERSING VAN HET EMU-SALDO.....	19
4. CASUÏSTIEK.....	22
4.1 PUBLIEK PRIVATE SAMENWERKING	22
4.2 REVOLVERENDE FONDSEN	23
4.3 FINANCIËLE STROMEN NAAR GEMEENSCHAPPELIJKE REGELINGEN	25

1. HOUBBARE OVERHEIDSFINANCIËN

1.1 Wat zijn de Europese regels?

In Europa zijn regels afgesproken op het gebied van de overheidsfinanciën. Deze Europese begrotingsregels zijn grotendeels vastgelegd in het Stabiliteits- en Groeipact (SGP).

Box 1.1 Belangrijkste uitgangspunten van het Stabiliteits- en Groeipact

1. Het EMU-saldo: het begrotingstekort mag niet groter zijn dan 3 procent van het bruto binnenlands product¹ (bbp).
2. De EMU-schuld: de overheidsschuld moet lager zijn dan 60 procent bbp of in voldoende mate afnemen².
3. Het structurele EMU-saldo: elk land heeft een *Medium-Term Objective* (MTO). Dit is een landenspecifiek structureel saldo (het saldo na correctie voor de conjunctuur) dat op de middellange termijn gerealiseerd moet worden. Voor Nederland is dit thans een structureel begrotingstekort van maximaal 0,5 procent bbp.

Wanneer een land niet voldoet aan de MTO, moet het structurele saldo gemiddeld met een half procentpunt per jaar dichterbij de opgelegde doelstelling komen. Uitzondering hierop zijn landen die zich in een zogenoemde buitensporigtekortprocedure bevinden. Voor deze landen geldt eerst nog aanvullende regelgeving.

Naar aanleiding van de schulden crisis en om toe te werken naar houdbare overheidsfinanciën zijn de Europese regels aangescherpt. Om hier invulling aan te geven zijn sinds 2010 diverse afspraken gemaakt, waaronder het “six pack” (wetgevende maatregelen die onder meer de afspraken van het Stabiliteits- en Groeipact aanscherpen en de naleving ervan bevorderen). Eén van de consequenties van de wijzigingen in de Europese begrotingsregels is, dat het makkelijker is geworden om (financiële) sancties op te leggen aan landen die zich niet aan deze regels houden. Andere voorbeelden van nieuw gemaakte afspraken zijn de toegenomen toezichtsmogelijkheden vanuit de Europese Commissie op het concept van de nationale begrotingen van eurolanden en de verscherpte eisen aan nationale begrotingsraamwerken. Bovendien heeft het bereiken van de MTO op de middellange termijn meer nadruk gekregen in de Europese begrotingsregels.

¹ Bbp: productie (toegevoegde waarde) die binnen een land gedurende een bepaalde periode tot stand komt.

² Dit betekent dat lidstaten het verschil tussen het feitelijke schuldniveau en de 60-procentgrens uit het EU-verdrag af moeten bouwen met gemiddeld 1/20e deel per jaar over een periode van drie opeenvolgende jaren.

De Europese regels zijn van toepassing op de gehele collectieve sector, en daar maken de decentrale overheden onderdeel van uit. Het Rijk en de decentrale overheden hebben een gezamenlijke verantwoordelijkheid voor het voldoen aan de Europese begrotingseisen uit het aangescherpte Stabiliteits- en Groeipact.

Zie voor meer informatie over de gewijzigde Europese begrotingsregels: <http://bit.ly/10Rapev>.

1.2 Wettelijke verankering Europese regels: Wet Houdbare overheidsfinanciën

De Europese regeringsleiders hebben afgesproken de eisen uit het Stabiliteits- en Groeipact te verankeren in nationale wetgeving, zodanig dat alle lagen van de overheid gebonden zijn aan de doelstellingen uit het Stabiliteits- en Groeipact. De achtergrond van deze afspraak is dat door het ontbreken van begrotingsdiscipline in een aantal landen in de eurozone - ook in goede economische tijden- serieuze risico's voor de economische groei en de financiële stabiliteit in de eurozone zijn opgetreden. De wettelijke verankering van de Europese begrotingseisen werkt disciplinerend en laat zien dat lidstaten overtuigd zijn van de noodzaak om de economische en monetaire unie op orde te brengen en houden. In Nederland gebeurt dat door middel van de Wet Houdbare overheidsfinanciën (Wet Hof). De belangrijkste uitgangspunten en randvoorwaarden van het budgettaire beleid van het Rijk – het trendmatig begrotingsbeleid – zijn, naar aanleiding van een verzoek van de Tweede Kamer, eveneens onderdeel van het wetsvoorstel (de motie van de leden Harbers en Blanksma-van den Heuvel; Kamerstukken II, 2010/11, 32.565, nr. 4). De Wet Hof biedt extra waarborgen en zekerheden om de overheidsfinanciën op een houdbaar pad te houden. Daarnaast vergroot degelijk begrotingsbeleid het vertrouwen van burgers, bedrijven en financiële markten in de houdbaarheid van de overheidsfinanciën. Dit levert een positieve bijdrage aan de overheidsbegroting en het bedrijfsleven via lagere rentebetalingen. Naar verwachting treedt de Wet Hof op 1 januari 2014 in werking.

Procedure voor het vaststellen van de EMU-norm voor decentrale overheden

Volgens de Europese begrotingseisen moet het structurele overheidssaldo van Nederland, oftewel het structurele EMU-saldo³, bewegen richting de middellange termijn doelstelling (voor Nederland een structureel EMU-saldo van minimaal -0,5 procent bbb) zodra het tekort weer maximaal 3 procent

³ Met structurele EMU-saldo wordt bedoeld het EMU-saldo gecorrigeerd voor het effect van de conjunctuur. Op deze manier wordt een zo goed mogelijk beeld verkregen van de daadwerkelijke, structurele situatie van de overheidsfinanciën, geschoond voor het effect van de conjunctuur.

bedraagt. De grens voor het feitelijke maximaal toegestane EMU-tekort blijft 3 procent bbp en de overheidsschuld mag niet hoger zijn dan 60 procent bbp. Het EMU-saldo bevat de inkomsten en uitgaven van de gehele Nederlandse overheid en beheersing hiervan is daarmee ook een verantwoordelijkheid van alle lagen van de overheid. De Wet Hof bevat daarom de bepaling dat het Rijk en de decentrale overheden een gezamenlijke en gelijkwaardige inspanningsplicht hebben om de Europese begrotingseisen te respecteren. Er is in de Wet Hof geen norm als percentage van het bbp opgenomen voor het structurele EMU-saldo, dat Nederland op lange termijn dient te bereiken. Dit komt doordat de MTO periodiek wordt herzien aan de hand van de meest recente data over de stand van de overheidsfinanciën, totale vergrijzingslasten en potentiële groeiverwachtingen. In de wet staat evenmin, kwalitatief dan wel kwantitatief, dat de decentrale overheden een begrotingsevenwicht in EMU-termen moeten realiseren. De wet kent dus enige flexibiliteit om hier bij legitieme redenen van af te wijken.

De Wet Hof bevat procedurebepalingen over de wijze waarop invulling wordt gegeven aan de gelijkwaardige inspanningsplicht van de decentrale overheden. De gelijkwaardige inspanning, in termen van een macronorm voor het EMU-saldo van de decentrale overheden gezamenlijk, wordt aan het begin van een kabinetsperiode na bestuurlijk overleg voor de duur van die kabinetsperiode vastgesteld. Daarmee is de verdeling van de aanpassingslast (ofwel het terugbrengen van het tekort) naar begrotingsevenwicht een politiek-bestuurlijke keuze.

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 bbp in 2009 en -0,7 procent bbp in 2010. Vanaf 2011 geldt de oorspronkelijke norm van -0,5 procent bbp weer.

In het Bestuurlijk overleg van 18 januari 2013 is een Financieel Akkoord bereikt tussen het Rijk en de decentrale overheden (<http://bit.ly/13WrXea>). In dit akkoord zijn voor de ontwikkeling van het EMU-saldo van de decentrale overheden zowel een ambitie als een tekortnorm vastgesteld voor de jaren 2014 t/m 2017 (zie tabel 1.1).

De ambitie voor het EMU-saldo komt overeen met de in november 2012 door het CPB geraamde ontwikkeling van het EMU-saldo van de decentrale overheden. Volgens de doorrekeningen van het CPB wordt het tekort geleidelijk teruggebracht van 0,5 procent bbp in 2013, naar 0,2 procent bbp in 2017.

Om de decentrale overheden iets meer ruimte te bieden, is de daadwerkelijke norm voor het maximale tekort iets ruimer gesteld dan de ambitie. De tekortnorm is voor de jaren 2014 en 2015 gesteld op maximaal 0,5 procent bbp conform de huidige norm. In 2016 en 2017 is de tekortnorm respectievelijk 0,4 procent bbp en 0,3 procent bbp. Het is aan VNG, IPO en UvW om deze ruimte te verdelen over de gemeenten, provincies en waterschappen. In 2015 volgt een evaluatie, aan de hand waarvan wordt bezien of de beoogde norm voor de jaren 2016 en 2017 verantwoord en mogelijk is. In de tabel hieronder zijn de ambitie en de tekortnorm meerjarig weergegeven.

Tabel 1.1 Ontwikkeling EMU-saldo decentrale overheden (in procenten bbp)					
	2013	2014	2015	2016	2017
Ambitie	-0,5	-0,3	-0,3	-0,2	-0,2
Tekortnorm	-0,5	-0,5	-0,5	-0,4*	-0,3*

*) Eind 2015 wordt in bestuurlijk overleg bezien of op basis van de dan beschikbare realisaties de geprojecteerde daling in 2016 en 2017 verantwoord en mogelijk is.

Wat betreft de wijze van normeren van het EMU-saldo kent de Wet Hof grote overeenkomsten met de bestaande praktijk. Er blijft sprake van een macronorm voor het EMU-saldo de decentrale overheden gezamenlijk, die niet onderverdeeld wordt in een (micro)norm per individuele overheid. Wel is er sprake van een referentiewaarde per individuele overheid.

De koepelorganisaties hebben aangegeven dat de idee van een macronorm in hun ogen voldoende borgt dat de decentrale overheden hun gezamenlijke verantwoordelijkheid voor de naleving ervan serieus nemen. Om de ontwikkeling van het EMU-saldo van de decentrale overheden te monitoren en te beheersen, is in samenspraak met de koepels voor 2013 een beheersmodel ontwikkeld (PM Link naar Beheersmodel).

Box 1.2 Macronorm, micronorm en referentiewaarde

Macronorm Een norm voor het EMU-saldo van decentrale overheden *gezamenlijk*. Deze norm wordt vastgesteld in bestuurlijk overleg, aan het begin van een kabinetsperiode voor de duur van die periode.

<i>Micronorm</i>	Een norm voor het EMU-saldo voor <i>individuele</i> overheden waarop zij afgerekend kunnen worden. Omdat deze vorm van normering te strikt is en geen ruimte geeft voor investeringen is besloten hier niet op over te gaan.
<i>Referentiewaarde</i>	Een doorvertaling van de macronorm naar het individueel niveau van gemeenten, waterschappen en provincies op basis van de begrotingstotalen van deze individuele gemeenten, provincies en waterschappen. Deze waarden zijn voornamelijk bedoeld om individuele decentrale overheden een richtsnoer te geven voor het toegestane tekort op individueel decentraal niveau. Het is waarschijnlijk dat het EMU-saldo van een individuele overheid meerjarig rondom deze waarde schommelt (zowel positief als negatief). Zolang de macronorm niet meerjarig overschreden wordt, zijn deze waarden vooral van belang voor de individuele overheid als referentie.

Procedure bij een overschrijding van de macronorm

Een verschil met de huidige situatie is dat in de Wet Hof is opgenomen dat decentrale overheden een sanctie opgelegd kunnen krijgen, ook als Nederland als geheel uit hoofde van de afspraken uit het Stabiliteits- en Groeipact geen financiële sanctie opgelegd zou krijgen door de Europese Raad. De achtergrond van het sanctie-instrumentarium van de Wet Hof is gelegen in de eindverantwoordelijkheid van de minister van Financiën voor de financiën van alle overheden in Nederland. Bestaande wetgeving biedt geen instrumenten ter beheersing van het EMU-saldo van de decentrale overheden. Het instrumentarium in de Wet Hof, bestuurlijk overleg met als laatste redmiddel een sanctie-instrument, biedt de minister van Financiën een instrument om zijn verantwoordelijkheid in te vullen. Dit kan een bijdrage leveren aan het voorkomen van een financiële sanctie voor Nederland (als geheel) uit hoofde van de afspraken uit het Stabiliteits- en Groeipact. Het sanctie-instrument is bedoeld als een ultimatum remedium. Dat wil zeggen dat bij overschrijding van de macronorm door decentrale overheden allereerst via bestuurlijk overleg wordt bezien of sprake is van een incidentele of structurele overschrijding. Een incidentele overschrijding kan bijvoorbeeld veroorzaakt worden door een samenloop van een aantal grote investeringen van een aantal decentrale overheden. Een dergelijke overschrijding is geen reden om nadere maatregelen te treffen. Mocht sprake zijn van een (dreigende) structurele overschrijding van de vastgestelde norm voor het EMU-saldo, dan is er in bestuurlijk overleg ruimte voor afspraken over een collectief verbeterpad van de decentrale overheden. Als bestuurlijk overleg onvoldoende resultaat oplevert, bestaat de mogelijkheid een sanctie op te leggen aan de decentrale overheden. In eerste instantie heeft de sanctie de vorm van een aan te houden depot. Wanneer ook na het opleggen van de sanctie geen verbetering waarneembaar is, wordt het depot omgezet in een boete. Als wel verbetering optreedt, valt het depot weer vrij.

In het Financieel Akkoord met de decentrale overheden is afgesproken deze kabinetsperiode geen sancties op te leggen bij een overschrijding van de tekortnorm, zonder dat sprake is van een Europese sanctie. Deze kabinetsperiode wordt gezien als een proefperiode, waarin ervaring wordt opgedaan met de procedurebepalingen die in de Wet Hof zijn opgenomen.

Box 1.3 Veelgestelde vragen over Wet Hof

Wordt het onmogelijk om investeringen te doen en te sparen voor investeringen?

De Wet Hof maakt investeren en sparen voor investeringen niet onmogelijk. Dit zou het geval zijn geweest wanneer in de Wet Hof sprake zou zijn van micronormering: een norm voor het EMU-saldo per individuele decentrale overheid. De wijze van normering van de Wet Hof is gelijk aan de bestaande afgesproken wijze van normering: de Wet Hof normeert het EMU-saldo van de decentrale overheden alleen op macroniveau en maakt daarmee investeringen en het sparen voor investeringen niet onmogelijk.

Is in de Wet Hof vastgelegd wat de norm voor decentrale overheden is en wanneer zij in evenwicht moeten zijn met hun EMU-saldo?

De Wet Hof schrijft niet voor wat de norm is en dus ook niet of en wanneer de decentrale overheden in evenwicht moeten komen met hun EMU-saldo. In de Wet Hof zijn procedurebepalingen opgenomen om de gelijkwaardige inspanning van de decentrale overheden in de Europese begrotingsdoelstellingen vast te stellen. De feitelijke norm wordt vastgesteld na bestuurlijk overleg met de decentrale overheden.

Is het met de begrotingssystematiek van decentrale overheden wel mogelijk in evenwicht te komen met het EMU-saldo?

Het klopt dat decentrale overheden een andere begrotingssystematiek hanteren dan die waarop het EMU-saldo gebaseerd is. Maar dat betekent niet dat zij niet in evenwicht kunnen komen met hun EMU-saldo. In het verleden hebben decentrale overheden zelfs laten zien dat ze gezamenlijk goed in staat zijn met het EMU-saldo binnen de afgesproken ruimte te blijven

Als de macronorm voor het EMU-saldo overschreden wordt, volgt dan automatisch een sanctie voor de decentrale overheden?

Nee, er volgt niet automatisch een sanctie. Het sanctie-instrument is bedoeld als ultimum remedium, als laatste redmiddel. In de Wet Hof is opgenomen dat er een sanctie kan volgen als de macronorm structureel overschreden wordt. Of deze sanctie er komt hangt af van de uitkomsten van bestuurlijk overleg: is er of komt er meerjarig zicht op het voldoen aan de macronorm voor het EMU-saldo, dan is er geen reden een sanctie op te leggen.

Hoe verhoudt Wet Hof zich tot schatkistbankieren?

In het Financieel Akkoord zijn er onder andere afspraken gemaakt over verplicht schatkistbankieren voor decentrale overheden. Dit maakt echter geen onderdeel uit van de Wet Hof. Over schatkistbankieren is meer te lezen op <http://bit.ly/JFiCdd>.

2. EMU-SALDO

2.1 De basis: Europees Stelsel van Rekeningen (ESR) en nationale rekeningen

Het EMU-saldo wordt berekend op basis van cijfers van de nationale rekeningen. Het systeem van nationale rekeningen (NR) geeft een kwantitatieve beschrijving van de economische processen binnen een land en de economische relaties met het buitenland. Belangrijke economische indicatoren hierbij zijn het bbp, het nationaal inkomen en het vorderingensaldo van de overheid (= EMU-saldo). De begrippen en classificaties van de nationale rekeningen zijn wereldwijd gestandaardiseerd en vastgelegd in internationale voorschriften: System of National Accounts (SNA) 1993 en Europees Stelsel van Rekeningen (ESR) 1995.

Bij de nationale rekeningen gaat het niet om bedrijfseconomische kosten, maar om transacties met derden. Interne verrekeningen worden dus buiten beschouwing gelaten (dus ook geen dotaties en onttrekkingen aan voorzieningen en reserves). Andere kenmerken van deze nationale rekeningen zijn strikt afgebakende definities en waardering tegen marktprijzen. De meest recente versie van de ESR is te vinden via: <http://bit.ly/115RDp7>.

2.2 Wat is het EMU-saldo?

Het EMU-saldo geeft weer wat het saldo van de inkomsten en uitgaven van de gehele sector overheid in een bepaalde periode is, zowel uitgedrukt in absolute bedragen, als in een percentage van het bbp. Er worden verschillende termen voor het saldo gebruikt, maar de belangrijkste term is het 'feitelijke' EMU-saldo. Hiermee wordt het vorderingensaldo van de gehele sector overheid bedoeld. Het EMU-saldo geschoond voor de conjunctuur wordt het structurele EMU-saldo genoemd.

Inkomsten en uitgaven tellen mee voor het EMU-saldo onder de volgende voorwaarden:

1. De entiteit behoort tot de sector overheid
2. Er vindt een transactie plaats (i.t.t. een kasbetaling)
3. Het gaat om een reële transactie (i.t.t. een financiële transactie)

Ad 1) Afbakening sector overheid

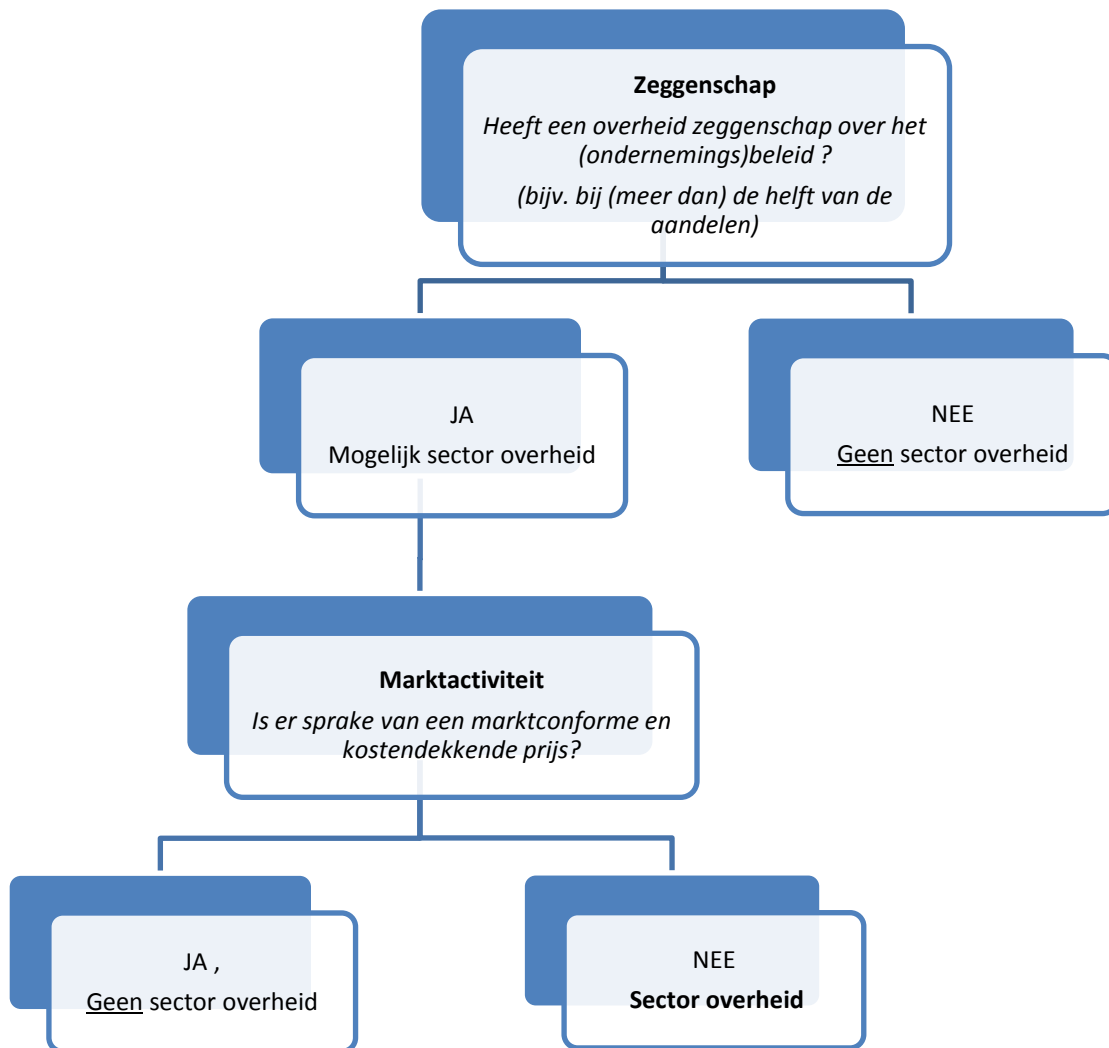
In het ESR van de Europese Commissie is bepaald dat het EMU-saldo in de eerste plaats betrekking heeft op de gehele sector overheid: het Rijk, overige publiekrechtelijke lichamen en de instellingen die de sociale verzekeringen verzorgen.

Om te bepalen wat binnen de sector overheid valt, is zeggenschap van de overheid relevant. In algemene zin wordt zeggenschap gedefinieerd als de mogelijkheid, om het algemene (ondernemings)beleid of het programma van een entiteit te bepalen (dit is een noodzakelijke voorwaarde voor zeggenschap). Een voorbeeld van zeggenschap is wanneer de overheid meer dan de helft van de aandelen bezit (dit is een voldoende voorwaarde voor zeggenschap).

Daarnaast worden alleen die entiteiten tot de sector overheid gerekend, die niet betrokken zijn bij marktproductie. Er is sprake van marktproductie indien de prijzen van de geproduceerde goederen en diensten economisch significant zijn (dat wil zeggen de prijs wordt beïnvloed door vraag of aanbod). Het onderscheid tussen markt- en niet-marktproducenten wordt nader bepaald volgens de 50-procentregel. De 50-procentregel houdt in dat als de verkoopopbrengsten structureel minder zijn dan 50 procent van de productiekosten, de eenheid een niet-marktproducent is. De juridische status van de entiteit (bijvoorbeeld publiek lichaam, stichting, NV, BV, e.d.) speelt dus geen rol bij de sectortypering van de entiteit. Zie figuur 2.1 voor de beslisboom over de afbakening van de sector overheid.

Het is niet altijd op voorhand helder of een entiteit tot de sector overheid behoort of niet. In de praktijk wordt dit per casus beoordeeld door het CBS en Eurostat (het statistische bureau van de EU). Naast bovengenoemde specifieke regels voor de afbakening van de sector overheid, is ook de algemene ESR regel van *'substance over form'* (inhoud gaat boven de vorm) van toepassing. Voor de afbakening van de sector overheid betekent dit dat de economische werkelijkheid belangrijker is dan het wettelijke of administratieve kader waarin transacties (uitgaven en ontvangsten) worden verricht.

Figuur 2.1 Beslisboom sector overheid



Ad 2) Bepaling saldo op transactiebasis

Het EMU-saldo wordt bepaald op transactiebasis en niet op kasbasis of volgens het exploitatiesaldo van de baten-lastensystematiek. Dit betekent dat, om te bepalen of een uitgave EMU-relevant is, het tijdstip van de onderliggende transactie (de levering van de dienst of het product) relevant is en dus niet het tijdstip van de betaling.

Box 2.1 Voorbeeld transactiebasis versus kasbasis

Het Ministerie van Defensie sluit in 2013 een overeenkomst af voor de aanschaf van gevechtsvliegtuigen, en spreekt met de leverancier af te betalen in 2014. De levering zal plaatsvinden in 2015. Bij een administratie op kasbasis wordt de aankoop meegeteld in het jaar dat de betaling zich voordoet, namelijk 2014. Voor het EMU-saldo

is echter het moment van de transactie relevant, en niet het moment van de betaling. Bij de berekening van het EMU-saldo worden de kosten van de gevechtsvliegtuigen meegeteld bij het jaar 2015, ondanks dat de betaling in 2014 plaatsvindt.

Ad 3) Financiële transacties tellen niet mee

Financiële transacties tellen niet mee in het EMU-saldo, ervan uitgaande dat het saldo wordt berekend in reële termen. Financiële transacties zijn onder andere de aan- en verkoop van aandelen, het verlenen van kredieten en het ontvangen van aflossingen op eerder verstrekte leningen, waar inkomen uit vermogen (dividenden/aandelen) tegenover staat. Op deze manier geeft het EMU-saldo de verandering in de netto vermogenspositie van de overheid beter weer.

Box 2.2 Voorbeeld financiële transacties

Gemeenten en provincies verkopen in 2008 hun aandelenbezit van een energiebedrijf voor 18 miljard euro. De opbrengst van deze aandelenverkoop wordt in de daaropvolgende jaren uitgegeven aan investeringen. De verkoop van de aandelen van het energiebedrijf wordt geboekt als een financiële transactie en heeft daardoor geen (positief) effect op het saldo - net als een aankoop van aandelen het EMU-saldo niet belast. Het uitgeven van de opbrengst aan een investering in de jaren na verkoop van de aandelen leidt wel tot een belasting van het EMU-saldo. In het baten-lastenstelsel wordt daarentegen de boekwinst op de verkochte aandelen – 18 miljard euro verminderd met de boekwaarde – via de exploitatierekening van jaar 2008 aan de reserves toegevoegd. De met de investering samenhangende afschrijvingen in de jaren na 2008 komen ten laste van de exploitatiebegrotingen van die jaren.

NB: een financiële transactie kan wel relevant zijn voor de EMU-schuld.

2.3 Verschillen in systematiek

Het begrotingssaldo waarop de decentrale overheden met name sturen, wijkt op een aantal punten af van het EMU-saldo van de decentrale overheden. Een belangrijk verschil is dat het begrotingssaldo van de decentrale overheden tot stand komt op baten-lastenbasis. Daarin is het moment van gebruik bepalend voor het moment waarop en de mate waarin de exploitatiebegroting wordt belast. Voor de bepaling van het EMU-saldo is het transactiemoment bepalend. Het begrotingssaldo van de decentrale overheden wordt alleen bepaald door lopende kosten en opbrengsten op de exploitatierekening en niet door de kapitaaluitgaven, kapitaalinkomsten en mutaties van grondvoorraden. Deze laatste drie hebben wel invloed op het EMU-saldo.

Een groot deel van de verschillen tussen de stelsels gaat over verschillen in de tijd waarop uiteindelijk het EMU-saldo belast wordt. Voor deze verschillen geldt dat zij op macroniveau, dat wil zeggen, op het niveau van alle decentrale overheden samen, doorgaans uitmiddelen zodat er geen effect is op het EMU-saldo.

Van de investeringsuitgaven staan bijvoorbeeld alleen de jaarlijkse afschrijvingen op de decentrale exploitatiebegroting. Voor de bepaling van het EMU-saldo spelen afschrijvingen juist geen rol en tellen investeringsuitgaven in zijn geheel in één keer mee. Het saldo van de brutoinvesteringen en afschrijvingen (= de netto-investeringsquote) geeft het effect op het EMU-saldo weer.

Voor aanwendungen 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 en verkoop 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 2.1. Dit overzicht is gebaseerd op de berekening van het EMU-saldo waarbij het exploitatiesaldo als uitgangspunt genomen wordt. Het is één van de manieren om het EMU-saldo te berekenen. Omdat boekingen altijd zowel reëel als financieel gedaan worden, is het ook mogelijk om het saldo via de mutaties op de balans te berekenen. In het rapport 'Actualisatie EMU-normen voor decentrale overheden' wordt dieper op de belangrijkste verschillen ingegaan (<http://bit.ly/10XbBkm>).

Tabel 2.1 Exploitatiebegroting en EMU-saldo		
	Exploitatiebegroting decentrale overheden (baten-lastenbasis)	EMU-saldo (transactiebasis)
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)	Aankopen belasten het EMU-saldo; verkopen ontlasten het EMU-saldo
Opbrengst uit financiële activa (aandelen)	Boekwinst komt ten goede aan het exploitatiesaldo en vice versa	Opbrengst/verlies telt niet mee in het EMU-saldo
Vormen van reserves en voorzieningen	Belast het exploitatiesaldo	Geen effect
Aanwenden reserves en beroep op voorzieningen	Financieringsbron voor andere uitgaven; samen hebben zij geen effect op het exploitatiesaldo	Financieringsbron voor andere uitgaven. Omdat alleen de uitgaven meetellen en niet de aanwending van reserves/voorzieningen, belast dit het saldo (indien aangewend voor transacties met derden)

Decentrale overheden sturen dus – conform het Besluit Begroting en Verantwoording (Waterschappen) (BBV(W))⁴ – 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 middellange termijndoelstelling in acht moeten worden genomen.

⁴ <http://www.commissiebbv.nl/>

2.4 Van exploitatiesaldo naar EMU-saldo: correcties door het CBS

Het CBS is verantwoordelijk voor het opstellen van het EMU-saldo van Nederland en daarmee ook voor het EMU-saldo van decentrale overheden. Het CBS doet een aantal correcties op het exploitatiesaldo en balansmutaties van de decentrale overheden om te komen tot hun 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 1995 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.

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 inkomenoverdracht 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 conform het 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 teruggelegd). 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).⁵ 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, en de uitkomsten van de gereviseerde cijfers worden in 2014 gepubliceerd. De revisie leidt op dat moment tot aanpassing van de EMU-saldi van de decentrale overheden over alle voorgaande jaren.

In het rapport 'Actualisatie EMU-normen voor decentrale overheden' worden voorbeelden gegeven van bovengenoemde berekeningen (<http://bit.ly/10XbBkm>).

⁵ Een voorbeeld hiervan is dat meerjarige bijdragen van het Rijk door decentrale overheden 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.

3. BEHEERSING EMU-SALDO

3.1 Raming en monitoring EMU-saldo

De raming en monitoring van het EMU-saldo van decentrale overheden vindt plaats op basis van de EMU-enquête, Informatie voor Derden (Iv3) en ramingen van het CPB.

De EMU-enquête en Iv3 worden door de decentrale overheden zelf ingevuld en aangeleverd bij het CBS. Het doel van de EMU-enquête is vooruit te kijken op basis van begrotingscijfers. De Iv3-gegevens gaan over realisatiecijfers op kwartaal- en jaarbasis. Hieronder wordt kort ingegaan op beide instrumenten.

3.2 EMU-enquête

De EMU-enquête is het model dat gebruikt wordt voor de meerjarige raming van het EMU-saldo. Gemeenten, provincies, waterschappen en gemeenschappelijke regelingen verstrekken sinds de begroting 2006 middels de enquête ramingen van het EMU-saldo (voor gemeenschappelijke regelingen geldt een steekproef). De ramingen in de EMU-enquête voor begrotingsjaar t betreffen de jaren $t-1$, t en $t+1$ ($t-1$ is niet verplicht voor waterschappen; zij leveren wel gegevens over $t+2$ en $t+3$). In november 2013 worden in de EMU-enquête 2014 dus gegevens aangeleverd over 2013, 2014 en 2015. Afsproken is dat de ramingen van gemeenten, provincies en gemeenschappelijke regelingen jaarlijks vóór 15 november bij het CBS binnen moeten zijn. De ramingen van waterschappen worden door de Unie van Waterschappen verzameld en vóór 1 december opgeleverd.

De uitkomsten van de EMU-enquête geven inzicht in de verwachte ontwikkeling van het EMU-saldo van de decentrale overheden. De EMU-saldi in de enquête zijn gebaseerd op de EMU-saldi zoals gemeenten, provincies, waterschappen en gemeenschappelijke regelingen deze aan het CBS hebben opgegeven in de EMU-enquête. Het CBS neemt de ingevulde cijfers één-op-één over van de decentrale overheden, zonder hier een inhoudelijke analyse of bewerking op uit te voeren. Wel worden door het CBS de gegevens – zo nodig – opgehoogd voor non-respons. Gemeenten, provincies en waterschappen kunnen hun uitkomst vergelijken met hun individuele referentiewaarde. Deze wordt jaarlijks aan hen aangeleverd in de septembercirculaire (voor waterschappen zijn deze apart geleverd).

In het vragenformulier van de EMU-enquête zijn verschillende posten opgenomen, zoals dotaties aan de post voorzieningen, grondaankopen en investeringen. Per post is aangegeven of het effect op het EMU-saldo positief of negatief is. Zo heeft een negatief exploitatiesaldo een negatief effect op het EMU-saldo en een positief exploitatiesaldo heeft een positief effect op het EMU-saldo.

In de praktijk hebben individuele decentrale overheden soms moeite met het goed invullen van de EMU-enquête. Volgens het CBS vormen met name de gegevens en de kwaliteit van ramingen van de kapitaaltransacties (investeringen en aan- en verkopen van grond) daarbij een aandachtspunt. Daarnaast blijken de vragen die te maken hebben met bijdragen en transacties met andere overheden en derden, desinvesteringen, grond en de waarde van de boekwinst bij de verkoop van aandelen lastig te zijn.

Voorbeeldmodellen en de meest recente uitkomsten van de EMU-enquête zijn te vinden op de website van het CBS (<http://bit.ly/170sijL>).

3.3 Informatie voor Derden (lv3)

De decentrale overheden leveren ook op realisatiebasis gegevens aan. Deze 'lv3-gegevens' zijn onder meer bedoeld voor het monitoren van en rapporteren over het EMU-saldo en worden op kwartaal- en jaarbasis aan het CBS geleverd door alle gemeenten, provincies, waterschappen en gemeenschappelijke regelingen (voor gemeenschappelijke regelingen geldt een steekproef). De aanlevering van de gegevens gebeurt op kwartaal- en jaarbasis met een zogenaamde verdelingsmatrix en een overzicht van de balansstanden.

Omdat de cijfers over de realisaties in het lopende jaar gaan, bieden ze een gedetailleerder overzicht dan de EMU-enquête. In tegenstelling tot bij de EMU-enquête heeft het CBS de mogelijkheid om gegevens bij onvoldoende kwaliteit of onduidelijkheden terug te leggen of zelf te corrigeren om vervolgens het EMU-saldo te bepalen.

De afgelopen jaren is gebleken dat de cijfers per kwartaal erg uiteen lopen en dat ze een piek laten zien in het laatste kwartaal. Dit komt onder andere doordat de meeste decentrale overheden werken met

jaarafsluitingen, en niet met bijvoorbeeld maand- of kwartaalafsluitingen. Cijfers over investeringen worden bijvoorbeeld opgespaard tot het einde van het jaar en dan pas geboekt.

Voorbeelden van lv3-modellen en veel gestelde vragen hierover zijn te vinden op de website van het CBS (<http://bit.ly/16SZ0Tu>).

3.4 Beter beheersing van het EMU-saldo

Teneinde het nationale overheidstekort en schuld te beheersen is het in toenemende mate van belang om goed zicht te hebben op het EMU-saldo. Hoewel de afzonderlijke decentrale overheden niet afgerekend worden op hun individuele saldo, is het nuttig om kennis te hebben van het eigen saldo en de te verwachten ontwikkeling hiervan. Een goede raming en monitoring van het EMU-saldo maakt het mogelijk om *in control* te zijn en geeft de lokale bestuurders het inzicht om te sturen op het EMU-saldo. Daarnaast faciliteert interne beheersing van de financiën het zicht op een goede liquiditeits- en solvabiliteitspositie en een efficiënte bedrijfsvoering. Bovendien geeft het de mogelijkheid tot sturing en aanpassingen in het lopende jaar en wordt het risico op verrassingen aan het einde van het jaar verkleind. Daarnaast maakt kwalitatief goede informatievoorziening het beter mogelijk om te benchmarken. Door het uitwisselen van ervaringen en *best practices* kan bijvoorbeeld voordeel behaald worden voor een efficiëntere bedrijfsvoering.

De EMU-enquête en lv3 kunnen hierbij helpen. Voor het monitoren van (de ontwikkeling van) het EMU-saldo van de decentrale overheden is snelle en kwalitatief goede informatie erg belangrijk.

Om tot een goede raming van het EMU-saldo te komen, is het nuttig om investeringen en grond aan- en verkopen meerjarig te ramen en middels de EMU-enquête inzichtelijk te maken. Vervolgens is het belangrijk om gedurende een begrotingsjaar de monitoring van het EMU-saldo te verbeteren. Door het detailniveau van de lv3-modellen komen de lv3-matrix en de financiële administratie van de decentrale overheden niet altijd overeen. Door een (automatische) koppeling tussen de financiële administratie en de lv3 te maken, kan het invullen van de lv3-matrix worden vergemakkelijkt (zie ook de box 3.1 'Ervaringen van de gemeente Deventer met de EMU-enquête en lv3').

Omdat decentrale overheden veelal werken met jaarafsluitingen, is het lastig om gedurende het jaar een goed beeld van het EMU-saldo te verkrijgen. De informatie ten behoeve van de Iv3-rapportage kan verbeterd worden door op regelmatige basis de boeken te sluiten. Dit vergroot de interne beheersing bij een organisatie en leidt ertoe dat het EMU-saldo beter gemonitord en daarmee ook beter beheerst wordt. Een andere manier om deze informatievoorziening te verbeteren is om eerder in het jaar af te sluiten. Nu is het zo dat decentrale overheden vaak in februari de boeken sluiten, maar daarna tot het aanlevermoment van 1 juli nog aanpassingen kunnen doen op basis van de accountantscontrole. Het CBS moet in april rapporteren aan de EU. De nauwkeurigheid van deze rapportage aan de EU wordt vergroot als het CBS eerder definitieve jaarcijfers ontvangt. Tot slot is het altijd belangrijk dat de boekingen in de administratie up-to-date zijn. Hiermee wordt bedoeld dat facturen tijdig verwerkt worden, subadministraties tijdig worden overgenomen en de tussenrekeningen zo leeg mogelijk gehouden worden.

Het ramen van balansen en het tussentijds afsluiten van de boeken kan bijdragen aan een betere monitoring van het EMU-saldo. Het belang dat decentrale overheden hierbij zelf hebben is voornamelijk gelegen in de toenemende interne beheersing van de decentrale financiële huishouding en de mogelijkheid tot sturing, waardoor er meer inzicht komt in de eigen financiële positie. De betere monitoring van het EMU-saldo is voor de meeste decentrale overheden dan vooral een positieve bijvangst.

Samengevat heeft een goede financiële administratie de volgende positieve effecten:

- Betere interne beheersing van de financiën;
- Betere mogelijkheid tot sturing en aanpassingen in het lopende jaar;
- Gezondere overheidsfinanciën, niet alleen op nationaal, maar ook op lokaal niveau;
- Minder risico op verrassingen aan het einde van het jaar;
- Een betere monitoring en beheersing van het EMU-saldo;
- En tot slot, betere en makkelijkere rapportages aan het CBS.

Box 3.1 Ervaringen van de gemeente Deventer met de EMU-enquête en Iv3

De gemeente Deventer heeft veel aandacht voor het EMU-saldo en heeft hieromtrent een efficiënte financiële administratie ontwikkeld.

EMU-enquête

De EMU-enquête wordt als zinvol ervaren om een goed beeld te krijgen van het toegestane EMU-tekort. In de financieringsparagraaf in de begroting is een berekening opgenomen van het EMU-saldo. Dit gebeurt op basis van beschikbare staten in de begroting: reserves, voorzieningen, vaste activa en voorraden. Omdat de EMU-enquête wordt ingevuld op basis van beschikbare informatie, zijn alle posten goed in te vullen. Tussen het opmaken van de begroting en het vaststellen van de jaarrekening zit er wel zo'n 1,5 tot 2 jaren. In de tussentijd gebeurt er veel op gebied van investeringen en grondexploitaties. Desondanks worden de ramingen voor grondaankopen en investeringen in de EMU-enquête opgenomen. De raming voor investeringen is gebaseerd op de lange termijn agenda die onderdeel uitmaakt van de begroting en die drie keer per jaar wordt bijgesteld.

In 2013 zal de gemeente Deventer gaan werken met een meerjarige balans, waarmee het invullen van de EMU-enquête naar verwachting wordt verbeterd.

Iv3

De Iv3 wordt sinds 2006 door de gemeente Deventer ingevuld vanuit een nieuw financieel systeem dat op verzoek van de gemeente is ontworpen (maatwerk systeem). Er worden functies gehangen aan de 'sleuteltabel', die één op één zijn door te vertalen naar Iv3. Hierdoor is het invullen van Iv3 weinig werk voor de gemeente. De gemeente werkt bovendien met een zogenaamde uitvallijst. Aan de hand van de uitvallijst worden fouten in het systeem snel zichtbaar. Alles wat niet gecodeerd is, wordt handmatig gecorrigeerd, en een volgende keer loopt dit automatisch in het systeem mee. Tevens zijn er aanvullende beheersmaatregelen genomen, zodat er geen rare combinaties in het systeem kunnen ontstaan. Overigens worden de investeringen ook meegenomen in de Iv3 kwartaalrapportages.

De gemeente Deventer heeft goede ervaringen met dit financieel systeem en kan hierdoor de Iv3 tijdig aanleveren. De gemeente Deventer denkt er ook aan om de Iv3-matrix maandelijks te gaan draaien.

Binnen de organisatie is er veel aandacht voor het belang van Iv3 en het goed invullen hiervan. Dit bewustzijn is vergroot door mensen binnen de organisatie continu met Iv3 te confronteren. Iv3 wordt niet alleen voor de statistiek gebruikt, maar ook door de gemeente zelf, onder andere vanwege de volgende voordelen:

- Het sturen op kosten wordt makkelijker;
- De gegevens zijn bruikbaar als economisch instrument voor beleid;
- Een goede financiële administratie heeft een disciplinerende werking.

4. CASUÏSTIEK

Disclaimer: Hieronder wordt in algemene zin beschreven, hoe bepaalde financieringsvormen doorwerken in het EMU-saldo. Het CBS en Eurostat zijn onafhankelijk, en zijn samen verantwoordelijk voor het vaststellen van de EMU-saldi. Over specifieke gevallen is vooraf geen uitspraak te doen over de vraag of er wel of geen invloed is op het EMU-saldo. Noch zij, noch het Rijk kunnen hier vooraf advies over geven. Decentrale overheden zijn zelf verantwoordelijk voor het dragen van eventuele risico's bij het aangaan van bepaalde financieringsvormen. Het Handboek Saldo en Schuld kan behulpzaam zijn bij het inschatten van het effect van een bepaalde financieringsvorm op het EMU-saldo (<http://bit.ly/115RDp7>).

4.1 Publiek Private Samenwerking

Via Publiek Private Samenwerking (PPS) kan een meerwaarde voor overheden gerealiseerd worden. Vaak worden bij PPS zowel de constructie als de exploitatie en het onderhoud van investeringen in één contract geregeld.

De budgettaire verwerking van PPS in het EMU-saldo is afhankelijk van de mate van risico-verdeling tussen de overheid en de private sector.

Als de risico's van het PPS-project voor het merendeel bij de overheid liggen, dan wordt het investeringsgoed *on balance* bij de overheid geboekt. Voor het EMU-saldo betekent dit dat de jaarlijkse investeringsbedragen gedurende de constructieperiode ten laste komen van het EMU-saldo, net zoals bij traditionele *à fonds perdu* financiering het geval is.

Als de risico's voor het merendeel bij de private partij liggen, dan wordt het EMU-saldo niet belast voor de investeringsuitgaven gedurende de periode van de constructie. Er is sprake van een *off balance* PPS. Het EMU-saldo wordt wel belast - vanaf het moment dat de investeringsgoederen beschikbaar komen - voor de (eventuele) jaarlijkse beschikbaarheidsvergoedingen door de overheid voor beheer en onderhoud. Gedurende een langere periode komt er aldus een 'platgeslagen' reeks uitgaven ten laste

van het EMU-saldo. De leasetermijnen worden opgenomen in de exploitatie en hebben over het algemeen geen effect op het EMU-saldo.

Aan het *off balance* boeken van investeringen zijn strenge eisen gesteld door Eurostat. Die strenge eisen zijn nodig om te voorkomen dat onder de noemer van PPS constructies zouden worden vormgegeven met het oogmerk om op korte termijn het EMU-saldo te verbeteren, zonder dat er sprake is van daadwerkelijk risico-overdracht naar de private sector.

Bij PPS-investeringsprojecten worden drie risico's onderscheiden:

- Het constructierisico;
- Het beschikbaarheidsrisico en;
- Het vraagrisko.

Als tenminste twee van deze risico's overdragen worden aan een private partij, dan moet het investeringsgoed *off balance* geboekt worden. In het EMU-saldo worden dan de beschikbaarheidsvergoedingen meegenomen en niet de investeringsuitgaven tijdens de constructieperiode. Daarnaast zijn belangrijke randvoorwaarden gesteld voor onder meer financiering en garantieverstrekking door de overheid. Als de overheid langs die weg risico's terugneemt, dan is er geen sprake van een *off balance* constructie.

4.2 Revolverende fondsen

Het idee achter revolverende fondsen is dat gelden vanuit een fonds worden uitgezet met een terugbetaalverplichting, waarna de terugontvangsten weer ten goede komen aan het fonds en worden heringezet. Omdat het onzeker is dat uitgezette gelden daadwerkelijk terugontvangen worden, zijn revolverende fondsen niet risicoloos. Onderstaande uitwerking geeft aan hoe revolverende fondsen vormgegeven kunnen worden om de risico's voor het EMU-saldo en EMU-schuld te minimaliseren. Bij het Rijk is expliciet voor deze vormgeving gekozen. Een andere vormgeving is uiteraard mogelijk, waarbij de risico's voor het EMU-saldo en de EMU-schuld afhankelijk zijn van de gekozen vormgeving. Hieronder wordt steeds uitgegaan van de hypothetische situatie dat de overheid het fonds voedt, dat het fonds

wordt uitgevoerd door een externe uitvoerder, en dat de eindontvangers zich buiten de sector overheid bevinden.

Om de gevolgen van een revolverend fonds voor het EMU-saldo en EMU-schuld te bepalen, is de vraag relevant of het fonds binnen de sector overheid valt. Daarvoor is zeggenschap van de overheid bepalend. In algemene zin wordt zeggenschap gedefinieerd als de mogelijkheid om het algemene (ondernemings)beleid of het programma van het fonds te bepalen (dit is een noodzakelijke voorwaarde voor zeggenschap). Een voorbeeld van zeggenschap is wanneer de overheid meer dan de helft van de aandelen bezit (dit is een voldoende voorwaarde voor zeggenschap).

Daarnaast worden een fonds tot de sector overheid gerekend, indien zijn niet betrokken is bij marktproductie. Er is sprake van marktproductie indien de prijzen van de geproduceerde goederen en diensten economisch significant zijn (dat wil zeggen de prijs wordt beïnvloed door vraag of aanbod). Het onderscheid tussen markt- en niet-marktproducenten wordt nader bepaald volgens de 50-procentregel. De 50-procentregel houdt in dat als de verkoopopbrengsten structureel minder zijn dan 50 procent van de productiekosten, de eenheid een niet-marktproducent is. De juridische status van een fonds (bijvoorbeeld publiek lichaam, stichting, NV, BV, e.d.) speelt dus geen rol bij de sectortypering van de entiteit.

Het is niet altijd op voorhand evident of een entiteit (in dit geval het fonds) tot de sector overheid behoort of niet. In de praktijk wordt dit per casus beoordeeld door het CBS en Eurostat.

Bij het Rijk maken de geldstromen van het revolverend fonds onderdeel uit van de begroting van het betreffende vakdepartement, en worden aldaar begroot en verantwoord. Dit geldt niet alleen voor de geldstroom van het vakdepartement naar de uitvoerder, maar ook voor de uitgaven en ontvangsten tussen de uitvoerder en de eindontvanger.

De vormgeving van een revolverend fonds helpt bij het minimaliseren van risico's voor het EMU-saldo:

- De omvang van een revolverend fonds geeft het maximale risico voor het EMU-saldo weer. Bij het vormen van een dergelijk fonds dient derhalve goed te worden overwogen met welk bedrag het fonds gevoed wordt.

- Alle door het revolverend fonds te verstrekken leningen worden ex-ante door het betreffende vakdepartement gebudgetteerd, en alle verstrekte leningen worden direct ten laste van het EMU-saldo gebracht⁶. De toekomstige terugontvangsten van de leningen worden niet in de begroting opgenomen. Dit geldt louter voor revolverende fondsen en hiermee wordt voorkomen dat ontvangsten worden heringezet voor het inboeken van uitgaven, alvorens de ontvangsten zijn gerealiseerd. De terugontvangsten worden pas ingezet voor nieuwe leningen wanneer de ontvangsten daadwerkelijk zijn gerealiseerd. Door het hanteren van een strikte volgtijdelijkheid tussen terugontvangst en herinzetten van de middelen, worden de risico's van een revolverend fonds geminimaliseerd. Alle terugontvangsten en ook het herinzetten worden geheel ten gunste respectievelijk ten laste van het EMU-saldo gebracht. Ook de (eventueel) gevraagde risicopremie (rente) is relevant voor het EMU-saldo.

Concluderend hebben de volgende geldstromen een effect op het EMU-saldo (tussen haakjes is aangegeven of het een saldoverbeterend (+) of saldoverslechterend (-) effect betreft):

- alle verstrekte leningen (-);
- terugontvangsten van leningen(+);
- eventuele risicopremie (rente) (+).

Bij het instellen van revolverende fondsen worden afspraken gemaakt ten aanzien van het einde van de regeling en periodieke evaluaties om de doelmatigheid en doeltreffendheid in kaart te brengen.

4.3 Financiële stromen naar gemeenschappelijke regelingen

Voor de effecten van de financiële stromen van en naar de gemeenschappelijke regelingen op het EMU-saldo van de overheid is de sectortypering van de betreffende gemeenschappelijke regeling van belang. In de meeste gevallen zal de gemeenschappelijke regeling een niet-marktgerichte activiteit uitvoeren en daardoor een onderdeel vormen van de sector overheid. In enkele gevallen zijn de activiteiten van de gemeenschappelijke regeling echter marktgericht, zoals bankactiviteiten (kredietbanken) of havendiensten. Dergelijke gemeenschappelijke regelingen zijn dan geen onderdeel van de sector overheid.

⁶ In feite komt het er op neer dat hier de lening niet als lening wordt beschouwd, maar als een kapitaaloverdracht.

Als een gemeenschappelijke regeling tot de sector overheid behoort, zullen de bijdragen van het Rijk en/of andere overheden per saldo geen effect hebben op het EMU-saldo van de totale overheid. Immers, de uitgaven van het Rijk en/of andere decentrale overheden vallen weg tegen de ontvangsten van de GR. Wel zullen alle lopende en kapitaalinkomsten en -uitgaven van de betreffende gemeenschappelijke regeling effect hebben op het EMU-saldo van de overheid.

Als een gemeenschappelijke regeling niet tot de sector overheid behoort, hebben de bijdragen van het Rijk en/of andere (decentrale) overheden een negatieve invloed op het EMU-saldo van de totale overheid. Uitgaven van de betreffende gemeenschappelijke regeling aan overheden hebben dan een positief effect op het EMU-saldo van de overheid. Alle andere lopende en kapitaalinkomsten en -uitgaven van de betreffende gemeenschappelijke regelingen worden in dit geval niet meegerekend bij de sector overheid en beïnvloeden dus ook het EMU-saldo van de overheid niet.