

Decentrale overheden en de Europese begrotingsregels

De toetsing van het begrotingssaldo van de Nederlandse overheid aan voorschriften uit Brussel bedreigt de investeringen van gemeenten, provincies en waterschappen. Bovendien prikkelt de Europese norm voor de berekening van de overheidsschuld decentrale overheden om vermogen te vormen, door investeringen uit hun lopende ontvangsten te financieren. Vermogensvorming hoort echter niet tot hun kerntaken.

FLIP DE KAM

Honorair hoogleraar
aan de Rijksuniversiteit
Groningen

Als uitvloeisel van het Pact voor Stabiliteit en Groei – in werking getreden op 1 november 1993 – hebben de lidstaten van de Europese Unie zich gecommitteerd aan normen voor het op nationaal niveau te voeren begrotingsbeleid. Kort gezegd houden de begrotingsregels voor Nederland op dit moment drie dingen in.

Ten eerste mag het feitelijke begrotingstekort van de overheid vanaf 2013 ten hoogste drie procent van het bruto binnenlands product (bbp) bedragen. Daarna geldt dat Nederland een verbetering van het structurele saldo van de overheidsbegroting dient te realiseren van minimaal 0,5 procent bbp per jaar. Dit structurele saldo is gelijk aan het feitelijke saldo, gecorrigeerd voor de stand van de conjunctuur. Ten slotte moet de overheidsschuld terug naar maximaal zestig procent bbp; bij een hogere schuldquote dient de quote met minimaal een twintigste deel van de overschrijding – gemiddeld per jaar, over een periode van drie jaar – te worden gereduceerd.

Gedurende de afgelopen anderhalf jaar zijn de begrotingsregels voor het eurogebied herhaaldelijk aangescherpt. Deze nieuwe Europese verplichtingen betekenen een verdergaande overdracht van nationale soevereiniteit. Regering en

parlement zijn immers steeds minder vrij om het nationale begrotingsbeleid naar eigen inzichten vorm te geven. De Europese begrotingsregels raken ook de financiën van de decentrale overheden, dus de provincies, gemeenten en waterschappen.

In 2004 heeft het Rijk bestuurlijke afspraken gemaakt met vertegenwoordigers van de decentrale overheden over een verdeelsleutel voor het maximaal toegestane tekort. Momenteel loopt er overleg om die afspraken te actualiseren, met het oog op de komende Wet houdbare overheidsfinanciën. Decentrale overheden passen een boekhoudstelsel toe dat afwijkt van de Europese begrotingsregels. Dit verschil in boekhoudmethode verklaart dat decentrale overheden vorig jaar een exploitatieoverschot van 0,5 miljard euro boekten, terwijl zij volgens de EU-regels een tekort van ruim 3,8 miljard euro hadden. Om aan de Europese regels te kunnen voldoen, ontkomen decentrale overheden hoogstwaarschijnlijk niet aan bezuinigingen en lastenverzwaringen. Daarnaast verdient het aanbeveling dat gemeenten en provincies interen op het aanwezige overtollige eigen vermogen. Doordat de Europese norm voor de overheidsschuld betrekking heeft op de brutoschuld en niet op de nettoschuld, krijgen overheden een ongewenste prikkel om investeringen met eigen vermogen te financieren in plaats van met vreemd vermogen.

BESTUURLIJKE AFSPRAKEN

De bemoeienissen van de Europese Commissie met het begrotingsbeleid van de lidstaten dateren niet van vandaag of gisteren. Al in 2004 zijn in Nederland bestuurlijke afspraken gemaakt om het plafond voor het feitelijke begrotingstekort van drie procent bbp over de diverse bestuurslagen te verdelen. Destijds hebben vertegenwoordigers van de rijksoverheid en de decentrale overheden gepacteerd dat het feitelijke tekort van de decentrale overheden samen ten hoogste 0,5 procent van het bbp mag bedragen. Dit liet aan het Rijk dus een maximale tekortruimte van 2,5 procent bbp. Het toegestane tekort van 0,5 procent bbp is destijds nader toegedeeld aan gemeenten, provincies en waterschappen (tabel 1).

De bovengrens voor de gemeenten werd vastgesteld op 0,38 procent bbp, die voor de provincies en de waterschappen bedraagt respectievelijk 0,07 en 0,05 procent bbp. Het toegestane tekort per afzonderlijke gemeente, provincie of waterschap wordt vervolgens bepaald naar evenredigheid. Hiertoe worden de geraamde totale lasten in de begroting van een gegeven gemeente uitgedrukt als aandeel van de totale geraamde lasten van alle gemeenten. Voor de provincies en de waterschappen geldt een vergelijkbare berekeningswijze.

Het overheidstekort bedraagt dit jaar 3,8 procent bbp, inclusief de effecten van het Begrotingsakkoord 2013. De decentrale overheden hebben hierin een aandeel van 0,6 procent bbp (tabel 2). Daarmee overschrijden zij de bestuurlijk overeengekomen plafondwaarde voor het tekort van 0,5 procent bbp met 0,1 procentpunt. Tot sancties leidt dit niet; de centrale overheid kan volgens de afspraak uit 2004 uitsluitend een boete aan decentrale overheden opleggen wanneer zijzelf een boete heeft gekregen van de Europese Unie. Daarvan is tot nu toe geen sprake.

In de aankomende kabinetsperiode 2013–2017 loopt het begrotingstekort amper terug, ondanks de maatregelen uit het Begrotingsakkoord 2013. De tekortreductie is volledig te danken aan de geraamde daling van het tekort van de decentrale overheden, van 0,6 procent bbp in 2012 tot 0,2 procent bbp in 2017. Het Centraal Planbureau (2012a) motiveert zijn raming door erop te wijzen dat “grote EMU-tekorten bij de lokale overheden van tijdelijke aard zijn”. Dit ervaringsgegeven uit het verleden lijkt voor de toekomst echter slechts van beperkte waarde te zijn, nu gemeenten samen ten laste van hun reserves voor enkele miljarden verlies moeten nemen op hun grondexploitatie en zij toenemende financiële risico's lopen bij de uitvoering van de Wet werk en bijstand en nog te decentraliseren taken, waaronder jeugdzorg en de functie begeleiding uit de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten.

WET HOUDBARE OVERHEIDSFINANCIËN

De in de afgelopen anderhalf jaar bij herhaling aangescherpte begrotingseisen van de Europese Unie vergen onder andere

dat centrale overheden van de lidstaten aanvullende afspraken maken met hun decentrale overheden om het Pact voor Stabiliteit en Groei na te leven. Elke lidstaat dient met het oog hierop voor het eind van 2012 de nationale wetgeving te hebben aangepast. Om aan deze verplichting uitvoering te geven, is begin van dit jaar het ontwerp van een Wet houdbare overheidsfinanciën (Wet Hof) voor commentaar in circulatie gebracht. Dit ontwerp van wet bepaalt onder andere dat het Rijk en de decentrale overheden een gezamenlijke en gelijkwaardige inspanningsverplichting hebben om de begrotingsdoelstellingen uit het Pact te realiseren. De minister van Financiën zal aangeven wat voor de decentrale overheden een ‘gelijkwaardige inspanning’ is.

Decentrale overheden passen een boekhoudstelsel toe dat afwijkt van de Europese begrotingsregels

Het afgelopen halfjaar hebben vertegenwoordigers van het Rijk en de decentrale overheden overlegd over de invulling van het maximaal toelaatbare tekort voor elke bestuurslaag. Dit wordt weer verbijzonderd door een maximaal toelaatbaar tekort voor elke gemeente en provincie afzonderlijk (de referentiewaarde). Op overschrijding van de macronorm voor een bestuurslaag staat als sanctie een mogelijke boete in de vorm van een korting op de algemene uitkering uit het gemeentefonds dan wel het provinciefonds. Zo moeten de gemeenten en provincies die de referentiewaarde in acht hebben genomen, lijden met de gemeenten en provincies die hun referentiewaarde hebben overschreden. Een vergelijkbaar systeem geldt momenteel voor de instellingen die medisch-specialistische zorg aanbieden (kader 1). Net als de ziekenhuizen ervaren gemeenten en provincies straks een prikkel om zich aan de gemaakte bestuurlijke afspraak te onttrekken.

Toegestaan begrotingstekort, in procenten van het bbp

TABEL 1

	bestuurlijke afpraak uit 2004	optie 2013	claim 2013
Gemeenten	0,38	0,393	0,50 ¹
Provincies	0,07	0,037	0,30
Waterschappen	0,05	0,030	0,08
Totaal decentrale overheden	0,50	0,460	0,88

¹ Zonder het effect van grote investeringsprojecten.

Bron: Vereniging van Nederlandse Gemeenten

Begrotingstekorten, in procenten van het bbp

TABEL 2

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Rijksoverheid	4,0	3,2	2,3	2,6	2,3	2,5	2,4
Decentrale overheden	0,7	0,6	0,6	0,5	0,4	0,3	0,2
Totaal	4,7	3,8	2,9	3,1	2,7	2,8	2,6

Bron: Centraal Planbureau, 2012a

De auteur heeft verklaard dit artikel alleen te publiceren in ESB en niet elders te publiceren in wat voor medium dan ook. Het is wel toegestaan om het artikel voor eigen gebruik en voor publicatie op een intranet van de werkgever van de auteur aan te wenden.

TOEDELING VAN DE TEKORTRUIMTE

Het al genoemde ambtelijk overleg over de invulling van de Wet Hof betreft onder andere het maximale aandeel van decentrale overheden in het feitelijke tekort van de totale overheid. Een voor de hand liggende optie is om bij de toedeling van de 'tekortruimte' uit te gaan van het gemiddeld aandeel van elke bestuurslaag in de totale overheidsuitgaven, bijvoorbeeld in de periode 2007–2010. Het Rijk geeft specifieke uitkeringen aan gemeenten en provincies als financiële tegemoetkoming in de uitvoeringskosten van door de centrale overheid opgedragen taken. Bij de bepaling van het

Een sluitend saldo van baten en lasten is niet hetzelfde als een sluitend EMU-saldo

aandeel van elke bestuurslaag in de totale uitgaven kunnen deze specifieke uitkeringen meetellen bij het Rijk, dan wel bij de decentrale overheden. Wanneer de specifieke uitkeringen worden meegeteld bij de uitgaven van de rijksoverheid, ontstaat de verdeelsleutel uit de middelste kolom van tabel 1. De uitkomst van deze exercitie is dat het maximumtekort van de gemeenten ten opzichte van de bestuurlijke afspraak uit 2004 iets zou mogen stijgen – van 0,38 tot 0,393 procent van het bbp. Zouden de specifieke uitkeringen meetellen bij gemeenten, dan komt hun plafond te liggen op 0,482 procent van het bbp.

Bij beide varianten krijgen de gemeenten ten opzichte van de bestaande bestuurlijke afspraak iets meer 'lucht', maar de provincies en de waterschappen moeten fors terug. Ver-

tegenwoordigers van de decentrale overheden hebben bij het lopende bestuurlijk overleg aanzienlijk hogere claims ingebracht (derde kolom van tabel 1). De extra claim van de gemeenten is in verhouding het geringst, maar merk op dat de lokale overheden niet gespecificeerde extra tekortruimte vragen voor grote investeringen. Dit heeft alles te maken met de manier waarop het tekort van overheden volgens de richtlijnen van Eurostat dient te worden becijferd.

TWEE BOEKHOUDSTELSELS

Op dit moment geldt voor decentrale overheden de eis dat hun begroting een structureel sluitend saldo van baten en lasten toont. Volgens de Europese regels wordt het saldo van de overheidsbegroting (het EMU-saldo) bepaald met inachtneming van het transactiestelsel: ontvangsten en uitgaven tellen mee in het kalenderjaar waarin de onderliggende transactie plaatsvindt. Een sluitend saldo van baten en lasten is niet hetzelfde als een sluitend EMU-saldo. Twee belangrijke verschillen betreffen investeringen en reserves (Centraal Planbureau, 2012b). Het saldo op baten-lastenbasis wordt alleen belast door afschrijvingen op investeringen, terwijl bij de berekening van het EMU-saldo het volledige investeringsbedrag ineens ten laste van het saldo komt. De vorming van reserves belast het saldo op baten-lastenbasis, terwijl interesten op reserves het saldo ontlast. Op het EMU-saldo hebben beide transacties geen invloed. Dit verschil in boekhoudmethode verklaart dat decentrale overheden die hun begroting structureel ten minste in evenwicht hebben, volgens de EU-regels toch een tekort kunnen hebben. Vorig jaar was het verschil zelfs meer dan drie miljard euro (tabel 3).

Al mag het feitelijke tekort in conjunctureel minder gunstige jaren oplopen tot drie procent bbp, in conjunctureel evenwichtige jaren moet de begroting van de totale overheid sluiten. Dat geldt ook voor de decentrale overheden, tenzij het Rijk en de sociale fondsen toewerken naar een structureel overschot, om zodoende een tekort van de decentrale overheden te accommoderen. Doordat bij toetsing van het begrotingssaldo aan de Europese normen het volle bedrag van investeringen meetelt in het jaar waarin zij worden gedaan, moeten de lopende baten van decentrale overheden straks voldoende zijn om de lasten plus het volle bedrag van de investeringsuitgaven te dekken. Dit bedreigt met name het niveau van de investeringen van gemeenten en waterschappen. Verwaarlozing van de riolering, wegenonderhoud en dijken is immers minder zichtbaar en roept minder maatschappelijk verzet op dan veel denkbare bezuinigingen op lopende posten. De investeringsrekening wordt zo vooruit geschoven, mede doordat het Rijk zich kritisch toont over lastenverzwaringen van decentrale overheden.

SCHULDENORM

De schuldnorm die de lidstaten in acht moeten nemen heeft betrekking op de brutoschuld van de overheid. Het maakt dus geen verschil of is geleend voor lopende uitgaven – salarissen, uitkeringen, rente – of voor de financiering van investeringen die op de balans opwegen tegen de aangelegene schuld. Economisch relevanter is de nettoschuld. Die laat – afgezien van door de overheid geleden vermogensverliezen – zien in hoeverre in het verleden is geleend voor de financiering van lopende uitgaven. De vermogenspositie van overheden die le-

Bestuursafspraken geven perverse prikkels

KADER 1

In een bestuurlijk hoofdlijnenakkoord heeft de minister van VWS met vertegenwoordigers van de zorgverzekeraars en de ziekenhuizen vastgelegd dat de hoeveelheid door deze aanbieders verleende zorg jaarlijks met niet meer dan 2,5 procent toeneemt. Met het macrobeheersinstrument kan de Nederlandse Zorgautoriteit overschrijdingen van het vooraf vastgestelde omzetplafond terughalen door ziekenhuizen te korten naar rato van hun marktaandeel. Van diverse kanten is opgemerkt dat de gekozen vormgeving perverse prikkels meebrengt, omdat goed gedrag wordt bestraft. Beperkt een individueel ziekenhuis zijn extra productie in 2012 tot 2,5 procent, dan wordt het immers toch gekort wanneer de totale ziekenhuisproductie dit jaar met bijvoorbeeld vier procent groeit. Een ziekenhuis dat de productie fors uitbreidt, zal ook na de generieke korting nog altijd omzetgroei realiseren. Onder de aannemelijke veronderstelling dat een hogere productie voor instellingen tot meer winst leidt, ervaart elk ziekenhuis dus een prikkel om de productie vooraf zo veel mogelijk op te voeren (Baarsma et al., 2012). Die uitkomst staat haaks op wat beleidsmakers willen.

nen voor investeringen verslechtert immers niet. Doordat de schuldnorm betrekking heeft op de brutoschuld en niet op de nettoschuld, krijgen overheden een prikkel om investeringen met eigen vermogen te financieren in plaats van met vreemd vermogen.

Bezie de positie van twee gemeenten. Gemeente A financiert haar bezittingen ter waarde van vijftig miljoen euro geheel met eigen vermogen. In dat laatste geval wordt de schuldnorm immers sneller geschonden. Dit is een forse buffer om eventuele tegenvallers op te vangen. Door wat in te teren op het aanwezige eigen vermogen kan de wethouder van financiën zonder groot bezwaar wensen van de collega's en de gemeenteraad honoreren. De opbouw van vermogen is echter geen publieke taak van overheden. Deze vormt veel meer het bewijs dat burgers en bedrijven in het verleden te veel belasting hebben betaald. Overtollige liquiditeiten kunnen beter via lastenverlichting aan de contribuabelen worden teruggegeven. Door daarnaast investeringen met vreemd vermogen te financieren, kunnen de lasten gedurende de levensduur van een investering evenredig aan het genoten profijt aan burgers en bedrijven in rekening worden gebracht. Daarom heeft buurgemeente B, die ook voor vijftig miljoen euro aan activa bezit, deze volledig met leningen gefinancierd. Deze leningen verhogen weliswaar de bruto-overheidsschuld, maar de vermogenspositie van de overheid is in evenwicht.

Financiering met eigen vermogen oogt aantrekkelijk, doordat geen rente aan derden is verschuldigd en de interne rente – die wordt berekend over het eigen vermogen – beschikbaar is om uitgaven te doen. Maar aan de inzet van eigen vermogen kleven drie bezwaren, afgezien van het feit dat in het verleden te veel belasting is geheven. Ten eerste kan de doelmatigheid in het gedrang komen, omdat de verleiding bestaat geld 'dat over is' uit te geven. Ten tweede is het eigen vermogen van de 10.000 gezinnen in de gemeente A 5000 euro per gezin. Door de gemeente ontvangen rente komt in de plaats van lokale belastingen. Dit verhult de werkelijke prijs van de gemeentelijke voorzieningen. Gebruik van vreemd vermogen maakt voor burgers transparant wat voorzieningen kosten. Dit dient de verantwoorde afweging van baten en kosten van door de gemeente ontplooidde activiteiten. Ten derde maakt financiering met eigen vermogen de band tussen genieten van en betalen voor voorzieningen losser. Vermogensvorming hevelt baten over naar de toekomst. Wie uit de gemeente A vertrekken, moeten eigenlijk een uitkoopsom van 5000 euro meekrijgen. Wie zich daar vestigen zouden zich moeten inkopen door een entreegeld van 5000 euro te betalen.

Bestuurders van gemeenten en provincies zullen inmiddels een vierde bezwaar onderkennen: binnenkort zijn decentrale overheden verplicht bij de schatkist te bankieren. Dat scheelt rente-ontvangsten, want als debiteur met een triple A rating kan de minister van Financiën tegen een lagere rente lenen dan banken waar decentrale overheden hun overtollige liquiditeiten nu parkeren. Gezien de bezwaren die kleven aan financiering van investeringen met eigen vermogen zouden gemeenten en provincies hun vermogensvorming daarom beter kunnen afstemmen op twee zaken. Ten eerste op de bufferfunctie, om rekening te houden met de kans op en omvang van toekomstige financiële tegenvallers. Ten tweede op reserveringen die nodig zijn voor voorzienbare toekomstige uitgaven, zoals periodiek groot onderhoud bij kapitaalgoederen

Exploitatiesaldo en EU-saldo decentrale overheden 2011, in miljoen euro

TABEL 3

	Gemeenten	Provincies	Waterschappen
Exploitatiesaldo voor mutatie reserves	-89	490	72
Saldo volgens EU-regels	-3224	-342	-296
Vershil	-3135	-832	-368

Bron: Vereniging van Nederlandse Gemeenten

die jaarlijks slijten. Dat kunnen zij vinden door te bezuinigen, door de lasten voor burgers en bedrijven te verzwaren en door in te teren op het eigen vermogen dat niet nodig is als buffer en als voorziening met het oog op voorzienbare toekomstige uitgaven.

CONCLUSIE

De begroting van decentrale overheden moet in evenwicht zijn. Bij toepassing van het geldende stelsel van baten en lasten was de afgelopen jaren nagenoeg steeds aan deze eis voldaan. Op middellange termijn dienen decentrale overheden hun begroting volgens Europese begrotingsregels ook op transactiebasis ten minste in evenwicht te hebben. Dit maakte in 2011 ruim drie miljard euro verschil. Om aan deze Europese regels te kunnen voldoen, zien decentrale overheden zich de komende drie, vier jaar gedwongen op zoek te gaan naar een bedrag in deze orde van grootte. Dat kunnen zij vinden door te bezuinigen of door de lasten voor burgers en bedrijven te verzwaren. Niet door in te teren op eigen vermogen, ook niet wanneer dit verantwoord is. Want langs deze weg gefinancierde uitgaven drijven het tekort volgens de Europese regels op.

LITERATUUR

- Baarsma, B.E., C.A. de Kam, R.L.O. Linschoten, I.W. Verloren van Themaat en M. Varkevisser (2012) Opereren binnen zorguitgavenkaders. *ESB*, 97(4638), 408–411.
- Centraal Planbureau (2012a) Juniraming 2012. De Nederlandse economie tot en met 2017, inclusief Begrotingsakkoord 2013. *CPB Policy Brief*, 2012(1).
- Centraal Planbureau (2012b) *Centraal Economisch Plan 2012*. Den Haag: Sdu.