Rapport werkgroep beheersen EMU-saldo lokale overheid

Brusselse regels en lokale autonomie

Inhoudsopgave

Managementsamenvatting		3
Inleiding		10
Hoofdstuk	1: Feiten en achtergrond	12
	1.1 De cijfers	12
	1.2 Achterliggende oorzaken verslechtering	16
	1.3 Risico's voor het EMU-saldo	18
Hoofdstuk	2: Internationale ervaringen	21
	2.1 Europese regelgeving	21
	2.2 Europese voorbeelden	23
	2.3 Conclusie	26
Hoofdstuk	3: Signaalwaarde en referentiesystematiek	27
	3.1 Inleiding	27
	3.2 De bepaling van de signaalwaarde	27
	3.3 De bepaling van de referentiewaarde	28
	3.4 Conclusie	33
Hoofdstuk	4: Maatregelen	34
	4.1 De korte termijn maatregelen	34
	4.2 De structurele maatregelen: nationaal stabiliteitspact	44

Bijlagen:

1. Samenstelling van de werkgroep beheersen EMU-saldo lokale overheid	46
2: Interpretatie tabel Eigen vermogen gemeenten	47
3: Definitie en berekening van het EMU-saldo	49
4. Vragenlijst enquête	54
5. Enquêteresultaten	65

Managementsamenvatting

Inleiding

In dit rapport worden door de werkgroep feiten op een rij gezet over de ontwikkeling van het EMU-saldo van de lokale overheid en wordt een internationale vergelijking gemaakt van de situatie in andere EU-landen. Vervolgens worden varianten geschetst om te bepalen wanneer een extra bijdrage van de lokale overheid (in aanvulling op de normeringsmethodiek) aan het oplossen van het EMU-tekort in de rede ligt. Ten slotte worden mogelijke oplossingen op een rij gezet voor de sector lokale overheid, voorzien van voor- en nadelen, om deze extra bijdrage te realiseren. De werkgroep heeft geen overeenstemming bereikt over een variant, omdat de belangen te zeer uiteen lopen. Het rapport zal aan de deelnemers van het bestuurlijk overleg worden aangeboden en aan de externe commissie beheersen EMU-saldo. Deze commissie zal mede op basis van dit rapport een advies uitbrengen over de mogelijkheden om het EMU-saldo van lokale overheden te verbeteren, zonder een fundamentele aantasting van de autonomie van de lokale overheid.

1. Feiten ontwikkeling EMU-saldo lokale overheid

Na jarenlange kleine overschotten in EMU-saldo termen is in 2001 voor het eerst sprake van een beperkt tekort, oplopend naar circa 0,6% BBP in 2003 (zie onderstaande tabel).

Tabel 1: Ontwikkeling EMU-saldo 2000-2003; in miljarden euro

	2000	2001	2002	2003
Gemeenten	0,0	-0,8	-2,3	-2,4
w.v > 250.000 inwoners	*0,4*	*0,3*	*-0,3*	*-0,5*
150.000 tot 250.000 inwoners	*-0,2*	*-0,2*	*-0,2*	*-0,1*
100.000 tot 150.000 inwoners	*0,1*	*-0,3*	*-0,4*	*-0,3*
50.000 tot 100.000 inwoners	*0,0*	*0,1*	*-0,4*	*-0,4*
< 50.000 inwoners	*-0,2*	*-0,7*	*-1,0*	*-0,8*
Provincies	0,0	0,0	0,0	-0,2
Waterschappen	-0,1	-0,1	-0,2	-0,1
Overig	0,4	0,7	0,2	0,1
Totaal decentrale overheden	0,3	-0,2	-2,3	-2,5
Idem, in % BBP	0,1%	0,0%	-0,5%	-0,6%
Totaal EMU-saldo in % BBP	1,5%	-0,0%	-1,9%	-3,2%

Bron: CBS en Ministerie van Financiën, als gevolg van afronding kan de som der onderdelen afwijken van het totaal.

Het risico bestaat dat de lokale overheid ook de komende jaren een flinke bijdrage levert aan het EMU-tekort, zoals blijkt uit een enquête van de werkgroep IV3 onder de gemeenten met meer dan 50.000 inwoners. In de ramingen van het CPB wordt hier inmiddels ook rekening mee gehouden.

Tabel 2: Overzicht raming EMU-saldo lokale overheid; in miljarden euro

	2003	2004	2005	2006	2007
1. Raming CBS 2003 /CPB (K-MEV)	-2,5	-2,6	-2,0	-1,3	-0,7
2. Idem % BBP	-0,55%	-0,55%	-0,40%	-0,25%	0,12%
3. Enquête		-0,8%	-0, 4%	-0,3%	

Naast de bekende feiten zijn er ook ontwikkelingen die de komende jaren gevolgen kunnen hebben voor het EMU-saldo van de lokale overheden. Deze liggen onder meer in de sfeer van grote nieuwe investeringen zoals bijvoorbeeld in breedband, maar ook grote infrastructurele projecten als de Noord-Zuid lijn, Hanzelijn, investeringen/onderhoud aan riool en de aanleg en ontwikkeling van de 2de Maasvlakte. Voorts is er sprake van oplopende investeringen van enkele honderden miljoenen euro door de waterschappen, provincies en gemeenten die voortvloeien uit het Nationaal Bestuursakkoord Water en de Europese Kaderrichtlijn Water.

De redenen voor de verslechtering van het EMU-saldo lokale overheid zijn divers. De verkopen van grond door de gemeenten zijn afgenomen, de aankopen juist toegenomen, mede doordat het niet goed gaat in de bouw en de prijzen van grond onder druk staan. Daarnaast zijn de investeringen van de gemeenten toegenomen voortvloeiend ook uit rijksbeleid rond onderwijshuisvesting, woningbouw, wegen, platteland, water (ook vastgelegd in wetten en contracten). Dit heeft niet alleen effect op de investeringen van de gemeenten, maar in de komende tijd ook in toenemende mate op die van provincies en waterschappen.

Het feit dat in EMU-saldo termen de lokale overheid een tekort heeft, wil niet zeggen dat er in strijd met regels wordt gehandeld of dat er per definitie sprake is van een slechte financiële situatie. Er kan gelijktijdig sprake zijn van een sluitende gewone dienst en een tekort in EMU-termen. Het EMU-tekort van de lokale overheid heeft bijvoorbeeld te maken met het tempo waarin wordt ingeteerd op in het verleden opgebouwde reserves. Dit is inherent aan het baten-lasten stelsel waar de lokale overheid mee werkt.
Voorgaande neemt niet weg dat er wel sprake is van een probleem. Immers het kabinet is verantwoordelijk voor de naleving van internationale afspraken. In het verdrag van Maastricht is afgesproken dat het EMU-tekort van een land maximaal 3% BBP mag zijn. Daarnaast is in het Groei- en Stabiliteitspact afgesproken dat als een land zich in een tekortsituatie bevindt, het structureel begrotingssaldo jaarlijks met ½% BBP verbeterd dient te worden. Het verdrag van Maastricht is in nationale regelgeving doorvertaald in de wet Financiering Decentrale Overheden (de Wet FIDO). In de Memorie van Toelichting is aangegeven dat als lokale overheden bijdragen aan het overschrijden van de 3%-grens, van de lokale overheid een bijdrage kan worden gevraagd om dit probleem op te lossen. De oplossing dient zoveel mogelijk aan te sluiten bij de oorzaak van het probleem. De Minister van Financiën kan eventueel in die situatie bij algemene maatregel van bestuur (Amvb) nadere maatregelen treffen. Deze maatregelen komen dan bovenop de gevolgen voor de gemeenten die voortvloeien uit de koppeling van de ontwikkeling van de algemene uitkering aan die van de rijksuitgaven.

2. Internationale vergelijking

De budgettaire speelruimte die lidstaten van de Europese Unie hebben, wordt in belangrijke mate bepaald door Europese regelgeving. Deze regelgeving heeft betrekking op het tekort en de schuld van de gehele overheid, dat wil zeggen, rijk, sociale fondsen én lokale overheden. Dit betekent dat lokale overheden, net als de rijksoverheid, bij het opstellen en uitvoeren van het budgettaire beleid rekening moeten houden met de beperkingen die door Brussel worden opgelegd. Naast nationale overwegingen ten aanzien van de autonomie van lokale overheden, bepalen de Europese vereisten mede hoe het toezicht op de lokale overheden wordt ingevuld.

In verschillende Europese lidstaten wordt het financieel beheer van lokale overheden en het toezicht daarop op verschillende wijze ingevuld. In de meeste Europese lidstaten is het zo dat lokale overheden verplicht zijn een sluitende begroting in baten-lasten termen op te stellen, waarbij een zekere vrijheid bestaat om voor investeringen leningen aan te gaan. Daarbij is veelal wel bepaald dat de centrale overheid kan ingrijpen indien er sprake is van strijdigheid met nationale begrotingsdoeleinden (b.v. het EMU-saldo). Vooralsnog is de praktijk in de meeste lidstaten (m.u.v. Duitsland, Finland, Italië en Nederland) dat lokale overheden geen noemenswaardige bijdrage leveren aan het EMU-tekort. Wat dat betreft zijn de voorbeelden van Duitsland (vergaande geïnstitutionaliseerde afspraken over beheersing EMU-saldo voor alle overheidslagen), Spanje (directe beheersing EMU-tekort lokale overheden, doorvertaling van sancties naar lokaal niveau) en Finland (in 2001 speciale regelgeving van kracht geworden) voor Nederland het meest relevant.

3. Tijdige signalering ontwikkeling EMU-tekort en bepalen toegestaan tekort lokale overheid

In het Hoofdlijnenakkoord van het kabinet is een signaalwaarde van 2,5% BBP aangegeven voor het tekort van de overheid in totaal. Als het tekort door deze kritische grens dreigt te gaan wordt door het kabinet een afweging gemaakt welke maatregelen nodig zijn om een overschrijding van de 3%-grens uit het stabiliteitspact te voorkomen. Dan kan ook een bijdrage van de lokale overheid aan de orde zijn. Het is verstandig het EMU-tekort van de lokale overheid ook daarvoor al zorgvuldig te monitoren zodat tijdig eventuele maatregelen getroffen kunnen worden. Een goede informatievoorziening over de (toekomstige) ontwikkelingen van het EMU-saldo van de lokale overheid is daarbij van groot van belang.

Een bijdrage van de lokale overheid kan worden verlangd als het EMU-tekort van een sector (gemeenten, provincies, waterschappen) een referentiewaarde overschrijdt. De referentiewaarde geeft aan wat een evenredig aandeel is van de lokale overheid in het EMU-tekort.
In het rapport zijn drie varianten ontwikkeld voor de referentiewaarde (zie onderstaande tabel 3). 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. In de optie van de lokale overheid doet deze variant onvoldoende recht aan het afwijkende stelsel (baten-lasten) en het feit dat via de normeringsmethodiek gemeenten en provincies ook al worden aangeslagen. Voor nadere overwegingen bij deze varianten (onder meer specifieke kenmerken baten-lastenstelsel en positie van de waterschappen, zie hoofdstuk 3).

Tabel 3: Toegestaan tekort (referentiewaarde) per sector bij een tekort van 2,5%; als percentage BBP

	Variant 1 (specifieke en algemene uitkering toegerekend aan l.o.)	Variant 2 (specifieke uitkering toegerekend aan rijk, algemene uitkering aan l.o.)	Variant 3 (conjunctuurgevoelige variant)
Gemeenten	0.41	0.28	0.08
Provincies	0.04	0.02	0.01
Waterschappen	0.02	0.03	0.02

Toelichting tabel: referentiewaarden zijn gebaseerd op gemiddelde uitgaventotalen per groep over de periode 1999-2002. Bron CBS NR 2002, OSU 2002 en 2003. 0,1% BBP komt in 2005 overeen met circa 475 miljoen euro.

4. Mogelijke maatregelen voor de korte termijn

De wet FiDo heeft geen concrete invulling gegeven van de mogelijke maatregelen, anders dan dat het in de rede ligt dat deze aangrijpen bij de kapitaaluitgaven. Tekorten worden volgens de enquête veroorzaakt door zowel grond als investeringen. Specifieke maatregelen zijn mogelijk die hierbij aangrijpen, evenals meer structurele afspraken over een maximaal EMU-tekort van de lokale overheid. Navolgende tabel geeft een overzicht van de mogelijke specifieke maatregelen. Tevens is een algemene maatregel denkbaar in de vorm van een korting of reservering op het GF/PF. Aan alle maatregelen zijn voor- en nadelen verbonden. In hoofdstuk 4 van het rapport worden deze per maatregel beschreven en worden de voor- en nadelen geschetst. Onderstaand wordt volstaan met een korte omschrijving van de maatregel. VNG/IPO wijzen op het naar verwachting beperkte effect van maatregelen in 2004 door het feit dat al veel verplichtingen zijn aangegaan door de lokale overheid.

Tabel 4: Overzicht van mogelijke korte termijn maatregelen; besparingen in mld. euro

	2005	**2006**
Grond		
1. Plafond op grondaankopen (80%)	0,2	0,2
2. Gesloten grondpositie in hectaren	0,5	0,4
3. Gesloten grondpositie in geld	0,3	0,0
4. Meer inschakelen woningcorporaties	p.m.	p.m.
5. Verplaatsen risico naar private partij	p.m.	p.m.
6. In markt plaatsen van het grondbedrijf	-	-
Kapitaaldienst		
7 Leningenplafond (incl. beperken interen op reserves)	0,4	0,1
8. Afschrijvingen baseren op actuele waarde i.p.v. historische waarde	p.m.	p.m.
9.Plafond op investeringen (90%)	0,7	0,8

1. Plafond op grondaankopen

Een plafond kan worden gesteld aan de grondaankopen van individuele gemeenten in een jaar. Inperking van de aankopen met 20% levert een besparing op van 0,2 miljard euro per jaar. Een klem op de aankopen kan op termijn strijdig zijn met het (door het Rijk vastgestelde) beleid waarin stimulering van de woningbouw centraal staat. De uiteindelijke opbrengst van deze maatregel, is evenals bij de andere grondmaatregelen, afhankelijk van het eventueel verschuiven van beschikbare middelen naar andere uitgavencategorieën, bijvoorbeeld investeringen in gebouwen. Treedt dit gedragseffect op dan is de maatregel niet effectief.

2/3. Gesloten grondpositie

Gemeenten mogen op individueel niveau in een jaar niet meer grond aankopen dan verkopen, in geld dan wel in hectaren. Maatregel in geld levert maximaal 0,3 miljard euro op.

4. Meer inschakelen woningcorporaties

Het stimuleren van de woningcorporaties tot het aankopen van gronden heeft in EMU-termen voordelen. Woningcorporaties vallen buiten de EMU-definitie. Verkopen van bouwrijpe gronden door gemeenten aan de corporaties is positief voor het EMU-saldo. Uitgaande van de voorraden grond bij gemeenten en het marktaandeel van de corporaties levert de maatregel over een periode van 2 jaar 2 miljard euro op. Complicatie is dat de gemeenten en/of het Rijk de corporaties hier niet toe kunnen verplichten.

5. Verplaatsen risico naar een private partij

Het stimuleren van het sluiten van contracten met een private partij, waarbij grondaanbieder, ontwikkelaar en uiteindelijke eigenaar zelf de door de gemeente gewenste bestemming realiseren. Ook BNG als partner van de gemeenten om hun doelstellingen te realiseren, zou een optie kunnen zijn. De opbrengst van de maatregel in EMU-termen hangt af van de precieze vormgeving. Voor het bepalen of een constructie buiten het EMU-saldo valt, is het van groot belang dat ook het daadwerkelijke risico overgaat (regels CBS/Eurostat).

6. In markt plaatsen van het grondbedrijf

Door (de meer commerciële activiteiten van) het grondbedrijf in de markt te plaatsen kan op den duur worden gekomen tot een meer stabiele jaarlijkse winstafdracht uit het grondbedrijf. Hierdoor wordt het effect van uitschieters in jaarlijkse investeringen voor het EMU-saldo gemitigeerd.

7. Leningenplafond

Hierbij wordt vastgesteld dat gemeenten, collectief dan wel individueel niet meer mogen lenen dan het voor dat jaar vast te stellen plafond. Maatregel sluit het meest aan bij beperkingen die op grond van wet Filo mogelijk waren (voorganger van wet FiDo). Zonder aanvullende beperking ten aanzien van aanwenden van reserves is opbrengst van deze maatregel onzeker.

8.Afschrijvingen op vervangingswaarde (actuele) waarde in plaats van historische waarde
Thans worden de afschrijvingen bepaald op basis van historische waarde. Hierdoor ontstaat ruimte op de begroting in baten lasten termen welke wordt aangewend voor extra uitgaven. Hierdoor kan ondanks de eis van een sluitende meerjarenbegroting er toch in EMU-saldo termen jaarlijks sprake zijn van een tekort. Door af te schrijven op basis van vervangingswaarde doet dit effect op het EMU-saldo zich niet voor. Overigens is waarderen tegen historische waarde meer objectief vast te stelen.

9. Plafond op investeringen
De investeringen van gemeenten bedragen inclusief investeringen m.b.t. bouwrijp maken van grond volgens de enquête in 2004 8,4 miljard euro, in 2005 7,2 miljard euro en in 2006 7,6 miljard euro. De opbrengst van deze maatregel bij de gemeenten is afhankelijk van de hoogte van het plafond. Bij een plafond van 90% betekent dit een besparing van 0,7 à 0,8 miljard euro. De bij de maatregel plafond op grondaankopen geplaatste kanttekeningen gelden eveneens voor deze maatregel.

5. Structurele maatregelen: nationaal stabiliteitspact

Als structurele oplossing kan worden gedacht aan een nationaal stabiliteitspact waarbij met de lokale overheid afspraken worden gemaakt over een maximale bijdrage aan het EMU-tekort, in jaren dat het totale EMU-tekort zich boven de 2,5% beweegt, in combinatie met een sanctieregime bij niet naleving (inbouwen van prikkels of doorvertalen van evt. Europese boeten). Hieronder worden in het kort de elementen van een nationaal stabiliteitspact geschetst.

In regelgeving wordt vastgelegd wat het maximaal toegestane aandeel is van de lokale overheid in het tekort, vast te leggen in een referentiewaarde afzonderlijk per sector: gemeenten, provincies, waterschappen en overige instellingen (zie mogelijke varianten tabel referentiewaarden). Dit maximaal toegestane deel is alleen van belang als het totale tekort richting de 3% beweegt en de signaalwaarde van 2,5% uit het Hoofdlijnenakkoord overschrijdt. In de huidige ramingen zal in 2005 nog sprake zijn van een dergelijke situatie, maar in 2006 al niet meer. Onderdeel van het pact is het kritisch volgen van het tijdpad van het tekort van de totale overheid en het aandeel van de lokale overheid.

Gezien het baten-lastenstelsel van de lokale overheid en de lange remweg die aanwezig is voordat maatregelen effectief zijn, is het gewenst om voordat de signaalwaarde voor het totale tekort wordt overschreden, reeds de mogelijkheid te hebben een “early warning” te geven aan de lokale overheid.

Als de lokale overheden in verhouding tot de centrale overheid een meer dan evenredige bijdrage leveren aan het tekort wordt aan de sector proportioneel gevraagd maatregelen te treffen om weer binnen de referentiewaarde te blijven, waarbij men vanuit de autonomiegedachte vrij wordt gelaten in de keuze hoe dit te bereiken.

Afdwingbaarheid van de naleving van deze maatregel kan worden bereikt door financiële ontwikkelingen zorgvuldig te monitoren en door (financiële) prikkels en/of sancties in te bouwen voor individuele gemeenten en provincies, zonder dat dit in strijd is met het proportionaliteitsbeginsel. Een goede informatievoorziening over de (toekomstige) ontwikkelingen van het EMU-saldo van de lokale overheid is hiervoor van belang.

Inleiding

Onverwachts is het EMU-saldo van de lokale overheid in 2002 flink in de min geschoten en ook voor 2003 is dit weer het geval. Het risico bestaat dat de lokale overheid ook de komende jaren een flinke bijdrage levert aan het EMU-tekort. De redenen hiervoor zijn divers. Onder meer is er sprake van een omvangrijk tekort doordat de grondpositie van gemeenten aanzienlijk is verslechterd. Daarnaast zijn de investeringen van de gemeenten toegenomen. Ondanks dat in EMU-saldo termen gemeenten een tekort hebben, wil dit niet direct zeggen dat de gemeenten blaam treft. Gemeenten werken immers met een ander begrotingsstelsel: het baten-lasten stelsel[1].
Ondanks dit feit is er wel sprake van een probleem. Immers het kabinet is verantwoordelijk voor de naleving van internationale verdragen. In het verdrag van Maastricht is afgesproken dat het EMU-tekort van een land maximaal 3% BBP mag zijn. Daarnaast is in het Groei- en Stabiliteitspact afgesproken dat als een land een structureel begrotingstekort van meer dan ½% BBP heeft, het structureel begrotingssaldo jaarlijks met ½% BBP verbeterd dient te worden. Het kabinet heeft mede hierom de afgelopen jaren reeds aanzienlijke maatregelen getroffen.
Het verdrag van Maastricht is in nationale regelgeving doorvertaald in de wet Financiering Decentrale Overheden (de Wet FIDO). In de Memorie van Toelichting wordt aangegeven dat als lokale overheden bijdragen aan het overschrijden van de 3%-grens, de lokale overheden een bijdrage dienen te leveren om dit probleem op te lossen. De Minister van Financiën is in dat geval gerechtigd om bij algemene maatregel van bestuur (Amvb) nadere maatregelen te treffen wanneer dit het geval is. Deze maatregelen zijn dan bovenop de gevolgen voor de gemeenten die voortvloeien uit de koppeling van de ontwikkeling van de algemene uitkering aan die van de rijksuitgaven.

Naar aanleiding van de tekortcijfers over 2002 is in maart 2004 een bestuurlijk overleg gevoerd tussen het kabinet (de ministers van BZK en Financiën) en vertegenwoordigers van de lokale overheden (VNG, IPO). In dit bestuurlijk overleg zijn twee problemen geconstateerd. Om te beginnen de tekortschietende informatievoorziening voor het EMU-saldo van de lokale overheden en voorts dat de Wet Fido geen concrete invulling geeft van de mogelijke maatregelen wanneer het tekort de 3%-tekortgrens nadert. In dit bestuurlijk overleg is daarom afgesproken dat nog voor de zomer twee werkgroepen hiernaar gaan kijken: de werkgroep verbetering van de informatievoorziening onder voorzitterschap van het Ministerie van BZK en de werkgroep beheersen EMU-saldo van de lokale overheid onder voorzitterschap van het Ministerie van Financiën. Tevens is na dit bestuurlijk overleg een informatieronde op gang gekomen richting de gemeenten over de berekening van het EMU-saldo. Ondermeer is er voor de 50.000 plus gemeenten een bijeenkomst gehouden bij de VNG waar het CBS technische uitleg heeft gegeven over het EMU-saldo. Vlak na dit bestuurlijk overleg zijn ook de eerste cijfers over het EMU-tekort lokale overheden 2003 bekend geworden. Hieruit bleek dat het tekort in 2003 verder is opgelopen. Naar aanleiding hiervan is in april voor de tweede keer bestuurlijk overleg gevoerd. Besloten is toen om zo snel mogelijk inzicht te krijgen in de ontwikkeling van het

[1] Een eenvoudig voorbeeld kan duidelijk maken waar de verschillen tussen de stelsel zitten. Stel bijvoorbeeld dat een gemeente 100 mln euro investeert. In EMU-saldo termen wordt het begrotingssaldo van de gemeenten direct belast met 100 mln, in baten lasten termen alleen met het afschrijvingsbedrag.

EMU-saldo van de lokale overheden in de jaren 2004-2006. Hiervoor is een enquête ontwikkeld en uitgegaan naar de 50.000 plus gemeenten waarin het EMU-saldo 2004-2006 werd gevraagd en nadere vragen zijn gesteld naar de oorzaak van de verslechtering. Tevens is er door de Waterschappen informatie over de te verwachten investeringen aangeleverd. De uitkomsten zijn verwerkt in onderhavig rapport. Het rapport zal aan de deelnemers van het bestuurlijk overleg worden aangeboden en aan de externe commissie beheersen EMU-saldo die mede op basis van dit rapport een advies zullen geven over de mogelijkheden om het EMU-saldo van lokale overheden te verbeteren, zonder een fundamentele aantasting van de autonomie van de lokale overheid.

In dit rapport treft u de uitkomsten en voorstellen aan van de werkgroep beheersen EMU-saldo. De werkgroep heeft geen overeenstemming bereikt over een variant. In hoofdstuk 1 wordt terugblikkend gekeken naar de ontwikkeling van het EMU-saldo van de lokale overheid en worden de uitkomsten van de enquête die gehouden is onder de 50.000+ gemeenten over het EMU-saldo 2004-2006 gepresenteerd. Tevens wordt in dit hoofdstuk ingegaan op verschillen tussen het begrotingstelsel van de gemeenten en van het EMU-saldo. In hoofdstuk 2 wordt gekeken hoe de situatie is in de andere landen van de Europese Unie. In Hoofdstuk 3 komen de signaalwaarde en de referentiewaarde aan de orde die nodig zijn om te kunnen bepalen wanneer lokale overheden bijdragen aan EMU-saldo problematiek en wanneer maatregelen in de rede liggen. In Hoofdstuk 4 worden mogelijke maatregelen voor de korte- en lange termijn (nationaal stabiliteitspact) geschetst.

Hoofdstuk 1 Feiten en achtergrond

1.1 De cijfers

Veel gemeenten dragen bij aan het EMU-tekort

In 2000 hadden gemeenten in EMU-saldo termen nog een sluitende begroting, waarbij de gemeenten met meer dan 250.000 inwoners een overschot hadden. Het aantal gemeenten dat bijdraagt aan het EMU-tekort is snel toegenomen. In 2001 leverde 45% van de gemeenten een bijdrage aan het tekort, terwijl dit in 2002 al was toegenomen tot 75%. Vanaf 2002 blijkt dat de tekorten niet zijn toe te schrijven aan één bepaalde groep gemeenten. Alle gemeenten – groot en klein – dragen bij aan dit tekort, zoals blijkt uit de onderstaande tabel, eveneens de waterschappen en de provincies (in 2003).

Tabel 1.1.1: Ontwikkeling EMU-saldo 2000-2003; in miljarden euro

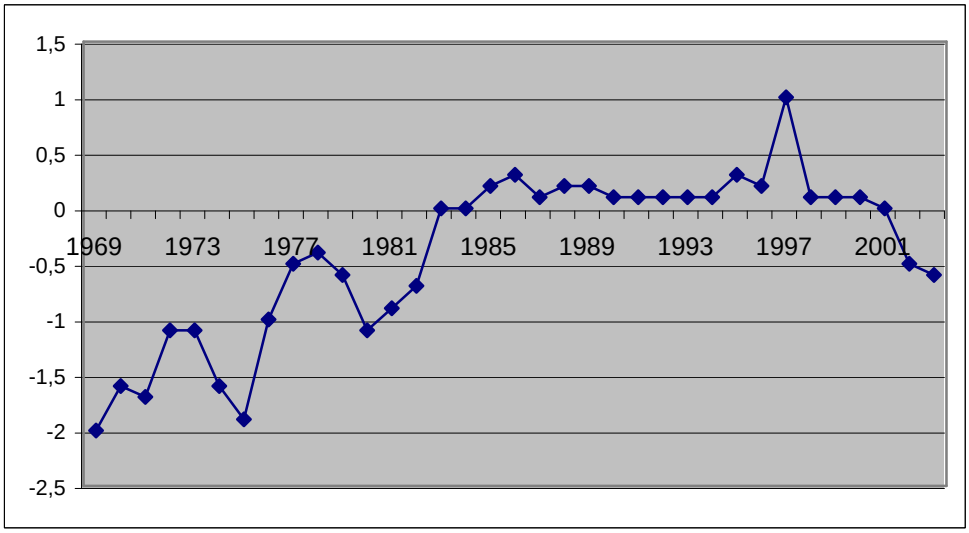
	2000	2001	2002	2003
Gemeenten	**0,0**	**-0,8**	**-2,3**	**-2,4**
w.v > 250.000 inwoners	0,4	0,3	-0,3	-0,5
150.000 tot 250.000 inwoners	-0,2	-0,2	-0,2	-0,1
100.000 tot 150.000 inwoners	0,1	-0,3	-0,4	-0,3
50.000 tot 100.000 inwoners	0,0	0,1	-0,4	-0,4
20.000 tot 50.000 inwoners	-0,1	-0,4	-0,6	-0,5
10.000 tot 20.000 inwoners	-0,1	-0,2	-0,3	-0,4
< 10.000 inwoners	0,0	-0,1	-0,1	-0,0
Provincies	**0,0**	**0,0**	**0,0**	**-0,2**
Waterschappen	**-0,1**	**-0,1**	**-0,2**	**-0,1**
Overig	**0,4**	**0,7**	**0,2**	**0,1**
Totaal decentrale overheden	**0,3**	**-0,2**	**-2,3**	**-2,5**
Idem, in % BBP	*0,1%*	*0,0%*	*-0,5%*	*-0,6%*

Bron: CBS en Ministerie van Financiën, als gevolg van afronding kan de som der onderdelen afwijken van het totaal.

Ontwikkeling EMU-saldo lokale overheden vanaf de jaren zeventig

Het EMU-saldo van de lokale overheid is na jarenlange overschotten van circa 0,1% BBP in 2001 omgeslagen naar een tekort oplopend naar -0,5% in 2002 en -0,6% in 2003. Toch is dit niet uniek, ook in de jaren zeventig waren er aanzienlijke tekorten bij de lokale overheden, zoals grafiek 1.1.1. illustreert.

Grafiek 1.1.1: EMU-saldo lokale overheden 1969-2003; in procenten BBP



Het tekort 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 lokale overheid verhoogd. Tevens is halverwege de jaren zeventig gebleken dat de bijdrage van het Rijk aan het GF/PF onvoldoende rekening hield met de extra kosten van de grote gemeenten. Met name Amsterdam had grote tekorten. Mede jaren zeventig is daarom de algemene uitkering verhoogd voor de grote gemeenten. Thans is de situatie anders. De vermogenspositie is thans substantieel beter waardoor er meer ruimte is om een slechter EMU-saldo vol te kunnen houden en de oorzaken van het EMU-tekort liggen in de sfeer van grond en investeringen.

Informatie over tekort lokale overheden pas laat beschikbaar

In de Miljoenennota 2004 (september 2003) werd nog uitgegaan van een saldo voor de lokale overheid van 0,0% BBP voor 2003. De verwachting was dat het totale EMU-tekort, ondanks aanzienlijke maatregelen van het kabinet, zou uitkomen op 2,3% BBP. Uiteindelijk is het tekort in het Financieel Jaarverslag van het Rijk 2003 (mei 2004) uitgekomen op 3,2% BBP. Een verslechtering binnen korte tijd van 0,9% die met name is veroorzaakt omdat het EMU-saldo van de lokale overheid met 0,5% BBP is verslechterd. Een belangrijk probleem is dus de informatievoorziening. Hier wordt naar gekeken door de werkgroep IV3.

Mede door dit onverwacht hoge tekort van de lokale overheid, is Nederland door de 3%-tekortgrens gegaan. Dit heeft tot gevolg gehad dat de Europese Commissie de buitensporige tekorten procedure uit het Verdrag van Maastricht heeft opgestart.

Tabel 1.1.2: Raming en realisatie EMU-saldo 2003; in miljarden euro

	MN 2004	Realisatie	Verschil
1. EMU-saldo Centrale Overheid	-11.9	-12,0	-0,1
2. EMU-saldo Lokale Overheid	0	-2.6	-2.6
3. EMU-saldo Sociale Fondsen	1.2	0,1	-1.0
4. EMU-saldo (- = tekort)	**-10.7**	**-14.4**	**-3.7**
Idem, in % BBP	**-2,3%**	**-3,2%**	**-0,8%**

Bovenstaande tabel laat daarnaast zien dat het tekort van de Centrale Overheid ruim 80 % bijdraagt van het totale tekort en dat de lokale overheden van bijna 20% bijdragen.

Hoe gaat het EMU-tekort van de lokale overheid zich verder ontwikkelen

De ramingen van het CPB wijzen uit dat naar verwachting ook de komende jaren de lokale overheid tekorten zal tonen, waarvan de gemeenten het grootste deel voor hun rekening nemen. De raming voor het totale EMU-saldo bedraagt thans voor 2004 -3% BBP en voor 2005 -2¾% BBP.

Tabel 1.1.3: Overzicht raming EMU-saldo lokale overheid; in miljarden euro

	2003	2004	2005	2006	2007
CEP	-1	-0,75	-0,5	-0,25	0
Idem %BBP	-0,2%	-0,2%	-0,1%	-0,1%	0
Huidige raming	-2,6*	-2,6	-2	-1,3	-0,7
Idem % BBP	-0,6%	-0,6%	-0,4%	-0,3%	-0,1%

*thans valt 2003 0,1 miljard positiever uit. Dit is nog niet in de raming verwerkt.

Uitkomsten enquête

Ook uit de bij de 50.000+ gemeenten uitgezette enquête komt naar voren dat de gemeenten voor 2004 een tekort zullen laten zien. De enquête indiceert een tekort van 0,8% BBP. In de daarop volgende jaren loopt dit tekort terug. Zie onderstaande tabel.[2]

Tabel 1.1.4: EMU-saldo naar grootteklasse; in miljarden euro

Aantal inwoners x 1000	**2004**	**2005**	**2006**
250 en meer	-0,4	-0,3	-0,3
150 tot 250	-0,5	-0,4	-0,3
100 tot 150	-0,4	-0,1	0,0
50 tot 100	-0,6	-0,2	-0,2
Totaal	**-1,8**	**-0,9**	**-0,8**
Aandeel respons enquête in algemene uitkering	49%	49%	49%
Extrapolatie obv aandeel in uitkering	**-3,7**	**-1,9**	**-1,6**
In % BBP	*-0,8%*	*-0,4%*	*-0,3%*

Een verbetering in 2005 en 2006 ligt in de lijn der verwachtingen. Echter opgemerkt dient te worden dat dit indicaties zijn. Voorts moet rekening gehouden worden met het feit dat de werkelijke investeringen in de regel achterblijven bij de geplande investeringen; circa 65% van de geplande investeringen wordt gerealiseerd. Het hoge saldo van de netto investeringen van het jaar 2004 ten opzichte van 2005 en 2006 zal nog een negatief naijleffect kunnen hebben in de jaren 2005 en 2006. Ook is het de vraag of het actievere grondbeleid – een recente ontwikkeling – goed in de cijfers is verwerkt.

De verwachting dat gemeenten in 2004 de nodige tekorten zullen vertonen wordt bevestigd door het feit dat de (lange) financiering in 2004 ongeveer op hetzelfde niveau beweegt als 2003 en ruim boven het niveau ligt van de herfinanciering van de schuld (jaarlijks circa ruim 2 miljard euro).

Tabel 1.1.5: Financieringsbehoefte gemeenten; in miljarden euro

	2000	**2001**	**2002**	**2003**	**2003** t/m juni	**2004** t/m juni
Financieringsbehoefte kort (stand ultimo)	p.m.	p.m.	1,5	1,5	1,6 (t/m mei)	1,9 (t/m mei)
Financieringsbehoefte lang	1,5	2,3	3,5	4,5	2,4 (t/m juni)	1,9 (t/m juni)
Totaal	1,5+p.m.	2,3+p.m.	5,0	6,0	4,0	3,8

Toelichting bij tabel: bron BNG; de korte financiering betreft een gemiddelde stand. Hieronder valt kasgeld (tot 2 jaar), daggeld en RC-geld. Dit betreft naar verwachting 50% van de totale vraag. De lange financiering betreft de totale marktvraag.

De financieringsbehoefte van gemeenten kan een indicatie zijn voor het EMU-saldo van gemeenten. Hierbij zijn wel nuanceringen noodzakelijk, immers niet alle financiering is EMU-saldo relevant (bijvoorbeeld financiering voor deelnemingen door gemeenten).

Het beeld dat gemeenten in 2004 en in de komende jaren EMU-tekorten zullen hebben, wordt eveneens bevestigd door de sterke afbouw van de reserves in de periode 2004 – 2006 (25% van stand ultimo 2003). Uit de enquête komt onderstaand beeld naar voren.

Tabel 1.1.6: Afbouw reserves periode 2004-2006; in miljarden euro

	Steekproef	**Geëxtrapoleerd**
Stand reserves ultimo 2003	10,7	20,7
Stand reserves ultimo 2006	8,0	15,5
Totale afbouw reserves	**2,7**	**5,2**

[2] Bovenstaande cijfers zijn gebaseerd op een respons van 83% van de 64 aangeschreven gemeenten (meer dan 50.00 0 inwoners); aandeel in de algemene uitkering van 49%. De uitkomsten hiervan zijn geëxtrapoleerd naar het totaal van de gemeenten op basis van het aandeel in de algemene uitkering.

1.2 Achterliggende oorzaken verslechtering

Definitieverschillen

Wettelijk is geregeld dat gemeenten een sluitende begroting dienen te hebben, desondanks is het toch mogelijk dat er in EMU-termen tekorten ontstaan. De oorzaak is gelegen in het feit dat het EMU-saldo voor gemeenten geen relevante sturingsvariabele is. Gemeenten sturen op (met name) een exploitatie van baten en lasten, waarbij overschotten in enig jaar aangewend kunnen worden voor tekorten in een ander jaar. Daarbij komt dat ook de kas voor gemeenten slechts een beperkte rol speelt. Het EMU-stelsel en daarmee het Groei- en Stabiliteitspact werkt anders. In beginsel is er sprake van een EMU-tekort wanneer er meer wordt uitgegeven dan dat er binnenkomt.

Verschillen zijn vooral gelegen in de behandeling van investeringen in gebouwen, terreinen, wegen e.d., voorraden grond, het interen op reserves en het aanwenden van de opbrengsten uit de verkoop van deelnemingen/aandelen in bijv. energiebedrijven. Bijvoorbeeld investeringen worden in een baten-lastenstelsel toegerekend aan de jaren van gebruik en belasten zo in tranches de exploitatierekening. In het EMU-stelsel tellen de uitgaven direct mee. Met andere woorden: investeringen belasten het EMU-saldo dus direct, terwijl in de gemeentelijke begroting de effecten hiervan uitgesmeerd worden over een langere termijn.

Tabel 1.2.1: overzicht belangrijkste verschillen

	Begroting Lokale overheid	EMU-saldo
1. Investeringen	alleen de afschrijving op basis van historische kosten	volledige investeringsbedrag
2. Grond	niet in exploitatiesaldo, maar wordt geactiveerd (wordt niet afgeschreven); boekwinst/boekverlies in exploitatiesaldo op moment van verkoop (of tussentijdse winst-/verliesneming)	uitgaven belasten het EMU-saldo; verkopen ontlasten het EMU-saldo.
3. Opbrengst uit verkoop financiële activa (aandelen)	boekwinst komt ten goede aan het exploitatiesaldo	opbrengst niet-relevant voor EMU-saldo
4. Aanwenden reserves	financieringsbron	geen financieringsbron
5. Beroep op voorzieningen	financieringsbron	geen financieringsbron

Door het verschil in moment dat een uitgave de begroting belast zijn er verschillen tussen EMU-saldo en baten-lastenstelsel die op zich geen invloed hebben op de houdbaarheid van de financiën van gemeenten, maar wel leidt tot verschillen in de tijd. Bij het naderen van de EMU-grens van 3% kunnen deze verschillen leiden tot schokken in EMU-termen terwijl in baten-lasten termen deze gespreid worden.

Overigens betekent dit niet dat over een lange reeks van jaren het begrotingssaldo in EMU-termen altijd gelijk is aan het saldo in baten-lastentermen. Ook op lange termijn kunnen verschillen ontstaan door een stijgende lijn in de investeringen (investeringen overtreffen afschrijvingen) en het aanwenden van boekwinsten. Tevens is er per saldo sprake van een belasting van het EMU-saldo omdat gemeenten afschrijven op basis van historische waarde (conform BBV). Dit ondanks de eis van een

sluitende begroting. Er is geen sprake van EMU-saldo belasting wanneer afgeschreven zou worden op basis van vervangingswaarde. Deze factoren leiden ertoe dat de lokale overheid over een reeks van jaren cumulatief een negatief EMU-saldo kan hebben. Daar tegenover staat een positief effect op het EMU-saldo doordat er per saldo meevallers in de uitvoering kunnen ontstaan, met name bij investeringen terwijl op voorhand wordt uitgegaan van een sluitende meerjarige begroting.

Kwantitatieve analyse van de ontstane tekortsituatie

Ontwikkeling 1999 – 2002

Het cijfermateriaal voor een uitgebreide analyse is over deze periode niet voorhanden. Wel kan op basis van cijfers van het CBS gekeken worden naar twee grote oorzaken van de verslechtering van het EMU-saldo van gemeenten. De verschillen in behandeling van investeringen en van grond.

Uit de beschikbare cijfers blijkt dat de ontwikkeling van het EMU-tekort van gemeenten in de periode 1999 – 2002 vooral veroorzaakt wordt door de elementen die in de onderstaande tabel zijn opgenomen.

Tabel 1.2.2: ontwikkeling investeringen en grondsaldo 1999-2002; in miljarden euro

	1999	2002
Grondwerken (bouwrijpmaken is hierin belangrijke component), wegenbouw en waterbouwkundige werken	3,1	4,0
Investeringen in bedrijfsgebouwen	1	1,5
Overige investeringscomponenten	1	1,2
Totale bruto-investeringen	*5,1*	*6,7*
Grondverkopen	3,3	2,7
Grondaankopen	1,8	2,1
Saldo grondverkopen minus aankopen (excl. bouwrijpmaken)	*1,5*	*0,6*
		1999-2002
Toename belasting EMU-saldo investeringen		*1,6*
Toename belasting grond aan- en verkopen		*0,9*
Totaal toename belasting EMU-saldo		*2,5*

Bron: CBS

Totaal negatief effect op EMU-saldo door toename bruto-investering (bouwrijp maken en overigen) is 1,6 miljard geweest tussen 1999-2002 en de verslechtering saldo op grond in de periode 1999 en 2002 is 0,9 miljard geweest. Te zamen een negatief effect van 2,5 miljard euro. Overigens blijkt uit de tabel dat het saldo van grondaankopen en verkopen positief is. Hierbij zijn echter de kosten voor het bouwrijpmaken niet meegenomen. Op basis van de vuistregel dat de kosten van grond voor 60%

bestaan uit bouwrijpmaken en voor 40%[3] uit grondaankopen kan worden berekend dat de grondaankopen inclusief het bouwrijpmaken ruim 5 miljard euro bedroegen in 2002. Dit wordt onvoldoende gedekt door grondverkopen (2,7 miljard euro) waardoor per saldo een belasting van het EMU-saldo ontstaat uit hoofde van het grondbedrijf van circa 2½ miljard euro in 2002.

Ontwikkeling 2004 -2006
De oorzaken van de EMU-tekorten voor de periode 2004 – 2006 zijn vooral gelegen in de investeringen van gemeenten. In mindere mate dan in het verleden draagt het grondbedrijf bij aan de tekorten. De reguliere exploitatie in EMU-termen laat bij gemeenten positieve saldi zien.

Tabel 1.2.3: Bijdrage verschillende componenten van de gemeentebegroting in emu-termen aan EMU-tekort; in miljarden euro

	2004	2005	2006
Exploitatie	0,7	1,1	1,2
Investeringen	-3,3	-2,7	-2,8
Grondbedrijf (incl. inv. bouwrijpmaken)	-1,1	-0,3	0,0
Berekend EMU-saldo	-3,7	-1,9	-1,6

1.3 Risico's voor het EMU-saldo

Grote projecten/nota's
Naast de bekende feiten zijn er ook ontwikkelingen die de komende jaren gevolgen kunnen hebben voor het EMU-saldo van de lokale overheden. Deze liggen onder meer in de sfeer van grote nieuwe investeringen zoals bijvoorbeeld in breedband, maar ook grote infrastructurele projecten als de Noord-Zuid lijn, Hanzelijn, onderhoud (en vervanging) aan het riool en de aanleg en ontwikkeling van de 2de Maasvlakte.

Naast dat mogelijk grote projecten in uitvoering zullen worden genomen, die nog niet in de begrotingen zijn meegenomen, moet wat betreft investeringen ook rekening gehouden worden met het feit dat de werkelijke investeringen in de regel achterblijven bij de geplande investeringen; circa 65% van de geplande investeringen wordt gerealiseerd wat implicaties kan hebben voor met name 2005.

Ook is het de vraag of de beleidsvoornemens inzake woningbouw, en de actievere opstelling van de gemeenten ten aanzien van de grondverwerving goed in de cijfers is verwerkt. De cijfers wat betreft grondaankopen zijn naar verwachting enigszins geflatteerd. Gemeenten zullen gronden aankopen op het moment dat de gelegenheid/kansen zich voordoen. Deze zijn op voorhand moeilijk in te schatten, echter zullen leiden tot meer aankopen dan begroot.

[3] Uit de enquête blijkt een hoger percentage van 60% en een lager percentage voor grondaankopen dan de 40%.

De reserves en voorzieningen van de gemeenten

De ruimte voor gemeenten om een negatief EMU-saldo te kunnen volhouden, hangt af van het eigen vermogen en de getroffen voorzieningen. Tussen 1997 en 2002 is het eigen vermogen aanzienlijk toegenomen van 15,4 miljard in 1997 naar 25 miljard euro in 2002. Ook de voorzieningenpot is flink toegenomen (circa 50%) in deze periode. Tegelijkertijd is het vreemd vermogen afgenomen.

Tabel 1.3.1: Ontwikkeling eigen en vreemd vermogen en voorzieningen 1997-2002 (in miljarden euro, lopende prijzen)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Eigen vermogen	15,4	16,5	18,4	22,3	24,1	25,0
waarvan algemene reserve	*3,7*	*4,2*	*4,3*	*6,9*	*5,4*	*5,4*
waarvan bestemmingsreserve	*11,0*	*12,0*	*13,6*	*14,3*	*18,0*	*19,0*
waarvan resultaat	*0,8*	*0,4*	*0,5*	*1,1*	*0,7*	*0.6*
Vreemd vermogen	42,9	41,6	40,2	38,4	39,4	40,1
Voorzieningen	3,4	3,4	4,0	4,3	4,8	5,2

Bron: Financieel jaaroverzicht gemeenten

Ofschoon een aanzienlijk deel van deze reserves niet direct vrij aanwendbaar is, blijkt uit de enquête dat de gemeenten verwachten in de periode 2004-2006 aanzienlijk in te teren op de reserves. Overigens kunnen op basis van deze cijfers, afkomstig uit Financieel Jaaroverzicht Gemeenten, geen harde conclusies getrokken worden over de vraag of de gemeenten daadwerkelijk kapitaalkrachtiger zijn geworden. De ontwikkeling van het eigen vermogen is wel op te vatten als een sterke indicatie dat de vermogenspositie van gemeenten in de periode 1998 tot en met 2002 verbeterd is (zie ook bijlage 2).

Verkoop van aandelen

Ook hier liggen risico's. Bijvoorbeeld door de verkoop van deelnemingen waarvan de verkoopopbrengst niet relevant is voor het EMU-saldo, maar de daarmee gefinancierde extra uitgaven wel. Een eventuele verkoop van deelnemingen, bijvoorbeeld in vervoersbedrijven of in energiebedrijven is onderdeel van kabinetsbeleid.

Waterschappen

Daarnaast lijkt er een specifiek risico voor het EMU-saldo van de waterschappen te bestaan. De waterschappen zullen de komende jaren investeringen moeten doen die nodig zijn om Nederland droog te houden en voor kwalitatief goed oppervlaktewater te zorgen. Deze investeringen kunnen in drie groepen worden onderscheiden:

a investeringen die voortvloeien uit het Nationaal Bestuursakkoord Water (NBW), voor 60% gefinancierd door waterschappen, 40% door andere overheden;

b investeringen die voortvloeien uit de Europese Kaderrichtlijn Water (EKW);

c investeringen die voortvloeien uit het vigerende, reguliere beleid: vervangingsinvesteringen van bestaande werken en uitbreidingsinvesteringen die geen relatie hebben met het NBW en de EKW;

Op basis hiervan zullen naar huidige inzichten de waterschappen vanaf 2003 het volgende jaarlijkse investeringsvolume laten zien:

Tabel 1.3.2: investeringsvolume waterschappen 2003-2008

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010-2015	2016-2027	2028-2050
NBW (60%)	170	170	170	170	345	345	345	345	110	110
EKW	0	0	0	100	100	100	100	185+p.m.	185+p.m.	0
Vigerend beleid	940	1040	1125	785	595	385	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.
Totaal	**1110**	**1210**	**1295**	**1055**	**1040**	**830**	**p.m.**	**p.m.**	**p.m.**	**p.m.**

In het kader van het EMU–saldo is het interessant de weergegeven toekomstige investeringsvolumes te vergelijken met de gerealiseerde bedragen van de afgelopen jaren. In onderstaande tabel zijn de investeringen van de waterschappen wat betreft de periode 1996–2002 in totaal weergegeven. De gegevens zijn dus op realisatiebasis en ontleend aan statistieken van het CBS. Alle bedragen zijn bruto investeringen in miljoenen euro´s.

Tabel 1.3.3: investeringsvolume waterschappen 1996-2002

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
investeringsuitgaven[4]	630	670	670	740	690	745	801

In achtnemende dat de cijfers over 1996 – 2002 de prijspeilen van de betreffende jaren betreffen, zal het investeringsvolume de komende jaren, met name in 2005, enigszins hoger liggen als gevolg van ambitieuze plannen zoals NBW en EKW. Naar alle waarschijnlijkheid zullen de programma's datgene wat tot op heden is geïnvesteerd niet in veelvouden overtreffen. In 2003 was de bijdrage aan het EMU-tekort van de waterschappen 0,1 miljard, in 2004 en 2005 zou dit met 100 tot 200 miljoen kunnen oplopen.

[4] exclusief kapitaaloverdrachten

Hoofdstuk 2 Internationale ervaringen

2.1 Europese regelgeving

De Europese regelgeving ten aanzien van de begrotingstekorten bestaat uit de bepalingen uit het Verdrag van Maastricht en uit de regels van het Stabiliteits- en Groeipact (SGP). Verdrag en Pact voorzien samen in de regels voor de begrotingsdiscipline in de EU lidstaten en die van de EMU in het bijzonder. Thans vindt discussie in Europa plaats over aanpassing van het SGP, dit hoofdstuk gaat uit van de huidige situatie.

De 3% BBP tekort norm en 60% BBP schuld norm komen uit het Verdrag. Ook de buitensporige tekortenprocedure die voorziet in Raadsaanbevelingen en uiteindelijk de mogelijkheid tot sancties als landen zich niet aan de regels houden zijn in het Verdrag vastgelegd. Het Pact is een aanscherping van het verdrag van Maastricht. Het bestaat uit een resolutie van de Europese Raad (de staats- en regeringsleiders) en twee verordeningen.
Het Pact is enerzijds bedoeld om de begrotingsdiscipline van landen blijvend aan te halen. De verordeningen zijn een verheldering en nadere uitleg van de Verdragsbepalingen over het vermijden en corrigeren van excessieve tekorten. Die aanscherping kan worden gezien als de garantie voor die landen die een harde munt opgaven, waaronder zeker ook Nederland. Anderzijds dient het Pact om voldoende ruimte te creëren op de begroting om de automatische stabilisatoren te kunnen laten werken, waartoe de additionele afspraak diende die bepaalde dat het begrotingssaldo op middellange termijn nabij evenwicht of in overschot moet zijn. Met de doelstelling van evenwicht op de begroting helpt het SGP bovendien mee houdbare overheidsfinanciën te bereiken en de kosten van vergrijzing op te vangen.

De begrotingsregels sluiten aan bij het economische eigenbelang van lidstaten zeker als ze voldoende oog hebben voor de ontwikkelingen op middellange en lange termijn. Over de belangrijkste uitgangspunten van het Verdrag bestaat dan ook geen echte controverse. Zo zijn de begrotingsregels in de IGC (onderhandelingen over de nieuwe grondwet voor Europa) niet fundamenteel aan de orde geweest.

De regels voorzien in een rapportageverplichting betreffende het EMU-saldo opgesplitst naar rijk, sociale fondsen en lokale overheden. Elk jaar voor 1 maart en 1 september moeten de tekortcijfers voor het lopende en de voorgaande jaren worden genotificeerd. De gerapporteerde cijfers worden geverifieerd door Eurostat. De Lidstaten moeten bovendien elk jaar voor begin december een Stabiliteits- of convergentieprogramma (voor respectievelijk eurolanden en ‘outs’) indienen met daarin de geplande tekorten voor het komende jaar en de drie daarop volgende jaren. Tenslotte moeten lidstaten vier keer per jaar binnen 3 maanden na afloop van het kwartaal rapporteren over de Nationale Rekeningen op kwartaalbasis. Deze rapportages omvatten ook gegevens over het EMU-tekort.

Als Lidstaten niet voldoen aan de 3% norm uit het Verdrag van Maastricht (dus een zogenoemd buitensporig tekort hebben) volgen op initiatief van de Europese Commissie, aanbevelingen van de Ecofin Raad aan het betreffende land om maatregelen te nemen om het buitensporige tekort te corrigeren in het jaar na vaststelling van de overtreding. Daarbij maakt het niet uit in welke sector (rijk, sociale fondsen, of lokale overheden) dit tekort is ontstaan. In het Nederlandse geval, bijvoorbeeld, werd het buitensporig tekort van 2003 in 2004 geconstateerd, en zal dus uiterlijk 2005 moeten zijn gecorrigeerd.

Neemt een Lidstaat onvoldoende maatregelen, dan volgen nieuwe, specifieke aanbevelingen, waarbij (in principe) dezelfde deadline voor correctie blijft staan. Ook aan Frankrijk en Duitsland, die zich afgelopen november wisten te onttrekken aan de officiële procedure, heeft de Ecofin Raad nieuwe aanbevelingen gegeven om maatregelen te nemen zodat het tekort uiterlijk 2005 is weggewerkt.

Voldoet een land ook niet aan de nieuwe aanbevelingen dan kunnen sancties volgen, waarbij in de regel een renteloos deposito van 0,2 procentpunt BBP + een 1/10 van het verschil tussen het werkelijke tekort en de 3% norm (maar maximaal in totaal 0,5 procentpunt) moet worden aangehouden bij de Commissie. Als het buitensporige tekort dan na twee jaar nog bestaat, wordt het deposito omgezet in een boete. Rente-opbrengsten en boete worden verdeeld tussen de overige eurolanden.

De uitgaven van gemeenten zijn relatief hoog in Nederland door het medebewindvoerdersschap. Per hoofd van de bevolking wordt in de Scandinavische landen en Luxemburg meer uitgegeven door gemeenten dan in Nederland, in andere Europese landen minder.
In onderstaande tabel staat een overzicht van actuele tekorten in de EU-landen onderverdeeld naar rijk, sociale fondsen en lokale overheden. Zoals uit de tabel blijkt dragen de lokale overheden in een beperkt aantal landen significant bij aan het EMU-tekort. In termen van lokale overheden is het tekort het grootst in Nederland.

Tabel 2.1.1: Opsplitsing EMU-saldo in 2003; (in procentpunt BBP)

	EMU-saldo totaal	Centrale overheid	Lokale overheid	w.v. lokaal	Sociale zekerheid
België	0,2	0,3	0,3	-0,1	-0,4
Denemarken	1,2	0,2	-	0,0	1,0
Duitsland	***-4,0***	***-1,9***	***-1,8***	***-0,3***	***-0,3***
Griekenland	-3,2	-	-	-	-
Spanje	0,5	-0,4	0,0	0,0	0,9
Frankrijk	-4,0	-3,6	-	0,2	-0,6
Ierland	-0,4	-0,4	-	-0,2	0,2
Italië	***-2,5***	***-2,3***	***-***	***-0,5***	***0,3***
Luxemburg	-0,6	-2,5	-	0,1	1,8
Nederland	***-3,2***	***-2,6***	***-***	***-0,6***	***0,0***
Oostenrijk	-1,3	-1,8	0,5	0,2	0,0
Portugal	-2,9	-3,6	0,1	-	0,8
Finland	***2,3***	***-0,1***	***-***	***-0,5***	***2,8***
Zweden	0,2	-2,2	-	0,3	2,1
Verenigd Koninkrijk	3,3	3,4	-	-0,1	-

2.2 Europese voorbeelden

In de Europese lidstaten zijn verschillende institutionele afspraken gemaakt om de budgettaire ontwikkelingen van lokale overheden te monitoren en te beheersen. Net als in Nederland hebben ook in een aantal andere landen de Europese afspraken betreffende het berekenen en beheersen van het EMU-saldo een impuls gegeven om de monitoring te verbeteren en de beheersing te versterken. In deze paragraaf wordt voor een aantal landen beschreven op welke wijze dit geschiedt[5].

Verenigd Koninkrijk

In het Verenigd Koninkrijk is de regelgeving op het gebied van financiering van lokale overheden recentelijk aangepast. Het nieuwe regime vertoont veel overeenkomsten met de Nederlandse situatie. Voorheen was het zo dat lokale overheden altijd hun voornemens om investeringen via leningen te financieren vooraf ter goedkeuring aan de centrale overheid moesten voorleggen. Het nieuwe per 1 april 2004 ingevoerde regime biedt meer vrijheden voor lokale overheden. Lokale overheden kunnen nu zelfstandig beslissen over de externe financiering van investeringsprojecten mits ze zich houden aan de randvoorwaarden zoals die zijn neergelegd in de 'Prudential code for Capital Finance in Local Authorities'. De randvoorwaarden in de code hebben onder meer betrekking op de financierbaarheid en houdbaarheid van de schuld, het gehanteerde afwegingskader, de monitoring en verantwoording, en de samenhang met strategische planvorming. Voorts zijn lokale overheden verplicht om een sluitende begroting op te stellen (NB in baten lasten-termen).

De 'Local Governments Act' stelt echter expliciet dat lokale leningen door de centrale overheid kunnen worden ingeperkt als dit uit nationaal economisch oogpunt nodig is. De wetgeving stelt dat "the limit could be used to protect the countries economic interest if local borrowing albeit prudent locally were

[5] De informatie in deze paragraaf is gebaseerd op publicaties van de Europese Commissie en de OECD en rechtstreekse bilaterale contacten.

unaffordable nationally'. Een belangrijk criterium hierbij is de handhaving van nationale begrotingsregels.

Duitsland

Wat betreft de budgettaire positie van de overheid neemt Duitsland een bijzondere positie. Duitsland is een federaal georganiseerde staat, waarbij lokale overheden een relatief grote bijdrage hebben in het totale EMU-tekort (bijna 50% in 2002). Voor een goed begrip van het Duitse systeem is het van belang een onderscheid te maken tussen de relatie tussen de federale overheid en de deelstaten enerzijds, en de relatie tussen de deelstaat regeringen en de lokale overheden anderzijds.

Voor de federale overheid en de deelstaten is sinds maart 2002 een nationaal stabiliteitspact van kracht. De federale overheid en de deelstaten (inclusief de onder hun verantwoordelijkheid vallende lokale overheden) hebben hierbij afgesproken zich te houden aan de budgettaire regels van de EMU, en te streven naar een beperking van het tekort met het doel evenwicht op de begroting te bereiken. De zogenaamde 'Finanzplannungsrat', bestaande uit de federale ministers van Financiën en Economische Zaken, de deelstaat ministers van Financiën, en vertegenwoordigers van lokale overheden, komt twee keer per jaar bijeen om te bespreken of actuele budgettaire ontwikkelingen in overeenstemming zijn met Europese vereisten. De Finanzplannungsrat kan aanbevelingen opstellen voor het te voeren budgettaire beleid (in het bijzonder het hanteren van een gemeenschappelijk uitgavenkader) waarbij rekening wordt gehouden met relevante financieel-economische ontwikkelingen. Indien de aanbevelingen niet worden nageleefd zal de Rat de redenen voor niet-naleving bespreken en aanbevelingen opstellen om de budgettaire discipline te herstellen. De Rat heeft geen verdergaande sanctiebevoegdheden om naleving af te dwingen.
Het toezicht op de gemeenten vindt plaats op het niveau van de deelstaten. De wijze waarop dit toezicht is georganiseerd verschilt tussen de deelstaten. In Nordrhein-Westfalen bijvoorbeeld gaat de autonomie van gemeenten zo ver dat ze geen voorafgaande toestemming van de deelstaatregering nodig hebben om kredieten t.b.v. investeringsprojecten op te nemen, mits er sprake is van een sluitende begroting (exploitatie). Is er sprake van een tekort op de begroting dan is wel voorafgaande toestemming van de deelstaat vereist. De deelstaat heeft echter geen zicht op de bijdrage van afzonderlijke gemeenten aan het EMU-saldo. Het bestaan van een tekort in EMU-termen is dan ook geen criterium voor voorafgaand toezicht. De bijdragen van het totaal van de gemeenten aan het EMU-tekort wordt op federaal niveau bepaald en speelt een rol in het overleg van de 'Finanzplannungsrat'.

Frankrijk

Ook in Frankrijk is de financiële automie van lokale overheden een belangrijk uitgangspunt. Lokale overheden moeten een sluitend begroting opstellen, maar mogen lenen om hun investeringen te financieren ('gouden financieringsregel'). Als er sprake is van exploitatietekorten op de gemeentelijke begroting zal de 'Chambre Régionale des Comptes' (CPC) maatregelen voorstellen om budgettaire discipline te herstellen. Het EMU-tekort van de lokale overheden is geen probleem voor de Franse

overheid: waar voor de overheid als geheel sprake was van een tekort van 4,1% BBP in 2003, hadden de lokale overheden een overschot van 0,2% (dergelijke overschotten bestaan reeds 7 jaar). Wat wel een reden voor zorg is zijn de sterk gestegen overdrachten van de centrale overheid aan de lokale overheden. Om deze overdrachten te beperken is in 1996 een plafond opgesteld waarbij het 'accres' beperkt bleef tot de jaarlijkse inflatie. In 1999 werd het jaarlijkse accres nog opgehoogd met 33% van de BBP-groei, maar discussie gaat nu vooral over beperking van het accres.

Spanje

Ook Spanje kent een wettelijk vastgelegd nationaal stabiliteitspact, de zogenoemde algemene wet voor budgettaire stabiliteit aangenomen in 2003. Het doel van deze wet is dat de toegenomen decentralisatie van bevoegdheden niet leidt tot budgettaire destabilisatie. Dit doel wordt bereikt doordat vereist is dat de lokale overheden een overschot of evenwicht op de begroting moeten hebben. Opvallend element daarbij is dat anders dan in veel andere landen het overschot resp. tekort wordt bepaald in EMU-termen. Tijdelijke afwijkingen zijn slechts in uitzonderlijke omstandigheden toegestaan en moeten binnen twee tot drie jaar worden gecorrigeerd. Iedere overheidslaag moet dan ook driejarige plannen maken. De centrale overheid houdt de ontwikkeling in de gaten, en kan voorwaarden opleggen als onderdeel van het handhavingsmechanisme bij de schulden die lokale overheden zouden willen aangaan. Overkoepelende organen moeten de stabiliteitsdoelstellingen van de centrale overheid vertalen naar respectievelijk de individuele regio's en individuele lokale overheden. Komen die organen niet uit de verdeling, dan geldt dat iedere regio en/of gemeente op zijn minst evenwicht op de begroting moet kennen. Eventuele boetes uit Brussel bij het niet voldoen aan de Verdragsnormen zullen worden verdeeld over de verantwoordelijken voor het tekort.

België

De hoge raad van Financiën stelt elk jaar doelen op waar de federale overheid, gemeenten en regio's zich aan te houden hebben (begroting in evenwicht). De gemeenten en regio's stellen eigen meerjarige stabiliteitsprogramma's op parallel aan die van de federale overheid, die door de hoge raad worden geëvalueerd. Er zijn geen formele sancties voorzien bij afwijking van de toegestane tekorten, maar de federale overheid kan wel de leencapaciteit van de lokale overheden beperken.

Finland

In Finland is in 2001 speciale regelgeving van kracht geworden om het tekort van de lokale overheden op middellange termijn weer in evenwicht te krijgen (tekort 2003 en 2004 0,5% BBP). Voor 2007 mag het tekort maximaal 0,1% BBP bedragen, maar zijn de gemeenten autonoom in het nemen van investeringsbeslissingen.

2.3 Conclusie

De budgettaire speelruimte die lidstaten van de Europese Unie hebben, wordt in belangrijke mate bepaald door Europese regelgeving. Deze regelgeving heeft betrekking op het tekort en de schuld van de gehele overheid, Dat wil zeggen, rijk, sociale fondsen én lokale overheden. Dit betekent dat lokale overheden, net als de rijksoverheid, bij het opstellen en uitvoeren van het budgettaire beleid rekening moeten houden met de beperkingen die door Brussel worden opgelegd. Naast nationale overwegingen ten aanzien van de autonomie van lokale overheden, bepalen de Europese vereisten mede hoe het toezicht op de lokale overheden wordt ingevuld.

Bovenstaande voorbeelden geven aan dat in verschillende Europese lidstaten het financieel beheer van lokale overheden en het toezicht daarop op verschillende wijze wordt ingevuld. In de meeste Europese lidstaten is het zo dat lokale overheden verplicht zijn een sluitende begroting in baten-lasten termen op te stellen, waarbij een zekere vrijheid bestaat om voor investeringen leningen aan te gaan. Daarbij is veelal wel bepaald dat de centrale overheid kan ingrijpen indien er sprake is van strijdigheid met nationale begrotingsdoeleinden (het EMU-saldo). Vooralsnog is de praktijk in de meeste lidstaten (m.u.v. Duitsland, Italië, Finland en Nederland) dat lokale overheden geen noemenswaardige bijdrage leveren aan het EMU-tekort. Wat dat betreft zijn de voorbeelden van Duitsland (vergaande geïnstitutionaliseerde afspraken over beheersing EMU-saldo voor alle overheidslagen), Spanje (directe beheersing EMU-tekort lokale overheden, doorvertaling van sancties naar lokaal niveau) en Finland (in 2001 speciale regelgeving van kracht geworden) voor Nederland het meest relevant.

Hoofdstuk 3 Signaalwaarde en referentiesystematiek

3.1 Inleiding

Volgens het Verdrag van Maastricht mogen lidstaten geen tekort hebben van meer dan 3% van het Bruto Binnenlands Product. Het tekort of overschot van de decentrale overheden maakt daar onderdeel vanuit. Om die reden heeft de minister van Financiën op basis van de wet FiDo de mogelijkheid in te grijpen bij een dreigende overschrijding van de EMU-norm van 3% voor het vorderingensaldo van de overheid die door een ongewenste ontwikkeling van het EMU-saldo van de openbare lichamen wordt veroorzaakt. Deze bepaling uit de wet FiDo is een “ultimum remedium” dat recht doet aan de legitimiteit van de minister van Financiën vanuit zijn brede verantwoordelijkheid voor de collectieve financiën en voor naleving van het Verdrag van Maastricht en anderzijds recht doet aan de autonomie van de openbare lichamen.
In dit hoofdstuk wordt deze bepaling nader geconcretiseerd en vastgesteld wanneer kan worden ingegrepen. Ingrijpen is aan de orde als gelijktijdig aan de volgende twee voorwaarden is voldaan: het totale EMU-tekort van de totale overheid dreigt uit te komen boven de signaalwaarde van 2,5% (§ 3.2), de lokale overheden dragen aanwijsbaar bij aan de overschrijding van de EMU-norm (§ 3.3). In het onderstaande worden beide voorwaarden nader uitgewerkt. In hoofdstuk 4 zal worden uitgewerkt hoe kan worden ingegrepen.

3.2 De bepaling van de signaalwaarde

Tijdige signaalwaarde

In het Hoofdlijnenakkoord van het kabinet is een signaalwaarde van 2,5% BBP aangegeven voor het tekort van de overheid in totaal. Als het tekort door deze kritische grens dreigt te gaan wordt door het kabinet een afweging gemaakt welke maatregelen nodig zijn om een overschrijding van de 3%-grens uit het stabiliteitspact [6] te voorkomen. De memorie van toelichting van de wet FiDo stelt het volgende:

“Om te kunnen onderbouwen of de openbare lichamen al dan niet de veroorzakers zijn van een overschrijding van het EMU-saldo, wordt als basiselement in acht genomen dat het EMU-tekort van de openbere lichamen aanwijsbaar bijdraagt aan de overschrijding van de EMU-norm van de totale overheid. Eventuele tekorten van het rijk zullen niet worden afgewenteld op de openbare lichamen. Rekening kan worden gehouden met het historische verloop van het EMU-saldo van de openbare lichamen en zullen maatregelen als deze worden getroffen evenwichtig worden verdeeld over de openbare lichamen.”

Overwegingen voor een eerdere signalering

Gemeenten en de provincies dragen al bij bezuinigingen op de rijksuitgaven bij aan het reduceren van het tekort via de normeringsmethodiek. De inpassing van eventuele extra maatregelen om onder aan de 3%-grens te blijven komt daar bovenop. Gezien de additionaliteit van de maatregelen, de langere remweg die dit met zich mee kan brengen bij het treffen van maatregelen is het verstandig op een

[6] De EMU-norm van 3% is vastgelegd in artikel 104C en het daarop gebaseerde protocol van het Verdrag betreffende de Europese Unie (het Verdrag van Maastricht).

zorgvuldige wijze het tekort OPL te monitoren, waarbij in geval van oplopende tekorten al eerder maatregelen aan de orde kunnen zijn. In het rapport van de werkgroep IV3 is ingegaan op de vraag hoe een adequate monitoring gerealiseerd kan worden.

3.3 De bepaling van de referentiewaarde

Waarom een referentiewaarde?

De memorie van toelichting van de wet FiDo gaat niet in op de concrete invulling van het ultimum remedium. In de wet FiDo zijn de voorgaande noties dus niet nader uitgewerkt. Wanneer leveren de lokale overheden een zodanige bijdrage aan het EMU-tekort dat ingrijpen zoals bedoeld in de wet Fido aan de orde is? In deze paragraaf wordt gezocht naar een objectieve maatstaf, die werkbaar is, en rekening houdt met de afwijkende begrotingsstelsels van lokale overheden en centrale overheid en het feit dat de ontvangsten van de centrale overheid conjunctuurgevoeliger zijn dan die van de lokale overheden. Op het moment dat de signaalwaarde voor het totale tekort wordt overschreden is dus een referentiewaarde nodig om te bepalen of de lokale overheden aanwijsbaar bijdragen aan de overschrijding van de EMU-norm.

Als de lokale overheden in verhouding tot de centrale overheid een boven proportionele bijdrage leveren aan het tekort kunnen maatregelen worden getroffen als nader uitgewerkt in hoofdstuk 4. Is sprake van een minder dan gemiddelde bijdrage aan het tekort dan zullen geen extra maatregelen worden getroffen (los van een eventueel effect via de reguliere normeringssystematiek). In dat geval kan alleen op basis van vrijwilligheid een extra bijdrage gevraagd worden aan de lokale overheden aan het reduceren van het tekort.

De bepaling van de referentiewaarde

Voor het bepalen van de referentiewaarde is geen eenduidige oplossing te bedenken. Er zijn meerdere benaderingswijzen mogelijk en elke benaderingswijze kent zijn nuanceringen. In onderstaande tabel zijn drie rekenkundige varianten uitgewerkt voor de referentiewaarde. De eerste twee varianten sluiten aan bij de verhouding tussen de bruto-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. Immers de lokale overheid heeft bij de specifieke uitkeringen vooral een doorsluisfunctie. Overigens dient daarbij opgemerkt te worden dat variant 2 geen rekening houdt met het feit dat sommige specifieke uitkeringen niet de volledige kosten dekken, maar dat soms tevens een bijdrage wordt verlangd van de betreffende overheid.

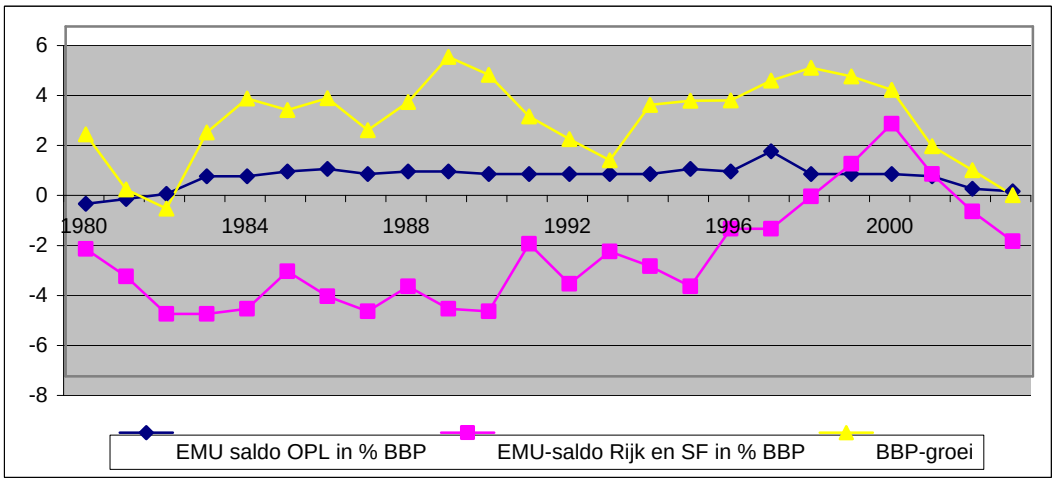
Tabel 3.3.1: Toegestaan EMU-tekort (referentiewaarde) per sector bij een tekort van 2,5%; als % BBP

	Variant 1 (specifieke en algemene uitkering toegerekend aan l.o.)	Variant 2 (specifieke uitkering toegerekend aan rijk, algemene uitkering aan l.o.)	Variant 3 (conjunctuur-gevoelige variant)
Gemeenten	0.41	0.28	0.08
Provincies	0.04	0.02	0.01
Waterschappen	0.02	0.03	0.02
Overig OPL*	0.31	0.11	0.00
Rijk e.o. CS/SF	1.72	2.07	2.38
Totaal	2.50	2.50	2.50

Toelichting tabel: referentiewaarden zijn gebaseerd op gemiddelde uitgaventotalen per groep over de periode 1999-2002. Bron CBS NR 2002, OSU 2002 en 2003. Door afronding kan de som der onderdelen afwijken van het totaal. 0,1% BBP komt in 2005 overeen met circa 475 miljoen euro.
*Onder meer speciaal onderwijs, politieregio's en welzijnsinstellingen en regionale ZBO's.

Varianten 1 en 2 houden geen rekening met het verschil in conjunctuurgevoeligheid van de uitgaven en ontvangsten van de lokale overheid vergeleken met die van de centrale overheid. Dit terwijl de gedachte van de tekortgrens van 3% is dat als een begroting in evenwicht is (in een situatie dat de conjunctuur ook in evenwicht is) een conjuncturele neergang opgevangen kan worden binnen deze 3%-punten. Hieruit redenerend zou het logisch zijn dat de sector die het meest conjunctuurgevoelig is, ook een grotere referentiewaarde zou mogen hebben. De conjunctuurgevoeligheid van de lokale overheid is minder groot (zie onderstaande grafiek). Dit geldt vermoedelijk voor de uitgaven, maar zeker voor de ontvangsten. De conjunctuurgevoeligheid van de ontvangsten van het rijk is groter dan die van de lokale overheid. Via de systematiek van de automatische stabilisatoren vertalen tegenvallers bij de belastingontvangsten en premies zich direct door naar het EMU-tekort. De lokale overheid kent slechts 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. Illustratief is dan ook dat in de berekeningen van de OESO en de Europese Commissie een conjunctuurgevoeligheid van nul wordt verondersteld voor lokale overheden.

Grafiek 3.3.1: EMU-saldo van de lokale overheid en het Rijk (incl. SF) versus economische groei



Een benadering om conjunctuurgevoeligheid te introduceren is om de referentiewaarde te bepalen op basis van de belastinginkomsten van de gemeenten en van het Rijk en de lokale overheden[7]. Tevens zijn enkele duidelijk aanwijsbare conjunctuurgevoelige uitgaven meegenomen in variant 3.

Nadere overwegingen bij de bepaling van de referentiewaarde

1.De conjunctuurgevoeligheid van uitgaven en ontvangsten van lokale overheden en centrale overheid

Variant 3 onderschat 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. Voorts kan bij uitgaven die niet conjunctuurgevoelig zijn een tekort ontstaan. Met name door definitieverschillen tussen het batenlastenstelsel en het EMU-saldo. De derde variant kan daarom als bodem worden gezien. Een opslag daar bovenop ligt daarom voor de hand.

2. De normeringsmethodiek

Gemeenten en de provincies dragen al bij aan het reduceren van het tekort via de normeringsmethodiek, indien het Rijk uitgaven verlaagt om tegenvallers te compenseren. 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 als er bezuinigd wordt op subsidies (o.a. specifieke uitkeringen) die relevant zijn voor de gemeenten. Deze verminderde inkomsten voor de gemeenten en provincies vragen om maatregelen om een sluitende lopende dienst te garanderen. De inpassing van extra maatregelen omdat de referentiewaarde wordt overschreden, ook al is deze tijdelijk van aard en andersoortig van karakter (zie box) komt daar bovenop. Dit stapeleffect zou meegewogen kunnen worden in de bepaling van de referentiewaarde.

Extra maatregelen uit hoofde van de stabiliteitsdoelstelling: fasering of ombuiging?

Het gaat bij deze extra maatregelen niet in eerste instantie om kortingen op de overdracht aan de lokale overheden (van de centrale overheid), die moeten worden ingepast in de lokale begrotingen. Het gaat dan vooral om het temporiseren van uitgaven aan grond en investeringen, alsmede het naar voren halen van ontvangsten door bijvoorbeeld eerder grond te verkopen. Anders gezegd: over een reeks van jaren bezien gaan gemeenten er in beginsel niet op achteruit, de allocatie over de afzonderlijke jaren verschuift alleen. In hoofdstuk 4 wordt nader uitgewerkt aan welk type maatregelen dan gedacht kan worden.

[7] Overigens blijkt uit J. van der Wal: Gemeentelijke tekorten in de EMU? Een onderzoek naar het optreden van tekorten bij gemeente in relatie tot de 3%-norm dat er geen duidelijk significant verband is tussen de conjunctuur en de gemeentelijke inkomsten (OZB).

3. Het baten-lastenstelsel

De lokale overheden maken allemaal gebruik van het baten-lastenstelsel. Het baten-lastenstelsel brengt met zich mee dat lokale overheden leningen aan gaan om te investeren, maar ook middelen 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. Een (jarenlange) gunstige accresontwikkeling van de algemene uitkering voor gemeenten en provincies kan leiden tot extra reserveringen die in mindere tijden – met een beperkte of negatieve groei van de algemene uitkering - worden aangesproken. Een lage (reële) rente maakt het aantrekkelijk nu extra lange leningen af te sluiten en extra investeringsambities waar te maken. De ontwikkeling van de huizen en grondmarkt beïnvloedt het aankoop en verkoopgedrag van grond en de OZB-opbrengst. Een deel van deze ontwikkelingen hangt samen met de conjunctuur. Daarnaast belast het aanwenden van boekwinsten het EMU-saldo omdat deze verkoopopbrengsten niet relevant zijn voor het EMU-saldo. Op grond van het afwijkende begrotingsstelsel ligt het daarom in de rede dat de openbare lichamen tijdelijk een tekort in EMU-termen mogen hebben.

4. Bijzondere positie waterschappen

De waterschappen nemen binnen de overheid een bijzondere positie in. Anders dan Rijk, provincies en gemeenten, die lichamen van algemeen bestuur zijn (dat wil zeggen dat zij een in beginsel onbeperkt takenpakket hebben), zijn de waterschappen functioneel bestuur. Dit betekent dat de taken van de waterschappen wettelijk beperkt zijn en wel tot 'de waterstaatkundige verzorging van een bepaald gebied'. Voor deze bijzondere positie is gekozen omdat de regionale waterstaatszorg essentieel is om Nederland, dat voor en groot deel onder de zeespiegel ligt, veilig en bewoonbaar te houden en van voldoende en kwalitatief goed oppervlaktewater te voorzien. Om te voorkomen dat de financiering van veiligheid en bewoonbaarheid wordt afgewogen tegen die van andere overheidstaken hebben de waterschappen een eigen belastingstelsel (eigen belastingen) en worden zij niet uit de algemene middelen bekostigd. Het eigen financieringsstelsel stelt de waterschappen in staat hun taken slagvaardig, effectief en efficiënt uit te voeren. In zijn standpunt dd. 16 februari 2004 over het IBO–rapport bekostiging regionaal waterbeheer heeft het kabinet de keuze voor de aparte positie van de waterschappen en de noodzaak van een eigen financieringsstelsel nog eens onderschreven en tegelijk een aantal voorstellen gepresenteerd om dat financieringsstelsel nog transparanter en efficiënter te maken.

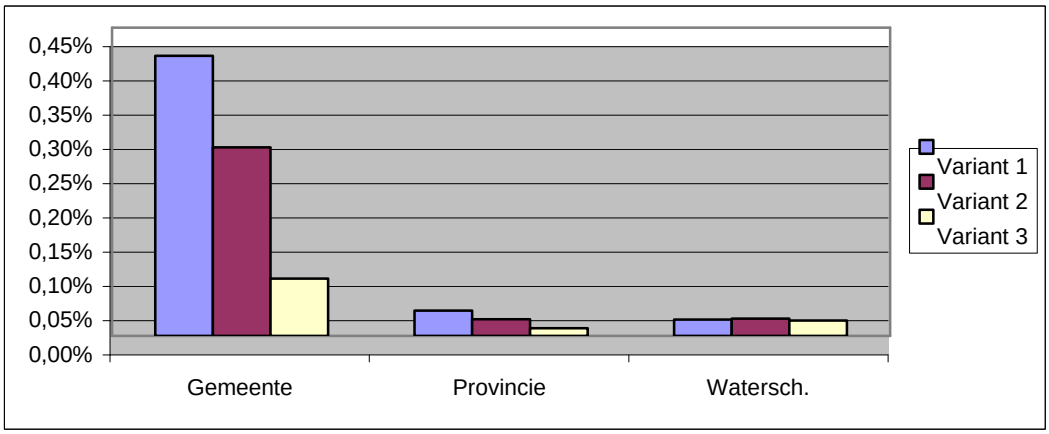
De wateropgaven waarvoor de waterschappen gesteld staan vloeien voort uit Europese en nationale regelgeving alsmede nationaal beleid. Het nationale beleid wordt in eerste instantie bepaald door het Rijk (thans 4de Nota Waterhuishouding), vervolgens regionaal toegesneden door de provincies (provinciale waterhuishoudingsplannen) en tot slot uitgevoerd door de waterschappen. Door deze 'trits' hebben waterschappen slechts een beperkte ruimte eigen keuzes te maken. In feite wordt het

investeringsvolume van de waterschappen dan ook in belangrijke mate door andere overheden bepaald (de belangrijkste investeringen van de waterschappen voor de periode tot en met 2050, namelijk die in het kader van het inspelen op klimaatverandering zeespiegelstijging, bodemdaling en verstedelijking zijn vastgelegd in het Nationaal Bestuursakkoord Water, dat juli 2003 door de vier overheden is afgesloten). Zeker nu en de komende jaren, waarin met name de waterschappen invulling moeten geven aan de 'wateropgaven' waarvoor Nederland zich gesteld ziet als gevolg van klimaatverandering en de invoering van Europese regelgeving, dienen er zo min mogelijk barrières te zijn die de investeringen van de waterschappen remmen. De waterschappen verwachten dat een EMU–referentiewaarde van 0,03% (meest ruime variant) onvoldoende ruimte biedt om de benodigde investeringen de komende jaren tot uitvoering te brengen, maar dat een plafond van 0,06% (circa 300 mln) benodigd is.

Conclusie overwegingen

Voorgaande overwegingen ten aanzien van conjunctuurgevoeligheid, normeringsmethodiek en afwijkend begrotingsstelsel zijn moeilijk eenduidig door te vertalen naar een keuze voor één variant. Voor elke benaderingswijze zijn voors en tegens. De conjunctuurgevoeligheid van de rijksuitgaven rechtvaardigt bijvoorbeeld een hogere referentiewaarde voor het rijk, het begrotingsstelsel van de lokale overheden rechtvaardigt een hogere referentiewaarde voor de lokale overheid.
De middenvariant beweegt zich hier tussenin. Het verdient de aanbeveling om de gekozen waarde niet jaarlijks opnieuw vast te stellen, maar een keer in de zoveel tijd, bijvoorbeeld bij aanvang van een kabinetsperiode. Te overwegen valt op grond van de bijzondere positie voor de waterschappen uit te gaan van een iets hogere referentiewaarde. Door de diversiteit van de groep publiekrechtelijke lichamen overig zal het lastig zijn om voor deze groep aan te spreken. Hierdoor en doordat deze groep in het verleden geen tekorten heeft vertoond, wordt in het vervolg van dit rapport geen specifiek aandacht besteed aan specifieke maatregelen voor deze groep.

Grafiek 3.3.2: overzicht referentiewaarden bij een tekort van 2,5%



<u>*Aparte referentiewaardes voor gemeenten, provincies, waterschappen en overige instellingen*</u>

De wet FiDo stelt voorts dat maatregelen evenwichtig zullen worden verdeeld over de openbare lichamen. Om dit zeker te stellen wordt voorgesteld voor de vier afzonderlijke onderdelen -

gemeenten, provincies, waterschappen en overig OPL – een aparte referentiewaarde vast te stellen. Een eventueel tekort van een groep kan in beginsel niet gecompenseerd worden met overschotten bij andere groepen. Concreet betekent dit dat een tekort bij de gemeenten niet mag worden opgelost door overschotten bij b.v. de provincies. Elke sector dient dus in beginsel zijn eigen broek op te houden (zie ook Hoofdlijnenakkoord waarbij dit ook het uitgangspunt is voor de sectoren op rijksniveau).

3.4 Conclusie

Als gelijktijdig het EMU-tekort van de totale overheid dreigt uit te komen boven de 2,5% en het tekort van één of meerdere van de openbare lichamen boven de referentiewaarde komt, kan besloten worden tot nadere maatregelen voor de openbare lichamen die een overschrijding veroorzaken. In hoofdstuk 4 zullen de mogelijke maatregelen nader worden uitgewerkt. Het ligt voor de hand gezien de autonomie van de openbare lichamen, het begrotingsstelsel dat zij voeren en de samenloop met de ombuigingen die van gemeenten en provincies al wordt gevraagd uit hoofde van de normeringsmethodiek de maatregelen zoveel als mogelijk tijdelijk te laten zijn en te laten bestaan uit faseringen. Te overwegen valt op grond van de bijzondere positie voor de waterschappen uit te gaan van een iets hogere referentiewaarde.

Hoofdstuk 4 Maatregelen

Dit hoofdstuk onderzoekt welke maatregelen genomen zouden kunnen worden om het emu-tekort van de gemeenten terug te dringen. De wet heeft geen concrete invulling gegeven van de mogelijke maatregelen, anders dan dat het in de rede ligt dat deze aangrijpen bij de kapitaaluitgaven. Deze maatregelen kunnen door de minister worden toegesneden op de specifieke (tekort)situatie.
Daarnaast zijn er nog een aantal andere maatregelen denkbaar die, al of niet ondersteunend aan een AmvB, een positieve invloed op het emu-saldo kunnen hebben.
Bij de maatregelen worden de volgende aspecten belicht bij de voor- en nadelen; verenigbaarheid met andere beleidsdoelstellingen van het rijk, effect op EMU-saldo, uitvoerbaarheid. Deze maatregelen kunnen ook onderdeel zijn van een nationaal stabiliteitspact zoals in paragraaf 4.2. aan de orde komt.

De meeste maatregelen zullen voor 2004 nog weinig effect hebben gezien het feit dat het jaar al halverwege is. Een AmvB kan op zijn vroegst in de nazomer ingaan en kan waarschijnlijk niet met terugwerkende kracht worden ingevoerd. Tevens zijn veel uitgaven reeds juridisch vastgelegd.

4.1 De korte termijn maatregelen

Algemene maatregel
Een mogelijkheid is een aanvullende korting en/of reservering op het GF/PF wanneer gemeenten en/of provincies een hoger dan toegestaan EMU-tekort hebben, al dan niet in latere jaren weer toe te voegen. Nu korten of reserveren betekent niet direct dat het EMU-saldo in 2004 verbetert, dit hangt af van de mogelijkheden die gemeenten hebben om te bezuinigen; 2005 is wel haalbaar. Een positief effect van deze maatregel wordt zichtbaar in het saldo van de sector Rijk. Bij deze maatregel (en soms ook bij onderstaande maatregelen) dient een keuze te worden gemaakt of alleen de gemeenten aan worden geslagen die een EMU-tekort boven de referentiewaarde hebben of dat een maatregel geldt voor alle gemeenten.

Voordelen
- De maatregel is relatief eenvoudig uitvoerbaar.
- Het EMU-saldo van de totale overheid verbetert.

Nadelen
- Het EMU-saldo van de lokale overheid verbetert niet.
- Het tijdsbeslag voordat deze maatregel doorwerkt op het EMU-saldo.
- Sluit aan bij maatregelen gericht op de exploitatie terwijl probleem ontstaat bij de kapitaaluitgaven.

Specifieke maatregelen

Afgezien van bovenstaande generieke maatregel zijn er ook een aantal specifieke maatregelen denkbaar. In onderstaande tabel volgt een overzicht van deze maatregelen die hieronder verder worden toegelicht.

Tabel 4.4.1: Overzicht van mogelijke specifieke maatregelen bij de gemeenten; besparingen (indicatief) in mliljarden euro

	2005	2006
Grond		
1. Plafond op grondaankopen (80%)	0,2	0,2
2. Gesloten grondpositie in hectaren	0,5	0,4
3. Gesloten grondpositie in geld	0,3	0,0
4. Meer inschakelen woningcorporaties	p.m.	p.m.
5. Verplaatsen risico naar private partij	-	p.m.
6. In markt plaatsen van het grondbedrijf	-	-
Kapitaaldienst		
7 Leningenplafond incl. beperken interen op reserves)	0,4	0,1
8. Afschrijvingen baseren op actuele waarde i.p.v. historische waarde	p.m.	p.m.
9. Plafond op investeringen (90%)	0,7	0,8

Maatregelen die direct aangrijpen bij de grondpositie

Uit de enquête blijkt dat ook in 2004 en in de komende jaren sprake is van een probleem bij de grondexploitatie. Met name de stagnerende verkopen en tegelijkertijd (speculatief) aankopen van grond belasten het EMU-saldo aanzienlijk.

1. Plafond op grondaankopen

De minister van Financiën kan een plafond vaststellen voor de grondaankopen van gemeenten voor een bepaalde periode. Dit plafond kan zowel op individueel niveau als voor het collectief gelden.

Een collectieve maatregel is (relatief) simpel, voor doorvertaling naar individuele gemeenten zou kunnen worden aangesloten bij de verdeling van de algemene uitkering uit het gemeentefonds. Een dergelijk plafond kan bijvoorbeeld voor 2005 en 2006 gelden. Deze maatregel zet een klem op de mogelijkheid van gemeenten om grond aan te kopen. Hierdoor is het effect op het emu-saldo redelijk goed in te schatten (het verschil tussen de verwachte aankopen voor de maatregel en het plafond).

Op basis van de enquête resultaten zal een plafond op het aankopen van grond tot 80% in 2005 0,2 miljard euro en in 2006 0,2 miljard euro opleveren.

Tabel 4.4.2: Plafond op grondaankopen tot 80%; in miljarden euro

	2004	2005	2006
Uitgaven; waarvan			
Aankopen grond	1,4	1,1	1,1
Plafond 80%	1,1	0,9	0,9
Besparing	**0,3**	**0,2**	**0,2**

Bovenstaande besparingen zijn gebaseerd op de begrote grondaankopen in 2005 en 2006. Daar bovenop zullen er minder uitgaven zijn voor het bouwrijpmaken van de nieuwe aankopen.

Daartegenover staat een mogelijk negatief effect als het grondbedrijf versneld gaat investeren op de bestaande voorraad. Zie onderstaande tabel voor een opbouw van de verschillende componenten.

Tabel 4.4.3: Uitsplitsing uitgaven grondbedrijf in componenten (* € mld.)

	2004	2005	2006
Uitgaven; waarvan			
Aankopen grond	1,4	1,1	1,1
Uitgaven bouwrijp maken van de aangekochte vierkante meters;	1,6	1,5	1,6
Uitgaven woonrijp maken	0,6	0,6	0,6
Aanbrengen van voorziening	0,1	0,1	0,4
Toerekening van indirecte kosten en financieringskosten	0,5	0,6	0,6
Overige uitgaven	0,7	0,6	0,6
Totaal uitgaven	**4,9**	**4,5**	**4,9**

Na 2007 zal na verwachting niet sprake zijn van een besparing. De voorraden grond zijn dan naar verwachting uitgeput. Aankopen zijn dan nodig om beleid te realiseren.

Voordelen

- Sluit goed aan op het probleem (biedt een korte termijn-oplossing met betrekking tot de grondaankopen).
- Door tijdelijkheid van maatregel en de doorlooptijd van het bouwrijp maken van gronden gemiddeld één a twee jaar is, kunnen de woningbouwdoelstellingen in deze de komende periode behaald worden uit de voorraad die al bij gemeenten aanwezig is.

Nadelen

- De effectiviteit van deze maatregel is op dit moment nog niet bekend omdat niet bekend is hoe veel van de grondaankopen contractueel vastligt en hoeveel speculatief van aard is. De maatregel heeft alleen effect op strategisch grondaankopen.
- Een negatief effect op het EMU-saldo als het grondbedrijf versneld gaat investeren op de bestaande voorraad, bijvoorbeeld voor woningbouw.
- Een beperking van de aankopen gaat in tegen het (door het Rijk / kabinet vastgestelde) beleid waarin stimulering van de woningbouw centraal staat en komt niet overeen met het algemeen gemeentelijk beleid (ook bedrijfsterreinen). De mate waarin deze strijdigheid optreedt, is afhankelijk van de hoogte van het plafond en de duur van de maatregel en van de mogelijke alternatieven die gemeenten hebben.
- Na 2007 zal naar verwachting geen sprake zijn van een besparing. De voorraden grond van de gemeenten zijn dan naar verwachting uitgeput. Aankopen zijn dan nodig om beleid te realiseren.
- Administratieve lasten vanwege de noodzaak voor uitzonderingsregimes, bijvoorbeeld voor VINEX-locaties.
- Beperkte effectiviteit van de maatregel vanwege het feit dat gemeenten juridisch vast zitten aan contracten.

2 Gesloten grondpositie in hectaren

Met deze maatregel wordt gemeenten opgelegd in een bepaalde jaar niet meer hectaren grond aan te kopen dan zij in datzelfde jaar verkopen. De gesloten grondpositie wordt gedefinieerd naar oppervlakte. Deze is naar verwachting makkelijker te monitoren dan een gesloten grondpositie op basis van bijvoorbeeld historische kostprijs omdat dan de toerekening van diverse uitgaven verband houdend met waardevermeerderende activiteiten, zoals bouwrijp maken, geen rol speelt. Voor het collectief van gemeenten is deze maatregel relatief simpel en werkbaar, doorvertaling naar individuele gemeenten kan op basis van de verdelingsmaatstaven van het GF. Eventueel kan apart rekening worden gehouden met groeigemeenten en/of stagnerende gemeenten

Tabel 4.4.4: Indicatie opbrengst maatregel gesloten grondpositie in hectaren

	2004	2005	2006
Saldo aankoop -/- verkoop in hectaren	-62,5	32,0	-122
Aantal gemeenten meer aankopen dan verkopen	10	9	5
Aantal gemeenten met meer verkopen dan aankopen	10	11	15
*Met overschrijding gemoeid bedrag (*mld)*	*0,07*	*0,06*	*0,04*
Aandeel in uitkering respons	10%	10%	10%
Geëxtrapoleerd bedrag gemoeid met overschrijding (*mld)	0,7	0,5	0,4

Om de ingreep verder te verzachten zou ook gekozen kunnen worden voor een gesloten grondpositie die geldt voor een periode van 2 jaar. Dit vergroot de speelruimte voor gemeenten omdat dan tussen beide jaren geschoven kan worden onder de randvoorwaarde dat over 2 jaar genomen de grondpositie moet sluiten. Hierbij moet wel rekening gehouden worden met het feit dat de ingangsdatum van de AmvB leidend is voor de berekening.

Bij maatregelen die aangrijpen bij de grondpositie lijkt het zo te zijn dat deze gemeenten kunnen prikkelen om op alternatieve wijze toch hun doelstellingen op het gebied van grondbedrijf en woningbouw te kunnen behalen. Alternatieve routes die worden genoemd zijn:

- Het laten aankopen van gronden door derden, met een optie tot aankoop voor de gemeenten (NB: opties hebben waarde, kosten dus geld);
- Het (meer) toestaan van grondaankoop en huizenbouw rechtstreeks door particulieren;
- Het op een zodanige wijze aangaan van samenwerkingsverbanden met de private sector dat de grondaankoop en de overige investeringen in die gronden tot de marktsector gerekend worden.
- Woningbouwcorporaties. In 2002 was de verhouding bij nieuwbouw 80% projectontwikkelaars – 20% woningbouwcorporaties. Eventueel zou een hoger percentage woningen door woningbouwcorporaties kunnen worden gerealiseerd (i.v.m. stagnerende afzet aan projectontwikkelaars).
- Aankoop van de gronden door de BNG, als partner van de gemeente bij grote projecten.

Voordelen

- Biedt een oplossing met betrekking tot de strategische aankoop van grond door gemeenten.
- Deze maatregel zou een stimulerend effect op de woningbouw moeten hebben, immers om aan te kunnen kopen moeten gemeenten eerst gronden uit de thans beschikbare voorraad verkopen.
- De maatregel remt de ontwikkeling richting een strategisch/speculatief grondbedrijf af. Deze door verschillende gemeenten in gang is gezette ontwikkeling van het grondbedrijf is naar aller waarschijnlijkheid nog niet in de huidige cijfers is verwerkt. Het risico van een negatieve ontwikkeling van de EMU-saldi van gemeenten wordt hiermee gereduceerd.

Nadelen

- Voor gemeenten die beperkte grondvoorraden hebben kan deze maatregel strijdig zijn met het (door het Rijk vastgestelde) beleid waarin stimulering van de woningbouw centraal staat.
- Administratieve lasten vanwege noodzaak uitzonderingsregime.
- Wat ook een aandachtspunt is het feit dat gemeenten juridisch vast kunnen zitten aan contracten. Dit dient onderdeel te zijn van het uitzonderingsregime. Hierdoor wordt de effectiviteit van de maatregel verminderd.
- Complicatie hierbij lijkt te zijn dat de afnemers van gronden, bouwondernemingen e.d. op dit moment onder druk staan vanwege de conjunctuur en de bouwfraude. Banken blijken hierdoor hun risico op bouwers te willen beperken waardoor kredietaanvragen (o.a. voor grondaankopen) moeizaam gehonoreerd worden. Tegelijkertijd moet worden opgemerkt dat deze situatie niet voor de woningbouwcorporaties op lijkt te gaan.
- Een mogelijk negatief effect op het EMU-saldo voor de korte termijn als het grondbedrijf versneld gaat investeren op de bestaande voorraad.
- Eventueel is een correctie voor de meter voor meter benadering gewenst omdat slechts circa de helft van de verworven grond wordt uitgegeven en de overige grond in eigendom blijft van gemeenten.

3. Gesloten grondpositie in geld

Het saldo aan uitgaven moet gelijk zijn aan het saldo aan ontvangsten: een sluitend grondbedrijf. Volgens de enquête is het saldo van ontvangsten en uitgaven nu jaarlijks negatief. Zie onderstaande tabel. De voor- en nadelen zijn in overeenstemming met de vorige variant.

Tabel 4.4.5: Saldo grondbedrijf (* € mld)

	2004	2005	2006
Ontvangsten	**3,9**	**4,1**	**4,7**
Uitgaven	**5,0**	**4,5**	**4,8**
Saldo	**-1,1**	**-0,3**	**-0,0**

Een sluitend grondbedrijf zal naar verwachting opleveren 0,3 mld in 2005 opleveren. Aangetekend wordt dat mogelijk reeds de nodige contracten met private partijen aan zijn gegaan mbt het bouwrijp maken e.d.. De besparing zal dan ook naar verwachting deels via een rem op de aanschaf van (strategische) gronden moeten geschieden.

4. Inschakelen woningbouwcorporaties

Een maatregel die de gemeente prikkelt de verkoop te stimuleren heeft alleen effect als er kopers zijn. Zoals gezegd ligt dit moeilijk voor projectontwikkelaars (klem op financiering). Anders ligt dit bij de woningbouwcorporaties. Woningcorporaties hebben omvangrijke (stille) reserves opgebouwd (ultimo 2002 € 24 mld). Een flink deel zit vast in het onroerend goed. Echter, volgens het onderzoek van de toezichthouder (Centraal Fonds Volkshuisvesting) bedragen de vrij besteedbare reserves ultimo 2002 altijd nog € 10 mld, die jaarlijks met € 1 mld aangroeien. Een andere mogelijkheid is het laten afkopen van de erfpacht door de woningbouwcorporaties (of door particulieren). Bijvoorbeeld de waarde van de erfpachtgronden bedragen in de gemeente Amsterdam circa 22,5 miljard euro[8], maar ook andere gemeenten beschikken over een substantiële waarde aan erfpachtgronden.

Boekwaarde voorraad grond ultimo 2002 € 7 mld. Hiervan is een deel gereed en een deel nog in bewerking. Ontwikkelen van grond duurt 1 a 2 jaar; daarna is de grond gereed voor verkoop. Voorts is een deel van de grondvoorraad speculatief.
De waarde ad € 7 mld. is de waarde tegen historische kostprijs; deze prijs is de prijs waarvoor grond in de regel aan de corporaties overgedragen wordt. Ervan uitgaande dat het aandeel van de corporaties in de woningmarkt 30% is, levert deze maatregel bij een overdacht van deze gronden over een periode van 2 jaar gedurende deze periode € 2 mld. (1mld. per jaar) op: 30% van 7 miljard.

Voordelen

- Het stimuleren van de woningcorporaties tot koop heeft in EMU-termen voordelen. Woningcorporaties vallen buiten de EMU-definitie. Verkopen van bouwrijpe gronden door gemeenten aan de corporaties is positief voor het EMU-saldo.
- Er zijn mogelijkheden om de afnamecapaciteit van grond te vergroten. Mede ook omdat gezien de taak van de corporaties – het huisvesten van kwetsbare groepen – sturing vanuit de overheid mogelijk is (hetgeen ook al gebeurd). Corporaties zouden mogelijk ook gestimuleerd kunnen worden om rechtstreeks met ontwikkelaar en grondeigenaar gemeentelijke bestemmingen te realiseren (zie hieronder verplaatsen punt risico's).

Nadelen

- In het algemeen geldt dat gemeenten (en rijk) woningbouwcorporaties niet kunnen verplichten om mee te doen. Daar biedt de huidige regelgeving geen mogelijkheid toe.
- Daarnaast zou dit als consequentie hebben dat een toevoeging van goedkope woningbouw plaats vindt. De grondprijs hiervan ligt lager dan de marktwoningbouw waardoor de

[8] COELO-rapport Stille reserves van gemeenten (p27)

gemeenten tegen een lokale prijs dienen te verkopen. Op het moment dat woningbouwcorporaties meer in het duurdere woonsegment gaan bouwen (gunstig voor de grondprijs) ontstaat een gespannen relatie met bijvoorbeeld het Besluit Beheer Sociale Huursector en ontstaat er mogelijk concurrentievervalsing met ontwikkelaars voor de markt.

5. Verplaatsen risico gronden naar private sector

Contracten stimuleren, waarbij grondaanbieder, ontwikkelaar en uiteindelijke eigenaar zelf de door de gemeente gewenste bestemming te realiseren: van actief grondbeleid naar faciliterend grondbeleid. Thans is bijvoorbeeld in Den Haag besluitvorming gaande over het ontwikkelen van een aanzienlijk binnenstedelijk gebied op risico van de projectontwikkelaar, waarbij de gemeenten de randvoorwaarden bepaald en de projectontwikkelaar vervolgens het invult.

In een dergelijke situatie vervallen de grondaankopen en anderzijds de grondverkopen, met uitzondering van de voorraden die de gemeenten nu nog in voorraad hebben. De grondbewerking e.d. geschiedt dan voor rekening en risico van de private partijen.

Voordelen

- Het verplaatsen van risico's naar de markt leidt tot minder risico voor het EMU-saldo.
- Realiseren mogelijk efficiencyvoordelen doordat de markt efficiënter produceert.

Nadelen

- Mogelijk gaat dit ten koste van de onderhandelingspositie van gemeenten.
- Transactiekosten zijn met name voor kleine projecten relatief hoog.

6. In de markt plaatsen van het grondbedrijf

Het CBS classificeert het grondbedrijf van de gemeente onder de sector overheid waardoor het exploitatiesaldo van het grondbedrijf direct meeloopt in het EMU-saldo. Hoofdargument van het CBS is dat de investeringen in collectieve voorzieningen (zoals riool, waterzuivering, bekabeling en wegen) niet worden verkocht (c.q. geprijsd). Omdat de investeringen voor risico van de gemeenten tot stand komen, activeert het CBS deze investeringen op de balans van de overheid en vindt belasting van het EMU-saldo plaats. Overleg tussen de gemeenten en het CBS over de precieze werkzaamheden en kenmerken van het grondbedrijf moet nog nader inzicht geven. Met name de grotere gemeenten lijken steeds meer marktgerichte elementen in te bouwen in het grondbedrijf (marktrelatie met het grondbedrijf). De komende tijd zal dit verder worden verkend in samenhang met ervaringen in het buitenland (o.a. Oostenrijk).

Voor een eventuele classificatie van het grondbedrijf tot de marktsector moet resumerend .tenminste aan de volgende voorwaarden worden voldaan:

1. Gescheiden boekhouding. Er kan een aparte boekhouding (exploitatierekening en balans) van het grondbedrijf worden opgesteld.
2. Onafhankelijke dagelijkse bedrijfsvoering. De dagelijkse gang van zaken (beleid) over de

grondactiviteiten vindt zelfstandig plaats, los van de (lokale) overheid[9]. De overheid hoeft bijvoorbeeld geen goedkeuring te geven over bijvoorbeeld investeringsbeslissingen en het aangaan van leningen.

3. Pendant in de markt. Vergelijkbare activiteiten van het grondbedrijf worden ook verricht partijen in de markt. Er is sprake van competitie (e.g. projectontwikkelaars).
4. Marktproducent. Meer dan 50% van de kosten moeten worden gedekt door verkoopopbrengsten. Tot de verkoopopbrengst wordt de verkoopprijs exclusief productgebonden belastingen (BTW) gerekend. De kosten zijn exclusief investeringskosten en rentelasten maar inclusief afschrijvingen, belastingen en lonen. De berekening vindt over meerdere jaren plaats. Eén jaar niet voldoen aan dit criterium leidt niet tot een andere classificatie.

Indien desondanks classificatie tot de sector overheid dan wordt naar de afzonderlijke transacties/projecten gekeken. Het is dan mogelijk dat de transactie buiten de overheid wordt geregistreerd. Er moet dan worden voldaan aan de volgende voorwaarde:

5. Merendeel risico's is voor marktpartij. De registratie van transacties (uitgaven, bezittingen) van afzonderlijke projecten vindt plaats aan de hand van risicobepaling. Indien het constructierisico en het beschikbaarheids- *of* vraagrisico bij het bedrijf liggen die de voorzieningen aanbiedt, vindt classificatie van het project bij de markt plaats[10].

Maatregelen die aangrijpen bij de kapitaaldienst

Het voordeel van de maatregelen die aansluiten bij de kapitaaluitgaven is dat de gemeenten meer vrijheid gegeven wordt in het nemen van de beslissingen over daar waar – gedurende de periode dat de maatregel van kracht is – minder geld aan uitgegeven. Dergelijke maatregelen lijken ook meer in de geest te zijn van de wet Fido.

7a. Leningenplafond

Hierbij wordt vastgesteld dat gemeenten, collectief dan wel individueel niet meer mogen lenen dan het voor dat jaar vast te stellen plafond. Er zijn aanwijzingen dat de door de gemeenten afgesloten leningen in de eerste maanden van dit jaar op een onverminderd hoog niveau zijn. Deze maatregel is in lijn met de bepaling in de oude wet Filo en met ervaringen in het buitenland.

7b. Leningenplafond in combinatie met verbod op het interen reserves

Belangrijk nadeel van de onder 1 genoemde maatregel is dat gemeenten niet noodzakelijkerwijs geld hoeven te lenen voor het doen van uitgaven die het EMU-saldo belasten. Gemeenten hebben geld in kas, bijvoorbeeld uit de verkoop van deelnemingen/aandelen of door opgebouwde overschotten in de exploitatie. Voor dergelijke gemeenten heeft voor de korte termijn een leningplafond geen positief EMU-effect als er tevens niet een klem zit op het interen op de reserves. Voor het collectief van

9 De overheid bepaalt door middel van het bestemmingsplan de mogelijke functie en daarmee waarde van grond. De invloed van de overheid door een functiewijziging (e.g. landbouwgrond wordt bouwgrond waardoor de potentiële verkoopopbrengsten toenemen) is een zogenoemde 'externe factor' en wordt niet gezien als uitoefening van 'controle' door de overheid.

10 Constructierisico is bijvoorbeeld de verlate oplevering van rioolwerken. Beschikbaarheidsrisico is bijvoorbeeld het onderhoud van het riool en vraagrisico het beroep op het riool.

gemeenten is deze maatregel relatief simpel en werkbaar, doorvertaling naar individuele gemeenten kan op basis van de verdelingsmaatstaven van het gemeentefonds.

Tabel 4.4.6: Indicatie opbrengst maatregel leenplafond met verbod op interen reserves; in miljarden euro

	2005	2006
EMU tekort lokale overheid	1,9	1,6
Plafond (van 1,5 miljard euro)	1,5	1,5
Opbrengst maatregel	**0,4**	**0,1**

Voordelen

- Opbrengst voor EMU-saldo
- Sluit aan bij de geest van de wet Fido.
- Het invoeren van deze maatregel is relatief eenvoudig en handhaafbaar.
- Indien niet alleen beperkt tot de grondaankopen: meer keuzevrijheid voor gemeenten over de wijze waarop de investeringstaakstelling wordt ingevuld.

Nadelen

- Effect op EMU-saldo is ongewis, zeker gezien de mogelijkheden die gemeenten blijkens de enquête hebben om in te teren op de reserves.
- Met name (kleine) gemeenten die voor grote investeringsprojecten staan kunnen door deze maatregel in de problemen komen bij de uitvoering van het beleid.
- Administratieve lasten vanwege noodzaak uitzonderingsregime, al dan niet in combinatie met een verplichtingenstop.

8. Afschrijvingen op vervangingswaarde in plaats van historische waarde

Thans worden de afschrijvingen conform het BBV bepaald op basis van historische waarde. Hierdoor ontstaat ruimte op de begroting in baten lasten termen die wordt aangewend voor extra uitgaven. Hierdoor kan ondanks de eis van een sluitende meerjarenbegroting er toch in EMU-saldo termen jaarlijks sprake zijn van een tekort. Immers uitgaande van de veronderstelling dat er jaarlijks inflatie is, zijn bij historische kosten de afschrijvingen lager dan de investeringen die het EMU-saldo belasten. Dit is niet zo op het moment dat de afschrijvingen worden gecorrigeerd voor de inflatie.

Voordelen

- Een betere aansluiting tussen EMU-saldo en baten/lasten saldo (sluitend begroting betekent dan ook sluitend in EMU-termen)..
- Toename kostenbewustzijn gemeenten.
- Eenvoudig uitvoerbaar (met name bij toepassing van uniforme rekenregels), verankering in BBV.

Nadelen

- Minder ruimte op de begroting voor de gemeenten.

- Waarderen tegen historische waarde is objectiever vast te stelen en daarmee betrouwbaarder voor het sluitend krijgen van de begroting. Bij vormgeving maatregel moet voorkomen worden dat jaarlijks arbitrair wordt geherwaardeerd met als risico dat gemeenten zich rijk rekenen (verhouding renteopbrengst vermogen / belasting herwaarderen op de afschrijvingen).

9. Plafond op investeringen

De investeringen van de gemeenten bedragen inclusief investeringen m.b.t. grond volgens de enquête in 2004 € 8,4 mld, in 2005 € 7,2 en in 2006 € 7,6 mld. De opbrengst van deze maatregel is navenant afhankelijk van de hoogte van het plafond. Bij een plafond van 90% betekent dit een besparing bij de gemeenten van 0,7 à 0,8 miljard euro.

Tabel: Plafond op investeringen (bij gemeenten); in miljarden euro

	2004	2005	2006
Investeringen (excl. grond)	3,3	2,7	2,8
Investeringen in grond inclusief bouwrijp maken e.d.	5,0	4,5	4,8
Totaal investeringen	8,4	7,2	7,6
Plafond tot 90%	7,5	6,5	6,8
Overschrijding plafond	**0,8**	**0,7**	**0,8**

De bij de maatregel plafond op grondaankopen geplaatste kanttekeningen geldt eveneens voor deze maatregel.

Voordelen

- Opbrengst voor EMU-saldo
- Sluit aan bij de geest van de wet Fido.

Nadelen

- Met name (kleine) gemeenten die voor grote investeringsprojecten staan kunnen door deze maatregel in de problemen komen bij de uitvoering van het beleid.
- Administratieve lasten vanwege noodzaak uitzonderingsregime.
- Kan landelijk beleid doorkruisen.

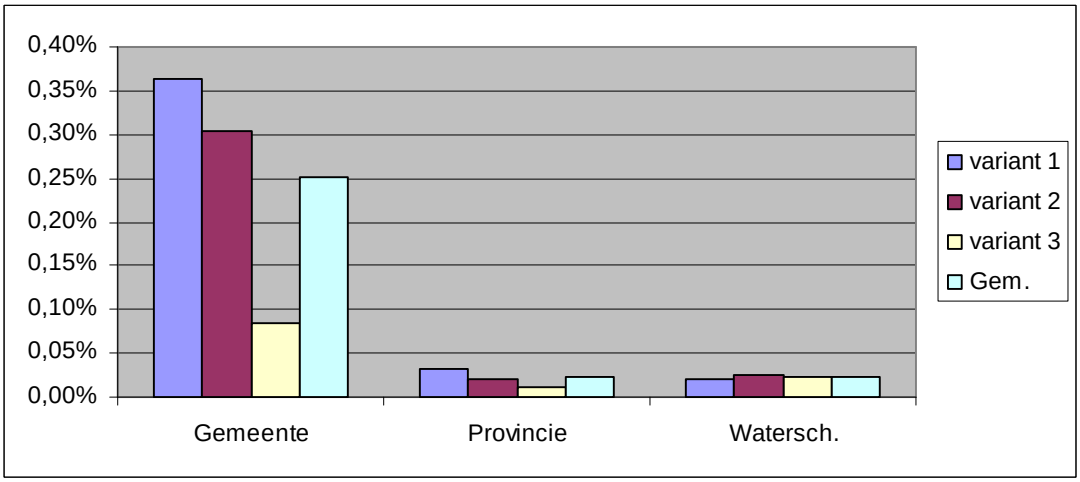
4.2 De structurele maatregelen; nationaal stabiliteitspact

De werkgroep heeft zich (gezien de korte termijn problematiek) met name gericht op het vergaren van informatie over de maatregelen op korte termijn. Als een meer structurele maatregel kan gedacht worden aan een nationaal stabiliteitspact, met een wettelijke verankering bijvoorbeeld in FiDo. Dit om er voor te zorgen dat Nederland in de toekomst niet nog eens verrast zal worden door een onverwachte ontwikkeling bij het EMU-saldo lokale overheid en dat dan direct duidelijkheid bestaat hoe hiermee om te gaan. In de huidige situatie levert een dergelijke maatregel op zijn vroegst in 2005 iets op. Het tijdsbestek voor de werkgroep was te kort om de mogelijkheid van een nationaal stabiliteitspact tot in detail uit te werken, maar deze zou er als volgt uit kunnen zien:

- In regelgeving wordt vastgelegd wat het maximaal toegestane aandeel is van de lokale overheid in het tekort, vast te leggen in een referentiewaarde afzonderlijk per sector: gemeenten, provincies, waterschappen en overige instellingen. Zie mogelijke varianten in grafiek.
- Dit maximaal toegestane deel is alleen van belang als het totale tekort richting de 3% beweegt en de signaalwaarde van 2,5% uit het Hoofdlijnenakkoord overschrijdt. In de huidige situatie zal in 2005 nog sprake zijn van een dergelijke situatie, maar in 2006 al niet meer.
- Onderdeel van het pact is het kritisch volgen van het tijdpad van het tekort van de totale overheid en het aandeel van de lokale overheid. In het bestuurlijk overleg, bestaande uit de ministers van Financiën en Binnenlandse Zaken en de lokale overheid zal twee keer per jaar worden gesproken over of de actuele budgettaire ontwikkelingen in overeenstemming zijn met Europese vereisten.
- Gezien het baten-lastenstelsel van de lokale overheid en de lange remweg die aanwezig is voordat maatregelen effectief zijn, is het gewenst om voordat de signaalwaarde voor het totale tekort wordt overschreden, reeds de mogelijkheid te hebben een early warning te geven aan de lokale overheid. Hiervoor zijn goede (ramings) gegevens voor het EMU-saldo onontbeerlijk. De aanbevelingen van de IV-3 werkgroep dienen dan ook bij voorrang te worden doorgevoerd. In aanvulling daarop dient liefst in de begrotingen van de gemeenten een prognose voor het EMU-saldo te worden opgenomen. Second best oplossing is het periodiek toepassen van het instrument van de enquête zoals (deze nu is toegepast).
- Als de lokale overheden in verhouding tot de centrale overheid een meer dan evenredige bijdrage leveren aan het tekort wordt aan de sector proportioneel gevraagd maatregelen te treffen om weer binnen de referentiewaarde te blijven, waarbij men vanuit de autonomiegedachte vrij wordt gelaten in de keuze hoe dit te bereiken. Een inperking van de bijdrage die de lokale overheid aan het tekort levert leidt tot een prikkel om eerder grond te verkopen, wat afwachtender te zijn bij grondaankopen en tot een fasering van de investeringsvoornemens. Om de gevolgen voor het beleid te beperken dient dit beroep op de lokale overheid zo tijdelijk mogelijk zijn of kan besloten worden tot het maken van een uitzondering voor bepaalde grote investeringsvoornemens (bijvoorbeeld voor die uit hoofde van het Nationaal Bestuursakkoord Water).

- Is sprake van een minder dan gemiddelde bijdrage aan het tekort dan zal niet worden ingegrepen in de financiën van de lokale overheden. In dat geval kan alleen op basis van vrijwilligheid een extra bijdrage gevraagd worden aan de lokale overheden aan het reduceren van het tekort.
- De vertaling van de referentiewaarde naar individuele gemeenten en provincies kan gebeuren op basis van de verdeling van de algemene uitkeringen het gemeentefonds en het provinciefonds (voor de overige categorieën zullen we dus een ander verdeelmaatstaf moeten vinden).
- Afdwingbaarheid van de naleving van deze maatregel kan worden bereikt door financiële ontwikkelingen zorgvuldig te monitoren en door prikkels/sancties in te bouwen voor individuele gemeenten en provincies, zonder dat dit in strijd is met het proportionaliteitsbeginsel. Het lijkt logisch voor de controle op de naleving van de eventuele maatregelen aan te haken bij de bestaande constellatie waarbij het toezicht op de gemeenten wordt verzorgd door de Provincie. Voor een beroep op een eventuele uitzonderingsclausule kan de Provincie de gemeente, na toetsing aan de criteria voor de uitzonderingspositie, gemotiveerd doorverwijzen naar de aangewezen minister(s). Sanctie kan ook plaatsvinden door het doorberekenen van Europese boetes.

Grafiek 4.2.1: overzicht referentiewaarden



Bijlage 1: Samenstelling van de werkgroep beheersen EMU-saldo lokale overheid

Voorzitter:	drs H. Monnickendam	Begrotingszaken, Ministerie van Financiën
Leden:	drs T. Jacobs	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
	drs G. Te Wechel	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
	drs R. Fredriksz	Interprovinciaal Overleg
	drs E. de Rijk	Interprovinciaal Overleg
	drs W. van Heemst	Unie van Waterschappen
	ir. W. Dekking	Unie van Waterschappen
	drs B. Köster	Gemeente Rotterdam
	drs N. Hendriks	Ministerie van BZK
	drs L. Nooteboom	Ministerie van Vrom
	drs D. Hemels	Ministerie van Vrom
	drs G. Lubbers	Ministerie van Financiën
	drs R. Gerrits	Ministerie van Financiën
Secretaris	drs. R.P. ter Weijden	Ministerie van Financiën

Tevens spreekt de voorzitter zijn dank uit aan in de eerste plaats de gemeenten voor de door hun aangeleverde informatie en voorts aan T. Uyanik, J. van der Wal, M. Sweers, R. Debets, P. Schuerman, F. Vijselaar (Fin), F. Bos (CPB), D. van Tongeren (CBS), R. van Woerden en S. Tuijt (BNG) voor hun bijdrage aan het rapport.

Bijlage 2: Interpretatie tabel Eigen vermogen gemeenten[11]

Het eigen vermogen is in de periode 1998 tot en met 2002 toegenomen van € 16,5 miljard tot € 25,0 miljard, een toename van 52%. De toename wordt vooral veroorzaakt door een stijging van de bestemmingsreserves.

De stijging van het eigen vermogen kan een aantal oorzaken hebben. Deze zijn alleen in kwalitatieve zin te geven. Mogelijke oorzaken voor de stijging zijn: (1) de verkoop van aandelen, deelnemingen of effecten (bijvoorbeeld het Bouwfonds, en nutsbedrijven). De gemeenten zullen overigens als gevolg van de verkoop van aandelen de dividendinkomsten missen. De gemeente mist daardoor toekomstige inkomsten. (2) het activeringsbeleid van gemeenten is in ontwikkeling, omdat transparant boekhouden inhoudt dat er meer wordt geactiveerd betekent dit boekhoudkundig tevens dat de reserves stijgen. (3) een gunstig exploitatiesaldo, bijvoorbeeld door een meevallende ontwikkeling van de algemene uitkering of de belastinginkomsten. In de jaren 1998 en 2002 is de ontwikkeling van het gemeentefonds positief geweest. (4) bestemmingsreserves worden veelal gevormd voor toekomstige investeringen. Indien de investeringen vertragingen oplopen (bijvoorbeeld door de beschikbaarheid van werknemers (bouw) en de doorlooptijd van procedures) leidt dit ertoe dat de bestemmingsreserves oplopen.

De gegevens in de tabel laten zien dat de gemeenten minder vreemd vermogen aantrokken. Het totaal aan vreemd vermogen daalde van € 41,6 miljard naar € 40,1 miljard. De post voorzieningen laat een stijging zien van € 3,4 miljard naar € 5,2 miljard.

Bij de bevindingen hoort een aantal kanttekeningen. De eerste kanttekening betreft het gegeven dat in de praktijk verschillen in de wijze van boekhouding bestaan. Zo zijn er verschillen in de waardering en afschrijving van vaste activa, in de definiëring van de posten reserves en voorzieningen, verschillen in omgang met investeringen en afschrijvingstermijnen, als ook het opvoeren van bijvoorbeeld aandelen. Met het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV) dat per begrotingsjaar 2004 in werking treedt worden de regels voor het boekhouden eenduidiger. Hierbij is overigens sprake van een groeiproces, b.v. omdat oude activa niet alsnog hoeven te worden geactiveerd.

De tweede kanttekening is dat bij de interpretatie van de omvang van het eigen vermogen van belang is welke risico's daar tegenover staan. Een deel van de risico’s wordt afgedekt door verzekeringen en voor een deel moeten verplicht voorzieningen worden gevormd. Voor de resterende risico’s dient met name de algemene reserve als buffer. Echter uit de enquête komt evenwel een sterke afbouw naar voren, vooral in 2004 (20%). In de periode 2004-2006 met 25%. Klaarblijkelijk staat een deel van de reserves ter beschikking om ingezet te worden ter financiering van de exploitatie dan wel investeringen. Dit deel dient dus naar mening van de gemeenten niet ter dekking van risico’s.

[11] tekst afkomstig/gebaseerd uit/op Financieel Jaaroverzicht gemeenten 2004

De invoering van het duale stelsel en de nieuwe begrotingsvoorschriften (BBV) kan de komende jaren leiden tot een beter inzicht in de risicopositie en het weerstandsvermogen. Een reden hiervoor is dat het voor gemeenten verplicht wordt naast de risico's expliciet in te gaan op de weerstandscapaciteit. Gemeenten zijn tevens verplicht een koppeling te leggen tussen de risico's en de weerstandscapaciteit. Een en ander wordt vormgegeven in de paragraaf weerstandsvermogen.

De derde kanttekening is dat de hier gepresenteerde cijfers een macrobeeld genereren. Zoals onderzoek laat zien, verschillen gemeenten sterk in de omvang van de vermogenspositie[12].

Een vierde kanttekening is dat het eigen vermogen door gemeenten ook wordt aangehouden om bespaarde rente toe te voegen aan de exploitatie. De verhouding tussen geblokkeerd eigen vermogen ten behoeve van de exploitatie en vrij aanwendbaar kan per gemeente aanzienlijk anders liggen, zodat alleen op gemeentelijk niveau een uitspraak mogelijk is om incidentele tegenvallers met reserves op te vangen.

Samenvattend kan gesteld worden dat harde conclusies over de vraag of de gemeenten daadwerkelijk kapitaalkrachtiger zijn geworden niet te trekken zijn. De ontwikkeling van het eigen vermogen is wel op te vatten als een sterke indicatie dat de vermogenspositie van gemeenten in de periode 1998 tot en met 2002 verbeterd is.

[12[Decentrale overheden in Balans? Een atlas van de vermogenspositie van de decentrale overheden, E. Gerritsen, M.A. Allers, Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lokale Overheid, Groningen 2001.

Bijlage 3: Definitie en berekening van het EMU-saldo

EMU

Met de totstandkoming van de Economische en Monetaire Unie (EMU) worden grenzen gesteld aan de uitkomsten van het begrotingsbeleid waarbinnen keuzes over de uitgaven en ontvangsten van de overheid worden gemaakt. Het saldo van uitgaven en ontvangsten wordt het EMU-saldo genoemd.

De definitie van het EMU-saldo is vastgelegd in Europese wetteksten om de EMU-saldi van de verschillende lidstaten transparant, vergelijkbaar en betrouwbaar te maken. Deze wetteksten schrijven voor dat het Europees systeem van nationale rekeningen (ook wel genoemd ESR 1995) bepalend zijn voor de berekening van het EMU-saldo. Het ESR is oorspronkelijk bedoeld als methode om de economieën van de lidstaten te beschrijven in nationale rekeningen.

In het verdrag van Maastricht is ten aanzien van het EMU-tekort een afspraak gemaakt over de maximale waarde die hiervoor mag gelden. De maximale waarde – 3% - is uitgedrukt in een percentage van het bruto binnenlands product (BBP).

Het ESR kijkt zorgvuldig naar de sectoren en transacties die ze moeten indelen of registreren. Centraal voor het indelen en registreren staat de economische invalshoek. Dit betekent dat de economische realiteit belangrijker is dan de juridische (vaak misleidende) vorm.

Het EMU-saldo is het saldo van uitgaven en ontvangsten van de sector overheid. De sector overheid omvat de onderdelen centrale overheid, lokale overheid en sociale verzekeringsfondsen[13]. Financiële transacties hebben geen gevolgen voor het EMU-saldo. Immers, de overheid ontvangt voor het ter beschikking stellen van middelen een vordering van gelijke waarde. Een deelneming in een onderneming is een voorbeeld van een financiële transactie. Registratiegrondslag is de transactiebasis (echter er wordt geen rekening gehouden met afschrijvingen). Het economische moment waarop een transactie plaats vindt is bepalend voor de registratie, niet het betaalmoment.

Registratie van transacties

Tabel belangrijkste verschillen in registratie bij BLS en bij EMU

	Begroting Lokale overheid	EMU-saldo
1. Investeringen	alleen de afschrijving	volledige investeringsbedrag
2. Grond	niet in exploitatiesaldo, maar wordt geactiveerd (wordt niet afgeschreven); boekwinst/boekverlies in exploitatiesaldo op moment van verkoop (of tussentijdse winst-/verliesneming)	uitgaven belasten het EMU-saldo; verkopen ontlasten het EMU-saldo.
3. Opbrengst uit verkoop	boekwinst komt ten goede aan het	opbrengst niet-relevant voor EMU-saldo

[13] Er is geabstraheerd van het onderdeel ‘deelstaatoverheid’ omdat dit voor Nederland niet van toepassing is.

financiële activa (aandelen)	exploitatiesaldo	
4. Aanwenden reserves	financieringsbron	geen financieringsbron
5. Beroep op voorzieningen	financieringsbron	kent geen voorzieningen

1. Investeren → EMU-saldo wijzigt

Wanneer de overheid ten behoeve van het overheidsbeleid (e.g. openbare infrastructuur, werkgelegenheid, etc)[14] liquide middelen verschaft zonder vorderingen van gelijke waarde te ontvangen en zonder inkomen uit vermogen (e.g. dividend) te verwachten, moet de investering als kapitaalinjectie c.q. als kapitaaloverdracht worden geregistreerd (niet-financiële transactie). De eventuele gevolgen voor het eigen vermogen van de overheid zijn indirect en onzeker. Een dergelijke overdracht leidt direct tot een mutatie in het EMU-saldo en het vermogenssaldo.

Bestedingen		**Middelen**	
A. Lopende rekening		A. Lopende rekening	
Beloning van werknemers		Verkopen niet-duurzame g/d	
Aankopen niet-duurzame g/d			
Afschrijvingen		Belastingen op productie en invoer	
Belastingen op productie		Betaalde subsidies (-)	
Ontvangen subsidies (-)		Rentebaten	
		Dividenden, winstafdrachten bedrijven	
Rentelasten		Inkomen uit grond e.d	
Inkomen uit grond e.d.			
		Belastingen op inkomen en vermogen	
Sociale uitkeringen (geld, natura)		Sociale premies	
Overige inkomensoverdrachten		Overige inkomensoverdrachten	
B. Kapitaalrekening		B. Kapitaalrekening	
Investeringen		Kapitaaloverdrachten	
Kapitaaloverdrachten	+ 100	Vermogensheffingen	
Saldo aan- en verkopen grond e.d.		Afschrijvingen	
EMU-overschot (+) of tekort (-)	- 100		
Verandering van vorderingen		**Verandering van schulden**	
C. Financiële rekening		C. Financiële rekening	
Langlopende activa		Langlopende passiva	+ 100
Kortlopende activa		Kortlopende passiva	
		EMU-overschot (+) of tekort (-)	- 100
Financiële balans (vorderingen)		Financiële balans (schulden)	

[14] Exclusief subsidies. Subsidies worden niet als kapitaalinjecties beschouwd omdat er lopende uitgaven mee worden gefinancierd. De overheid probeert dan niet haar vorderingen te vergroten of bepaalde vormen van economische activiteit te steunen.

Langlopende activa Kortlopende activa		Langlopende passiva Kortlopende passiva	+ 100

2. Aan- en verkoop van grond → EMU-saldo wijzigt

De overheid koopt of verkoopt niet-financiële activa die zij bezit. Verkoop van niet-financiële activa moet in de kapitaalrekening van de overheid worden geregistreerd. Dit heeft een positieve invloed op het EMU-saldo van de overheid (zie onderstaande tabel). Bij niet- financiële activa kan het gaan om vaste activa, voorraden, kostbaarheden, grond over andere niet-geproduceerde niet-financiële activa. Voor uitgaven geldt het hetzelfde zij het dat dit een negatieve invloed heeft op het EMU-saldo.

Bestedingen		**Middelen**	
A. Lopende rekening		A. Lopende rekening	
Beloning van werknemers		Verkopen niet-duurzame g/d	
Aankopen niet-duurzame g/d			
Afschrijvingen		Belastingen op productie en invoer	
Belastingen op productie		Betaalde subsidies (-)	
Ontvangen subsidies (-)		Rentebaten	
		Dividenden, winstafdrachten bedrijven	
Rentelasten		Inkomen uit grond e.d	
Inkomen uit grond e.d.			
		Belastingen op inkomen en vermogen	
Sociale uitkeringen (geld, natura)		Sociale premies	
Overige inkomensoverdrachten		Overige inkomensoverdrachten	
B. Kapitaalrekening		B. Kapitaalrekening	
Investeringen		Kapitaaloverdrachten	
Kapitaaloverdrachten		Vermogensheffingen	
Saldo aan- en verkopen grond e.d.	- 100	Afschrijvingen	
EMU-overschot (+) of tekort (-)	+100		
Verandering van vorderingen		**Verandering van schulden**	
C. Financiële rekening		C. Financiële rekening	
Langlopende activa		Langlopende passiva	
Kortlopende activa	+ 100	Kortlopende passiva	
		EMU-overschot (+) of tekort (-)	+ 100
Financiële balans (vorderingen)		Financiële balans (schulden)	
Langlopende activa		Langlopende passiva	
Kortlopende activa	+100	Kortlopende passiva	

3. Verkoop financiële activa → EMU-saldo wijzigt niet

Verkoop van vorderingen moet in volle omvang in de financiële rekeningen van de overheid (en de onderneming) worden geregistreerd. Het gaat om het terugtrekken van aandelen of overige deelnemingen uit de onderneming die geheel of gedeeltelijk eigendom van de overheid was. De tegenboeking is een vordering (doorgaans liquide middelen). Dit heeft geen gevolgen voor het EMU-saldo.

Bestedingen		**Middelen**	
A. Lopende rekening		A. Lopende rekening	
Beloning van werknemers		Verkopen niet-duurzame g/d	
Aankopen niet-duurzame g/d			
Afschrijvingen		Belastingen op productie en invoer	
Belastingen op productie		Betaalde subsidies (-)	
Ontvangen subsidies (-)		Rentebaten	
		Dividenden, winstafdrachten bedrijven	
Rentelasten		Inkomen uit grond e.d	
Inkomen uit grond e.d.			
		Belastingen op inkomen en vermogen	
Sociale uitkeringen (geld, natura)		Sociale premies	
Overige inkomensoverdrachten		Overige inkomensoverdrachten	
B. Kapitaalrekening		B. Kapitaalrekening	
Investeringen		Kapitaaloverdrachten	
Kapitaaloverdrachten		Vermogensheffingen	
Saldo aan- en verkopen grond e.d.		Afschrijvingen	
EMU-overschot (+) of tekort (-)			
Verandering van vorderingen		**Verandering van schulden**	
C. Financiële rekening		C. Financiële rekening	
Langlopende activa	- 100	Langlopende passiva	
Kortlopende activa	+100	Kortlopende passiva	
		EMU-overschot (+) of tekort (-)	0
Financiële balans (vorderingen)		Financiële balans (schulden)	
Langlopende activa	- 100	Langlopende passiva	
Kortlopende activa	+100	Kortlopende passiva	

4 en 5. Aanwenden reserves en beroep op voorzieningen → EMU-saldo wijzigt niet

Reserves worden beheerd in het kader van het openbare belang. In beide gevallen moet de betaling (hier gedefinieerd als een afname van de debiteuren) volledig in de financiële rekeningen van de overheid worden geregistreerd. Daartegenover staat een afname van reserves of voorzieningen (hier gedefinieerd als langlopende schuld). Dit heeft geen gevolgen voor het EMU-saldo.

Bestedingen		**Middelen**	
A. Lopende rekening		A. Lopende rekening	
Beloning van werknemers		Verkopen niet-duurzame g/d	
Aankopen niet-duurzame g/d			
Afschrijvingen		Belastingen op productie en invoer	
Belastingen op productie		Betaalde subsidies (-)	
Ontvangen subsidies (-)		Rentebaten	
		Dividenden, winstafdrachten bedrijven	
Rentelasten		Inkomen uit grond e.d	
Inkomen uit grond e.d.			
		Belastingen op inkomen en vermogen	
Sociale uitkeringen (geld, natura)		Sociale premies	
Overige inkomensoverdrachten		Overige inkomensoverdrachten	
B. Kapitaalrekening		B. Kapitaalrekening	
Investeringen		Kapitaaloverdrachten	
Kapitaaloverdrachten		Vermogensheffingen	
Saldo aan- en verkopen grond e.d.		Afschrijvingen	
EMU-overschot (+) of tekort (-)			
Verandering van vorderingen		**Verandering van schulden**	
C. Financiële rekening		C. Financiële rekening	
Langlopende activa		Langlopende passiva	- 100
Kortlopende activa	- 100	Kortlopende passiva	
		EMU-overschot (+) of tekort (-)	0
Financiële balans (vorderingen)		Financiële balans (schulden)	
Langlopende activa		Langlopende passiva	-100
Kortlopende activa	-100	Kortlopende passiva	

Bijlage 4: Vragenlijst ontwikkeling en analyse EMU-saldo gemeenten

Vragenlijst:

Aan	Hoofd Financiën Gemeenten 50.000+
Van	Werkgroep informatievoorziening EMU[15]
Datum	26 april 2004

Inleiding

In het bestuurlijk overleg d.d. 14 april tussen tussen het ministerie van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties, het ministerie van Financiën, Vereniging Nederlandse Gemeenten en het Interprovenciaal Overleg is afgesproken voor de gemeenten van 50000+ informatie op te vragen over de jaren 2004 t/m 2006, teneinde zicht te krijgen op de ontwikkeling van het EMU-tekort OPL. De resultaten van wordt besproken in het bestuurlijk overleg dat gepland staat voor 10 juni aanstaande.

Ter inleiding op de vragenlijsten

De vragenlijsten inzake de cijfers 2004, 2005 en 2006is bedoeld om zo goed mogelijke statistische data te verkrijgen om de ontwikkelingen van het EMU-saldo van de gemeenten te kunnen analyseren.

Eerste uitgangspunt bij de opstelling van de vragenlijsten is aansluiting op de thans voorhanden zijnde documenten. Dit betekent dat aangesloten wordt op de begrotingsstukken 2004, die op grond van de voorschriften, zoals vastgelegd in het *Besluit begroting en verantwoording gemeenten en provinciën* d.d. januari 2003 (BBV), voorhanden moeten zijn.
Met het aansluiten op de begrotingsstukken 2004 wordt aangesloten op de voor gemeente bekende documenten en terminologie en worden gemeenten zo min mogelijk belast. Deze informatie is immers nu al voorhanden, hetgeen voorts een analyse op korte termijn mogelijk maakt.
Daar er nieuwe inzichten kunnen zijn m.b.t. de cijfers zoals opgenomen in de begrotingsstukken 2004 moet de informatie geactualiseerd worden voor deze nieuwe inzichten. Daarvoor dient de vragenlijst “nieuwe inzichten”.

Het tweede uitgangspunt bij het opstellen van de vragenlijsten ervan uitgegaan is dat de gemeenten de nieuwe regels van het BBV toepassen. Voor de in de vragen gehanteerde terminologie wordt verwezen naar het BBV.
Daar 2004 het eerste jaar is waarin de het BBV toegepast dient te worden, is het niet geheel uit te sluiten dat gemeenten in de praktijk nog niet volledig omgeschakeld zijn naar de nieuwe regelgeving en interpretatie daarvan. Vooral het onderscheid voor en na bestemming aan/onttrekking aan de

[15] De werkgroep bestaat uit: ministerie van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties, het ministerie van Financiën, Vereniging Nederlandse Gemeenten, het Interprovenciaal Overleg, gemeente Rotterdam, gemeente Zaanstad en het Centraal Bureau voor de Statistiek.

reserves is hier van belang (zie BBV, artikel 17); voorts wordt gewezen op de nieuwe definities voor reserves en voorzieningen.
Teneinde goede informatie te hebben over de ontwikkeling van het EMU-saldo van de gemeente is om die reden een vraag in de vragenlijst opgenomen die strikt genomen op grond van de BBV niet gesteld behoeft te worden. Dit betreft vraag 10. Nota bene, in dit verband wordt met nadruk opgemerkt dat de vragen er niet op gericht zijn de naleving van BBV te toetsen; de opgeleverde informatie zal dan ook niet voor dat doel gebruikt worden.

Procedure

Voor de beantwoording van de vragen dient gebruik gemaakt te worden van het bijgeleverde excel-bestand waarmee de gemeenten zelf het emu-saldo kan berekenen.
Het verzoek is om dit excel-bestand ingevuld uiterlijk voor 19 mei 2004 elektronisch terug te doen sturen (bram.doeves@minbzk.nl). Tevens wordt verzocht om op uiterlijk 19 mei 2004 per brief de papieren invulling van het bestand op te sturen naar het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, ten name van de heer A. Doeves, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Postbus 20011, 2500 EA, Den Haag.

Wanneer u nog vragen heeft over de enquête, dan kunt u deze per email stellen aan het volgende email-adres: bram.doeves@minbzk.nl.
De antwoorden op de vragen zullen voor alle gemeenten beschikbaar komen indien de werkgroep dit nuttig acht. Ingeval u een brede verspreiding van uw vraag en bijbehorend antwoord niet wilt, wordt u verzocht dit expliciet bij het stellen van de vraag aan te geven. De werkgroep zal in overeenstemming met uw verzoek handelen.

De verkregen informatie vormt de basis voor een analyse welke zal worden besproken in het bestuurlijk overleg van 10 juni aanstaande. Om een constructief overleg te kunnen voeren is het noodzakelijk dat de door u verstrekte informatie een reëel beeld geeft van de verwachte uitgaven en ontvangsten van uw gemeente. Deze informatievoorziening vormt de basis voor de beleidsbeslissingen.

1. Vragenlijst cijfers 2004, 2005 en 2006

A) Berekening van het EMU-saldo gemeente

Bij de beantwoording van onderstaande vragen moet uitgegaan worden van de cijfers zoals opgenomen in de begrotingsstukken 2004.

Uitgangspunt is de gemeentelijke exploitatierekening volgens de begroting 2004 voor toevoegingen aan c.q. onttrekkingen uit de reserves.

1) Wat zijn uw exploitatiesaldi 2004, 2005, 2006 voor toevoeging aan c.q. onttrekking uit reserves (zie BBV, artikel 17c) exclusief de gemeentelijke "bedrijven"[16]?

Het bovenstaand saldo is een saldo in "baten-lasten" termen. Voor aansluiting op EMU-saldo definitie dient voor baten en lasten die geen EMU-effect hebben, maar wel deel uitmaken van het exploitatiesaldo[17]. In verband hiermee worden de volgende vragen gesteld (ook exclusief de gemeentelijke "bedrijven"):

2) Wat zijn uw afschrijvingen 2004, 2005, 2006 ten laste van de exploitatie?
3) Wat zijn uw bruto dotaties aan de post voorzieningen (zie BBV, artikel 44) in 2004, 2005, 2006 ten laste van de exploitatie?

Uitgaven en ontvangsten die wel een EMU effect hebben maar niet via de exploitatie lopen. In verband hiermee worden de volgende vragen gesteld (ook exclusief de gemeentelijke "bedrijven"):

4) Wat zijn uw uitgaven aan investeringen in materiële vaste activa in 2004, 2005, 2006[18] (zie BBV, artikel 35) die op de balans worden geactiveerd?[19]
5) Wat zijn de in 2004, 2005 en 2006 ontvangen bijdragen van het Rijk, de Provincies, de Europese Unie en overigen aan de gemeenten inzake de investeringen 2004, 2005 en 2006 die niet via de onder vraag 1 genoemde exploitatie lopen?

---

[16] Toelichting: het EMU-saldo heeft alleen betrekking op de overheidssector. Gemeentelijke bedrijven moeten buiten beschouwing gelaten worden. Gemeentelijke bedrijven zijn bedrijven die marktgerichte activiteiten uitvoeren. Voorbeelden zijn het openbaar nutsbedrijf, het woningbedrijf, het marktwezen, het parkeerbedrijf, de kredietbank en het havenbedrijf. **Daarentegen worden het grondbedrijf, de reinigingsdienst, de sociale werkvoorzieningen en de musea wel tot de sector overheid gerekend.**

[17] Hierbij is ervan uitgegaan dat conform BBV toevoegingen en onttrekkingen aan de reserves geen deel uitmaken van het exploitatiesaldo.

[18] Nb het betreft hier jaarschijven, niet het totale investeringsbedrag voor op te starten investeringsprojecten (ook wel bekend als krediettotalen)

[19] Nb dit betreffen derhalve niet de investeringen in financiële vaste activa en onderhanden werk grond. M.b.t. deze posten zijn vragen 7 t/m 8 en vraag 11 relevant.

6) Desinvesteringen in vaste activa:
   a) Wat zijn uw ontvangsten uit desinvesteringen in 2004, 2005 en 2006 in vaste activa (tegen verkoopprijs)?
   b) en wat is daarin de te verwachten boekwinst?
7) Hoeveel bedraagt de uitgaven aan aankoop van grond en de uitgaven aan bouw-, woonrijp maken e.d. in 2004, 2005 en 2006?[20]
8) Grondverkopen:
   a) Wat zijn de ontvangsten uit verkopen van grond in 2004, 2005 en 2006 (tegen verkoopprijs)?
   b) en wat is daarin de te verwachten boekwinst?
9) Wat zijn uw betalingen in 2004, 2005 en 2005 ten laste van de voorzieningen in 2004, 2005 en 2006?[21]
10) Zijn er voorts betalingen in 2004, 2005 en 2006 die niet via de onder vraag 1 genoemde exploitatie lopen, maar rechtstreeks ten laste van de reserves (inclusief fondsen en dergelijke) worden gebracht en die nog niet vallen onder één van de bovenstaand vragen?[22]

11) Bij de berekening van het EMU-saldo wordt gecorrigeerd voor verkoop van deelnemingen en aandelen.
   a) Gaat u deelnemingen en aandelen in 2004, 2005 en 2006 verkopen?
   b) Zo ja wat is bij verkoop de te verwachten boekwinst?

EMU-saldo = 1[23] + 2 + 3 – 4 + 5 + 6a – 6b – 7 + 8a – 8b – 9 – 10 – 11b

[20] NB het betreft hier jaarschijven, niet het totale investeringsbedrag voor op te starten projecten (ook wel bekend als krediettotalen)
[21] Conform BBV wordt gedoteerd aan voorzieningen ten laste van de exploitatie en betaald ten laste van de voorzieningen. Deze betalingen maken dus geen deel uit van het exploitatiesaldo zoals bedoeld in vraag 1.
[22] Dit betreft een sluitvraag om goede informatie over de ontwikkeling van het EMU-saldo te krijgen. Deze vraag wordt zekerheidshalve gesteld omdat 2004 het eerste jaar is dat het BBV van toepassing is.
[23] Ingeval van positief exploitatiesaldo, anders -1

B) Analyse grondbedrijf en exploitatie

Vragen 1 /m 11 geven inzicht in de ontwikkeling van het EMU-saldo van de gemeente. Voor de in genoemd overleg afgesproken analyse is nog extra informatie over het grondbedrijf en het exploitatiesaldo noodzakelijk.

B.1) Grondbedrijf

Bij deze vraag moet uitgegaan worden van de (voorlopige) rekening 2003 indien daarin voor de onderstaande onderdelen prognoses zijn opgenomen, hetgeen veelal het geval is.

12) Geef een overzicht van de cijfers 2004, 2005 en 2006 aangaande het grondbedrijf, inhoudende een actuele prognose van de te verwachten ontwikkeling van het saldo van de totale grondexploitatie, uitgesplitst naar:
    a) aankopen grond in geld en vierkante meters;
    b) uitgaven bouwrijp maken van de aangekochte vierkante meters;
    c) uitgaven woonrijp maken
    d) aanbrengen van voorziening
    e) toerekening van indirecte kosten en financieringskosten
    f) overige uitgaven
    g) de verkopen van grond in geld tegen verkoopwaarde en vierkante meters
13) Wordt tussentijds winstgenomen (percentage of completion) of aan het einde van het project (completed contract)?
14) Geef een overzicht van de begrote / verwachte toevoegingen en onttrekkingen aan de reserves en de voorzieningen inzake het grondbedrijf.

B.2) Exploitatie algemeen

Bij de beantwoording van onderstaande vragen moet uitgegaan worden van de cijfers zoals opgenomen in de begrotingsstukken 2004.

Het in de begroting 2004 begrote exploitatiesaldo voor toevoegingen aan c.q. onttrekkingen uit de reserves van de jaren 2004, 2005 en 2006 dient voor de analyse uitgesplitst te worden in:

15) De lasten en baten begroting 2004, 2005 en 2006, totaal en exclusief de gemeentelijke bedrijven.
    a) Bij voorkeur uiteengesplitst naar hoofdfunctie[24]:
    b) Indien er geen overzichten van baten en lasten naar hoofdfunctie beschikbaar zijn, verstrek dan de begroting uitgesplitst naar de programma's op hoofdniveau[25].

[24] Op grond van BBV, art 71, lid 1b1, is deze begroting in ieder geval voor 2004 aanwezig.
[25] De begroting zoals bedoeld in art 8 van de BBV.

2. Vragenlijst: Nieuwe inzichten

De bovenstaande vragen gaan uit van de gegevens van de gemeentelijke begrotingsstukken 2004. De onderstaande vragen dienen met name om inzicht te krijgen in de gevolgen van economische en budgettaire ontwikkelingen sinds het afsluiten van de begroting 2004**. Het verzoek is om deze vragen in te vullen op basis van de gegevens die nu (vermoedelijk) gebruikt (gaan) worden voor de voorjaarsnota van de gemeente** (in plaats van voorjaarsnota wordt ook wel gesproeken over perspectievennota en kadernota).

Bij de beantwoording van de vragen is het mogelijk dat u vragen heeft over hoe om te gaan met (nieuw) beleid, bijvoorbeeld de nieuwe wet Werk en bijstand en met het OZB-dossier. Voor de wet Werk en bijstand dient u een eventueel beleidseffect (plus of min) mee te nemen bij de beantwoording. Voor het OZB-dossier betekent dit dat u voor deze vragenlijst op dit punt uit moet gaan van ongewijzigd beleid; dat wil zeggen dat de OZB-gegevens volgens de begrotingsstukken 2004 het uitgangspunt zijn.

Investeringen

In onderstaande vragen wordt onder investeringen verstaan de investeringen in materiële vaste activa die geactiveerd worden op de balans. Subsidies van het Rijk, Provincies, Europese Unie en derden aangaande de investeringen moeten hierop in mindering worden gebracht.

1) Is er in de gemeente in het jaar 2003 volgens de (voorlopige) jaarrekening 2003 sprake geweest van een hoger/lager investeringsniveau ten opzichte van het jaar 2002[26] (excl. de gemeentelijke bedrijven)?

   - ❑ 0-10 % hoger dan uitgaven aan investeringen in 2002
   - ❑ 10-20% hoger
   - ❑ 20-30% hoger
   - ❑ 30-40% hoger
   - ❑ 40% en hoger

   - ❑ 0-10 % lager dan uitgaven aan investeringen in 2002
   - ❑ 10-20% lager
   - ❑ 20-30% lager
   - ❑ 30-40% lager
   - ❑ 40% en lager

[26] Investeringsniveau 2002 volgens jaarrekening 2002.

2) Hoeveel bedroegen de investeringen in 2002 volgens de jaarrekening 2002 (excl. de gemeentelijke bedrijven)?

3) Is er in de gemeente in de periode 2004, 2005 en 2006 een verhoging dan wel een verlaging te verwachten van de uitgaven aan investeringen ten opzichte van de uitgaven zoals opgenomen in de begroting 2004 (excl. de gemeentelijke bedrijven).

- ❑ 0-10 % hoger dan uitgaven aan investeringen 2004, 2005 en 2006 zoals opgenomen in de begroting 2004
- ❑ 10-20% hoger
- ❑ 20-30% hoger
- ❑ 30-40% hoger
- ❑ 40% en hoger

- ❑ 0-10 % lager dan uitgaven aan investeringen 2004, 2005 en 2006 zoals opgenomen in de begroting 2004
- ❑ 10-20% lager
- ❑ 20-30% lager
- ❑ 30-40% lager
- ❑ 40% en lager

4) Veelal is er bij investeringen sprake van een ‘planningsoptimisme’. Als u bij de (voorlopige) jaarrekening 2003 de voorgenomen investeringen vergelijkt met de realisatie, voor welk percentage zijn de volgens de begroting 2003 voor 2003 geplande investeringsuitgaven gerealiseerd?
5) Is dit percentage structureel, of betrof 2003 een incident?
6) Indien 2003 een incident betrof, wat is dan het reguliere percentage?

7) Kunt u een indicatie geven van de verhoudingen in de investeringen voor de periode 2004, 2005 en 2006 over de volgende rubrieken
   - wegen ..%
   - waterwegen ..%
   - riolering ..%
   - grond en terreinen ..%
   - gemeentelijke gebouwen ..%
   - overig ..%
   - Totaal 100%

Grondbedrijf

8) Is er in de gemeente in het jaar 2003 volgens de (voorlopige) jaarrekening 2003 sprake geweest van een hoger/lager niveau aan uitgaven grondaankopen, bouwrijpmaken e.d.[27] ten opzichte van het jaar 2002[28]?

- ❑ 0-10 % hoger dan uitgaven in 2002
- ❑ 10-20% hoger
- ❑ 20-30% hoger
- ❑ 30-40% hoger
- ❑ 40% en hoger

- ❑ 0-10 % lager dan uitgaven in 2002
- ❑ 10-20% lager
- ❑ 20-30% lager
- ❑ 30-40% lager
- ❑ 40% en lager

9) Hoeveel bedroegen de uitgaven in 2002 volgens de rekening 2002?

10) Is er in de gemeente in de periode 2004, 2005 en 2006 een verhoging dan wel een verlaging te verwachten van de uitgaven aan grondaankopen, bouwrijp maken e.d. ten opzichte van de uitgaven zoals opgenomen in de begroting 2004.

- ❑ 0-10 % hoger dan uitgaven 2004, 2005 en 2006 zoals opgenomen in de begroting 2004
- ❑ 10-20% hoger
- ❑ 20-30% hoger
- ❑ 30-40% hoger
- ❑ 40% en hoger

- ❑ 0-10 % lager dan uitgaven 2004, 2005 en 2006 zoals opgenomen in de begroting 2004
- ❑ 10-20% lager
- ❑ 20-30% lager
- ❑ 30-40% lager
- ❑ 40% en lager

[27] Componenten zoals bij vragenlijst B.1.
[28] Uitgaven aan grondaankopen, bouwrijp maken e.d. 2002 volgens jaarrekening 2002.

11) Ook m.b.t. het grondbedrijf kan er sprake zijn van een ‘planningsoptimisme’. Als u bij de (voorlopige) jaarrekening 2003 de voorgenomen uitgaven aan grondaankopen, bouwrijp maken e.d. vergelijkt met de realisatie, voor welk percentage zijn de volgens de begroting 2003 voor 2003 geplande uitgaven gerealiseerd?
12) Is dit percentage structureel, of betrof 2003 een incident?
13) Indien 2003 een incident betrof, wat is dan het reguliere percentage?

14) Tussen de aankoop van grond met de bestemming om deze te bebouwen en het bouwrijp daarvan enerzijds en het tijdstip van verkoop anderzijds is als regel en tijdlek. Dit zal in een begrotingsjaar tot uiting komen in een negatief/positief saldo: de investeringsuitgaven voor grond (aankoop, bewerking, toegerekende uitgaven) in het jaar zijn hoger/lager dan de verkoopopbrengsten van grond in het jaar. Verwacht de gemeente in 2004, 2005 en 2006 een toename/afname van het saldo ten opzichte van de cijfers zoals opgenomen in de begroting 2004.

- ❑ 0-20 % hoger dan de verwachte toename in 2004, 2005 en 2006 volgens de begroting 2004
- ❑ 20-40% hoger
- ❑ 40-60% hoger
- ❑ 60-80% hoger
- ❑ 80-100% hoger
- ❑ 100% en hoger

- ❑ 0-20 % lager dan de verwachte toename in 2004, 2005 en 2006 volgens de begroting 2004
- ❑ 20-40% lager
- ❑ 40-60% lager
- ❑ 60-80% lager
- ❑ 80-100% lager
- ❑ 100% en lager

Exploitatiesaldo

15) Voorziet u voor de komende periode een verandering in het exploitatiesaldo 2004, 2005 en 2006 voor toevoegingen aan / uittrekkingen uit de reserves ten opzichte van de uitgaven zoals opgenomen in de begroting 2004 (excl. de gemeentelijke bedrijven).

- ❑ 0-1 % hoger (% van totaal begrote lasten volgens begroting 2004, excl. de gemeentelijke bedrijven)
- ❑ 1-2% hoger
- ❑ 2-3% hoger
- ❑ 3-4% hoger
- ❑ 4-5% hoger
- ❑ hoger dan 5%

- ❑ 0-1 % lager (% van totaal begrote lasten volgens begroting 2004, excl. de gemeentelijke bedrijven)
- ❑ 1-2% lager
- ❑ 2-3% lager
- ❑ 3-4% lager
- ❑ 4-5% lager
- ❑ lager dan 5%

16) Indien u een verslechtering van het saldo voor toevoegingen aan / uittrekkingen uit de reserves ziet, bent u voornemens deze tekorten op te vangen via bezuinigingen (EMU-saldo relevant) of dekt u dit door het aanspreken reserves/verkoop van deelnemingen (niet EMU-saldo relevant)?

- ❑ 0-20 % bezuinigingen
- ❑ 20-40% bezuinigingen
- ❑ 40-60% bezuinigingen
- ❑ 60-80% bezuinigingen
- ❑ 80-100% bezuinigingen

Beleid t.a.v. opgebouwde reserves

17) Hoeveel bedragen de algemene reserves en de bestemmingsreserves ultimo 2003 volgens de (voorlopige) jaarrekening 2003?

18) Zullen in de jaren 2004, 2005 en 2006 de tot en met 2003 opgebouwde algemene reserves en bestemmingsreserves afgebouwd worden?

19) Zo ja, met welke omvang?
    - ❑ Tot 90% van het saldo van de algemene reserves en de bestemmingsreserves ultimo 2003
    - ❑ Tot 80%
    - ❑ Tot 70%
    - ❑ Tot 60%
    - ❑ Tot 50%
    - ❑ Tot 40%
    - ❑ Tot 30%
    - ❑ Tot 20%
    - ❑ Tot 10%
    - ❑ Tot 0%

Tenslotte

20) Zijn er vanuit uw optiek nog voor deze analyse relevante punten die niet bovenstaande punten ondervangen worden?
    - ❑ Nee
    - ❑ Ja

21) Zo ja, gaarne toelichten.

Bijlage 5: Enquêteresultaten

Alle gemeenten met meer dan 50.000 inwoners zijn aangeschreven, zijnde 64 gemeenten. 53 gemeenten (83%) hebben gereageerd.
Het aandeel van de 64 gemeenten is de algemene uitkering is 58%. Het aandeel in de algemene uitkering van de 53 gemeenten die de enquête hebben ingevuld is 49%.

1. Berekening van het EMU-saldo gemeenten Uit de begroting 2004 van de gemeenten die gereageerd hebben volgen onderstaande cijfers.

Tabel: Cijfers volgens begroting 2004; in miljarden euro

	2004	2005	2006
1. Exploitatiesaldi vóór toevoeging aan c.q. onttrekking uit reserves excl. gemeentelijke "bedrijven"?	-0,3	-0,2	-0,1
2. Afschrijvingen t.l.v. exploitatie	1,1	1,1	1,1
3. Bruto dotaties aan voorzieningen in t.l.v. exploitatie	0,5	0,4	0,4
4. Uitgaven investeringen in materiële vaste activa die op de balans worden geactiveerd	2,1	1,9	1,6
5. Ontvangen bijdragen van Rijk, Provincies, EU en overigen inzake de investeringen die niet via de onder vraag 1 genoemde exploitatie lopen	0,3	0,2	0,3
6a. Ontvangsten uit desinvesteringen in vaste activa (tegen verkoopprijs)	0,0	0,2	0,0
6b. Daarin de te verwachten boekwinst	0,0	0,0	0,0
7. Uitgaven aankoop grond, bouw-, woonrijp maken e.d.	2,1	1,8	1,8
8a. Ontvangsten uit grondverkopen (tegen verkoopprijs)	1,6	1,6	1,7
8b. en wat is daarin de te verwachten boekwinst?	0,2	0,1	0,2
9. Betalingen ten laste van de voorzieningen	0,5	0,4	0,4
10. Betalingen die niet via de onder vraag 1 genoemde exploitatie lopen, maar rechtstreeks t.l.v. de reserves (incl. fondsen e.d.) worden gebracht en die nog niet vallen onder één van de bovenstaand vragen	0,2	0,2	0,1
11b. Bij verkoop van deelnemingen en aandelen te verwachten boekwinst	0,0	0,0	0,0
Berekend EMU-saldo (1 + 2 + 3 – 4 + 5 + 6a – 6b – 7 + 8a – 8b – 9 – 10 – 11b)	**-1,9**	**-0,9**	**-0,8**
Aandeel in algemene uitkering respons (%)	49%	49%	49%
Geëxtrapoleerd EMU-saldo o.b.v. aandeel in algemene uitkering	**-3,9**	**-1,9**	**-1,6**

Samengevat in de verschillende componenten zijn de cijfers op grond van de begroting 2004 als volgt.

Tabel: Uitsplitsing enquêteresultaten naar componenten; in miljarden euro

	2004	2005	2006
Exploitatie omgezet naar EMU-termen (1+2+3-6b-8b-9-10-11b)	0,3	0,6	0,6
Investeringen (-4+5+6a)	-1,7	-1,4	-1,3
Grondbedrijf incl. investeringen bouwrijp maken (-7+8a)	-0,5	-0,2	-0,1
Berekend EMU-saldo	**-1,9**	**-0,9**	**-0,8**

Na extrapolatie op basis van het aandeel in de algemene uitkering geeft dit de volgende resultaten.

Tabel: Geëxtrapoleerde enquêteresultaten uitgesplitst naar componenten; in miljarden euro

	2004	2005	2006
Exploitatie	0,6	1,2	1,2
Investeringen	-3,5	-2,8	-2,7
Grondbedrijf (incl. investeringen bouwrijp maken)	-1,0	-0,3	-0,1
Berekend EMU-saldo	**-3,9**	**-1,9**	**-1,6**

Omdat de cijfers in de begroting 2004 inmiddels weer achterhaald kunnen zijn is de gemeenten ook gevraagd naar nieuwe inzichten m.b.t. de exploitatie, de investeringen en het grondbedrijf. Op het niveau van een individuele gemeente leidt dit tot de nodige bijstellingen van het te verwachten EMU-saldo. Op het totaal van de gemeenten zijn de verschillen in de cijfers op grond van de begroting en de nieuwe inzichten beperkt. De geëxtrapoleerde cijfers na verwerking van de nieuwe inzichten zijn vergelijkbaar met de cijfers voor verwerking van de nieuwe inzichten.

Hieronder de cijfers na verwerking van de nieuwe inzichten van de verschillende componenten waarin het EMU-saldo te splitsen.

Tabel: Bijdrage verschillende componenten van de gemeentebegroting aan EMU-tekort; in miljarden euro

	2004	2005	2006
Exploitatie	0,7	1,1	1,2
Investeringen	-3,3	-2,7	-2,8
Grondbedrijf (incl. inv. bouwrijp maken)**	-1,1	-0,3	0,0
Berekend EMU-saldo	-3,7	-1,9	-1,6

2. Grondbedrijf

De door gemeenten aangeleverde cijfers inzake het grondbedrijf zijn in onderstaande tabel weergegeven.

Tabel: Grondbedrijf gesplitst naar componenten; in miljarden euro

	2004	2005	2006
Aankopen grond	0,6	0,4	0,3
Uitgaven bouwrijp maken van de aangekochte vierkante meters;	0,6	0,6	0,5
Uitgaven woonrijp maken	0,2	0,2	0,2
Aanbrengen van voorziening	0,0	0,0	0,1
Toerekening van indirecte kosten en financieringskosten	0,2	0,2	0,2
Overige uitgaven	0,3	0,2	0,2
Totaal uitgaven	*1,9*	*1,6*	*1,6*
Ontvangsten uit verkopen van grond	1,5	1,6	1,6
Saldo ontvangsten -/- uitgaven	**-0,4**	**-0,1**	**0,1**
Totale respons op deze vraag	40%	40%	40%

Zoals uit het aandeel van de respons in de algemene uitkering blijkt hebben ligt de respons wat betreft de vragen over details van het grondbedrijf iets lager als bij de vragen over de verschillende posten die resulteren in het berekende EMU-saldo.

Geëxtrapoleerd zijn de cijfers als volgt.

Tabel: Geëxtrapoleerde cijfers grondbedrijf gesplitst naar componenten; in miljarden euro

	2004	2005	2006
Aankopen grond	1,4	1,1	0,9
Uitgaven bouwrijp maken van de aangekochte vierkante meters;	1,6	1,4	1,4
Uitgaven woonrijp maken	0,6	0,6	0,6
Aanbrengen van voorziening	0,1	0,1	0,3
Toerekening van indirecte kosten en financieringskosten	0,5	0,5	0,5
Overige uitgaven	0,7	0,5	0,5
Totaal uitgaven	*4,8*	*4,2*	*4,2*
Ontvangsten uit verkopen van grond	3,8	3,9	4,1
Saldo ontvangsten -/- uitgaven	**-1,0**	**-0,3**	**-0,1**

Ook wat betreft de cijfers van het grondbedrijf geldt dat de nieuwe inzichten op het totale niveau van de populatie niet tot materieel andere inzichten leidt. Hieronder staan de cijfers na verwerking van de nieuwe inzichten.

Tabel: Geëxtrapoleerde cijfers grondbedrijf gesplitst na verwerking nieuwe inzichten; in miljarden euro

	2004	2005	2006
Aankopen grond	1,4	1,1	1,1
Uitgaven bouwrijp maken van de aangekochte vierkante meters;	1,6	1,5	1,6
Uitgaven woonrijp maken	0,6	0,6	0,6
Aanbrengen van voorziening	0,1	0,1	0,4
Toerekening van indirecte kosten en financieringskosten	0,5	0,6	0,6
Overige uitgaven	0,7	0,6	0,6
Totaal uitgaven	*5,0*	*4,5*	*4,8*
Ontvangsten uit verkopen van grond	3,9	4,1	4,7
Saldo ontvangsten -/- uitgaven	**-1,1**	**-0,3**	**0,0**

Met betrekking tot het grondbedrijf zijn ook vragen gesteld over de mutaties in vierkante meters. Op deze vragen heeft slechts een beperkt aantal gemeenten antwoord kunnen geven. Hieronder de resultaten op deze vraag.

Tabel: enquêteresultaten m2's

	2004	2005	2006
Aangekochte m2's	3.397.171	3.215.433	1.724.430
Verkochte vierkante m2's	4.022.075	2.895.699	2.944.820
Saldo aankoop -/- verkoop in m2's	*-624.904*	*319.734*	*-1.220.390*
Aantal gemeenten meer aankopen dan verkopen	10	9	5
Aantal gemeenten met meer verkopen dan aankopen	10	11	15
Totale respons (aantal gemeenten)	*20*	*20*	*20*
Aandeel in uitkering respons	10%	10%	10%