



## Een decentraal stabiliteitspact

**Auteur(s):**

M.C. Wassenaar

De auteur is werkzaam bij het Centraal Bureau voor de Statistiek als sectorhoofd Financiële Instellingen en Overheid. Hij dankt Geert Bruinooge, Dick van Tongeren, Ed Verburg en Kees Zeelenberg voor hun commentaar op een eerdere versie. [mwrr@cbs.nl](mailto:mwrr@cbs.nl)

**Verschenen in:**

ESB, 89e jaargang, nr. 4443, pagina 462, 24 september 2004

**Rubriek:**

overheidsfinanciën

**Trefwoord(en):**

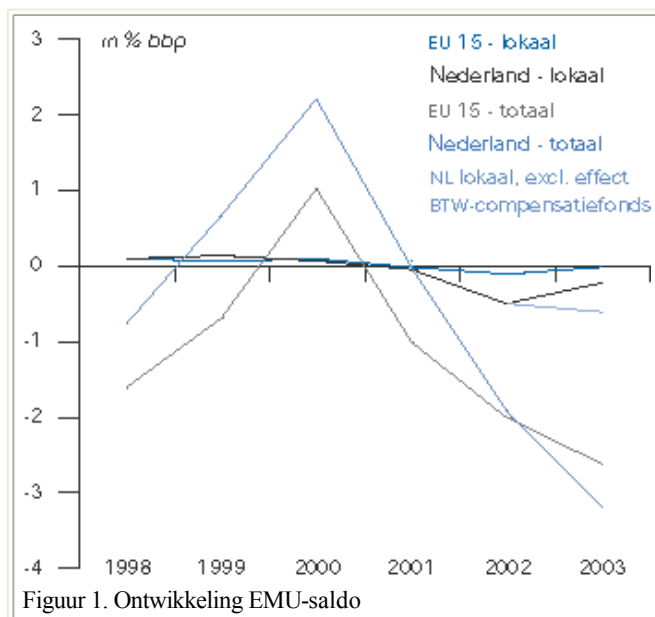
Het EMU-tekort is vorig jaar de kritische grens van drie procent van het bbp gepasseerd, mede door de oplopende tekorten bij de decentrale overheden. Vergelijking met ontwikkelingen in andere Europese landen laat zien dat een beperking van de budgettaire vrijheden van de decentrale overheden kan leiden tot een substantieel lager tekort.

Sinds de toetreding van Nederland tot de EMU is het EMU-saldo een centrale grootheid geworden in het budgettair beleid. Een tekort van meer dan drie procent van het bruto binnenlands product (bbp) is volgens het Stabiliteitspact niet toegestaan. De matige economische ontwikkeling heeft er de afgelopen jaren mede toe geleid dat het overschot in 2000 is omgeslagen in een oplopend EMU-tekort. Over 2003 is het Nederlandse tekort opgelopen tot 3,2 procent van het bbp, waarmee de kritische grens uit het Stabiliteitspact is gepasseerd.

Dit artikel onderzoekt in welke mate de decentrale overheden verantwoordelijk zijn voor de oploep van het tekort en analyseert - op basis van een vergelijking met andere Europese landen - de mogelijkheden het saldo te beïnvloeden.

### EMU-saldo

Het EMU-saldo kan worden onderverdeeld naar drie sectoren: de centrale overheid, de wettelijke sociale verzekering en de lokale overheid. De sector lokale overheid omvat de decentrale overheden (gemeenten, provincies, waterschappen en gemeenschappelijke regelingen) en een aantal (groepen van) lokale instellingen zonder winstoogmerk.<sup>1</sup> [figuur 1](#) toont de ontwikkeling van het EMU-saldo (gehele overheid en lokale overheid) in de afgelopen jaren voor zowel Nederland als de gezamenlijke Europese landen (eu-15).



### Bepaling emu-saldo decentrale overheden

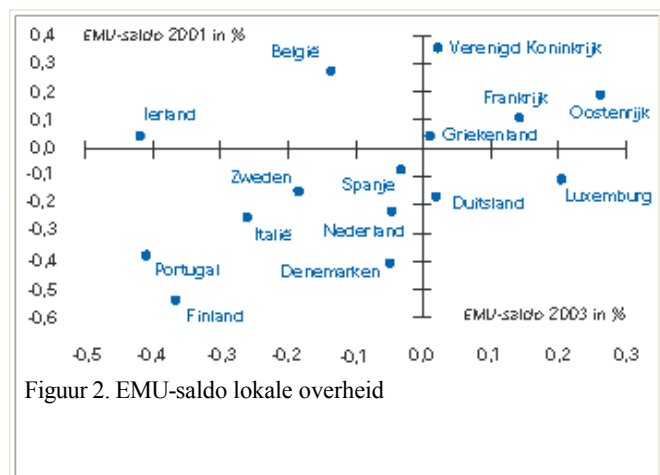
Decentrale overheden zijn bij wet verplicht hun begroting en rekening in evenwicht te hebben. Deze eis geldt slechts voor de lopende rekening. Dit houdt in dat bestedingen, inclusief de kapitaallasten voor investeringsgoederen (rente en afschrijvingen), gedekt moeten worden uit de beschikbare baten. Als een gemeente een investeringsgoed aanschaft, beïnvloedt dat slechts de lopende rekening voor zover er in dat jaar kapitaallasten op drukken.

Het emu-saldo is gedefinieerd als het vorderingensaldo van de niet-marktgerichte activiteiten van de overheid. Het saldo is daarmee gelijk aan het saldo van de financiële rekening (het saldo van de mutaties van de financiële activa en passiva). Vanwege het systeem van dubbel boekhouden is het emu-saldo ook te berekenen als het saldo van de lopende rekening en de kapitaalrekening gezamenlijk. Daardoor beïnvloeden investeringen ook de ontwikkeling van het emu-saldo. Als decentrale overheden investeringsgoederen of grond aanschaffen zonder dat daar kapitaaloverdrachten tegenover staan, ontstaat een tekort op de kapitaalrekening en daardoor een emu-tekort. De ontwikkelingen op de kapitaalrekening bepalen dus vooral het verschil tussen de uitkomsten van de lopende rekening van de decentrale overheden en het emu-saldo. Bij een sluitende boekhouding van een decentrale overheid (dat wil zeggen evenwicht op de lopende rekening volgens bedrijfseconomische principes) kan in macro-economische termen sprake zijn van een emu-tekort.

Tot en met 2001 was het saldo van de sector lokale overheid in Nederland beperkt van omvang en veelal licht positief. Net zoals de centrale overheid lieten de lokale overheden voor 2002 een tekort zien (0,5 procent van het bbp bij een totaaltekort van 1,9 procent van het bbp). In 2003 is het tekort voor de gehele overheid voorsnog uitgekomen op 3,2 procent van het bbp, waarvan 0,2 procentpunt voor rekening komt van de lokale overheid. Dit cijfer kan nog wijzigen doordat nadere informatie beschikbaar komt. De verdeling van het EMU-tekort over de sectoren centrale en lokale overheid wordt in 2003 eenmalig vertekend door de invoering van het btw-compensatiefonds.<sup>2</sup> Wordt hiervoor gecorrigeerd, dan komt het tekort voor de lokale overheid uit op 0,6 procent van het bbp. Dit tekort wordt grotendeels veroorzaakt door de gemeenten en in veel mindere mate door de provincies en waterschappen. De overige onderdelen van de sector kenden een marginaal positief saldo (cbs Statline).

### Vergelijking eu-landen

figuur 2 toont de ontwikkeling van de EMU-saldi voor de sector lokale overheid in de verschillende Europese landen (de eu-15). De figuur laat zien dat in deze landen veelal sprake was van grotere mutaties dan in Nederland. Zo daalde het saldo voor de sector lokale overheid in Denemarken van een evenwichtssituatie in 2001 naar een tekort van 0,4 procent van het bbp in 2003. In België en Ierland kent het saldo van de sector lokale overheid een sterke positieve ontwikkeling.



### Nederland

De minister van Financiën raamde in de Voorjaarsnota voor 2004 een overheidstekort van 2,9 procent van het bbp, bij een tekort van de sector lokale overheid van 0,3 procent van het bbp. De Voorjaarsnota geeft aan dat hiervoor beleidsinspanningen door decentrale overheden nodig zijn, bijvoorbeeld door het temporiseren van investeringen of grondaankopen. Het is echter de vraag in hoeverre de decentrale overheden zich hierdoor laten leiden omdat het EMU-saldo voor hen op dit moment geen relevante sturingsgrootheid is.

Schattingen nadien gaan uit van een tekort van 0,8 procent van het bbp voor de lokale overheid (Binnenlands Bestuur, 2004). Hierdoor komt het tekort voor de gehele overheid in 2004 waarschijnlijk ook niet onder de drie procent. Als in 2005 de overheid als geheel weer door de grens van drie procent gaat, kan de minister van Financiën rekenen op sancties van de Europese Commissie.

Volgens de Wet Financiering Decentrale overheden (Wet fido) heeft de minister van Financiën de mogelijkheid in te grijpen in de financiële huishouding van decentrale overheden wanneer de ontwikkeling van het EMU-saldo daar aanleiding toe geeft. Op welke wijze dat kan, is in de wet niet genoemd. De lastig te beheersen ontwikkeling van het EMU-saldo van decentrale overheden toont de complexe verhouding tussen centrale en decentrale overheden. De vraag ligt dan voor op welke wijze de minister invloed kan uitoefenen op het saldo van de decentrale overheden.<sup>3</sup> Wellicht bieden ervaringen in andere Europese landen aanknopingspunten voor dergelijk beleid.

### Autonomie decentrale overheden

De landen in de Europese Unie verschillen in de mate waarin de decentrale overheden budgettaire autonomie is gegeven. Dit is bijvoorbeeld zichtbaar in de mate waarin zij zelf belastingen mogen heffen of de vrijheden die de overheden hebben in het beroep op de kapitaalmarkt. De oeso heeft onlangs een overzichtsstudie uitgebracht over de inrichting van de financiële verhouding in verschillende landen (Joumard en Kongsrud, 2003). De oeso onderscheidt vier vormen waarin de centrale overheid invloed kan uitoefenen op het budgettaire beleid van decentrale overheden, oplopend in de mate van decentrale autonomie: een systeem van administratieve controle, centraal opgelegde regels, geformaliseerde coöperatie en niet-institutionele coördinatie. tabel 1 laat zien dat uit de analyse van de OESO volgt dat binnen de Europese Unie alleen de eerste drie vormen voorkomen.

**Tabel 1. Hoogte en ontwikkeling emu-saldi lokale overheid, onafhankelijke variabelen.**

	budgettaire beleida	relatieve omvang decentrale overhedenb	federatiec	gem. econ. groei '01-'03 in %	mut. econ. groei '01-'03 in %
België	coöperatie	0,34	ja	0,8	0,5
Denemarken	coöperatie	0,58	nee	1,0	-1,1
Duitsland	coöperatie	0,36	ja	0,3	-0,9
Finland	regels	0,36	nee	1,8	0,8
Frankrijk	controle	0,30	nee	1,3	-1,6
Griekenland	controle	0,05	nee	4,1	0,3
Ierland	controle	0,30	nee	4,8	-4,8
Italië	regels	0,30	nee	0,8	-1,5
Luxemburg	controle	0,13	nee	1,7	0,8
Nederland	coöperatie	0,34	nee	0,2	-1,9
Oostenrijk	coöperatie	0,29	ja	1,0	-0,1
Portugal	regels	0,13	nee	0,4	-3,0
Spanje	coöperatie	0,32	ja	2,4	-0,4
Verenigd Koninkrijk	controle	0,26	nee	2,1	-0,1
Zweden	regels	0,43	nee	1,5	0,7

Bron: Joumard en Kongsrud (2003), (kolom 1, 2 en 3); Eurostat (kolom 4 en 5).

a Vorm waarin de centrale overheid invloed uitoefent op het budgettaire beleid van decentrale overheden, zie Joumard en Kongsrud (2003) voor nadere toelichting.

b Gedefinieerd als het aandeel van de uitgaven van de decentrale overheden in het totaal van de overheidsuitgaven.

c Aangegeven wordt of er sprake is van een federale staat of een eenheidsstaat.

### Situaties EU-landen

Voorbeelden van landen met een systeem van administratieve controle zijn Ierland en het Verenigd Koninkrijk. De budgetten van de decentrale overheden worden in deze landen door de centrale overheid gecontroleerd en de decentrale overheden kunnen niet anders dan na toestemming van de centrale overheid een beroep doen op de kapitaalmarkt. De meeste landen kennen een systeem van budgettaire coördinatie, ofwel door regels van de centrale overheid (centraal opgelegde regels) of door het maken van afspraken (geformaliseerde coöperatie). Een aantal landen - zoals Finland - kent formele regels die een tekort niet toestaan. In Italië is de omvang van het beroep op de kapitaalmarkt gerelateerd aan de lopende inkomsten. In Nederland is sprake van budgettaire coördinatie door overleggen tussen het Rijk en de vng en het ipo. Een aantal landen heeft - veelal niet-bindende - afspraken vastgelegd in een decentraal Stabiliteitspact.

### Invloed op EMU-saldo

Verschillen in hoogte en ontwikkeling van het EMU-saldo van decentrale overheden kunnen ook andere oorzaken hebben dan de inrichting van de financiële verhouding. Verwacht mag worden dat in landen met een relatief grote omvang van de decentrale overheden (het aandeel van de uitgaven van de decentrale overheden in het totaal van de overheidsuitgaven) de invloed op het saldo van dit deel van de overheid groter zal zijn. Daarnaast is de staatsrechtelijke inrichting van het land (federaal of eenheidsstaat) van belang omdat in federale landen de positie van decentrale overheden anders is. Tot slot zullen landen met een hogere economische groei beter in staat zijn een positief saldo te realiseren.

### Aansturing en saldi

Voor dit artikel is het verband tussen de keuze voor een van de regimes rond de budgettaire vrijheden van decentrale overheden en de ontwikkeling van het EMU-saldo van de sector lokale overheid onderzocht. Daarbij is gekeken naar zowel de gemiddelde hoogte van het EMU-saldo in de jaren 2001-2003 als de mutatie in deze periode. Rekening houdend met de andere variabelen uit tabel 1 is het effect van een stelsel van administratieve controle respectievelijk centraal opgelegde regels afgezet tegen de uitgangspositie, een stelsel van geformaliseerde coöperatie. Tabel 2 geeft daarvan de belangrijkste uitkomsten.

In de periode 2001-2003 bedroeg in de Europese Unie het tekort bij de sector lokale overheid gemiddeld 0,06 procent van het bbp. Landen met minder decentrale autonomie door een stelsel van administratieve controle hebben een saldo dat 0,56 procentpunt hoger is dan landen met een stelsel van geformaliseerde coöperatie. Er is geen sprake van een significant verschil in het niveau van het tekort tussen landen met een systeem van geformaliseerde coöperatie of centraal opgelegde regels.

In deze periode daalde het saldo voor de sector lokale overheid gemiddeld met 0,18 procentpunt. Deze daling werd voornamelijk veroorzaakt door de landen met een stelsel van geformaliseerde coöperatie. Landen met centraal opgelegde regels of een administratieve controle hadden een olopend saldo. Opmerkelijk is dat hier wel een verschil lijkt te bestaan tussen landen met een systeem van geformaliseerde coöperatie en centraal opgelegde regels. Daarbij is het effect van de stelsels - afgezet tegen een stelsel van geformaliseerde coöperatie - bepaald op 0,77 procentpunt respectievelijk 0,60 procentpunt. Deze landen waren dus - ondanks de matige economische ontwikkeling - in staat het totale saldo positief te beïnvloeden door de ontwikkeling bij de decentrale overheden.

De uitkomsten van eigen onderzoek laten zien dat landen die de decentrale overheden minder budgettaire vrijheden toekennen, een duidelijk hoger saldo in deze sector hebben. Daarnaast ontwikkelde het saldo in deze landen zich positief. Indien Nederland kiest voor een inperking van deze vrijheden, is de kans groot dat dit een positief effect op het saldo heeft. Gezien deze correlatie is de kans groot

dat het nationale EMU-saldo het komende jaar onder de drie procent van het bbp blijft.

### *Beleidsimplicaties*

De budgettaire vrijheden van decentrale overheden kunnen worden ingeperkt in lijn met hetgeen in andere Europese landen al gebruikelijk is. Een voor de hand liggende maatregel is de beperking van het beroep op de kapitaalmarkt. Nadeel is echter dat dan nog steeds een EMU-tekort kan ontstaan wanneer decentrale overheden investeringen doen ten laste van hun reserves.

Het meest effectief lijkt een decentraal Stabiliteitspact, waarin elke gemeente, provincie of waterschap een maximaal EMU-tekort mag hebben, onder vergelijkbare straffen als de lidstaten kennen in Europees verband. Ook minister Zalm heeft al aangegeven dat hij de Wet fido in die richting wil wijzigen (NRC Handelsblad, 2004). Hiermee ontstaat een dubbele begrenzing aan de financiële positie van een overheid (in baten-lasten-termen en in het EMU-saldo). Uiteraard leidt een beperking van de mogelijkheid tot het hebben van een EMU-tekort wel tot het in de tijd spreiden van investeringen en grondaankopen door overheden.

### **Conclusie**

In Nederland kennen de decentrale overheden een grote mate van autonomie in de hoogte van het EMU-saldo. Een analyse laat zien dat landen met minder budgettaire vrijheden een beperkter tekort in de sector lokale overheid kennen. Met een inperking van de vrijheden kan het Nederlandse tekort onder de drie procent van het bbp komen.

### **Mattheus Wassenaar**

### **Literatuur**

Binnenlands Bestuur (2004) *Groter tekort gemeenten over 2004*. 25 juni 2004, 14-15. cbs, Statline ([www.cbs.nl/statline](http://www.cbs.nl/statline)).

Joumard, I, P.M. Kongsrud (2003) *Fiscal relations across government levels*. Economics Department Working Papers, 375, Parijs, OESO.

nrc Handelsblad (2004) *Boete voor gemeenten met negatief saldo*. 23 augustus 2004, 3.

Wassenaar, M.C. (1999) btw-compensatiefonds maakt uitbesteden aantrekkelijker. *esb*, 1 oktober 1999, 709 - 711.

---

1 Voorbeelden zijn scholen voor bijzonder onderwijs, politieregio's en culturele instellingen.

2 Het BTW-compensatiefonds is per 1 januari 2003 ingevoerd om gemeenten, provincies en kaderwetgebieden door compensatie van betaalde btw in staat te stellen een goede afweging te maken tussen het uitbesteden van activiteiten en het zelf uitvoeren daarvan (Wassenaar, 1999).

3 Vooralsnog onderzoekt een commissie van deskundigen de technische mogelijkheden om het saldo van decentrale overheden te beïnvloeden, zonder gevolgen voor de bestedingsvrijheid van decentrale overheden (Binnenlands Bestuur, 2004).