

WET HOUDBARE OVERHEIDSFINANCIËN

REKENKAMERBRIEF

REKENKAMER UTRECHT

24 mei 2013

LEDEN

- ◆ Watze de Boer (voorzitter)
- ◆ Hans van den Broek
- ◆ Gerard Bukkems

MEDEWERKER ONDERZOEK

- ◆ Floris Roijackers (secretaris)

CONTACTGEGEVENS:

Postadres: Postbus 16200, 3500 CE Utrecht
Telefoon: 030 286 1391
E-mail: rekenkamer@utrecht.nl
Website: www.rekenkamer.utrecht.nl

REKENKAMERBRIEF WET HOUBARE OVERHEIDSFINANCIËN

1 INLEIDING

In deze rekenkamerbrief gaan wij in op de Wet Houdbare Overheidsfinanciën (Wet HOF) en de gevolgen voor de gemeente(-raad) Utrecht. De Wet HOF is nog niet aangenomen door de Tweede en Eerste Kamer der Staten Generaal, maar de kans is groot dat dat snel gebeurt.¹

Wet Houdbare Overheidsfinanciën

De Wet HOF vraagt om scherpe sturing door de overheid op twee indicatoren van houdbare overheidsfinanciën die nauw met elkaar samenhangen (de 'ankers' van de wet): het begrotingstekort (EMU-saldo) en de overheidsschuld (EMU-schuld).² Bij een begrotingstekort loopt de overheidsschuld op. Een hoge schuld beperkt de ruimte voor nieuw beleid, omdat begrotingsruimte langdurig wordt vastgelegd in kapitaallasten (rentebetalingen). Bovendien verhoogt een hoge schuld mogelijk het renterisico van de gemeente. Om de overheidsschuld terug te brengen is een overschot op de begroting nodig (positief EMU-saldo).

Het sturen op EMU-saldo en EMU-schuld kan bijdragen aan houdbare financiën en een flexibele begroting op de langere termijn. En het kan ertoe bijdragen dat het risico wordt afgedekt van een sanctie van de Europese Commissie, als Nederland de EMU-normen niet respecteert. De rijksoverheid vraagt de gemeente een gelijkwaardige inspanning te leveren om de naleving van de normen te bewerkstelligen.

Rekenkamerbrief

De doelstelling van deze brief van de Rekenkamer is de gemeenteraad te informeren over de betekenis van de Wet HOF voor gemeenten en hoe de gemeente Utrecht tot op heden omgaat met de ankers van houdbare overheidsfinanciën. Wij constateren dat de gemeente Utrecht minder ver is in de voorbereiding op de wet HOF dan de andere steden van de G4. Verder constateren wij dat de gemeenteraad tot op heden onjuiste informatie krijgt over het begrote EMU-saldo. De gemeenteraad krijgt voor het eerst bij de verantwoording 2012 informatie over het gerealiseerde EMU-saldo, maar niet over de EMU-schuld. De Rekenkamer beveelt aan de sturing op EMU-saldo en EMU-schuld te verbeteren, bijvoorbeeld door voor de gemeenteraad sturingsmogelijkheden in stelling te brengen. De gemeenteraad zal zich, bij investeringsbeslissingen, méér rekenschap moeten geven van de ruimte die het EMU-saldo toelaat. Voor de schuldpositie zal de gemeenteraad zelf een referentiewaarde moeten formuleren.

In deze brief lichten wij onze conclusies en aanbevelingen toe.

¹ Op dinsdag 23 april 2013 stemt de Tweede Kamer over de Wet HOF.

² De ankers van houdbare overheidsfinanciën zijn overigens niet nieuw: al sinds 1992 (Verdrag van Maastricht) spelen deze een rol in de eurozone.

Leeswijzer

- §2: Voorgeschiedenis en context Wet HOF.
- §3: Wet HOF en de ankers voor houdbare overheidsfinanciën.
- §4: Betekenis van de Wet HOF voor lokale overheden.
- §5: Informatievoorziening gemeente Utrecht
- §6: Informatievoorziening overige G4 steden
- §7: Sturing
- §8: Conclusies en aanbevelingen Rekenkamer
- §9: Reactie van het college van B&W
- §10 Nawoord Rekenkamer

Bijlage 1 bij deze rekenkamerbrief bevat een toelichting op de belangrijkste begrippen.

2 VOORGESCHIEDENIS WET HOF

In 1992 sloten de toenmalige lidstaten van de Europese Unie het Verdrag van Maastricht. Dit verdrag trad in november 1993 in werking. In het verdrag werd de basis gelegd voor de Economische en Monetaire Unie en de invoering van de euro (EMU; de 'eurozone'). Voordat een land de euro kon invoeren moest het voldoen aan een viertal financieel-economische criteria. Eén van deze criteria was gericht op het hebben van degelijke overheidsfinanciën en luidde als volgt:

*"Het begrotingstekort moet lager zijn dan 3% van het bruto binnenlands product (bbp). Verder moet de overheidsschuld lager zijn dan 60% van het bbp."*³

Hierop volgde in 1997 de goedkeuring door de landen van de eurozone van het Stabiliteits- en Groei Pact (SGP). Dit pact werd gesloten met het oog op de invoering van de euro op 1 januari 2002 en was gebaseerd op het uitgangspunt: "een gezonde eenheidsmunt vereist gezonde staatsfinanciën". Het kende daarom een aantal preventieve en correctieve maatregelen (sancties) voor de landen van de eurozone die zich niet aan de afspraken hielden over het begrotingstekort en de overheidsschuld.

Het Verdrag van Maastricht en het SGP zijn in Nederland verankerd in de Wet financiering decentrale overheden (Wet Fido, 2000). Hierin is bepaald dat:

- a) Indien een dreigende overschrijding van de 3%-norm voor het EMU-saldo van de overheid door een ongewenste ontwikkeling van het EMU-saldo van de openbare lichamen wordt veroorzaakt, kunnen bij of krachtens algemene maatregel van

³ Bruto binnenlands product (bbp): de totale geldwaarde van alle in een land geproduceerde finale goederen en diensten gedurende een bepaalde periode (meestal een jaar). Berekening: Consumentenbestedingen + Investerings + Overheidsaankopen + De waarde van de export - De waarde van de import.

bestuur regels worden gesteld ter beheersing van het EMU-saldo van de openbare lichamen (artikel 7, lid 1);

- b) Indien aan Nederland een boete wegens overschrijding van de EMU-norm wordt opgelegd en de decentrale overheden daarin een aandeel hebben, kan de Minister van Financiën vaststellen voor welk deel decentrale overheden bijdragen in de boete, na regulier bestuurlijk overleg tussen de fondsbeheerders en de instanties die representatief geacht kunnen worden voor de desbetreffende decentrale overheden (artikel 7, lid 3).

Al in 2005 werd besloten, onder druk van een aantal grote landen (die zich niet aan de afspraken hadden gehouden en/of konden houden), het SGP soepel te interpreteren waardoor sancties achterwege bleven.⁴ Uiteindelijk leidde de kredietcrises en de gevolgen daarvan voor de stabiliteit van de (euro-) landen binnen de EU in 2011 tot een versterking van het SGP. Daardoor werden de lidstaten verplicht om de vereisten uit het SGP te verankeren in nationale wetgeving zodanig dat de begrotingsdiscipline op nationaal en subnationaal niveau (onder andere lokale overheden) wordt gewaarborgd.⁵ Hierop werd door het toenmalige kabinet (Rutte I) besloten een nieuwe wet te ontwerpen (de Wet Houdbare Overheidsfinanciën; Wet HOF).⁶

3 WET HOF EN DE ANKERS VOOR HOUBBARE OVERHEIDSFINANCIËN

Op 21 september 2012 is het wetsvoorstel Houdbare Overheidsfinanciën (wet HOF) aan de Tweede Kamer aangeboden. In de Memorie van Toelichting bij het wetsontwerp staat wat het doel is van de Wet HOF, namelijk de overheidsfinanciën richting een houdbaar pad te brengen en te houden.

Met de Wet HOF geeft het kabinet invulling aan de Europese afspraken om de Europese begrotingsregels vast te leggen in nationale wetgeving. De Europese begrotingsregels bestaan uit de in EU-verband opgestelde normen voor:

- ◆ het feitelijke EMU-saldotekort, dat niet hoger mag zijn dan 3% van het bruto binnenlands product (bbp);
- ◆ de feitelijke EMU-schuld, die niet hoger mag zijn dan 60% van het bbp (EMU-schuldquote);
- ◆ de middellange termijn doelstelling voor de overheidsfinanciën (MTO) voor het structureel EMU-saldo; voor Nederland: tussen -0,5% en +0,5% van het bbp.⁷

De normen voor EMU-saldo en EMU-schuld zijn de ankers van de wet HOF, bedoeld om de houdbaarheid van de overheidsfinanciën te waarborgen.

⁴ In de Volkskrant van 26 september 2011 noemde Klaas Knot (de president van De Nederlandsche Bank) de regels van het SGP mede daarom "een lachertje".

⁵ Euro Plus Pact (24-25 maart 2011) en Verdrag inzake stabiliteit, coördinatie en bestuur in de EMU (9 december 2011).

⁶ Ook besloot het kabinet een eerder wetsvoorstel uit 2010 genaamd Tekortreductie Rijk en medeoverheden niet bij de Tweede kamer in te dienen.

⁷ Om daar te komen moet het saldo met 0,5% per jaar worden teruggedrongen.

Wat zijn het EMU-saldo en de EMU-schuld en hoe zijn de normen ontstaan?

Het *EMU-saldo* is het verschil van inkomsten en uitgaven van de gehele collectieve sector (Rijk, sociale fondsen en decentrale overheden). Uitgangspunt daarbij is dat inkomsten en uitgaven worden geboekt in het jaar dat economische waarde wordt gecreëerd of wanneer een recht dan wel een verplichting ontstaat (transactiestelsel). De *EMU-schuld* is het totaal aan uitstaande leningen van de Rijksoverheid, sociale fondsen en lokale overheden verminderd met de onderlinge schulden (leningen) van deze partijen.

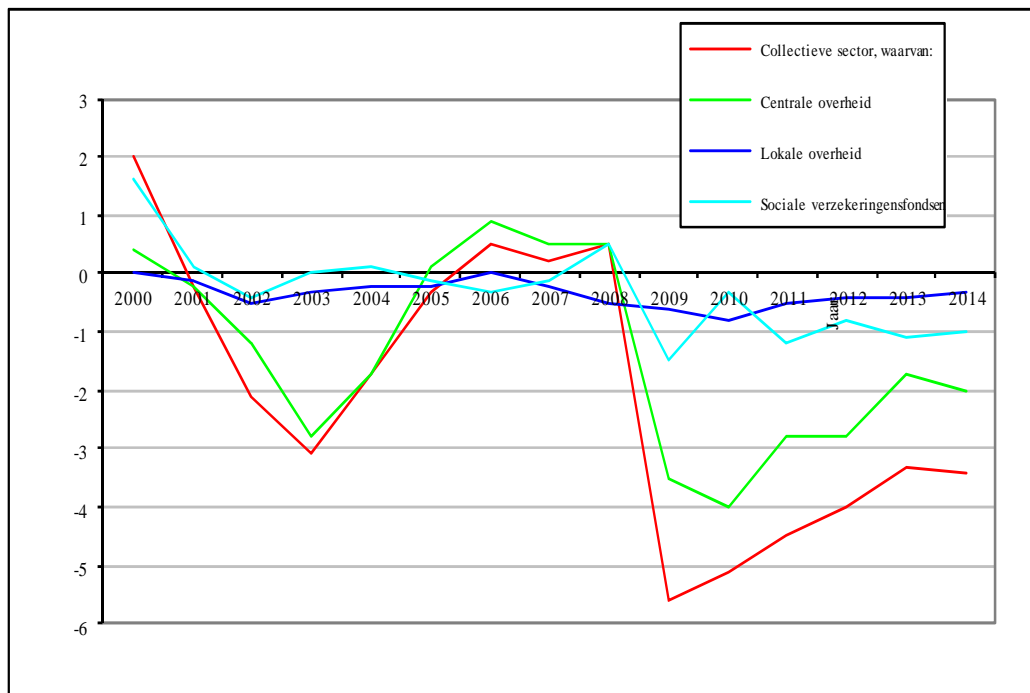
Het EMU-saldo en de EMU-schuld hangen sterk samen. De norm van 3% EMU-saldotekort is afgeleid van het uitgangspunt voor een schuldquote (60% van het bbp) bij een veronderstelde groei van het nominale bbp (het bbp op basis van de prijzen in de betreffende productieperiode). Het Verdrag van Maastricht gaat uit van de veronderstelling dat het nominale bbp met 5% per jaar groeit (een structurele economische groei van 3% plus een prijsstijging van 2%). 60% (norm schuldquote) van 5% (groei bbp) leidt tot een jaarlijks toegestaan overheidstekort van 3% van het bbp. Immers, bij dit maximale overheidstekort blijft de schuldquote gelijk en is er dus sprake van een houdbare schuld.⁸ Wij hebben geen onderbouwing aangetroffen waarom de schuldquote van 60% wordt gehanteerd.

Handhaving van de EMU-normen door de EU

Als een lidstaat niet aan de EMU-normen voldoet heeft de EU procedures met sanctiemogelijkheden, die de lidstaat ertoe moet aanzetten zo snel mogelijk aan de normen te voldoen (de 'buitensporig tekortprocedure'; BTP). Lidstaat Nederland zit sinds 2009 in de buitensporig tekortprocedure. Al in 2011 had Nederland binnen de norm voor het EMU-saldotekort van 3% moeten komen. Door de Europese Raad is vanwege de financiële crises hiervoor uitstel verleend tot eind 2013. Voor een overzicht van het begrotingstoezicht van de EU in de buitensporig tekortprocedure en de mogelijke sancties verwijzen wij naar bijlage 2.

Uit de meest recente cijfers van het Centraal Plan Bureau (CPB) blijkt dat Nederland tot en met 2014 niet aan de norm zal kunnen voldoen (zie figuur 1 en tabel 2).

⁸ De theoretische basis vormt het werk van de Russisch-Amerikaanse econoom E.D. Domar (artikel: *The Burden of Debt*, 1944), die stelde dat de schuldquote niet ontspoot als het begrotingstekort constant is in verhouding tot het bbp.

Figuur 1 Ontwikkeling EMU-saldo collectieve sector (% bbp)*

* Zie bijlage 3 voor de bijbehorende cijfers.

Tabel 2 Ontwikkeling van EMU-saldo en EMU-schuld 2010-2014

Collectieve sector	2010	2011	2012	2013	2014
EMU-saldo in % bbp	-5,1	-4,5	-4,0	-3,3	-3,4
Waarvan:					
Rijk	-4,0	-2,8	-2,8	-1,7	-2,0
Decentrale overheden	-0,8	-0,5	-0,4	-0,4	-0,3
Sociale fondsen	-0,3	-1,2	-1,8	-1,2	-1,1
EMU-schuld in % bbp	63,1	65,5	71,4	74,0	75,0

Bron: CPB (maart 2013). *Centraal Economisch Plan 2013*.

Op korte termijn zal moeten blijken of de EU Nederland opnieuw uitstel verleent zonder dat daarbij sancties worden opgelegd.⁹

Voorlopig is het behalen van de middellange termijn doelstelling (tekort van -0,5% tot +0,5%) voor Nederland dus nog niet in zicht. Daardoor zal, gezien de samenhang tussen EMU-saldo en EMU-schuld, deze laatste nog verder toenemen. De EMU-

⁹ In het Centraal Economisch Plan 2013 van het CPB staat hierover het volgende te lezen: "De Europese Commissie zou dit [RK: een extra jaar geven om te voldoen aan het 'Maastricht'-plafond] voor 2013 ook voor andere landen zoals Nederland kunnen voorstellen aan de Europese raad op basis van de tegenvallende economische ontwikkeling en rekeninghoudend met de forse tekortreducerende maatregelen."

schuld moet conform de EU-regels in 20 jaar worden afgebouwd tot de norm van 60%.¹⁰

4 BETEKENIS VAN DE WET HOF VOOR LOKALE OVERHEDEN

Opgave voor lokale overheden

In de Memorie van Toelichting bij het wetsontwerp HOF staat dat decentrale overheden een belangrijk aandeel hebben in het houdbaar maken van de overheidsfinanciën voor Nederland als geheel (zie tabel 2 hierboven). Dat is de reden waarom in de wet HOF is opgenomen dat de decentrale overheden een "gelijkwaardige inspanning" moeten leveren als het Rijk aan het respecteren van de Europese normen (artikel 3). Wat een gelijkwaardige inspanning is wordt vastgesteld door de Minister van Financiën. De huidige invulling door de Minister van Financiën van een gelijkwaardige inspanning van decentrale overheden bedraagt 0,5% EMU-saldotekort (de macronorm voor decentrale overheden). In het wetsvoorstel is ook de mogelijkheid opgenomen voor de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties om (preventief) sancties op te leggen (op voorstel van de Minister van Financiën).¹¹ Dit is een generieke sanctie, in de vorm van een korting op de algemene uitkering van het gemeentefonds als het gaat om gemeenten. Dit betekent dat alle gemeenten de gevolgen dragen als enkele gemeenten de overschrijding van de macronorm (vooral) veroorzaken.

Reacties koepels op de wet HOF

Tegen wetsontwerp HOF is door de diverse koepels van de decentrale overheden, de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG), het Interprovinciaal Overleg (IPO) en de Unie van Waterschappen (UvW), verzet aangetekend. In het kort zijn de argumenten van de koepels om aan te dringen op aanpassing van de wet:

- 1) De EU-normen gaan uit van het Europese Stelsel van Rekeningen (ESR). Het hierbinnen gehanteerde rekeningstelsel is het transactiestelsel. Het ESR sluit niet aan op het stelsel dat wordt toegepast door decentrale overheden in Nederland. Zij maken, in tegenstelling tot de Rijksoverheid, gebruik van het gemodificeerd baten-lastenstelsel. Het ESR legt volgens de koepels onnodig beperkingen op aan de investeringen van decentrale overheden; onnodig omdat van de decentrale overheden met het baten/lasten-stelsel ook al wordt geëist een sluitende meerjarenbegroting te presenteren. In tabel 3 zijn de belangrijkste verschillen tussen deze stelsels weergegeven.

¹⁰ Op basis van het huidige bbp van circa € 600 miljard en een staatsschuld van circa € 430 miljard (ultimo 2012) zou dat op een netto afname van de schuld van circa € 3,5 miljard per jaar neerkomen, ofwel circa 0,6% per jaar aan positief EMU-saldo (incidentele mee- en tegenvallers niet meegerekend).

¹¹ Zie artikel 6 van het wetsvoorstel HOF.

Tabel 3 Overzicht van belangrijkste verschillen gemodificeerd baten-lastenstelsel en ESR

	Decentrale overheden (gemodificeerd B/L-stelsel)	EMU (ESR)
1. Investerings	Alleen de afschrijving op basis van historische kosten	Volledige investeringsbedrag
2. Grond	Niet in exploitatiesaldo, maar wordt geactiveerd (niet afgeschreven); boekwinst / -verlies in exploitatiesaldo op moment van verkoop (of tussentijdse winst- / verliesneming.	Uitgaven belasten het EMU-saldo; verkopen ontlasten het EMU-saldo. Aanwending boekwinst belast het EMU-saldo.
3. Opbrengst uit financiële activa (aandelen)	Boekwinst komt ten goede aan het exploitatiesaldo.	Opbrengst telt niet mee in het EMU-saldo. Aanwending boekwinst belast het EMU-saldo.
4. Aanwenden reserves	Financieringsbron.	Geen financieringsbron.
5. Beroep op voorzieningen	Financieringsbron.	Geen financieringsbron.

- 2) Volgens de koepels is de aan de decentrale overheden toekomende tekortnorm (0,5% EMU-saldotekort) te laag, waardoor decentrale overheden niet de noodzakelijke, mede door het Rijk opgelegde, investeringen kunnen doen (zie tabel 4 voor de tekortnorm per decentrale bestuurslaag).

Tabel 4 Maximaal tekort 2013 verdeeld over de decentrale bestuurslagen

	Verdeling maximaal tekort 2013 (% bbp)	Verdeling maximaal tekort 2013 (* € 1.000)
Gemeenten	0,38	2.364.493
Provincies	0,07	435.565
Waterschappen	0,05	311.118
TOTAAL	0,5	3.111.175 *

Bron: Septemercirculaire gemeentefonds 2012

* = 5% van bbp (622 miljard) in 2013

- 3) Volgens de koepels is het systeem van sancties, opgelegd door het Rijk aan decentrale overheden, een aantasting van de decentrale autonomie.
- 4) Volgens de koepels is al voldoende in wet- en regelgeving vastgelegd dat de begroting van decentrale overheden in evenwicht dient te zijn.

Onderhandelaarsakkoord Wet HOF

In februari van dit jaar bereikte het kabinet in een bestuurlijk overleg overeenstemming met de koepels over de ontwikkeling van het aandeel in het EMU-saldo van de decentrale overheden tot en met 2017. Feitelijk is hiermee bepaald wat de gelijkwaardige inspanning van decentrale overheden inhoudt voor de komende jaren (zie tabel 5). Ook is overeengekomen dat eind 2015 in bestuurlijk overleg wordt

bezien of op basis van de dan beschikbare realisaties de geprojecteerde daling in 2016 en 2017 (tot mogelijk - 0,3) verantwoord en mogelijk is.

Tabel 5 EMU-tekort decentrale overheden (in % BBP)

	2013	2014	2015	2016	2017
Ambitie voor EMU-saldo medeoverheden gezamenlijk	-0,5	-0,3	-0,3	-0,2	-0,2
Afgesproken tekortnorm voor deze kabinetsperiode, conform Wet HOF	-0,5	-0,5	-0,5	(-0,4)	(-0,3)

Bron: Brief Minister Dijsselbloem en Minister Plassterk aan de Tweede Kamer (21 januari 2013). Bijlage *Conclusies bestuurlijk overleg 18 januari 2013*.

Tijdens het afronden van deze rekenkamerbrief vond de behandeling van het wetsvoorstel HOF in de Tweede Kamer plaats (16 april jl.). Uit de beantwoording van de vragen en de reactie op de amendementen door de Minister van Financiën valt op te maken dat het kabinet niet voornemens is cruciale zaken in het wetsontwerp aan te passen. De Minister ziet de Wet HOF als een serieus instrument en is van mening dat eerdere wijzigingen op het ontwerp voldoende aan de wensen van de Tweede Kamer tegemoet komen. Dit betreft:

- ◆ De micronorm voor EMU-saldo is vervangen door een macronorm.
- ◆ De ambitie (zie tabel 5) gebaseerd op prognoses van het CPB is in bestuurlijk overleg verruimd tot een afgesproken tekortnorm voor deze kabinetsperiode. Daarmee is volgens de Minister voldoende investeringsruimte gecreëerd.
- ◆ Sancties bestonden ook al in de Wet Fido. Daartegen zijn volgens de Minister nooit bezwaren aangetekend. De Minister zei toe dat in deze kabinetsperiode geen sancties aan de decentrale overheden worden opgelegd.

Monitoring door het Rijk

Bij de monitoring door het Rijk van de houdbaarheid van de financiën (van decentrale overheden), onder meer voor de aanlevering van informatie over de overheidsfinanciën van Nederland aan Europa, hebben twee rijksinstellingen een formele taak: het Centraal Planbureau (CPB) en het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS).

In het wetsvoorstel HOF is vastgelegd dat het CPB verantwoordelijk wordt voor de ramingen van tekort- en schuldbalans (de begrote saldi en de informatie daarover aan de EU).¹² Het CPB gebruikt hiervoor de realisatiecijfers afkomstig van het CBS en verwerkt deze in een eigen economisch model om het tekort en de schuld te ramen.

Tot op heden heeft het CBS ook een rol gehad bij het inschatten van het toekomstige EMU-saldo. Om, vanwege het verschil in rekeningenstelsel (zie tabel 3), te komen tot het bepalen van het EMU-saldo bij de decentrale overheden is door het Ministerie van

¹² Zie artikel 2, lid 2 onder c van het wetsvoorstel HOF

Financiën een enquête ontworpen, die door het CBS wordt gebruikt (bijlage 4). Na een correcte invulling geeft deze het begrote EMU-saldo weer.¹³

Voor cijfers over de realisatie heeft het CBS een wettelijke rol als onafhankelijk informatie verschafter aan bureau Eurostat.¹⁴ Daartoe maakt het CBS gebruik van de zogenaamde 'Iv3-opgaven' van de decentrale overheden om de realisatie van EMU-saldo en EMU-schuld in kaart te brengen.

Uit de meest recente opgaven aan het CBS komt naar voren dat de decentrale overheden voor 2013 een aandeel in het tekort verwachten van circa 0,67%, terwijl de referentiewaarde 0,50% is (zie tabel 6).

Tabel 6 EMU-saldotekorten en referentiewaarden 2013 van decentrale overheden

Overheidslaag	Opgegeven EMU-saldo 2013 (miljoen €)	EMU-saldo 2013 (% bbp)	Referentiewaarde* (miljoen €)	Vershil (miljoen €)
Provincies	-1.199	0,19%	-436	-763
Gemeenten	-2.404	0,39%	-2.364	-40
Gem. regelingen	-8	0,00%	0	-8
Waterschappen	-538	0,09%	-311	-227
TOTAAL	-4.149	0,67%	-3.111	-1.038

* Ministerie van BZK (18 september 2012). *Gemeentefonds. Septemercirculaire 2012.*

De verwachte overschrijding wordt vooral veroorzaakt door de provincies en de waterschappen. Dat komt overeen met hetgeen de koepelorganisaties in november 2012 bij de vaste Kamercommissie voor Financiën hebben ingebracht. De VNG gaf toen aan dat gemeenten kunnen volstaan met de toebedeelde norm van 0,38% tekort, terwijl de provincies 0,20% ruimte wensten en de waterschappen 0,08% (gezamenlijk dus 0,66% tekort). De minister gaf in het debat met de Tweede Kamer aan dat de 0,5% ruim voldoende zou moeten zijn, maar dat er mogelijk wel verschuivingen zouden kunnen plaats vinden van de EMU-tekortnormen binnen de decentrale overheden. Zo liet hij doorschemeren dat de Waterschappen iets meer ruimte zouden kunnen krijgen. Een zelfde geluid was ook al eerder geuit door de VNG, die aangaf dat dit dan mogelijk ten koste zou gaan van de tekortnorm voor de gemeenten. Recente gegevens van het CPB onderschrijven de door de Minister aangegeven ruimte in de tekortnorm voor de decentrale overheden als geheel. Het CPB verwacht voor 2013 een tekort voor de decentrale overheden gezamenlijk van 0,40%; ruimschoots binnen de norm dus (zie tabel 2).

Voor de toch wel grote verschillen tussen de beide opgaven van het CBS en het CPB kunnen de volgende zaken wellicht als verklaring dienen:

¹³ Het CBS voert geen controle uit op de aangeleverde cijfers uit de enquête. Uit recente rapportage van het CBS over de cijfers voor 2013 blijkt dat men vraagtekens plaatst bij de kwaliteit van de aangeleverde cijfers. Bron: CBS (28 februari 2013). *Definitieve uitkomsten EMU-enquete 2013.*

¹⁴ Zie artikel 2, lid 11 van het wetsvoorstel HOF.

- ◆ Het CBS voert op de door de decentrale overheden aangeleverde begrotingscijfers via de EMU-enquête geen controle uit. Recent heeft het CBS ten aanzien van de kwaliteit van de gegevens opgemerkt, dat niet alle vragen op het bewuste enquête formulier (volledig of juist) worden ingevuld.¹⁵
- ◆ Daarnaast blijkt bij de realisatie vaak dat exploitatiesaldi en de omvang van de investeringen nogal afwijken van wat de decentrale overheden aanvankelijk hadden begroot. Bijvoorbeeld: in Den Haag bleek het verschil in 2011 tussen begroot en gerealiseerd EMU-saldo € 225 miljoen tebedragen (een overschot van € 35 miljoen in plaats van een tekort van € 190 miljoen). In Utrecht bedroeg in 2011 het begrote EMU-saldo volgens de Programmabegroting € 138 miljoen positief, terwijl het werkelijke saldo € 91 miljoennegatief was (een verschil van € 229 miljoen).
- ◆ Het CPB maakt geen gebruik van de gegevens over het begrote EMU-saldo en EMU-schuld van het CBS, maar hanteert een eigen model voor de becijfering van de verwachte tekorten en schulden.

5 INFORMATIEVOORZIENING GEMEENTE UTRECHT

De gemeente Utrecht moet dus informatie aanleveren aan het CBS over EMU-saldo en EMU-schuld. Dit is vastgelegd in het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV, Hoofdstuk VII. Informatie voor derden). Daarnaast moet de gemeente in haar begroting rapporteren over het EMU-saldo in het vorige begrotingsjaar, het begrotingsjaar en het jaar volgend op het begrotingsjaar (BBV, artikel 19). Het BBV bevat geen regels voor het rapporteren in de begroting en verantwoording over het *gerealiseerde* EMU-saldo of over de EMU-schuld.

Informatievoorziening over EMU-saldo

Het college van B&W verstrekt informatie aan de gemeenteraad over het EMU-saldo, in een bijlage van de programmabegroting. Dit is de (gecorrigeerde) projectie van het EMU-saldo voor het lopende begrotingsjaar en de projectie voor de twee daaropvolgende jaren. Een toelichting op verschillen tussen de eerste projectie en de gecorrigeerde projectie wordt in de begroting niet gegeven. Tot en met de Verantwoording over 2011 is ook geen informatie opgenomen over de realisatie van het EMU-saldo. Kortom, de gemeenteraad krijgt alleen inzicht in het begrote en niet in het gerealiseerde EMU-saldo.

Bij het bestuderen van de cijfers over het EMU-saldo in de programmabegroting viel het de Rekenkamer op dat deze al meerdere jaren onjuist zijn. In tabel 7, rij 1 staan de cijfers uit de programmabegroting 2008-2013. De fouten in de berekening van het EMU-saldo bestaan uit: het exploitatiesaldo is sinds 2010 onjuist gerapporteerd¹⁶; de

¹⁵ CBS (28 februari 2013). *Definitieve uitkomsten EMU-enquete 2013*.

¹⁶ Het begrote exploitatiesaldo vóór onttrekkingen en toevoegingen aan reserves was in de begrotingen steeds negatief, terwijl dit in de bijlagen over het begrote EMU-saldo steeds als een positief getal is weergegeven (zie bijlage 5).

investeringen staan sinds 2008 op hetzelfde bedrag, evenals de ontvangen bijdragen van derden op de investeringen (zie bijlage 5). Verder blijkt uit door de Rekenkamer bij het CBS opgevraagde informatie dat over 2013 en 2014 aan het CBS een ander EMU-saldo is opgegeven dan in de bijlage bij de begroting is opgenomen. Het verschil wordt veroorzaakt door de investeringen die in de EMU-enquête in mindering worden gebracht en die in de begrotingsbijlage ten onrechte zijn opgeteld.

Tabel 7 EMU-saldorapportage aan de gemeenteraad Utrecht (in miljoenen euro's)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Begroot	-2	-7	114	138	96	181	177
Realisatie	-160	-180	-161	-91	-252 *	nvt	nvt
Vershil begroot / realisatie	-158	-173	-275	-229	-348	nvt	nvt
Individuele referentiewaarde**	-	-	-71	-63	-59	-59	nb
Vershil referentiewaarde / realisatie	-	-	-90	-28	-193	nvt	nvt

Bronnen: CBS; Programmabegroting 2008 t/m 2013; Vergaderstuk subcommissie Controle en Financiën. B6 Concepttekst paragraaf financiering jaarrekening 2012.

* Betreft de opgave aan het CBS in het vierde kwartaal (Iv3). Het 'vijfde kwartaal Iv3' betreft de realisatie van EMU-saldo.

** De individuele referentiewaarde is vanaf 2010 door het Ministerie van BZK berekend. Het betreft de verdeling van het EMU-saldo van in totaal -0,5% bbp over de decentrale overheden. De verdeling van de -0,38% bbp voor de gemeenten heeft plaats gevonden op basis van de begrotingstotalen (na bestemming) 2012. (Ministerie van BZK (18 september 2012). *Gemeentefonds. Septembercirculaire 2012.*)

Uit tabel 7 blijkt dat de 'individuele referentiewaarde' voor het gerealiseerde EMU-saldo van de gemeente Utrecht ieder jaar fors is overschreden (zie tabel 7, rij 5). In de toelichting in de notitie aan de subcommissie Controle en Financiën verklaart het college dit door te wijzen op de omvangrijke investeringen in de afgelopen jaren. Dat is echter slechts een deel van de verklaring, aangezien ook uitnamen uit reserves, mutaties in voorzieningen, etc, een negatieve invloed hebben. Wat het college niet verklaart is waarom met deze aspecten bij de begrote EMU-saldi niet of slechts in geringe mate rekening is gehouden. Het college zegt hierover in de concepttekst bij de paragraaf financiering in de jaarrekening 2012 het volgende: "*Vanwege het ontbreken van relevantie hebben in de begroting opgenomen EMU-saldi zowel ambtelijk als bestuurlijk weinig aandacht gekregen.*"

De Rekenkamer kan zich niet vinden in het eerste deel van deze tekst als het gaat om het ontbreken van relevantie. Immers, ook voor de gemeente Utrecht is het voorkomen van een hoge schuldpositie van belang om haar begroting flexibel te houden en haar renterisico te beperken. Bovendien werd al veel eerder dan het wetsvoorstel HOF van

gemeenten verwacht een bijdrage te leveren aan houdbare financiën van de collectieve sector (zie bijvoorbeeld paragraaf 2, de bepalingen in de wet FIDO uit 2000).

Gedurende het onderzoek was er berichtgeving in de media (RTL en Utrecht Dichtbij), gebaseerd op de rapportage van het CBS waarin de onjuiste gegevens over het EMU-saldo van de gemeente Utrecht zijn opgenomen (zie bijlage 6). Het college van B&W greep dit aan om in de Verantwoording 2012 aandacht te schenken aan de EMU-saldi. Hierover is de subcommissie Controle en Financiën per notitie geïnformeerd (Vergaderstuk B6 *Concepttekst paragraaf financiering jaarrekening 2012*). In deze notitie is ook beschreven dat de EMU-saldi onjuist in de begrotingen zijn opgenomen. Het college geeft niet aan sinds wanneer en welke informatie aan het CBS is verstrekt.

Informatievoorziening over EMU-schuld

De gemeenteraad Utrecht ontvangt geen informatie van het college over de schuld van de gemeente die meetelt voor de EMU-schuld(quote) van lidstaat Nederland.

Voor de EMU-schuldquote bestaat voor de decentrale overheden geen aangegeven referentiewaarde zoals bij het EMU-saldotekort.¹⁷ Aangezien het aandeel in het bbp van de overheidsinkomsten ongeveer 45% bedraagt (zie bijlage 7), wordt door de koepelorganisaties van de decentrale overheden voor het vaststellen van een referentiewaarde de volgende formule aangehouden:

EU-norm voor de schuldquote van 60% gedeeld door het aandeel overheidsinkomsten in het bbp van 45% = ca 130%.

Met andere woorden: de decentrale overheden zouden een EMU-schuldquote mogen hebben van 130% van hun inkomsten.

De VNG hanteert voor het zicht op de houdbaarheid van de schuld een ander begrip dan de EMU-schuldquote. Dit wordt omschreven als de netto-schuldquote.¹⁸ De reden hiervoor is dat deze indicator meer recht doet aan het houdbaarheidsprincipe van schulden, bijvoorbeeld het hebben van financiële activa (zoals een deposito). Van belang is daarbij dat tegenover een toename van de schuld gekeken wordt naar een toename van de inkomsten. Door grote schommelingen in investeringen, zoals de afgelopen jaren ook in Utrecht het geval was, kan er sprake zijn van grotere tekorten dan de EMU-saldi referentiewaarden aangeven. Dat hoeft volgens de VNG niet erg te

¹⁷ EMU-schuldquote wordt ook wel brutoschuldquote genoemd.

¹⁸ Netto schuld = Som van langlopende schuld (exclusief voorzieningen), kortlopende schuld, handelscrediteuren en overlopende passiva minus langlopende uitzettingen, banksaldi, liquide middelen, debiteurenvorderingen en overlopende activa. Dit is de definitie van de VNG. Sommige gemeenten, zoals Amsterdam, hanteren een nettoschuld-definitie inclusief de voorzieningen. Netto schuldquote is de verhouding tussen de netto schuld en de opbrengsten (inkomsten voor mutaties reserves en bestemming resultaat) weergegeven in een percentage.

zijn en is soms ook onvermijdelijk mits er maar een goed zicht is op de ontwikkeling op langere termijn van de netto-schuldquote. Deze geeft namelijk aan in hoeverre een begroting afhankelijk is/wordt van kapitaallasten en gevoelig is voor renteontwikkeling.

De Rekenkamer heeft op grond van de definitie aan de hand van de balansen over de periode 2005 tot en met 2011 onderstaand overzicht gemaakt van de ontwikkeling van de EMU-schuld(-quote; zie tabel 8). Daaraan hebben wij een overzicht van de netto-schuld(-quote) op basis van de definitie toegevoegd.

Tabel 8 Ontwikkeling EMU-schuldquote gemeente Utrecht

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
EMU-schuld (x1000 €)	494.026	159.075	252.605	474.072	576.330	665.946
EMU-schuldquote (% inkomsten; referentiewaarde: 130%))_	42%	10%	20%	38%	46%	53%
Netto schuld (x1000 Euro)	30707	-159443	-8292	196991	347898	407452
Netto schuldquote (%)	3%	-10%	-1%	16%	28%	32%

EMU-schuldquote in % inkomsten

Uit tabel 8 blijkt dat de schuldquote van Utrecht ver onder de referentiewaarde van 130% ligt, maar wel fors oploopt (van 10% in 2007 naar 53% in 2011). Ook het landelijk beeld geeft aan dat de gezamenlijke EMU-schuldquote van de decentrale overheden zich onder deze referentiewaarde beweegt (ultimo 2012 circa 56%). Op dit moment heeft de Rekenkamer nog geen zicht op de balansposities ultimo 2012 van de gemeente Utrecht. Uit de eerder vermelde notitie van het college voor de subcommissie Controle en Financiën blijkt een verwacht EMU-saldotekort van ruim € 250 miljoen in 2012. Hierdoor zou de EMU-schuldquote van de gemeente Utrecht ultimo 2012 kunnen zijn opgelopen tot boven de 70%. Indien voor het totaal van de overheidsschuld eenzelfde berekeningswijze van de EMU-schuldquote wordt gehanteerd (dus als een percentage ten opzichte van de overheidsinkomsten), komt deze uit op circa 155%.

De referentiewaarden voor EMU-saldi voor de individuele gemeente zijn een indicator. Het Rijk stuurt op een macro-norm (EMU-saldi) voor de decentrale overheden (zie tabel 4). Daarbij hanteert zij nog geen norm voor de schuldquote. Er moet gewerkt worden aan een begrotingsevenwicht op EMU-saldbasis en daarna nog aan het verlagen van de EMU-schuldquote, ook op basis van een gelijkwaardige inspanning. Dus het lijkt niet waarschijnlijk dat het Rijk zal toestaan dat de decentrale overheden in de toekomst hun ruimte binnen de EMU-schuldquote van 130% kunnen opsouperen.

Netto-schuldquote in % inkomsten

Hoewel er geen eenduidige norm bestaat voor deze netto-schuldquote geeft de VNG aan dat bij een percentage van 100% voorzichtigheid geboden is. Utrecht bevindt zich ruim binnen deze netto-schuldquote, al loopt deze de laatste jaren ook sterk op.

Uit het voorafgaande blijkt dat er feitelijk naast de eerdere twee indicatoren (referentiewaarden EMU-saldotekort en EMU-schuldquote) voor de gemeente nog een derde indicator van belang is: de netto-schuldquote. Tot op heden heeft de gemeente Utrecht ook over deze indicator geen informatie verschaft. In de navolgende paragraaf beschrijven wij hoe de informatievoorziening bij de andere steden binnen de G4 is vormgegeven.

6 INFORMATIEVOORZIENING OVERIGE G4 STEDEN

De gemeente Utrecht verstrekt zeer summier informatie over het EMU-saldo en de EMU-schuld in openbare documenten. De Rekenkamer deed een kort onderzoek naar de verslaglegging van de gemeenten Amsterdam, Rotterdam en Den Haag. Wij keken in de openbare documenten van de gemeentelijke websites, om te kunnen vaststellen welke informatie zij verstrekken over EMU-saldo en EMU-schuld. Dit heeft onderstaande bevindingen opgeleverd:

Gemeente Amsterdam

De gemeente Amsterdam schenkt in de verplichte paragrafen over risico's en weerstandsvermogen en over de financiering in de begroting 2013 bijzondere aandacht aan dit onderwerp. Daarin worden de meerjarige ontwikkeling van EMU-saldo en -schuld en de mogelijke effecten daarvan op de meerjarenraming en het investeringsprogramma in beeld gebracht.¹⁹ Verder raamt de gemeente Amsterdam het EMU-saldo vier jaar vooruit, tot en met 2016. Voor de duidelijkheid geven wij een aantal citaten uit de begroting 2013 die de urgentie van het onderwerp aangeven:

"De schuldquote is een verhoudingsgetal dat aangeeft hoe hoog de gemeentelijke schuld is ten opzichte van het inkomen. Een oplopende schuldquote leidt tot een inflexibele begroting. Steeds meer begrotingsruimte wordt langdurig vastgelegd in kapitaallasten. In samenhang met de onzekerheid rond de schuldencrisis leidt dit op den duur tot een verslechterend risicoprofiel en een afname van de weerstandscapaciteit van de gemeente."

"Voor wat betreft het toezicht op het EMU-saldo wordt volstaan met monitoring en toezicht op macroniveau. Dit laat onverlet dat de individuele referentiewaarde een aanknopingspunt kan bieden indien medeoverheden maatregelen moeten nemen vanwege een (dreigende) overschrijding van de macronorm voor het EMU-saldo"

¹⁹ Veel van deze informatie is afkomstig uit de kadernota in 2013 van 15 mei 2012.

"De ontwikkelingen op beide indicatoren dwingen tot het bewust worden van de consequenties van alle bestaande plannen op de lange termijn. Bijsturen is mogelijk als er tevens op balansontwikkeling gestuurd kan worden. Als eerste bijstellingsoptie geldt een herstructurering van de balans, waardoor middelen kunnen worden vrijgemaakt voor schuldreductie. Activa en Passiva die niet direct noodzakelijk zijn voor de directe beleidsuitvoering van de gemeente, dienen zoveel mogelijk te worden afgestoten naar andere partijen. Als dit onvoldoende mogelijk blijkt, zullen op termijn keuzes moeten worden gemaakt in het beperken van het investeringsprogramma en de daarbij behorende ambities."

Gemeente Den Haag

De gemeente Den Haag legt als enige stad van de G4 ook verantwoording af over het gerealiseerde EMU-saldo. Zij doet dit net als in de begroting in een bijlage bij het jaarverslag 2011, waarbij zij als vorm de EMU enquête van het CBS hanteert en hierin de realisatie weergeeft. In de begroting 2013 blijkt dat het gerealiseerde saldo over 2011 sterk afwijkt van het begrote saldo; zie navolgende quote:

"In deze begroting sturen we niet op voorhand op een EMU-maximum van € 95 mln. De ervaring leert dat het saldo naar het einde van het jaar toe verbetert. Het EMU-tekort van € 190 mln. in de begroting 2011 bleek bij de jaarrekening 2011 zelfs een overschot van ruim € 35 mln. Het zou zonde zijn om in de jaarrekening van 2013 te moeten vaststellen dat er bij de begroting nodeloos projecten zijn geschrapt. Het Rijk hanteert dezelfde werkwijze."

Uit tabel 7 blijkt dat dit bij Utrecht feitelijk net andersom is. De werkelijkheid wijkt in negatieve zin sterk af van de begroting.

Gemeente Rotterdam

De gemeente Rotterdam geeft niet alleen in een bijlage het begrote EMU-saldo weer, zoals in Utrecht, maar wijst in het hoofdstuk in de begroting over investeringen nadrukkelijk op mogelijke consequenties van de wet HOF. Onderstaande quote maakt dit duidelijk.

"Gelet op de EMU-saldi die de gemeenten gezamenlijk en Rotterdam afzonderlijk de afgelopen jaren hebben gerealiseerd, is er zonder maatregelen het risico dat Rotterdam zal worden beboet. De maatregelen die Rotterdam ter beperking van dit risico kan nemen zonder aantasting van zijn investeringscapaciteit, zijn beperkt in aantal en voorzien van (grote) risico's en bezwaren."

Op 5 juli 2012 nam de raad van Rotterdam een motie aan die het college oproep om:

- ◆ Een strategie te ontwikkelen om het investeringsvermogen van de gemeente Rotterdam langjarig op peil te houden;
- ◆ Hierbij de consequenties van de Wet HOF en de rol van het Investeringsfonds Rotterdam (IFR) te betrekken;
- ◆ Hierover gelijktijdig met het publiceren van de begroting te rapporteren aan de gemeenteraad.

In een brief van het college van 26 september 2012 werd de raad geïnformeerd over de uitvoering van de motie. In deze brief wordt uitgebreid stilgestaan bij het ontstaan van de Wet HOF en de doorwerking daarvan op de gemeentelijke begroting en investeringsraming. In een bijlage bij deze brief worden mogelijke ideeën voor maatregelen om het financieel risico te beperken, indien het wetsvoorstel HOF tot wet wordt verheven, aangegeven. Daarbij wordt een opsomming gegeven van maatregelen die Rotterdam zou kunnen nemen, waaronder:

- ◆ versneld investeren en uitgeven in 2013;
- ◆ afbouw reserves;
- ◆ afstemming met andere gemeenten;
- ◆ instellen van een meerjarig gemeentelijk investeringsplafond;
- ◆ minder geld in voorzieningen aanhouden;
- ◆ minder actief grondbeleid;
- ◆ op afstand zetten van investeringen;
- ◆ samenwerking met de markt.

Hoewel bovenstaande informatie slechts een beperkte bloemlezing is van de informatie die bij de andere G4 steden aanwezig is laat dit wel zien welk belang er bij andere grote steden wordt gehecht aan het informeren van de raad hierover. Dit staat in schril contrast tot de informatie die de raad van Utrecht tot op heden heeft gekregen.

7 STURING

Het voorgaande geeft aan dat het belang groot is dat de gemeenteraad een goede informatiepositie heeft met betrekking tot EMU-saldo, EMU-schuld en netto-schuldquote. Daarbij gaat het allereerst om informatie over de genoemde indicatoren. Met name de ontwikkeling daarvan op de langere termijn is relevant, evenals de vraag welke referentiewaarden Utrecht wil hanteren voor de ontwikkeling van de schuldpositie.²⁰ Ten tweede moet de raad op de hoogte zijn van de sturingsmogelijkheden die hij heeft om de beoogde houdbare financiële positie te bereiken.

Wat moet de gemeente Utrecht weten om te kunnen sturen?

- ◆ De huidige en toekomstige financieringsvraag moeten in beeld worden gebracht. Daarvoor moet er een meerjarig zicht zijn op de investeringen (niet uitsluitend de reeds door de raad goedgekeurde), maar ook op zaken als het onderhanden werk en de voorraden.

²⁰ De gemeente Amsterdam houdt hiervoor bijvoorbeeld 70% aan als indicator voor haar netto schuldquote (Gemeente Amsterdam (15 mei 2012) Kadernota 2013, bijlage 4). Nota bene: inclusief voorzieningen (zie noot 18).

- ◆ Schuld en renteontwikkeling (scenario's), rekening houdend met wel of niet afgedekte risico's daarbinnen.
- ◆ Benodigde en aanwezige weerstandcapaciteit. Reserves dienen niet uitsluitend meer als buffer maar worden ook in toenemende mate belangrijk voor de financieringscapaciteit. Het onderkennen van die relatie en het zicht houden op de ontwikkeling hiervan is dus geboden.
- ◆ Balansprognoses: gemeenten zijn niet gewend om hiermee te werken, maar het zal in toenemende mate een vereiste zijn om ook hier meerjarig inzicht in te hebben om de ontwikkeling van de indicatoren te kunnen volgen.
- ◆ Kasstroomprognoses: de weergaven van uitgaande kasstromen minus inkomende kasstromen. Deze zijn voor zover aanwezig bij de gemeente Utrecht niet altijd betrouwbaar gebleken.²¹
- ◆ Zicht hebben en houden op de ontwikkeling en gevolgen van nationale en internationale regelgeving betreffende EMU-saldo en EMU-schuld.

Welke middelen staan de gemeente ten dienste om te kunnen sturen op EMU-saldo en EMU-schuld?

- ◆ Het verhogen van de inkomsten: dit heeft een gunstig effect op de ontwikkeling van de schuldquote.
- ◆ Het verlagen van de kosten: daarmee kunnen reserves worden gekweekt voor investeringen in de toekomst en schommelingen hierin worden opgevangen.
- ◆ Verkoop van vaste activa: boekwinsten leiden tot reserves; opbrengsten uit verkoop tot aflossing van schulden en/of financiering van investeringen. Utrecht heeft in de afgelopen jaren al veel van haar tafelzilver (aandelen in nutsbedrijven) verkocht en de opbrengsten hiervan benut. Wat resteert is voornamelijk het onroerend goed en grondposities die zij in bezit heeft.
- ◆ Financiële vaste activa: verkoop deelnemingen; leningen aan deelnemingen en derden overdragen of afbouwen.
- ◆ Het verminderen van de vlottende activa: afbouw van de voorraden, versnelde inning van debiteuren.
- ◆ Off-balance financiering: zoals huren of *leasen* in plaats van kopen.
- ◆ Instellen van een meerjarig investeringsplafond.
- ◆ Op afstand plaatsen van organisatieonderdelen en samenwerking met de markt zoeken.

We benadrukken hier nog maar eens dat de bovenstaande opsommingen geenszins volledig zijn. Het is de bedoeling van de Rekenkamer om hiermee het proces op gang te brengen bij de raad en het college om de informatiebehoefte in kaart te brengen en zicht te hebben op de sturingsmogelijkheden.²² Enerzijds zal de gemeenteraad ervoor moeten zorgen dat de gemeente een plan heeft om aan de EMU-normen te voldoen

²¹ Rekenkamer Utrecht (2009). *Uitgezette gelden - In ijzer en beton*.

²² Een voorbeeld daarvan is de Eindrapportage Werkgroep Meerjarig investeringsplan van de gemeente Amsterdam (23 februari 2012).

(kaderstellende rol), anderzijds zal hij zelf bij investeringsbeslissingen steeds aan dat EMU-kader moeten toetsen (controleerende rol).

Dat de gemeente Utrecht zich wat betreft schuldquotes vooralsnog ruim binnen de norm bevindt doet aan de urgentie niet af. Het Rijk stuurt immers op macronormen en de opgenomen sancties in de wet HOF vinden plaats door collectieve uitnamen uit het gemeentefonds en raken dus allen.

Ten aanzien van het streven naar begrotingsevenwicht, ook voor decentrale overheden, wordt in de Miljoenennota 2013 het volgende gesteld:

"Sinds 2000 is dit echter niet meer gelukt. Een van de oorzaken van de verslechtering van het begrotingssaldo van de decentrale overheden tussen 2000 en 2002 en in de periode 2006–2010 is geweest de inzet van conjunctuurgevoelige opbrengsten voor het doen van structurele uitgaven."

En verder:

"De komende jaren is dus een forse verbetering noodzakelijk van zowel de centrale overheid als de decentrale overheden om in de buurt van een structureel begrotingsevenwicht te komen. Een gelijkwaardige verdeling van deze last houdt in dat zowel de decentrale overheden als de Rijksoverheid een bijdrage moeten leveren aan het bereiken van begrotingsevenwicht. De decentrale overheden zijn vrij in de keuze hoe ze dit doen. Dit kan door te besparen op lopende uitgaven, zoals uitgaven aan personeel of subsidies, of door het investeringsvolume te verlagen."

8 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

De gemeente Utrecht staat voor de opgave om te sturen op de referentiewaarde voor het EMU-saldo en referentiewaarden voor de schuldpositie. Dit is nodig om tot een houdbare schuldpositie te komen. De gemeente Utrecht overschrijdt al jaren de referentiewaarde voor het EMU-saldotekort en wijkt inmiddels (schatting 2012) ook in negatieve zin af van de gemiddelde EMU-schuldquote van de decentrale overheden. Ook de gemeente Utrecht zal moeten streven naar een afnemend EMU-saldotekort.

De Rekenkamer komt op basis van haar onderzoek tot de volgende conclusies:

Conclusies

- a De gemeenteraad heeft tot op heden onvoldoende inzicht (meerjarig) in:
 - de begrote en gerealiseerde EMU-saldi en de referentiewaarde;
 - de schuldquotes van de gemeente Utrecht (begroot en gerealiseerd).
- b De informatie die de gemeenteraad tot op heden kreeg over het begrote EMU-saldo is al jaren onjuist.
- c De gemeente Utrecht heeft tot op heden geen referentiewaarde vastgesteld voor de schuldquote.
- d Andere steden van de G4 zijn verder in het onderzoeken van de mogelijkheden van de raad om te sturen op referentiewaarden voor het EMU-saldo en de schuldpositie.

Aanbevelingen

Verzoek het college:

- 1 Te rapporteren over het EMU-saldo en de EMU-schuld in de begroting en de jaarrekening; en de juistheid van deze informatie te waarborgen.
- 2 Deze informatie af te zetten tegen de referentiewaarden, waarbij de gemeenteraad voor de schuldpositie een keuze moet maken voor de toegestane maximale schuldquote.

Toelichting bij aanbeveling 2

Voor het EMU-saldo (macro-norm) is door de Minister van Financiën en de koepels een doorvertaling gemaakt naar decentrale overheden in de vorm van een referentiewaarde (gemeenten: 0,38 EMU-saldotekort in 2013 (%bbp)). Het Ministerie van BZK heeft per gemeente de waarde van het feitelijk EMU-saldo berekend.

Voor EMU-schuld is er geen eenduidige referentiewaarde voor decentrale overheden. In de praktijk worden er verschillende berekeningen en definities van schuldquotes gebruikt. De VNG heeft bijvoorbeeld in 2012 besloten in tegenstelling tot voorgaande jaren de post voorzieningen niet meer mee te nemen in het netto schuldbegrip. Diverse gemeenten doen dat nog wel. De gemeente Utrecht zal hierin zelf een lijn moeten kiezen. Deze zomer brengt de VNG naar alle waarschijnlijkheid een handreiking uit over houdbare overheidsfinanciën bezien vanuit gemeenten.

- 3 Een meerjarige realistische investeringsplanning op te stellen en mede op basis daarvan balansprognoses en kasstroomoverzichten op te stellen.

Toelichting

Meerjarige investeringsplanningen, balansprognoses en kasstroomoverzichten (een overzicht van inkomsten en uitgaven in een boekjaar; op transactiebasis) geven de gemeente inzicht in de ontwikkeling van het EMU-saldotekort en de schuldpositie. Hierdoor kan de gemeente beter sturen en kan de raad beter controleren of er gestuurd wordt op de referentiewaarden.

- 4 Het sturen op de houdbaarheid van de eigen schuldpositie vorm te geven, door in kaart te brengen wat de sturingsmogelijkheden van de gemeente Utrecht zijn en op basis daarvan voorstellen te doen aan de gemeenteraad.

Toelichting

Zie paragraaf 7 van deze brief voor een (niet-limitatief) overzicht van mogelijkheden.

- 5 Zicht te houden op de ontwikkelingen in (Europese) regelgeving met betrekking tot EMU-saldo en EMU-schuld.

Toelichting

Een recente ontwikkeling is bijvoorbeeld: een van de nieuwe verplichtingen met betrekking tot de informatievoorziening die ook voor decentrale overheden gelden is een overzicht van uitstaande garantieregelingen. Dit komt voort uit de toenemende belangstelling vanuit Europa voor de financiële risico's die gepaard gaan met garantiestelling. In de *Miljoennota 2013* merkt het kabinet hierover het volgende op:

"Daarnaast heeft de overheid een groot aantal garanties en achterborgstellingen afgegeven, met als gevolg grotere risico's op verslechtering van de overheidsfinanciën."

De gemeente Utrecht heeft voor circa 1,975 miljard euro aan gegarandeerde leningen uitstaan.²³

Een andere ontwikkeling is de toename van het gebruik van revolverende fondsen (kredietverlening met een cyclisch karakter). Het CBS beschouwt revolverende fondsen als subsidies voor wat betreft het effect op het EMU-saldo.

²³ Gemeente Utrecht. *Jaarstukken 2011*, p 262.

9 REACTIE COLLEGE VAN B&W

Dank voor de rekenkamerbrief "Wet Houdbare Overheidsfinanciën" van 24 april 2013 waarmee u ons de gelegenheid biedt een bestuurlijke reactie op de inhoud van de brief te geven.

Uw brief geeft een adequaat overzicht van de huidige stand van zaken met betrekking tot de wet HOF en de betekenis daarvan voor lokale overheden in het algemeen. Uw bevindingen over de informatievoorziening in Utrecht sluiten aan bij de tekst over het EMU-saldo in de financieringsparagraaf van de jaarrekening 2012. Daarin is aangegeven, dat de EMU-saldi onjuist in de laatste begrotingen zijn opgenomen. De wethouder Financiën heeft dit op 11 april 2013 in aanwezigheid van uw voorzitter besproken met de Subcommissie Financiën & Control.

Vanwege het voor gemeenten geldende lasten-batenstelsel stuurden gemeenten, met inbegrip van de gemeente Utrecht, tot op heden niet op het EMU-saldo. De begrotingsbijlage met betrekking tot het EMU-saldo was voor de sturing en beheersing van de gemeentelijke organisatie daarom materieel niet van belang. De wet HOF gaat daarin verandering brengen. Een en ander neemt niet weg dat ons college zich terdege bewust is van het belang van een beheerste ontwikkeling van de schuldpositie. Een te hoge schuldpositie – waarvan op dit moment geen sprake is - maakt de gemeente in financiële zin niet alleen minder wendbaar, ook kunnen de renterisico's daardoor zorgelijke proporties krijgen.

De wet HOF stelt de gemeenten voor de complexe taak tegelijkertijd te sturen op zowel het lasten-batenstelsel als op het kasstelsel. Eenvoudige oplossingen daarvoor zijn er niet. Niet voor het collectief van de gemeenten, waarvoor de VNG een handreiking opstelt. Evenmin voor de G-4 waarmee wij bij dit vraagstuk samen zijn opgetrokken.

Zoals wij in de financieringsparagraaf bij de jaarrekening 2012 aangeven zullen wij in de loop van 2013 een verkenning uitvoeren in hoeverre het sturen op het EMU-saldo binnen het lasten-batenstelsel reëel vorm en inhoud kan krijgen zonder de ambities van de beleidsprogramma's aan te tasten en met behoud van financiële efficiency. Daarbij zal ons college ook betrekken welke schuldpositie als maximaal houdbaar moet worden beschouwd. Wij zullen de bevindingen en de suggesties van uw rekenkamer betrekken bij de verkenning.

In de hoop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Hoogachtend,

Burgemeester en wethouders van Utrecht,

21 mei 2013

10 NAWOORD REKENKAMER

Wij danken het college van B&W voor zijn reactie op ons rapport.

Hoewel de wet HOF de aanleiding voor ons onderzoek was, is het belang van sturen op schuldpositie ook los van deze wet (en dus daarvóór al) van betekenis. Een hoge schuldpositie legt een hypotheek op de toekomst: het beperkt de bestedingsruimte voor toekomstige gemeentebesturen, omdat kapitaallasten (rentebetalingen en afschrijvingen) een groter beslag leggen op de begroting. Een EMU-saldotekort draagt bij aan het oplopen van de schuld en andersom: een EMU-saldo-overschot kan bijdragen aan het verminderen van de schuldpositie.

Omdat de gemeenteraad het budgetrecht heeft ligt de sleutel in zijn handen. Het zijn de besluiten van de raad die impact hebben op de schuldpositie en het EMU-saldo. De raad moet dus ook meerjarig inzicht krijgen in de impact van zijn besluiten op schuldpositie en EMU-saldo. In onze aanbevelingen geven wij aan hoe de raad beter kan worden bediend door het college.

Recent is door de Tweede kamer een amendement van lid Koolmees aangenomen (nr. 24, I). Dit amendement geeft de Minister de mogelijkheid om eventuele sancties ten laste te brengen van individuele decentrale medeoverheden, naast de reeds in de wet opgenomen generieke sanctiemogelijkheid. Ook dit toont nog eens het belang aan voor de raad om goed zicht te hebben op de ontwikkeling van het EMU-saldo en de schuldpositie.

De Rekenkamer mist in de reactie van het college een bestuurlijk oordeel over de aanbevelingen. Ook geeft het college niet aan welke concrete stappen het gaat zetten om vorm te geven aan het sturen op schuldpositie in meerjarig perspectief. De raad heeft geen houvast aan de voorzichtige toezeggingen die het college doet ("een verkenning uitvoeren...").

BIJLAGE 1 BEGRIPPEN EN AFKORTINGEN

Begrippen en afkortingen	Toelichting
Bruto binnenlands product (bbp)	De totale geldwaarde van alle in een land geproduceerde finale goederen en diensten gedurende een bepaalde periode (meestal een jaar). Bbp-berekening: Consumentenbestedingen + investeringen + overheidsaankopen + de waarde van de export - de waarde van de import.
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
CPB	Centraal Planbureau
Decentrale overheden	Gemeenten, provincies, waterschappen en openbare lichamen ingesteld op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen
EMU	Europese Economische en Monetaire Unie
EMU-saldo	Het EMU-saldo heeft betrekking op het vorderingensaldo van de sector Overheid op transactie basis. Het vorderingensaldo geeft de mutatie in het saldo van de financiële activa en passiva van de collectieve sector weer. Omdat het EMU-saldo betrekking heeft op de totale collectieve sector, is niet alleen het vorderingensaldo van het Rijk van belang, maar ook de vorderingensaldi van de sociale fondsen en de decentrale overheden. Het EMU-saldo wordt uitgedrukt als percentage van het bbp.
EMU-schuld en EMU-schuldquote	Het totaal van de uitstaande leningen ten laste van de gehele collectieve sector. Dit is de optelsom van de uitstaande leningen ten laste van het Rijk, de sociale fondsen en de decentrale overheden, minus de onderlinge schuldverhoudingen van deze drie subsectoren. De EMU-schuld is een bruto-schuldbegrip. Bij bepaling van de EMU-schuldquote wordt de EMU-schuld uitgedrukt in procenten van het bbp.
ESR	Het ESR is een internationaal vergelijkbaar boekhoudkundig raamwerk voor een systematische en uitvoerige beschrijving van een totale economie, de elementen waaruit deze economie is opgebouwd en haar betrekkingen met andere economieën. Het ESR is gericht op de omstandigheden en informatiebehoeften in de Europese Unie.
Iv3	'Informatie voor derden'. Opgave aan het CBS van de financiële positie door gemeenten, provincies en waterschappen.

Netto schuld en Netto-schuldquote	<p>Netto schuld = Som van langlopende schuld (exclusief voorzieningen), kortlopende schuld, handelscrediteuren en overlopende passiva minus langlopende uitzettingen, banksaldi, liquide middelen, debiteurenvorderingen en overlopende activa. Dit is de definitie van de VNG. Sommige gemeenten, zoals Amsterdam, hanteren een nettoschuld-definitie inclusief de voorzieningen.</p> <p>Netto schuldquote is de verhouding tussen de netto schuld en de opbrengsten (inkomsten voor mutaties reserves en bestemming resultaat) weergegeven in een percentage.</p>
Referentiewaarde	De waarde op de indicator die als grenswaarde wordt gehanteerd. Bijvoorbeeld: 0,38 EMU-saldotekort voor gemeenten.
Revolverend fonds	Een fonds dat is ingesteld om een bepaald doel te bereiken en waaruit kredieten worden verstrekt die gedurende de overeengekomen periode en naar gelang van de wisselende economische positie van de kredietnemende instelling worden afgelost en voor hetzelfde doel opnieuw kunnen worden gebruikt.
Sociale fondsen	Fondsen waaruit uitkeringen en voorzieningen worden verstrekt krachtens sociale verzekeringswetten. De financiering vindt voor het overgrote deel plaats via sociale premies en rijksbijdragen.
SGP (Stabiliteits - en groeipact)	Samenstel van Europese afspraken, waarin de lidstaten van de Europese Unie zich verplichten om op middellange termijn te streven naar een begroting die nabij evenwicht is of een overschot vertoont. In dit kader stellen de lidstaten elk jaar een stabiliteitsprogramma op – een rapportage over de stand van zaken en verwachtingen voor de economie en overheidsfinanciën.
Wet FIDO	Wet financiering decentrale overheden.
Wet HOF	Wet Houdbare Overheidsfinanciën (wetsvoorstel 21 september 2012).

BIJLAGE 2 BUITENSPORIGE TEKORTPROCEDURE EU

Algemene Rekenkamer



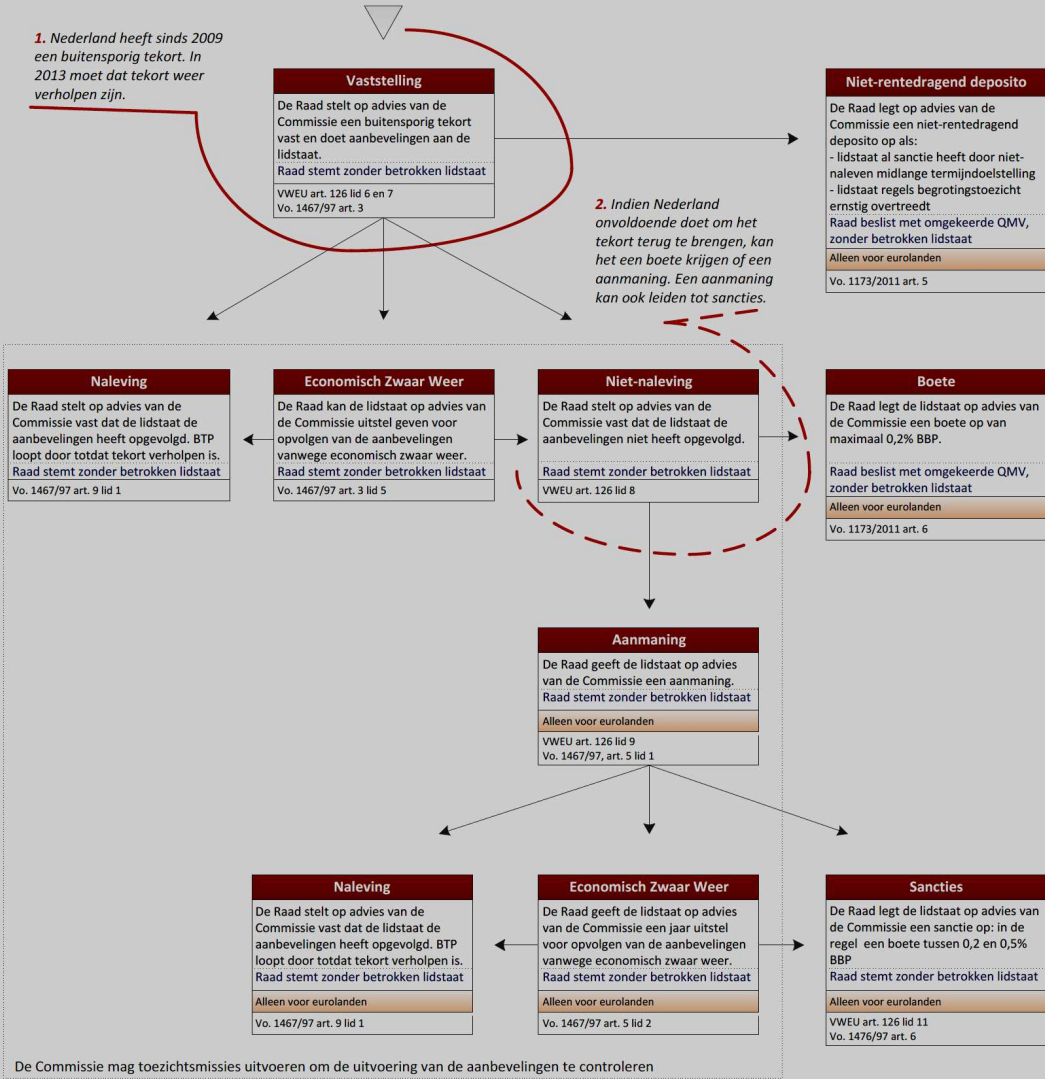
Begrotingstoezicht: buitensporige tekortprocedure

De EU houdt toezicht op de begrotingen van de lidstaten. Het tweede onderdeel van dit toezicht, ook wel bekend als de correctieve arm van het groei- en stabiliteitspact, bestaat uit de buitensporige tekortprocedure. Lidstaten kunnen in deze procedure terecht komen als hun overheidstekort boven de 3% BBP uitkomt of hun staatschuld boven de 60% BBP. Er is dan sprake van een buitensporig tekort dat moet worden verholpen.

Stemprocedures in de Raad

De Raad stemt in principe met gekwalificeerde meerderheid (QMV), tenzij anders aangegeven. De betrokken lidstaat stemt niet mee. Daar waar de regels van toepassing zijn op eurolanden, stemmen in de Raad alleen eurolanden mee. Bij omgekeerde QMV wordt een voorstel van de Commissie automatisch door de Raad aangenomen, tenzij de Raad met een gekwalificeerde meerderheid tegenstemt.

1. Nederland heeft sinds 2009 een buitensporig tekort. In 2013 moet dat tekort weer verholpen zijn.



BIJLAGE 3 Ontwikkeling EMU-saldo en EMU-schuld

EMU-saldo (% bbp)	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Collectieve sector, waarvan:	2	-0,2	-2,1	-3,1	-1,7	-0,3	0,5	0,2	0,5
Centrale overheid	0,4	-0,2	-1,2	-2,8	-1,7	0,1	0,9	0,5	0,5
Lokale overheid	0	-0,1	-0,5	-0,3	-0,2	-0,2	0	-0,2	-0,5
Sociale verzekeringsfondsen	1,6	0,1	-0,4	0	0,1	-0,1	-0,3	-0,1	0,5
EMU-schuld (% bbp)	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Collectieve sector	53,8	50,7	50,5	52	52,4	51,8	47,4	45,3	58,5

EMU-saldo (%bbp)	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Collectieve sector, waarvan:	-5,6	-5,1	-4,5	-4	-3,3	-3,4
Centrale overheid	-3,5	-4	-2,8	-2,8	-1,7	-2
Lokale overheid	-0,6	-0,8	-0,5	-0,4	-0,4	-0,3
Sociale verzekeringsfondsen	-1,5	-0,3	-1,2	-0,8	-1,1	-1
EMU-schuld (% bbp)	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Collectieve sector	60,8	63,1	65,5	71,4	74	75

BIJLAGE 4 CBS – VRAGENLIJST BEREKENING EMU-SALDO

Omschrijving		2012	2013	2014
		x € 1000,-	x € 1000,-	x € 1000,-
		Volgens realisatie tot en met sept. 2012, aangevuld met raming resterende periode	Volgens de begroting 2013	Volgens meerjarenraming in de begroting 2013
1	Exploitatiesaldo vóór toevoeging aan c.q. onttrekking uit reserves (zie BBV, artikel 17c)			
2	Afschrijvingen ten laste van de exploitatie			
3	Bruto dotaties aan de post voorzieningen ten laste van de exploitatie			
4	Investerings in (im)materiële vaste activa die op de balans worden geactiveerd			
5	Baten uit bijdragen van andere overheden, de Europese Unie en overigen, die niet op de exploitatie zijn verantwoord en niet al in mindering zijn gebracht bij post 4			
6	Desinvesteringen in (im)materiële vaste activa: Baten uit desinvesteringen in (im)materiële vaste activa (tegen verkoopprijs), voor zover niet op exploitatie verantwoord			
7	Aankoop van grond en de uitgaven aan bouw-, woonrijp maken e.d. (alleen transacties met derden die niet op de exploitatie staan)			
8	Baten bouwgrondexploitatie: Baten voorzover transacties niet op exploitatie verantwoord			
9	Lasten op balanspost Voorzieningen voorzover deze transacties met derden betreffen			
10	Lasten ivm transacties met derden, die niet via de onder post 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 bovenstaande posten			
11	Verkoop van effecten: a Gaat u effecten verkopen? (ja/nee) b Zo ja wat is bij verkoop de verwachte boekwinst op de exploitatie?			
Berekend EMU-saldo				

Toelichting CBS

ad 1 t/m 11 Voor post 1 geldt: vul bij een positief exploitatiesaldo een positief bedrag in en bij een negatief exploitatiesaldo een negatief bedrag. Voor post 2 t/m 11 geldt: vul alle bedragen als een positief bedrag in.

Het EMU-saldo heeft alleen betrekking op de overheidssector. De cijfers die ingevuld moeten worden, dienen dan ook alleen de cijfers te zijn van die delen van de gemeente die tot de sector overheid worden gerekend.

Dit betekent dat niet uitgegaan kan worden van de cijfers waarin de gemeentelijke bedrijven geconsolideerd zijn; ingeval deze geconsolideerde cijfers als uitgangspunt voor de beantwoording van de vragen worden genomen, moeten de gemeentelijke bedrijven "gedeconsolideerd" 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, zijn dus volgens de toe te passen definities geen bedrijf en dienen bij de beantwoording van bovenstaande vragen meegenomen te worden.

- ad 2 t/m 3
11b Het exploitatiesaldo is een saldo in "baten-lasten" termen. Voor aansluiting op EMU-saldo definitie dient te worden gecorrigeerd voor baten en lasten die geen EMU-effect hebben, maar wel deel uitmaken van het exploitatiesaldo.
In verband hiermee moeten de posten 2, 3 en 11b ingevuld worden. Bij het opstellen van de vragen is ervan uitgegaan dat conform BBV toevoegingen en onttrekkingen aan de reserves geen deel uitmaken van het exploitatiesaldo.
- ad 3 In tegenstelling tot de richtlijnen van het BBV worden soms door gemeenten baten rechtstreeks aan de voorzieningen toegevoegd. Deze baten dienen hier te worden meegeteld.
- ad 4 t/m
10 Naast baten en lasten zonder EMU-effect, zijn er uitgaven en ontvangsten die wel een EMU-effect hebben maar niet via de exploitatie lopen. In verband hiermee moeten de posten 4 t/m 10 ingevuld worden.
- ad 4 t/m 6 Dit betreffen dus niet de (des)investeringen in financiële vaste activa en mutaties in de positie onderhanden werk grond, hiervoor zijn juist posten 7, 8 en 11 relevant.
- ad 4 Het betreft hier de in het betreffende jaar geplande uitgaven c.q. de jaarschijven, niet het totale investeringsbedrag voor op te starten investeringsprojecten (ook wel bekend als krediettotalen).
- ad 7 Het betreft hier de in het betreffende jaar geplande uitgaven c.q. de jaarschijven, niet het totale investeringsbedrag voor op te starten investeringsprojecten (ook wel bekend als krediettotalen).
Hier worden de lasten voor het verkrijgen en bouwrijp maken van grond bedoeld, voorzover deze niet al op de exploitatie verantwoord zijn.
De lasten die op de exploitatie zijn verantwoord, zijn immers al opgenomen bij post 1.
- ad 8 Net als bij post 7 worden hier alleen de baten uit bouwgrondexploitatie bedoeld voorzover die niet op de exploitatierekening staan. Het gaat hier overigens niet alleen om grondverkoop, maar ook om andere baten, zoals bijdragen.
- ad 9 Conform BBV wordt gedoteerd aan voorzieningen ten laste van het exploitatiesaldo en betaald ten laste van de voorzieningen. Deze lasten maken dus geen deel uit van het exploitatiesaldo zoals bedoeld in post 1.
- ad 10 Strikt genomen is deze post bij een juiste toepassing van het BBV overbodig. Echter, gezien de respons op deze post bij de eerdere enquêtes blijft deze vraag vooralsnog gehandhaafd.
- ad 11 In het baten-lastenstelsel verhogen de eventuele boekwinsten die bij verkoop van financiële vaste activa gerealiseerd worden het exploitatiesaldo.
Voor het EMU-saldo zijn mutaties in de financiële vaste activa en de daarmee eventueel gerealiseerde boekwinsten niet relevant. Om die reden wordt gecorrigeerd voor de boekwinsten.

BIJLAGE 5 CIJFERS GEMEENTE UTRECHT (PROGRAMMABEGROTING 2008-2013)

Begroot x 1mln €	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
1*	-11	-16	54	109	68	61	51
2	43	43	39	39	41	42	48
3	105	103	57	26	23	24	24
4	45	45	45	45	45	45	45
5	9	9	9	9	9	9	9
6	0	0	0	0	0	0	0
7	274	0	0	0	0	0	0
8	274	0	0	0	0	0	0
9	103	101	0	0	0	0	0
10	0	0	0	0	0	0	0
11	0	0	0	0	0	0	0
Begroot EMU-saldo	-2	-7	114	138	96	181	177
Werkelijk EMU-saldo	-160	-180	-161	-91	-252***	nb	nb
Verschil	-158	-173	-275	-229	-348	nb	nb
Referentiewaarde	nb	nb	-71	-63	-59	-59	nb
Overschrijding referentiewaarde			-90	-28	-193	nb	nb

* Nummers corresponderen met de vragen uit de EMU-enquête van het CBS (zie bijlage 3).

** In 2013 en 2014 zijn in tegenstelling tot de opgave via de EMU-enquête van het CBS de investeringen in de bijlage bij de begroting over het EMU-saldo opgeteld in plaats van afgetrokken.

*** Vergaderstuk subcommissie Controle en Financiën (8 april 2013). B6 Concepttekst paragraaf financiering jaarrekening 2012.

BIJLAGE 6 ARTIKEL UTRECHT DICHTBIJ (INTERNETKRANT)

NB (Rekenkamer): de cijfers in onderstaande berichtgeving over de gemeente Utrecht kloppen niet.

+++++

Utrecht verwacht ruim 90 miljoen overschot in 2013

REGIO | 09 maart 2013 | 13 | Door -----, dichtbijredacteur



(Foto: ANP)

1 / 1



UTRECHT - Lokale overheden verwachten dat ze samen 4,1 miljard euro meer uitgeven dan ze binnenkrijgen in 2013. Dit blijkt uit onderzoek van het CBS naar het EMU-saldo onder alle provincies, gemeenten en waterschappen. Met Utrecht gaat het zo slecht nog niet: er wordt een overschot op het EMU-saldo van 90.898.000 euro verwacht.

Utrecht is uitzondering

Dat is 149.830.000 euro binnen de norm die het Rijk stelt. Utrecht is echter een uitzondering, want veel overheden maken verliezen. Vooral provincies geven te veel uit, blijkt uit het onderzoek van het CBS. Noord-Holland heeft bijvoorbeeld bijna 300 miljoen euro meer uitgeven dan dat er binnenkomt, hoewel de norm 40 miljoen euro is. Er zijn grote verschillen in uitgaven tussen gemeenten onderling, maar in totaal geven ze iets meer uit dan met het Rijk is afgesproken. RTL geeft meer duiding aan het onderzoek.

Verwacht wordt dat de lokale overheden 1 miljard euro meer uitgegeven dan dat ze met het Rijk hebben afgesproken. Een overheid is gebonden aan begrotingsafspraken die de Europese Unie heeft gesteld. Het tekort van de hele overheid mag niet groter zijn dan 3% van het bruto binnenlands product (bbp).

Wat is het EMU-saldo?

Het EMU-saldo is het verschil tussen de uitgaven en inkomsten van een gemeente of provincie. Dit saldo kan echter een verdraaid beeld geven van de stand van financiën in gemeenten en provincies: investeringen die over meerdere jaren worden afgeschreven, tellen volgens de regels van het EMU-saldo in één keer mee. De begroting van gemeenten en provincies wordt op andere wijze uiterekend.

Waar moet de gemeente Utrecht volgens jou het geld aan besteden? Laat het weten! Reageer onder dit artikel of plaats zelf je verhaal op dichtbij.nl.

+++++

BIJLAGE 7 OVERZICHT VAN OVERHEIDSSALDO (BRON: CBS)

	2008	2009	2010	2011	2012
Totaal inkomsten	277,7	262,8	271,7	273,3	278,4
Totaal uitgaven (-)	274,8	294,8	301,2	299,9	302,5
Rentevoordeel / -nadeel (swapcontracten)	0,2	-0,1	-0,6	-0,4	-0,4
Overheidstekort (-) / overschot (+)	3,1	-32,1	-30,1	-27,0	-24,4
Bruto binnenlands product (bbp)					
Bruto binnenlands product (bbp)	594,5	573,2	588,7	602	600,6
Totaal inkomsten (% bbp)	46,7	45,8	46,1	45,4	46,4
Totaal uitgaven (% bbp)	46,2	51,4	51,2	49,8	50,4
Overheidstekort (-) / overschot (+)	0,5	-5,6	-5,1	-4,5	-4,1

BIJLAGE 8 BRONNEN*Gesprekken*

- De heer Creemers, gemeente Utrecht, (voormalig) waarnemend hoofd Financiën
- De heer Schriek, gemeente Utrecht, Treasurer
- De heer Van der Lei, VNG, adviseur Gemeentefinanciën
- De heer Van Tongeren, CBS, teammanager decentrale overheden

Documenten

- Algemene Rekenkamer (geraadpleegd: april 2013). *Webdossier EU-governance bij bestrijding financiële en economische crises: Nederland en de buitensporig tekortprocedure.*
- Allers, M. en Van Nijendaal, G. (oktober 2012). *Europese begrotingsregels en investeringen.* In: Openbaar Bestuur.
- Bureau Onderzoek en Rijksuitgaven (ongedateerd). *BOR-notitie over Wet HOF en Europese regelgeving.*
- CBS (ongedateerd). *Vragenlijst Berekening EMU-saldo.*
- CBS, F. van Oers (28 februari 2013). *Definitieve uitkomsten EMU-enquête 2013.*
- CBS (29 maart 2013). Persbericht 13-023. *Overheidstekort 4,1 procent in 2012.*
- CPB (19 november 2012). *Rondetafelgesprek wet HOF*
- CPB (maart 2013). *Centraal Economisch Plan 2013.*
- De Kam, F. (6 juli 2012). *Decentrale overheden en de Europese begrotingsregels.* In: ESB Openbare financiën, jaargang 97 (4639 & 4640).
- Gemeente Amsterdam (15 mei 2012). *Kadernota 2013.*
- Gemeente Amsterdam. *Begroting 2013.*
- Gemeente Amsterdam (23 februari 2012). *Eindrapportage Werkgroep Meerjarig investeringsplan.*
- Gemeente Den Haag. *Jaarverslag en Jaarrekening 2011.*
- Gemeente Den Haag. *Programmabegroting 2013-2016.*
- Gemeente Rotterdam. *Begroting 2013.*
- Gemeente Rotterdam, college van B&W (25 september 2012). *Brief inzake raadsnotie "Investeren in Rotterdam".*
- Gemeente Utrecht. *Programmabegroting (jaren 2008-2012)*
- Gemeente Utrecht. *Verantwoording (jaren 2008-2011)*
- Gemeente Utrecht, Subcommissie Controle en Financiën (16 april 2012). Vergaderstuk, bijlage 8 *Wet Houdbare Overheidsfinanciën.*
- Gemeente Utrecht, Subcommissie Controle en Financiën (8 april 2013). Vergaderstuk, bijlage 6 *Concepttekst paragraaf financiering jaarrekening 2012.*
- Minister van BZK (18 september 2012). *Septemercirculaire gemeentefonds 2012*

- Ministers van Financiën en BZK (21 januari 2013). Brief aan de Tweede Kamer. *Financieel akkoord Rijk en medeoverheden*.
- Tweede Kamer der Staten Generaal (Vergaderjaar 2012-2013, 33416, nr. 2&3). *Wet inzake houdbare financiën van de collectieve sector (Wet houdbare overheidsfinanciën)* en Memorie van Toelichting.
- Unie van Waterschappen (ongedateerd). *Inbreng Wetsvoorstel Houdbare Overheidsfinanciën bij behandeling Tweede Kamer van de Miljoenennota 2013*.
- Van der Lei, drs. J., VNG (september 2010). *Schulden Nederlandse gemeenten in beeld*. In: B&G.
- Van der Lei, drs. J., VNG (november/december 2012). *Geef gemeenten EMU-tekortruimte*. In: B&G
- Van der Lei, drs. J., VNG (19 september 2012). Presentatie *Bezuinigen en gemeenteschuld* (website VNG).
- Van Ommeren, B. BNG Advies (november 2012). Presentatie *Wet HOF en treasury voor gemeenten*.
- VNG (1 februari 2013). Brief aan de minister van Financiën. *Reactie gemeenten op het onderhandelingsakkoord*.