

RAPPORT REKENKAMER LELYSTAD

TENMINSTE HOUDBAAR TOT ...

De gevolgen voor de gemeente Lelystad van:

- *Wet HOF*
- *Schatkistbankieren*
- *BTW compensatiefonds*



Colofon

Rekenkamer Lelystad

Leden

Robert Douma, voorzitter

Ing Yoe Tan, lid

Iris Koopmans, lid

Dit onderzoek is uitgevoerd door Baker Tilly Berk N.V.:

- drs. Jankhim Han RA (partner).
- drs. John Poot RA (director).
- drs. Edwin Damman RA (senior manager).
- mr. Jeroen Vennix (belastingadviseur).

Het rapport (gebaseerd op het onderzoek) is geschreven door:

Patricia Nieuwenhuis, secretaris rekenkamer Lelystad

Contactgegevens

Rekenkamer Lelystad

Postbus 91

8200 AB LELYSTAD

Telefoon 0320-278397

www.lelystad.nl/rekenkamer

Bezoekadres

Stadhuis Lelystad

Stadhuisplein 2

8232 ZX LELYSTAD

Datum

2 september 2014

Inhoudsopgave

1. Inleiding.....	1
2. Leeswijzer.	2
3. Uitvoering van het onderzoek.....	3
4. Bevindingen.....	5
4.1 Wet HOF.....	5
4.2 Schatkistbankieren	13
4.3 BTW-compensatiefonds	15
5. Conclusies.....	16
5.1 Algemene indruk.....	16
5.2 Hoofdconclusie	17
5.3 Subconclusies.....	17
6. Aanbevelingen.....	18
7. Bestuurlijke reactie.	20
8. Nawoord rekenkamer.....	21
Bijlagen.....	23
Bijlage 1: Verklarende woordenlijst.....	24
Bijlage 2: Beantwoording onderzoeksvragen.....	25
Bijlage 3: Lijst geïnterviewde personen.	43
Bijlage 4: Literatuurlijst.....	45

1. Inleiding.

Op 10 december jl. heeft de Eerste Kamer ingestemd met de wet Houdbare Overheidsfinanciën (wet HOF) en de wet tot wijziging van de Wet financiering decentrale overheden (wet verplicht schatkistbankieren). Het kabinet heeft daarmee een aantal maatregelen getroffen die grote invloed kunnen hebben op de financiën van onder andere gemeenten. Bovendien heeft het kabinet een korting op het gemeentefonds doorgevoerd, ter compensatie van het niet afschaffen van het BTW compensatiefonds (dat was het oorspronkelijke plan van het kabinet). Deze maatregelen hebben elk in meer of mindere mate gevolgen voor de gemeente Lelystad.

Naar verwachting beperken deze maatregelen van het rijk de autonomie van gemeenten fors. Het komt erop neer dat een gemeente minder zelf mag beslissen over haar financiën dan voorheen. Het kabinet stelt echter ook andere maatregelen in het vooruitzicht die een risico vormen voor de slagvaardigheid van gemeenten. Daarmee bedoelen we onder andere het grote aantal decentralisaties en omvangrijke stelselwijzigingen zoals de decentralisatie van de ABWZ, jeugdzorg, participatiewet en passend onderwijs. De financiële uitwerking daarvan is nog grotendeels onduidelijk. Duidelijk is wel, dat de decentralisaties en stelselwijzigingen gepaard gaan met forse bezuinigingen. Deze operaties vanuit het Rijk leggen ook een grote (financiële) druk op gemeenten.

Al deze maatregelen bij elkaar kunnen ertoe leiden dat de investeringskracht van gemeenten afneemt. Daardoor loopt de gemeente Lelystad het risico dat vertragingen in de uitvoering van grote projecten ontstaan. Voor de gemeente Lelystad kan dit de komende jaren consequenties hebben voor de voortgang van grote investeringsprojecten. Bijvoorbeeld:

- Flevokust;
- Lelystad airport;
- onderhoud van wegen en plantsoenen;
- huisvesting onderwijs.

De werkgeversorganisaties vrezen bovendien lokale lastenverzwaringen, als gevolg van alle maatregelen van het Rijk. Hoewel de maatregelen in principe los staan van elkaar, is de gemeenschappelijke noemer dat ze allemaal leiden tot een verdere inperking van de bestedingsmogelijkheden. Als gevolg van deze inperking zal de Lelystadse gemeente(raad) nadrukkelijker moeten sturen op de begroting. De rekenkamer Lelystad vond het daarom van belang de (nieuwe) raad hierover te informeren, zodat hij zich kan oriënteren op deze drie maatregelen in de context van de gemeente Lelystad.

Hiervoor heeft de rekenkamer de volgende hoofdvragen geformuleerd:

1. Wat zijn de meest recente ontwikkelingen op het gebied van wet HOF, het verplicht schatkistbankieren en de korting vanwege het in stand houden van het BTW-Compensatiefonds en wat zijn naar verwachting de consequenties hiervan voor de gemeente Lelystad?
2. Hoe in hoeverre geeft de gemeente Lelystad tot op heden invulling aan de voorbereidingen op de wet HOF, het verplicht schatkistbankieren en de korting vanwege het in stand houden van het BTW-Compensatiefonds?
3. Hoe kan de gemeente in het algemeen en de raad in het bijzonder sturen op de wet HOF (EMU-normen), het verplicht schatkistbankieren en het BTW-Compensatiefonds?

2. Leeswijzer.

Dit rapport is opgebouwd uit vijf hoofdstukken. In hoofdstuk 3 gaan we in op de aanpak van dit onderzoek. In hoofdstuk 4 staan de bevindingen en observaties over de wet HOF, schatkistbankieren en BTW-compensatiefonds in de gemeente Lelystad weergegeven. Tenslotte staan in hoofdstuk 5 de conclusies en aanbevelingen. Detailinformatie over het onderzoek staat in de bijlagen.

3. Uitvoering van het onderzoek.

De rekenkamer Lelystad wil met deze quick scan in kaart brengen wat de maatregelen inhouden en welke gevolgen deze naar verwachting hebben voor Lelystad. Daarnaast wil de rekenkamer inzicht geven in de manier waarop andere gemeenten inspelen op deze nieuwe ontwikkelingen. Zo wil de rekenkamer met dit onderzoek eventuele best practices en (beleids)alternatieven aanreiken aan de raad. De rekenkamer wil met dit onderzoek de raad ook adequaat toerusten op de toekomstige veranderingen en de discussie daarover in de raad.

In deze quick scan onderzoek is bij het bepalen van de normen voor het beoordelen van de voorbereidingen van de gemeente Lelystad op de wet HOF, gebruik gemaakt van de daarvoor van toepassing zijnde wet- en regelgeving. Daarna zijn eventuele gemeentelijke (beleids)nota's hierover in het onderzoek gebruikt. De uitwerking van de *wensen* en *kansen* is mede gebaseerd op de afgenomen interviews en de informatie verkregen bij de benchmark subvraag 5 (zie bijlage 2). Hiervoor zijn ook interviews afgenomen met vertegenwoordigers van de VNG, de ministeries van BZK en Financiën en onderzoeksinstituten (zoals de Raad voor de Financiële verhoudingen). Ook zijn de beschikbare (benchmark)rapporten, begrotingen/jaarverslagen van andere (vergelijkbare) gemeenten bestudeerd.

Het onderzoek kende verschillende fasen die hierna afzonderlijk zijn toegelicht.

Start/introductie

De onderzoekers zijn het onderzoek gestart met een eerste overleg met de rekenkamer waarin zij het onderzoekstraject, de planning en de taakverdeling werd doorgesproken. Naar aanleiding hiervan is het onderzoek verder uitgewerkt. Een belangrijk onderdeel daarvan was het bespreken en vaststellen van de definitieve onderzoeksvragen. Tevens is een lijst gemaakt van benodigde relevante documenten.

Bureauonderzoek

In de tweede fase van het onderzoek hebben de onderzoekers de relevante documenten geanalyseerd. Bijvoorbeeld beleidsnota's, kadernota's, (product)begrotingen, jaarrekeningen en notulen van raadsvergaderingen en besluitenlijsten van BOB-sessies.

Benchmark

Bij de uitvoering van subvraag 5 (benchmark) hebben de onderzoekers de beleidsvoorbereiding van de gemeente Lelystad op de wet HOF vergeleken met een aantal andere gemeenten met een omvangrijk investeringsprogramma. Dit waren de gemeenten Amsterdam, Rotterdam, Den Haag, Rijswijk en Veghel. Daarnaast hebben de onderzoekers gebruik gemaakt van beschikbare (benchmark) rapporten (via websearch). Tevens hebben zij (telefonische) interviews afgenomen met vertegenwoordigers van de VNG, de ministeries van BZK en Financiën en onderzoeksinstituten (zoals de Raad voor de financiële verhoudingen).

Interviews

Naast informatie uit het bureauonderzoek en benchmark hebben de onderzoekers een beperkt aantal gesprekken met personen uit de organisatie van de gemeente Lelystad afgenomen, waaronder de portefeuillehouder Financiën, de concerncontroller, de treasurer en een aantal raadsleden.

Analyse en opstellen conceptrapport met voorlopige bevindingen

Op basis van de deskresearch, de benchmark en de interviews hebben de onderzoekers een analyse uitgevoerd op de onderzoeksbevindingen. Vervolgens hebben zij een tussenrapport en een conceptrapport opgesteld (de nota van bevindingen) met hun voorlopige bevindingen.

Overleg rekenkamer over tussenrapport en conceptrapport (nota van bevindingen)

Het tussenrapport en het conceptrapport zijn besproken met de rekenkamer (bevindingen, aanbevelingen, voorlopige conclusies en voorstellen voor verbetering). Na deze bespreking hebben de onderzoekers de concepten aangepast.

4. Bevindingen.

4.1 Wet HOF

Het Rijk heeft of had te kampen met overheidstekorten die ondanks bezuinigingen en lastenverzwaringen niet snel genoeg verdwijnen. Het Financieele Dagblad berichtte op 6 mei 2014 over de verwachting van de Europese Commissie dat het tekort van Nederland dit jaar afneemt tot 2,8% van het BBP. De verwachting is dat het tekort in 2015 op 1,8% zal uitkomen. Bij een daling van het landelijke begrotingstekort kunnen de consequenties van de wet HOF meevallen. Echter, het gaat hier om verwachtingen die in de praktijk nog waargemaakt moeten worden. De regering ziet zich daarom nog steeds gedwongen prioriteit aan het overheidstekort te geven, omdat daarover bij de invoering van de euro afspraken zijn gemaakt. Deze afspraken zijn later nog eens aangescherpt. In de Eurozone is namelijk afgesproken, dat het tekort van een land niet meer dan 3% van het BBP¹ mag bedragen en de overheidsschuld niet meer dan 60%. Deze normen zijn de EMU-criteria.

De rijksoverheid probeert grenzen te stellen aan het EMU-tekort van lagere overheden. Het Rijk wil zo de overheidsfinanciën richting een 'houdbaar pad' brengen en houden. Dat doet het Rijk met de wet HOF (wet Houdbare Overheidsfinanciën). De wet HOF is een vertaling in nationale wetgeving van de aangescherpte Europese afspraken van het Stabiliteits- en Groeipact (SGP). De Wet HOF regelt de financiële verhoudingen tussen het Rijk en decentrale overheden. Decentrale overheden zijn gemeenten, provincies en waterschappen.

Bij het hanteren van de EMU-criteria is het van groot belang welke organisaties tot de overheid gerekend worden. Dat zijn de rijksoverheid, de sociale fondsen en de lagere overheden (gemeenten, provincies en waterschappen). De EMU-criteria gelden voor deze organisaties gezamenlijk. De EMU-criteria hebben dus betrekking op het totaal van de overheidsfinanciën. Lagere overheden moeten een 'gelijkwaardige inspanning' leveren aan het overheidstekort van Nederland. Zo worden de tekorten van gemeenten door Europa meegeteld bij de berekening van het begrotingstekort, dat volgens de EU-regels niet meer dan 3% mag bedragen.

Belangrijke normen voor de wet HOF zijn EMU-saldo en EMU-schuld:

- Het **EMU-saldo** is het verschil tussen inkomsten en uitgaven van alle overheden samen (Rijk, sociale fondsen en decentrale overheden). Er kan een tekort of een overschot op de begroting zijn.
- De **EMU-schuld** is de staatschuld² plus de schulden³ van de decentrale overheden en sociale fondsen, verminderd met de onderlinge schulden (leningen) van deze partijen.

¹ Het bruto binnenlands product (BBP) is de totale waarde in geld van alle goederen die binnen de grenzen van een land zijn geproduceerd. Dit is het belangrijkste meetmiddel voor de inkomsten van een land.

² De staatsschuld is het totaal van schulden / leningen van de rijksoverheid.

³ Leningen.

De Europese begrotingsregels bestaan uit de volgende normen:

- het feitelijk EMU saldotekort. Dit mag niet hoger zijn dan 3% van het bruto binnenlands product (BBP);
- de feitelijke EMU schuld. Deze mag niet hoger zijn dan 60% van het BBP en wordt ook wel de EMU schuldenquote genoemd;
- op de middellange termijn is de doelstelling voor het structureel EMU saldo voor Nederland tussen de -0,5% en +0,5% van het BBP.

Normen Wet HOF

Het EMU-saldo en de EMU-schuld hangen sterk met elkaar samen. De begrotingsnorm van 3% EMU-saldotekort is afgeleid van uitgangspunten uit het Verdrag van Maastricht uit 1992. In het Verdrag van Maastricht van 1992 zijn zogenaamde 'convergentiecriteria' vastgesteld. Op die manier werd de Euro mogelijk gemaakt. De convergentiecriteria bepaalden dat:

- het begrotingstekort onder de 3% moet blijven,
- de staatsschuld moet minder dan 60% van het nationale inkomen (BBP) zijn⁴,
- en de inflatie mag niet hoger zijn dan 1,5% boven het gemiddelde van de drie landen met de laagste inflatie.

De begrotingsnorm van 3% is gebaseerd op een theoretische jaarlijkse economische groei van 5%⁵. Die 5% is onderverdeeld in een structurele economische groei van 3% plus een jaarlijkse structurele prijsstijging van 2%. Deze structurele economische groei van 5% heeft Europa overigens nooit gehaald. De groei in Europa lag altijd onder de 3%⁶. Toch zijn de normen uit 1992 hierop gebaseerd.

De norm voor de **EMU-schuldenquote** is 60% van 5% veronderstelde groei van het BBP. Deze berekening leidt tot een jaarlijks toegestaan maximaal overheidstekort van 3% van het BBP. De redenering is dat bij dit maximum sprake is van een houdbare schuld, omdat de schuldenquote gelijk blijft.

Gemeenten hebben (nog) geen norm (ook wel 'referentiewaarde') voor de EMU-schuldenquote opgelegd gekregen. Wel is berekend dat de schuld van een gemeente maximaal 130% van de inkomsten mag zijn. Met die 130% maximale schuld moet de raad rekening houden. Mocht de schuld te hoog worden in verhouding tot de inkomsten - en dus boven de 130% komen - kan de gemeente misschien niet meer aan haar betalingsverplichtingen voldoen.

In Nederland is de 3-procentnorm doorvertaald naar normen voor decentrale overheden. Elke Nederlandse gemeente heeft haar eigen norm voor het zogenaamde **EMU-saldo**. Dat is de referentiewaarde voor de eigen gemeente. Die eigen norm is gebaseerd op de begrotingstotalen van deze afzonderlijke gemeenten. De referentiewaarde is het bedrag dat een gemeente meer mag uitgeven, dan dat de gemeente binnen krijgt. De referentiewaarde is vooral bedoeld om afzonderlijke gemeenten een richtsnoer te geven voor het toegestane tekort in de eigen gemeente. Het is waarschijnlijk dat het EMU-saldo van een gemeente meerjarig rondom deze waarde schommelt (zowel positief als negatief). Zolang de macronorm niet meerjarig overschreden wordt, zijn deze waarden vooral van belang voor de individuele overheid als referentie⁷.

Iedere gemeente verneemt jaarlijks van de rijksoverheid wat voor die gemeente de referentiewaarde is. Het EMU-saldo kan jaarlijks sterk verschillen. De referentiewaarde zal op den duur afnemen, vanwege bezuinigingen door het Rijk. De overheidsschuld loopt minder snel terug, dan de bedoeling is. Al in 2011 had Nederland binnen de norm voor het EMU-saldotekort van 3% moeten komen. Vanwege de financiële crisis heeft de Europese Raad Nederland uitstel verleend tot eind 2013. Het Rijk heeft daarom de normen voor het tekort, dat alle decentrale overheden samen mogen hebben, in 2014 verlaagd. Dit heeft ook

⁴ *Wij hebben geen onderbouwing aangetroffen waarom de schuldenquote van 60% wordt gehanteerd.*

⁵ *Maastrichts fiscal rules at ten: an assessment, European Commission, 25 maart 2002.*

⁶ *An assessment of stability and growth pact reform proposals in a small scale macro framework, OFCE, februari 2012.*

⁷ *EMU-saldo decentrale overheden, Ministerie van Financiën.*

gevolgen voor Lelystad. De gemeenteraad van Lelystad moet op de hoogte zijn van deze normbedragen, zodat hij hierop beleid kan maken.

Knelpunt: verschil begrotingssystematiek gemeenten en EMU.

Het Rijk kijkt anders naar begrotingsevenwicht dan o.a. de gemeenten. De wet HOF is gebaseerd op transacties, terwijl aan gemeenten het stelsel van baten en lasten is voorgeschreven. Onder het baten en lastenstelsel zijn alleen de rente- en afschrijvingslasten van de investeringen in een begrotingsjaar van belang. Met dit stelsel worden schommelingen in uitgaven tussen de verschillende jaren opgevangen.

De rijksoverheid kijkt echter alleen naar de fysieke kasstromen. Dit noemen we het transactie- of kasstelsel. Het Rijk kijkt dus niet naar vorderingen en/of verplichtingen. Zo is hun boekhouding ook niet ingericht. In de wet HOF staat dat in een boekjaar niet meer geld uit de kas mag stromen dan er in stroomt. Dat kan een knelpunt zijn voor gemeenten bij investeringen.

Het verschil in stelsel zorgt voor problemen op het moment dat een gemeente meerdere jaren geld opzij heeft gezet voor een grote investering. Als die gemeente dan bijvoorbeeld een aannemer betaalt, is dat wel een uitgaande kasstroom maar het aangesproken 'spaargeld' wordt niet als ingaande kasstroom gezien. Zo laat de lopende exploitatie volgens het systeem van het Rijk in dat jaar bij de investerende gemeente een tekort zien. Die investerende gemeente doet overigens niets fout. Zij houdt zich aan alle voor haar geldende wetten en besluiten. Maar ondanks een sluitende begroting kan deze investerende gemeente bijdragen aan een negatief EMU-saldo op landelijk niveau, omdat voor de EMU-normen het moment van betaling bepalend zijn. Die twee stelsels conflicteren dus met elkaar. Volgens het stelsel van baten en lasten heeft de gemeente nog best ruimte om investeringen te doen. Maar in het EMU-stelsel zit de gemeente in het jaar van investering aan haar plafond. De gemeente kan dan dus strikt genomen volgens de normen niet investeren.

Daarbij wordt opgemerkt, dat het meten van de financiële positie van een gemeente vooral gebaseerd op is de balans en programmarekening. Deze moeten voldoen aan de voorschriften en richtlijnen van het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV). Het meten volgens de EMU systematiek is veel meer gebaseerd op kasstromen. Als Lelystad er volgens de BBV systematiek goed voor zou staan en volgens de EMU systematiek niet, dan geldt volgens wet HOF toch de EMU systematiek.

In de Memorie van Toelichting bij de Wet Hof wordt toegelicht hoe lagere overheden toch een negatief EMU-saldo kunnen hebben, terwijl de baten en lasten bij die lagere overheden toch structureel in evenwicht zijn:

- Dat komt bijvoorbeeld doordat in een bepaald jaar meer geïnvesteerd wordt, dan er op dat moment afgeschreven wordt over investeringen uit vorige jaren. In dat geval neemt de totale boekwaarde van het ene jaar op het andere toe.
- Een tweede mogelijke oorzaak is dat investeringen in grondexploitaties aan het EMU-saldo bijdragen. Die investeringen worden - als het goed is - door opbrengsten goedge maakt. Echter, als de gemeente in een bepaald jaar meer investeert dan ze goed maakt door opbrengsten, zorgt dat voor een lager EMU-saldo.
- Een derde mogelijke oorzaak is dat de opbrengsten van aandelenverkopen⁸, niet voor het EMU-saldo meetellen. Echter, het gebruik van die opbrengsten wel. Zelfs een gemeente die helemaal geen schulden heeft, draagt zo bij aan het EMU-tekort wanneer zij haar reserves inzet.

⁸ zoals van nutsbedrijven: in Lelystad de verkoop van de Nuon aandelen.

Kortom: de verklaring is dat een negatief saldo ontstaat wanneer er veel wordt geïnvesteerd. Of er een negatief saldo ontstaat is afhankelijk van hoe de bestedingen ten opzichte van de begroting op kasbasis van een gemeente ervoor staat op het moment dat de investeringsbeslissingen worden genomen.

Correctiemechanisme als lagere overheden zich niet aan de normen houden.

In de Memorie van Toelichting bij de wet HOF staat, dat decentrale overheden een belangrijk aandeel hebben in het houdbaar maken van de Nederlandse overheidsfinanciën. Daarom is in de wet HOF is opgenomen, dat de decentrale overheden een 'gelijkwaardige inspanning' moeten leveren. Wat een gelijkwaardige inspanning is, wordt bepaald door de Minister van Financiën. De Minister van Financiën heeft bepaald dat momenteel van een gelijkwaardige inspanning van decentrale overheden sprake is bij een EMU-saldotekort van 0,5% (de macronorm voor de gezamenlijke decentrale overheden).

Het rijk wil de komende jaren naar een lagere macronorm gaan voor decentrale overheden. De ambitie (zie onderstaande tabel) is gebaseerd op prognoses van het CPB en is in bestuurlijk overleg verruimd tot een afgesproken tekortnorm voor deze kabinetsperiode.

Tabel 8.8	2013	2014	2015	2016	2017
Ambitie voor EMU-saldo medeoverheden gezamenlijk, in procenten bbp	-0,5	-0,3	-0,3	-0,2	-0,2
Afgesproken tekortnorm voor deze kabinetsperiode, cf Wet Hof, in procenten bbp	-0,5	-0,5	-0,5	(-0,4)	(-0,3)
CPB-raming EMU-saldo decentrale overheden	-0,4	-0,3	-0,3	-0,2	-0,2

Bron: Ministerie van BZK, Gemeentefonds.

De Europese Unie kan de Rijksoverheid beboeten als de 3% norm wordt overtreden. De wet HOF voorziet echter niet in boetes voor afzonderlijke gemeenten. De wet schrijft referentiewaarden voor. Het Rijk kan alleen een collectieve 'boete' opleggen aan gemeenten door een korting op het gemeentefonds. Oorspronkelijk was in de wet HOF voorzien in een systeem van sancties. Maar het eerder voorgestelde nationale sanctiemechanisme zal waarschijnlijk worden vervangen door een correctiemechanisme. Het correctiemechanisme zal naar verwachting alleen in werking treden, als de macronorm voor het EMU-saldo structureel (meerjarig) door de decentrale overheden (gezamenlijk) wordt overschreden. Daarna zal eerst bestuurlijk overleg volgen over verbetermaatregelen. Correcties zullen alleen als uiterste middel worden ingezet.

Wat doen andere gemeenten?

Met name grote gemeenten rapporteren zichtbaar over de onderwerpen EMU-saldo en EMU-schuld. Hierover rapporteren zijn in hun begroting en hun jaarrekening. Deze begrote waarden worden vergeleken met de normen (referentiewaarden). Zo kan de raad een weloverwogen keuze maken om investeringen wel of niet door te laten gaan. Deze keuzes worden dan mede gemaakt op basis van een meerjarige investeringsplanning. Deze is afgeleid van geprognosticeerde balansen en kasstroomoverzichten.

Wat doet de gemeente Lelystad?

Het college informeert de gemeenteraad over het EMU-saldo in een bijlage van de programmabegroting. In deze bijlage staat de (gecorrigeerde) verwachting van het EMU-saldo voor het lopende begrotingsjaar en de verwachting voor de twee daaropvolgende

jaren. De verschillen tussen de eerste verwachting en de gecorrigeerde verwachting worden in de begroting niet toegelicht. Dat maakt het begrijpen van de ontwikkeling lastig.

Tot en met de verantwoording over 2012 is in jaarverslag en jaarrekening geen informatie opgenomen over de realisatie van het EMU-saldo⁹. Dus: de gemeenteraad van Lelystad krijgt alleen inzicht in het begrote en niet in het gerealiseerde EMU-saldo.

Daarnaast ontvangt de gemeenteraad van Lelystad geen informatie van het college over de schuld van de gemeente, die meetelt voor de EMU-schuld(quote) van Nederland.

Overigens bevat het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) ook geen regels voor het rapporteren in de begroting en verantwoording over het gerealiseerde EMU-saldo of over de EMU-schuld.

EMU-saldo en EMU schuldenquote van de gemeente Lelystad.

Op deze pagina staat een overzicht van de EMU-saldi zoals die oorspronkelijk zijn begroot door de gemeente Lelystad. Deze zijn later gecorrigeerd, omdat er meer duidelijkheid kwam over de interpretatie van de gehanteerde formule¹⁰. De volgende zaken zijn hierbij opvallend:

- Er zijn grote verschillen tussen de begrote en werkelijke EMU saldi.
- Er zijn grote verschillen tussen de begrote en later gecorrigeerde begrote EMU saldi.
- Tot nu toe liggen de begrote en werkelijke EMU saldi beneden de referentiewaarde¹¹ van het EMU saldo zoals dat voor Lelystad geldt.
- Het verloop van de referentiewaarden is heel grillig (2013: -13.029 / 2014: -9.113). Zie voor het verloop ook de onderstaande tabel. Echter, referentiewaarden kunnen heel lastig voor meerdere jaren vooruit worden ingeschat. Dat maakt het sturen op EMU saldi voor meerdere jaren lastig. Een gemeente kan namelijk niet weten, waar zij volgend jaar staat. Anderzijds: voor iedere gemeente geldt in principe een referentiewaarde om het EMU saldo mee te vergelijken. Als de gemeenteraad toezicht wil houden hoe er vanuit de wet HOF naar de financiële positie van de gemeente Lelystad wordt gekeken, zal het werkelijke EMU saldo ten opzichte van de referentiewaarde bekend moeten zijn.
- Uit dit onderzoek is niet naar voren gekomen, dat de gemeenteraad via de reguliere P&C cyclus op de hoogte wordt gehouden over EMU saldi ten opzichte van de referentiewaarde.

(Bedragen in € 1.000)	2012	2013	2014
Berekend/begroot EMU saldo	-3.002	-7.239	-5.349
Werkelijk EMU saldo o.b.v. IV3	-11.229		nvt
Referentiewaarde o.b.v. begrotingstotaal	-13.261	-13.029	-9.113

⁹ Het ambtelijk apparaat geeft aan: 'Er is nog nooit een werkelijk EMU-saldo berekend er is ook geen individuele norm vastgesteld. Indirect echter, is er in de begroting 2014 - 2017 aandacht besteed aan de schuldpositie en rentelasten. Daarbij zijn wel voorstellen gedaan voor normstelling, dat sluit beter aan bij het sturen op baten en lasten (meerjarig) en niet alleen op de jaarlijkse liquiditeitssituatie. Daarnaast is het percentage voor de gemeenten van het maximale nationale begrotingstekort (3%) nog in beweging. onderhandelingen vinden nu plaats. Status nu is 0,32% (was 0,38%).'

¹⁰ Voor meer details verwijzen wij naar de tabellen in de bijlagen.

¹¹ De referentiewaarde van het EMU-saldo voor Lelystad wordt bekend gemaakt via de september circulaire over het gemeentefonds. In die september circulaire wordt op basis van het begrotingstotaal van de gemeente over dat jaar een referentiewaarde voor het komende jaar berekend.

<i>(Bedragen in € 1.000)</i>	2013	2014	2015
Gecorrigeerde EMU saldi (verwachting voorgaand jaar)	15.261	5.331	3.941
EMU saldi volgens de begroting 2014-2017	-7.239	-5.349	6.140

De gemeenteraad van Lelystad ontving tot nu toe geen informatie van het college over de schuld van de gemeente die meetelt voor de EMU-schuld(quote) van Nederland als lidstaat van de EU. Decentrale overheden hebben ook geen referentiewaarde opgelegd gekregen voor de EMU-schuldenquote. Door de koepelorganisaties van decentrale overheden wordt een maximale referentiewaarde gehanteerd van 130%¹². Met andere woorden: de gemeente Lelystad zou een maximale EMU-schuldenquote mogen hebben van 130% van haar inkomsten.

De raad van de gemeente Lelystad heeft een (netto)schuldenquote vastgesteld van maximaal 100% als norm. Deze norm staat in de begroting 2014 van de gemeente Lelystad. Uit die begroting blijkt ook dat de schuldenquote van Lelystad de afgelopen jaren sterk is gestegen van 24% in 2009 naar 69% in 2012. De schuldenquote van Lelystad blijft nog wel onder de onlangs vastgestelde norm. De schuldenquote voor 2013 is bij het afronden van dit onderzoek nog niet bekend.

Voor zowel het EMU-saldo als de schuldenquote van de afgelopen jaren geldt dat de gemeentelijke norm nog niet is overschreden. Uit dit onderzoek blijkt echter niet dat Lelystad bewust heeft gestuurd op het behalen van een bepaalde waarde van het EMU-saldo of de schuldenquote. Dat komt overeen met het landelijke beeld, waarbij de gezamenlijke EMU-schuldenquote van de decentrale overheden zich onder de referentiewaarde beweegt (ultimo 2012 circa 56%)¹³.

Lelystad vooralsnog niet in de problemen.

Uit de vergelijking met de norm van de begrote en gerealiseerde EMU saldi, blijkt niet duidelijk of de gemeente Lelystad problemen moet verwachten met het naleven van de normen (saldo- en schuldpositie). Het Rijk legt vooralsnog geen sancties op. Echter, de fluctuaties tussen begroting en werkelijkheid zijn zo groot, dat Lelystad mogelijk in de gevarenzone komt. De micronorm voor Lelystad is voor het jaar 2014 op negatief € 9,1 miljoen gesteld. Over 2012 heeft de gemeente Lelystad een EMU saldo van negatief € 11,2 miljoen gehaald. Dit betekent volgens ons dat de gemeente Lelystad - afhankelijk van de investeringen van de gemeente uit het verleden (2012) - dit bedrag al heeft gehaald. De gemeente Lelystad doet er daarom verstandig aan de ontwikkeling van het werkelijke EMU-saldo en de schuldenquote periodiek te berekenen. Dit kan bijvoorbeeld per kwartaal. Het is

¹² Aangezien het aandeel in het BBP van de overheidsinkomsten ongeveer 45% bedraagt, wordt door de koepelorganisaties van de decentrale overheden voor het vaststellen van een referentiewaarde de volgende formule aangehouden: EU-norm voor de schuldenquote van 60% gedeeld door het aandeel overheidsinkomsten in het bbp van 45% = ca 130%. De VNG hanteert voor het zicht op de houdbaarheid van de schuld een ander begrip dan de EMU-schuldenquote. Dit wordt omschreven als de netto-schuldenquote. 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, kan er sprake zijn van grotere tekorten dan de EMU-saldi referentiewaarden aangeven. Dat hoeft volgens de VNG niet erg te zijn en is soms ook onvermijdelijk mits er maar een goed zicht is op de ontwikkeling op langere termijn van de netto-schuldenquote. Deze geeft namelijk aan in hoeverre een begroting afhankelijk is/wordt van kapitaallasten en gevoelig is voor renteontwikkeling.

¹³ 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. Echter, het is niet waarschijnlijk dat het Rijk zal toestaan dat de decentrale overheden in de toekomst hun ruimte binnen de EMU-schuldenquote van 130% volledig opgebruiken.

ook verstandig om de toekomstige ontwikkelingen in te schatten, zodat tijdig kan worden bepaald of Lelystad in de gevarezone dreigt te komen. Overigens heeft Lelystad voor 2014 een EMU tekort begroot, dat miljoenen lager is (circa € 5,5 miljoen negatief).

Kortom: de fluctuaties in de berekende EMU saldi over de jaren heen zijn groot. Wanneer de gemeente Lelystad ver van de referentiewaarde verwijderd is, kan dat reden zijn om de ontwikkeling hiervan te volgen. Naar het zich laat aanzien, kan zo'n situatie zich vrij snel voordoen. Het is daarbij de vraag of de raad ook geïnteresseerd is in de ontwikkeling van de EMU saldi, als de kans op financiële consequenties of boetes gering is.

Via de IV3 informatie moet de gemeente Lelystad toch al over het EMU-saldo rapporteren. Het volgen en prognosticeren behoeft dan alleen nog wat rekenwerk. De te hanteren formule voor het berekenen van EMU saldo en schuldenquote is de ambtelijke organisatie naar verwachting bekend. Bovendien is deze berekening al eerder gemaakt. Een andere inrichting van de gemeentelijke administratie zou hiervoor niet nodig hoeven zijn.

De afgesproken micro-tekortnorm daalt van -0,5% van het BBP naar -0,3% van het BBP in 2017. Deze daling zal ook voor de individuele norm van Lelystad (micronorm) gevolgen hebben. Gevolg voor de gemeente Lelystad kan zijn dat zij moet sturen op beperking van de uitgaven of de vergroting van de inkomsten¹⁴. Die sturing blijft daarna nodig zolang de micronorm voor de gemeente Lelystad niet gehaald wordt. Uit dit onderzoek blijkt, dat de gemeente Lelystad eind 2012 wel voldeed aan die micronorm.

De raad heeft een aantal sturingsmogelijkheden om de beoogde houdbare financiële positie te bereiken. De raad kan sturen op het EMU-saldo en de schuldenquote o.a. door:

- Het verhogen van de inkomsten: dit heeft een gunstig effect op de ontwikkeling van de schuldenquote.
- Het verlagen van de kosten: daarmee kan geld worden overgehouden voor investeringen in de toekomst en kunnen schommelingen hierin worden opgevangen.
- Verkoop van vaste activa: boekwinsten op deze activa worden daarmee te gelde gemaakt; opbrengsten uit deze verkoop kunnen worden gebruikt voor aflossing van schulden en/of financiering van investeringen.
- 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. Hierbij wordt opgemerkt dat off-balance financiering niet per definitie duurder is dan on-balance financiering.
- Instellen van een meerjarig investeringsplafond.
- Op afstand plaatsen van organisatieonderdelen en samenwerking met de markt zoeken.

Uit deze voorbeelden van sturingsmogelijkheden kan het beeld ontstaan dat een verlaging van het ambitieniveau van een gemeente gunstig is voor het EMU saldo en de schuldenquote. Met andere woorden: hoe minder een gemeente doet, hoe beter. Strikt vanuit de wet HOF gezien, is het inderdaad zo dat verlaging van uitstroom van geld gunstig uitwerkt. Maar dat is natuurlijk niet het hoofddoel van een gemeente.

Bijvoorbeeld: als het begrotingstekort van de gemeente te groot is en vanuit wet HOF bezien een liquiditeitsinjectie nodig is, kan het een bewuste keuze zijn om wel voor off balance financiering of verkoop deelnemingen te kiezen. De vraag die de gemeente zich daarom moet stellen is of – en in welke mate – zij de wet HOF wil naleven bij het plannen van haar investeringen en bestedingen.

¹⁴ Voor de ambitie is aangesloten bij de CPB-raming ten tijde van het Regeerakkoord, die laat zien waarop het saldo van de medeoverheden volgens de modellen van het CPB zou uitkomen door uitvoering van het Regeerakkoord. Bij de norm is daar bovenop een marge ingebouwd. Als de ambitie dus onverhoopt niet gerealiseerd wordt, hoeven de decentrale overheden niet direct maatregelen te nemen. (Bron: Ministerie van BZK, Gemeentefonds, Meicirculaire 2013, 31 mei 2013).

De voorgaande opsomming is niet limitatief. Het zijn voorbeelden van manieren om de ingaande kasstroom te vergroten of de uitgaande geldstroom te beperken. Zo kan de gemeente de EMU indicatoren beïnvloeden. Het is de bedoeling om hiermee de dialoog tussen raad en college op gang te krijgen.

Informatievoorziening Lelystadse raad over de Wet HOF

De ambtelijke organisatie is op de hoogte van de ontwikkelingen van de wet HOF. Echter, aan de structurele informatievoorziening voor de raad (begroting en verantwoording) is nog weinig invulling gegeven. De urgentie hiervoor wordt ook minder gevoeld, omdat het Rijk voorlopig toch nog niet zal werken met sancties. De raad – uitgezonderd een enkele fractie - dringt ook nog niet erg aan op meer informatie. Waarschijnlijk omdat de mogelijke beperking van de investeringskracht van de gemeente nog niet wordt gevoeld.

Ten opzichte van de grote gemeenten heeft Lelystad een achterstand in de ontwikkeling van de informatievoorziening over Wet Hof. Ten opzichte van gemeenten van vergelijkbare omvang is die achterstand niet waargenomen.

Het is van groot belang dat de gemeenteraad een goede informatiepositie heeft met betrekking tot het EMU-saldo en de schuldenquote. Daarbij gaat het allereerst om actuele informatie over de realisatie van EMU-saldo en schuldenquote. Met name de ontwikkeling daarvan op de langere termijn is relevant.. Om de ontwikkelingen te kunnen inschatten moet de ambtelijke organisatie inzicht hebben in:

- De huidige en toekomstige financieringsvraag. 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.
- 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.
- Zicht hebben en houden op de ontwikkeling en gevolgen van nationale en internationale regelgeving betreffende het EMU-saldo en de EMU-schuld.

4.2 Schatkistbankieren

De wet verplicht schatkistbankieren¹⁵ houdt in dat decentrale overheden - en de door hen opgerichte gemeenschappelijke regelingen - al hun overtollige liquide middelen (banktegoeden) en beleggingen moeten aanhouden bij het ministerie van Financiën. Zij mogen dat niet langer doen bij (commerciële) banken / private partijen. Hiervoor krijgen de gemeenten en provincies een relatief lage rentevergoeding. De middelen die een decentrale overheid in de schatkist aanhoudt, blijven beschikbaar voor de uitoefening van hun publieke taak. Er is deels sprake van terugwerkende kracht. Een ruime meerderheid van de Eerste Kamer stemde voor het verplichte schatkistbankieren. Ook deze wet vloeit voort uit een Europese verplichting.

Wanneer de overtollige middelen in beheer van het Rijk zijn, tellen deze mee in de berekening van de staatsschuld. Het financiële nadeel van schatkistbankieren zit hem dus met name in de lagere rentevergoeding voor decentrale overheden. Dit nadeel geldt in principe alleen voor decentrale overheden die overtollige liquide middelen hebben. Dat aantal is naar verwachting beperkt. De decentrale overheden hadden forse kritiek op het wetsvoorstel. Onder meer de IPO (Interprovinciaal Overleg) is van mening dat de wet een onnodige inperking is van de autonomie van de decentrale overheden. Daarnaast is een verwijt van de decentrale overheden dat de voordelen van het verplicht schatkistbankieren vooral bij het Rijk terecht komen en de nadelen bij de decentrale overheden.

De Minister van Financiën zegt daarover in zijn Memorie van Antwoord van 4 september 2013:

'Het wetsvoorstel verplicht schatkistbankieren zorgt voor een efficiënte bundeling van middelen binnen de collectieve sector, waardoor de EMU-schuld daalt en de risico's ten aanzien van de uitzettingen van decentrale overheden worden beperkt. De beschikkingsmacht over de middelen blijft bij de decentrale overheden en daarmee is er geen sprake van een beperking van slagkracht bij de decentrale overheden door het wetsvoorstel schatkistbankieren. (...) De verplichting tot het aanhouden van overtollige middelen in de schatkist heeft op zichzelf geen invloed op het EMU-saldo van decentrale overheden. De overtollige middelen die bij de schatkist worden aangehouden blijven te allen tijde beschikbaar voor investeringen uit hoofde van de publieke taak. Het maakt hierbij voor het EMU-saldo niet uit waar de overtollige middelen worden aangehouden.'

De rentepercentages die decentrale overheden vergoed krijgen over de middelen die zij in de schatkist aanhouden, zullen gelijk zijn aan de inleenrentes van de Staat. De rente is daarmee marktconform en weerspiegelt de marktprijs van het risico dat met deze belegging gepaard gaat. Een aantal decentrale overheden – met name die overheden die aanzienlijke overtollige middelen hebben, kan te maken krijgen met enige rentederving. De mogelijke rentederving zal zich na afloop van bestaande uitzettingen, gespreid over de tijd voordoen. Het is denkbaar dat eventuele rentederving verder beperkt wordt doordat decentrale overheden onderling middelen kunnen uitlenen. Daarnaast is duidelijk dat ook in de markt op dit moment rentes relatief laag zijn, terwijl decentrale overheden in het verleden met veel hogere rendementen op hun uitzettingen te maken hadden. Dit betekent dat wanneer decentrale overheden hun middelen nu opnieuw zouden moeten beleggen op de markt, de te behalen rendementen eveneens een stuk lager zullen zijn dan in het verleden.'

¹⁵ Zonder leenfaciliteit.

Wat is de stand van zaken in de gemeente Lelystad?

Alleen overheden met overtollige liquide middelen zullen nadelen kunnen ondervinden van het verplichte schatkistbankieren. De gemeente Lelystad heeft op dit moment geen overtollige liquide middelen (banktegoeden). Voor grote investeringen en grote uitgaven maakt Lelystad gebruik van externe financiering (leningen) of (eenmalige) verkoopopbrengsten.

Lelystad heeft inmiddels wel de (verplichte) bankrekeningen geopend bij het Rijk. Daarmee moet de gemeente Lelystad zo nodig haar overtollige liquide middelen afkomen. De organisatie van de gemeente Lelystad monitort dagelijks of het creditsaldo op de bankrekeningen onder het van toepassing zijnde drempelbedrag blijft. De Gemeente Lelystad is dus voorbereid op schatkistbankieren, voor het geval er ooit een overschot is aan liquide middelen.

Kortom: de gemeente Lelystad ondervindt vooralsnog geen nadeel van schatkistbankieren.

4.3 BTW-compensatiefonds

Als gemeenten en provincies diensten of goederen extern inkopen, betalen zij daarover BTW. In tegenstelling tot bedrijven kunnen zij die btw niet terugvorderen van de Belastingdienst. Extern ingekochte diensten zijn daarom al snel duurder dan intern uitgevoerde activiteiten. Sinds 2003 kunnen gemeenten en provincies met het BTW-compensatiefonds (BCF) toch de BTW, die ze hebben betaald over uitbesteed werk, terugvragen.

De afschaffing van het BTW-compensatiefonds met ingang van 2014 was voorheen onderdeel van het regeerakkoord. Het was toen bedoeld als bezuinigingsmaatregel. In februari 2013 zag het kabinet - onder druk van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en het Interprovinciaal Overleg - af van de afschaffing van het BTW-compensatiefonds. Daar kwam echter de invoering van de wet HOF en het schatkistbankieren tegenover te staan.

De handhaving van het BTW-compensatiefonds is ook niet zonder financiële gevolgen. In het algemeen heeft dat de volgende consequenties.

- De oorspronkelijke bezuinigingsdoelstelling van € 550 miljoen moet toch worden gehaald. Daarvoor legt het Rijk in de begroting van 2013 o.a. een structurele korting op het Gemeentefonds op. Deze is voor gemeenten naar schatting voor 88%, oftewel € 484 miljoen. De structurele korting op het Provinciefonds is naar schatting voor 12%, oftewel € 66 miljoen. Deze verdeling van 'de pijn' komt overeen met de verdeling van het BTW-compensatiefonds over gemeenten en provincies.
- Het Rijk stelt een maximum aan het bedrag dat gemeenten jaarlijks mogen compenseren. Dit plafond is voor het jaar 2014 vastgesteld op € 3,1 miljard. Een overschrijding van het plafond moet worden betaald uit het Gemeentefonds en Provinciefonds door middel van een incidentele korting. Andersom: als minder BTW wordt gecompenseerd dan het jaarlijks maximum, komt het verschil ten goede aan het Gemeentefonds en Provinciefonds. Zowel de hiervoor genoemde korting als de toevoeging aan het Gemeentefonds en het Provinciefonds worden naar rato verdeeld (88% gemeenten en 12% provincies).

Wanneer gemeenten en provincies nieuwe taken krijgen van het Rijk (bijvoorbeeld door de decentralisaties in het sociale domein), wordt het plafond van het BTW-compensatiefonds verhoogd. Bij het vervallen van taken verlaagt het Rijk het plafond.

Wat is de stand van zaken in de gemeente Lelystad?

De gevolgen van de korting op het gemeentefonds hebben effect op de (meerjaren)begroting van de gemeente Lelystad¹⁶. Er is gewoonweg minder budget te besteden. Daarvoor zal de gemeente Lelystad ruimte moeten zoeken binnen haar begroting. Inmiddels is de begroting 2014 opgesteld. Daarin zijn keuzes verwerkt die ertoe moeten leiden, dat binnen de beschikbare middelen kan worden gewerkt. De begroting 2014 van Lelystad is in evenwicht.

Op dit moment is niet bekend of het gemaximeerde BTW-compensatiebedrag (€ 3,1 miljard) waarschijnlijk zal worden over- of onderschreden. De positieve of negatieve effecten zullen daarom in latere jaren in de begroting verwerkt moeten worden.

Kortom: de gemeente Lelystad heeft zich op de gevolgen van de korting voorbereid door deze te verwerken in de (meer jaren) begroting.

¹⁶ Bij het besluit om het BTW-compensatiefonds niet af te schaffen is de taakstellende korting op het gemeentefonds van € 310 miljoen met ingang van 2015 gehandhaafd.

5. Conclusies.

5.1 Algemene indruk

De recente ontwikkelingen van het Nederlandse begrotingstekort zouden ertoe kunnen leiden, dat de dreiging die uitgaat van de wet HOF afneemt. Het is hierbij de vraag hoe de omvang van het landelijke begrotingstekort zich zal ontwikkelen¹⁷. Bij een daling van het landelijke begrotingstekort, kunnen de consequenties van de wet HOF voor lokale overheden meevallen. Met andere woorden: de wet HOF blijft wel bestaan, maar de kans op boetes is afgenomen. Het Rijk kan de in de wet HOF opgenomen sancties door een korting op het gemeentefonds opleggen aan lokale overheden. Die sancties zouden dus alle (lokale) overheden raken. Daarbij verwacht het Rijk kennelijk dat van de referentiewaarde voor afzonderlijke gemeenten een morele aansporing uitgaat, om niet het collectief van alle gemeenten in de problemen te brengen.

Dat de dreiging van boetes lijkt te zijn afgenomen laat onverlet, dat de gemeente Lelystad kan – en misschien wel moet – blijven streven naar houdbare gemeentefinanciën. Hiervoor is alleen sturen op baten en lasten niet genoeg. Ook de geldstromen en de hoogte van de schulden van de gemeente zijn van belang. De criteria uit de wet HOF – het EMU saldo en de schuldenquote – zijn middelen om op houdbare gemeentefinanciën te sturen¹⁸. Het is de vraag in hoeverre de gemeente Lelystad in zijn financiële beleid rekening wil houden met de eventuele beperkingen, die de naleving van de wet HOF met zich mee zou kunnen brengen.

Het sturen op houdbare gemeentefinanciën kan - ondanks het mogelijk afnemende risico op boetes - toch verstandig zijn. Gezien de ambities van het Rijk zal ook de gemeente Lelystad waarschijnlijk toch moeten streven naar een afnemend EMU-saldotekort. Dat de gemeente Lelystad zich wat betreft schuldenquotes vooralsnog binnen de norm bevindt, doet daaraan niets af. Het Rijk stuurt immers op macronormen. De gemeente Lelystad kan daarom toch ook weer snel in een situatie geraken, waarin de wet HOF wel een beperking vormt voor de investeringsruimte. Deze ruimte wordt sterk beïnvloed door kasstromen (ook van het Rijk). Kasstromen zijn meer te vergelijken met dagkoersen, dan de traditionele manier van werken is in het investerings- en financieringsbeleid.

Eenzijds zal de gemeenteraad er dan desgewenst voor moeten zorgen dat de gemeente een plan heeft om aan de EMU-normen te voldoen (kader stellende rol). Anderzijds zal hij dan zelf bij investeringsbeslissingen steeds aan dat EMU-kader moeten toetsen. Uiteindelijk doel van deze sturing is het zorgen voor houdbare gemeente financiën. Om de effecten van de sturing te kunnen meten, is inzicht in de gemeentelijke geldstromen / financieringsstromen van belang. De financieringsstromen bepalen de wijzigingen in de netto schuld. De ontwikkeling van de netto schuld zegt vervolgens iets over de houdbaarheid van de gemeentefinanciën. Het college zal de raad hierbij moeten faciliteren met de juiste en actuele informatie.

De rekenkamer Lelystad wil daarom met dit rapport een bijdrage leveren aan een (raads)discussie over het financiële beleid van de gemeente Lelystad, en dan specifiek de kaderstelling voor het investerings- en financieringsbeleid.

¹⁷ De Europese Commissie verwacht dat het tekort in 2014 afneemt tot 2,8% van het BBP. In 2015 verwachting de Commissie dat het tekort op 1,8% kan uitkomen. Oorspronkelijk waren de verwachtingen minder positief: een tekort van respectievelijk 3,2% in 2014 en 2,9% in 2015.

¹⁸ Er zijn ook andere middelen beschikbaar: zie hiervoor bijvoorbeeld de handreiking houdbare gemeentefinanciën en het rekenmodel met de houdbaarheidstest gemeentefinanciën van de VNG.

5.2 Hoofdconclusie

De rekenkamer Lelystad concludeert dat:

De gemeente Lelystad de referentiewaarde voor het EMU-saldotekort niet overschrijdt en de door de raad vastgestelde norm voor de schuldenquote onderschrijdt (schatting 2012). Niettemin is niet uit te sluiten dat Lelystad in de gevarenzone komt. Uit dit onderzoek blijkt niet dat Lelystad bewust heeft gestuurd op het behalen van een bepaalde waarde van het EMU-saldo of de schuldenquote. Dit is mogelijk aan de aandacht van de raad ontsnapt.

5.3 Subconclusies

De volgende subconclusies onderbouwen de hoofdconclusie:

1. De gemeenteraad heeft tot heden onvoldoende (meerjarig) inzicht gekregen in:
 - de begrote en gerealiseerde EMU-saldi en de referentiewaarde;
 - de schuldenquotes van de gemeente Lelystad (begroot en gerealiseerd).
2. De informatie die de gemeenteraad tot op heden kreeg over het begrote EMU-saldo is al jaren onvolledig.
3. De gemeente Lelystad heeft onlangs een referentiewaarde vastgesteld voor de schuldenquote.
4. De gemeenten Amsterdam, Den Haag en Rotterdam zijn verder in het onderzoeken van de mogelijkheden van de raad om te sturen op referentiewaarden voor het EMU-saldo en de schuldpositie. Gemeenten als Veghel en Rijswijk bevinden zich in een min of meer gelijke positie als de gemeente Lelystad.

6. Aanbevelingen.

In aansluiting op de conclusies beveelt de rekenkamer de raad aan te besluiten tot het navolgende:

Aanbeveling 1

Het college op te dragen ieder geval in de begroting en de jaarrekening aan de raad te rapporteren over het EMU-saldo en de schuldenquote en daarbij de juistheid van deze informatie te waarborgen.

Aanbeveling 2

Het college op te dragen deze informatie af te zetten tegen de referentiewaarden, met daarbij een analyse van de belangrijkste oorzaken van de ontwikkeling van de mutaties.

Toelichting: voor het EMU-saldo (macronorm) is door de Minister van Financiën en de koepels een doorvertaling gemaakt naar decentrale overheden in de vorm van een referentiewaarde: Voor gemeenten geldt 0,38 EMU-saldotekort in 2013 (%BBP) en 0,32 (%BBP) voor 2014. Het ministerie van Binnenlandse Zaken heeft per gemeente de referentiewaarde van het EMU-saldo berekend.

Voor EMU-schuld is er geen eenduidige referentiewaarde voor decentrale overheden. De gemeenteraad van Lelystad heeft onlangs wel een maximale norm van 100% voor de netto schuldenquote¹⁹ vastgesteld.

Aanbeveling 3

Het college op te dragen een meerjarige realistische investeringsplanning op te stellen en mede op basis daarvan balansprognoses en kasstroomoverzichten op te stellen, en hierover te rapporteren aan de raad.

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 het gemeentebestuur beter sturen en kan de raad beter controleren of adequaat stuurt op de referentiewaarden.

¹⁹ In de praktijk worden er verschillende berekeningen en definities van schuldenquoten gebruikt. De VNG heeft bijvoorbeeld in 2012 besloten in tegenstelling tot voorgaande jaren de post voorzieningen niet mee te nemen in het netto schuld begrip.

Aanbeveling 4

Het college op te dragen de sturing op de houdbaarheid van de eigen schuldpositie vorm te geven, door in kaart te brengen welke sturingsmogelijkheden de gemeente Lelystad ter beschikking heeft en op basis daarvan voorstellen te doen aan de gemeenteraad.

Toelichting: nu de norm van 100% voor de netto schuldenquote door de gemeenteraad is vastgesteld, moet het college zich periodiek verantwoorden over de werkelijke schuldenquotes en bij afwijkingen aan te geven welke mogelijkheden er zijn om de norm te halen. Daarnaast zal het college de verwachte ontwikkeling van de schuldenquote in beeld brengen.

Aanbeveling 5

Het college op te dragen vinger aan de pols te houden op de ontwikkelingen in (Europese) regelgeving met betrekking tot EMU-saldo en EMU-schuld en daarover periodiek te rapporteren aan de raad via de reguliere P&C-cyclus.

Toelichting: een nieuwe verplichting voor de informatievoorziening, die bijvoorbeeld ook voor decentrale overheden geldt, is het maken van een overzicht van uitstaande garantieregelingen. Deze nieuwe verplichting komt voort uit de toenemende belangstelling van Europa voor de financiële risico's die gepaard gaan met garantiestelling.

7. Bestuurlijke reactie.



De rekenkamer van de gemeente Lelystad
Postbus 91
8200 AB LELYSTAD

uw brief van	uw kenmerk	 ons kenmerk 141030805	datum 11 JULI 2014
behandeld door R van Reijswoud	algemeen nummer 14 0320	bijlagen	dossinummer
onderwerp Bestuurlijke reactie rekenkameronderzoek Wet Hof c.a.			pr-nummer

Geachte leden van de rekenkamer,

Naar aanleiding van het conceptrapport van het rekenkameronderzoek naar de wet HOF, het BTW-compensatiefonds en schatkistbankieren bieden wij u hierbij onze bestuurlijke reactie op dit conceptrapport aan.

In het rapport wordt terecht geconstateerd dat zowel het schatkistbankieren als de veranderingen rond het BTW-compensatiefonds door de gemeente tijdig zijn opgepakt en dat de implementatie heeft geleid tot een adequate voorbereiding. In het rapport zijn over deze twee onderzoeksonderwerpen dan ook geen verdere conclusies en aanbevelingen opgenomen.

Feitelijk gaat het rapport dus vooral over de implementatie van de wet HOF. Deze wet is op 10 december 2013 door de Eerste Kamer goedgekeurd. In het rapport wordt geconstateerd dat de gemeente Lelystad voldoet aan de normen die in de wet aan onze financiële positie worden gesteld. De in paragraaf 5.3 opgenomen subconclusies impliceren echter dat de gemeenteraad niet voldoende over de in de wet HOF opgenomen waarden en saldi is geïnformeerd. Het ligt in de rede dat dit inderdaad voor alle P&C-documenten verschenen vóór het vaststellen van de wet HOF het geval is. Zowel de begroting 2014 – 2017 als de jaarstukken over 2013 bevatten wel de nodige informatie.

In de aanbevelingen worden diverse zaken benoemd, die periodiek of incidenteel dan wel als onderdeel van de P&C-cyclus ter informatie aan de raad moeten worden aangeboden. Het college is van mening dat de informatiebehoefte van de raad voorop moet staan. Wij stellen voor om de aanbevelingen niet 1:1 over te nemen, maar als basis voor een gesprek tussen college en de commissie van de rekening te gebruiken. In dit gesprek kan de eventuele fine-tuning en aanvulling op de in de huidige P&C-documenten opgenomen informatie worden besproken.

Hoogachtend,

het college van de gemeente Lelystad,

de secretaris,


Ir. N. Versteeg MCM

de burgemeester,


M. Horselenberg

Gemeente Lelystad
Stadhuisplein 2
Postbus 91
8200 AB Lelystad
14 0320
www.lelystad.nl

8. Nawoord rekenkamer.

De rekenkamer Lelystad dankt het college voor zijn bestuurlijke reactie. Het college geeft er blijk van het in principe eens te zijn met de aanbevelingen van de rekenkamer, maar wil deze in overleg met de commissie van de rekening zodanig uitwerken dat optimaal tegemoet wordt gekomen aan de informatiebehoefte van de raad. De rekenkamer is van mening dat dit op zich een prima werkwijze kan zijn, mits de uitkomsten van dit overleg worden vastgelegd in een raadsbesluit. De rekenkamer verwacht dat dit een optimale doorwerking van hetgeen is afgesproken zal waarborgen.

De Wet Houdbare Overheidsfinanciën verlangt van decentrale overheden een gelijkwaardige inspanning aan het houdbaar houden van financiën van alle Nederlandse overheden. De lokale overheden zullen onder andere daarom ook moeten letten op de houdbaarheid van hun gemeentefinanciën. Het college vraagt zich terecht af of het huidige P&C instrumentarium van de gemeente Lelystad hier optimaal voor is toegerust en wil hierover afstemmen met de commissie van de rekening. De rekenkamer is van mening, dat het P&C instrumentarium van de gemeente Lelystad vooral ook het sturen op en monitoren van houdbare gemeentefinanciën mogelijk zou moeten maken. Zoals u weet houden gemeenten hun financiën bij met het stelsel van baten en lasten. Daarin blijkt vooral of de rentes en aflossingen kunnen worden betaald. Echter, naast baten en lasten moet de gemeente ook letten op de geldstromen (cashflow) en de hoogte van de schuld. De houdbaarheid van de gemeentefinanciën hangt bovendien af van de financiële structuur van de gemeente en van macro-economische variabelen. Op de middellange en lange termijn is het belangrijk dat de gemeente jaarlijks genoeg geld over houdt om, naast de noodzakelijke uitgaven voor publieke voorzieningen, de schuldverplichtingen in de vorm van rente en aflossingen te betalen. Te hoge schulden kunnen de uitgaven aan noodzakelijke publieke voorzieningen drukken en kunnen de gemeente in financiële problemen brengen.

Er zijn verschillende manieren om te letten op houdbare gemeentefinanciën. De aanbevelingen van de rekenkamer Lelystad gaan in de richting van het volgen van EMU saldo en EMU schuld, zoals het Rijk die met de wet introduceert. De rekenkamer volgt hiermee – in navolging van enkele grotere Nederlandse gemeenten - het 'nieuwe systeem'. Dit is echter niet de enige mogelijkheid. De VNG heeft bijvoorbeeld bij haar 'handreiking houdbare gemeentefinanciën' een andere, meer uitgebreide rekenmethode ontwikkeld. Het volgen van deze methode zou ook goede resultaten kunnen geven. Er is wel een risico dat het Rijk in de toekomst haar methode verplicht stelt aan lokale overheden. Een keuze nu voor een daarvan afwijkende methode kan dan mogelijk leiden tot meer werk voor de organisatie, maar ook tot door de jaren heen onvergelijkbare cijfers in de verantwoording van het college aan u als raad.

De rekenkamer Lelystad is ervan overtuigd dat de commissie van de rekening en het college u een goed voorstel zullen voorleggen. De rekenkamer neemt zich voor over enkele jaren na te gaan tot welke effecten uw raadsbesluit over houdbare gemeentefinanciën in de gemeente Lelystad heeft geleid.

De rekenkamer Lelystad dankt iedereen die heeft meegewerkt aan en heeft meegedacht met dit rekenkameronderzoek naar de wet HOF, schatkistbankieren en BTW compensatiefonds. Uiteraard is de rekenkamer Lelystad altijd bereid tot toelichting van dit rapport.

De rekenkamer Lelystad,

Robert Douma
Voorzitter

Bijlagen.

Bijlage 1: Verklarende woordenlijst.

BBV	Besluit begroting en verantwoording
BCF	BTW Compensatie Fonds
BTW	Belasting Toegevoegde Waarde
BZK	Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
CPB	Centraal Planbureau
EMU	Europees Monetaire Unie
IPO	Interprovinciaal Overleg
VNG	Vereniging Nederlandse Gemeenten

Bijlage 2: Beantwoording onderzoeksvragen.

De antwoorden op de deelvragen van de drie onderwerpen worden separaat beschreven in de volgende volgorde:

- 2.1: Wet HOF;
- 2.2: Schatkistbankieren;
- 2.3: BTW-compensatiefonds.

Wet HOF

1. Wat houden de plannen met betrekking tot de wet HOF in, wat is de historie, wat zijn de gevolgen voor gemeenten in het algemeen?

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.

Begrotingstekort en overheidsschuld; de 3% norm

De Wet HOF is nog niet aangenomen door de Tweede en Eerste Kamer der Staten Generaal, maar de kans is groot dat dit snel gebeurt.²⁰

De wet ziet op de beheersing van met name twee belangrijke indicatoren: het begrotingstekort (EMU-saldo) en de overheidsschuld (EMU-schuld). 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 overheid. 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 daarom bijdragen aan houdbare overheidsfinanciën en een flexibele overheidsbegroting 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 met de wet HOF de gemeente een gelijkwaardige inspanning te leveren om de naleving van de normen te bewerkstelligen.

Volgens het verdrag van Maastricht kan een land de euro invoeren als het voldoet aan een viertal financieel-economische criteria. Een 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."

In 1997 keurden de landen van de eurozone van het Stabiliteits- en Groei Pact (SGP) goed. 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

²⁰ Op dinsdag 23 april 2013 heeft de Tweede Kamer over de Wet HOF gestemd, daar is besloten tot aanneming van het wetsvoorstel. De Eerste Kamer heeft het wetsvoorstel nu in schriftelijke voorbereiding. De Eerste Kamercommissie voor Financiën heeft op 25 juni 2013 voorlopig verslag uitgebracht. Vervolgens heeft de Minister van Financiën naar aanleiding hiervan een Memorie van Antwoord d.d. 4 september 2013 uitgebracht, met een nader voorlopig verslag van de Eerste Kamercommissie voor Financiën d.d. 20 september 2013.

(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:

1. 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 bestuur regels worden gesteld ter beheersing van het EMU-saldo van de openbare lichamen (artikel 7, lid 1);
2. 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).

De kredietcrises en de gevolgen daarvan voor de stabiliteit van de (euro-)landen binnen de Europese Unie heeft in 2011 geleid 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. Hierop werd door het toenmalige kabinet (Rutte I) besloten een nieuwe wet te ontwerpen (de wet Houdbare Overheidsfinanciën; wet HOF).

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:

1. het feitelijke EMU-saldotekort, dat niet hoger mag zijn dan 3% van het bruto binnenlands product (bbp);
2. de feitelijke EMU-schuld, die niet hoger mag zijn dan 60% van het bbp (EMU-schuldenquote);
3. de middellange termijn doelstelling voor de overheidsfinanciën (MTO) voor het structureel EMU-saldo; voor Nederland: tussen -0,5% en +0,5% van het bbp.²¹

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

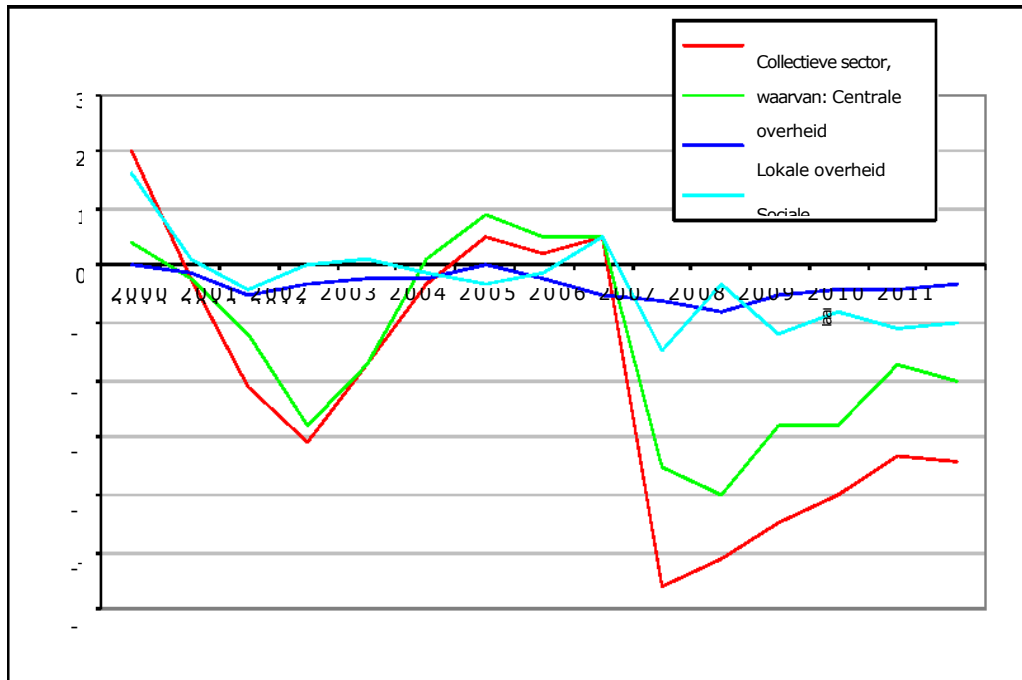
Het EMU-saldo is het verschil van inkomsten en uitgaven van de gehele collectieve sector (Rijk, sociale fondsen en decentrale overheden). Uitgangspunt daarbij is dat inkomsten en uitgaven worden geboekt in het jaar dat economische waarde wordt gecreëerd of wanneer een recht dan wel een verplichting ontstaat (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 schuldenquote (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 schuldenquote) van 5% (groei bbp) leidt tot een jaarlijks toegestaan overheidstekort van 3% van het bbp. Immers, bij dit maximale overheidstekort

²¹ Om daar te komen moet het saldo met 0,5% per jaar worden teruggedrongen.

blijft de schuldenquote gelijk en is er dus sprake van een houdbare schuld.²² Wij hebben geen onderbouwing aangetroffen waarom de schuldenquote van 60% wordt gehanteerd.

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. Uit 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 1 en 2).

Figuur 1 Ontwikkeling EMU-saldo collectieve sector (% bbp) (met in tabel 2 de bijbehorende cijfers)

Tabel 1 (behoorend bij figuur 1)

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

²² De theoretische basis vormt het werk van de Russisch-Amerikaanse econoom E.D. Domar (artikel: 'The Burden of Debt', 1944), die stelde dat de schuldenquote niet ontspoort als het begrotingstekort constant is in verhouding tot het bbp.

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

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*.

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

Betekenis van de wet HOF voor de lokale overheden; mogelijke sanctie

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 hiervoor). 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 de gezamenlijke 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). 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.

De aan de decentrale overheden toekomende tekortnorm (0,5% EMU-saldotekort) is volgens de koepelorganisaties (VNG, IPO en UvW) te laag, waardoor decentrale overheden niet de noodzakelijke, mede door het Rijk opgelegde, investeringen kunnen doen. Binnen de decentrale overheden (gemeenten, provincies, waterschappen), is het aandeel van gemeenten 0,38% van de 0,5%. Op basis daarvan zou vervolgens een norm voor elke gemeente kunnen worden berekend namelijk 0,38% EMU-saldotekort x het aandeel van de individuele gemeente ten opzichte van het totaal van gemeenten.²³

De mogelijkheid van een sanctie bestond overigens ook al in de Wet Fido. Daartegen zijn volgens de Minister nooit bezwaren aangetekend. De Minister heeft toegezegd dat in deze kabinetsperiode geen sancties aan de decentrale overheden worden opgelegd.

²³ Naar aanleiding van het financieel akkoord is aan de koepels de mogelijkheid gegeven om gezamenlijk tot een nieuwe verdeling te komen van de macronorm. De gesprekken hierover lopen nog (bron: Ministerie van BZK, Gemeentefonds, Septembercirculaire 2013, d.d. 17 september 2013)

Monitoring door het Rijk

Monitoring vindt plaats op basis van de EMU-norm die individuele gemeenten voor haar eigen organisatie kunnen berekenen. 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 schuldpositie (de begrote saldi en de informatie daarover aan de EU). 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.

Voor cijfers over de realisatie heeft het CBS een wettelijke rol als onafhankelijk informatieverschaffer aan bureau Eurostat. Daartoe maakt het CBS gebruik van de zogenaamde 'lv3-opgaven' van de decentrale overheden om de realisatie van EMU-saldo en EMU-schuld in kaart te brengen. Iedere gemeente verstrekt per kwartaal een lv3 opgave, waarin ook een EMU saldo voor de gemeente wordt berekend.

Elke gemeente (en dus ook de gemeente Lelystad) moet 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.

Voor de berekening van het EMU saldo geldt een specifieke formule die door het CBS wordt gehanteerd. Over de verschillende onderdelen van de formule en de toepassing van + en – tekens kan onduidelijkheid bestaan en het CBS is met diverse gemeenten in overleg gegaan over de interpretatie die moet worden gehanteerd. Dat heeft er toe geleid dat berekeningen die gemeenten in eerste instantie hadden uitgevoerd van het EMU-saldo, later soms moesten worden gecorrigeerd omdat er een onduidelijkheid was.²⁴ Dit gold ook voor de gemeente Lelystad (zie vraag 2).

2. Wat moet de gemeente Lelystad weten en welke middelen heeft ze om te kunnen sturen op dit dossier?

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. Het BBV bevat geen regels voor het rapporteren in de begroting en verantwoording over het gerealiseerde EMU-saldo of over de EMU-schuld. Tot en met de Verantwoording over 2012 is ook geen informatie opgenomen over de realisatie van het EMU-saldo.²⁵ Kortom, de gemeenteraad van Lelystad krijgt alleen inzicht in het begrote en

²⁴ 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 te bedragen (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 miljoen negatief was (een verschil van € 229 miljoen).

²⁵ De gemeente geeft aan: "Er is nog nooit een werkelijk EMU saldo berekend er is ook geen individuele norm vastgesteld. Indirect echter, is er in de begroting 2014 - 2017 aandacht besteed aan de schuldpositie en rentelasten. Daarbij zijn wel voorstellen voor gedaan voor normstelling, dat sluit beter aan bij het sturen op

niet in het gerealiseerde EMU-saldo. Daarnaast ontvangt de gemeenteraad van Lelystad geen informatie van het college over de schuld van de gemeente die meetelt voor de EMU-schuld(quote) van lidstaat Nederland.

EMU-saldo (begroting)

In bijgaande tabellen (3 en 4) staan de EMU-saldi zoals die oorspronkelijk zijn begroot door de gemeente Lelystad en later zijn gecorrigeerd op basis van de nadere interpretatie / duidelijkheid over de gehanteerde formule.

Tabel 3 EMU-saldi uit programma begroting 2013 Lelystad

EMU saldo		2012	2013	2014	
+	1.	Exploitatiesaldo vóór toevoeging aan c.q. onttrekking uit reserves (zie BBV, artikel 17c)	1.489	-1.354	-2.732
+	2.	Afschrijvingen ten laste van de exploitatie	6.698	6.955	7.107
+	3.	Bruto dotaties aan de post voorzieningen ten laste van de exploitatie	13.928	15.192	15.055
-	4.	Uitgaven aan investeringen in (im)materiële vaste activa die op de balans worden geactiveerd	-15.212	-4.663	-16.560
+	5.	De in mindering op onder 4 bedoelde investeringen gebrachte ontvangen bijdragen van het Rijk, de provincies, de Europese Unie en overigen	815	300	960
+	6a.	Verkoopopbrengsten uit desinvesteringen in im(materiële vaste activa (tegen verkoopprijs)			
-	6b.	Boekwinst op desinvesteringen in (im)materiële vaste activa			
-	7.	Uitgaven aan aankoop van grond en de uitgaven aan bouw-, woonrijp maken e.d.	-19.332	-5.202	-5.202
+	8a.	Verkoopopbrengsten van grond (tegen verkoopprijs)	29.808	12.235	12.235
-	8b.	Boekwinst op grondverkoop	5.414	131	1.018
-	9.	Betalingen ten laste van de voorzieningen	-12.804	-9.892	-9.978
-	10.	Betalingen die niet via de exploitatie lopen, maar rechtstreeks ten laste van de reserves worden gebracht en die nog niet vallen onder één van de andere genoemde posten			
-	11b.	Boekwinst bij verkoop van deelnemingen en aandelen			
Berekend EMU saldo			10.804	13.701	1.903

Tabel 4 Gecorrigeerde EMU-saldi voor de begroting

baten en lasten (meerjarig) en niet alleen op de jaarlijkse liquiditeitssituatie. Daarnaast is het percentage voor de gemeenten van het maximale nationale begrotingstekort (3%) nog in beweging. onderhandelingen vinden nu plaats. Status nu is 0,32% (was 0,38%)."

Tabel: EMU saldo

Bedragen x € 1.000

EMU saldo			2012	2013	2014	2015	2016	2017
+	1.	Exploitatiesaldo vóór toevoeging aan c.q. onttrekking uit reserves (zie BBV, artikel 17c)	-1.489	1.354	2.732	699	522	522
+	2.	Afschrijvingen ten laste van de exploitatie	6.698	6.955	7.107	7.502	8.151	8.309
+	3.	Bruto dotaties aan de post voorzieningen ten laste van de exploitatie	13.928	15.192	15.055	15.315	15.564	15.564
-	4.	Uitgaven aan investeringen in (im)materiële vaste activa die op de balans worden geactiveerd	15.212	4.663	16.560	16.564	11.149	3
+	5.	De in mindering op onder 4 bedoelde investeringen gebrachte ontvangen bijdragen van het Rijk, de provincies, de Europese Unie en overigen	815	300	960	300		
+	6a.	Verkoopopbrengsten uit desinvesteringen in (im)materiële vaste activa (tegen verkoopprijs)						
-	6b.	Boekw inst op desinvesteringen in (im)materiële vaste activa						
-	7.	Uitgaven aan aankoop van grond en de uitgaven aan bouw -, woonrijp maken e.d.	19.332	5.202	5.202	5.202	5.202	5.202
+	8a.	Verkoopopbrengsten van grond (tegen verkoopprijs)	29.808	12.235	12.235	12.235	12.235	12.235
-	8b.	Boekw inst op grondverkoop	5.414	1.018	1.018	1.018	1.018	1.018
-	9.	Betalingen ten laste van de voorzieningen	12.804	9.892	9.978	9.326	9.109	9.109
-	10.	Betalingen die niet via de exploitatie lopen, maar rechtstreeks ten laste van de reserves worden gebracht en die nog niet vallen onder één van de andere genoemde posten						
-	11b.	Boekw inst bij verkoop van deelnemingen en aandelen						
Berekend EMU saldo			-3.002	15.259	5.331	3.941	9.995	21.299

EMU-schuldenquote

De gemeenteraad van Lelystad ontving tot nu toe geen informatie van het college over de schuld van de gemeente die meetelt voor de EMU-schuld(quote) van lidstaat Nederland.

Voor de EMU-schuldenquote bestaat voor de decentrale overheden geen aangegeven referentiewaarde zoals bij het EMU-saldotekort (EMU-schuldenquote wordt ook wel brutoschuldenquote genoemd). Aangezien het aandeel in het bbp van de overheidsinkomsten ongeveer 45% bedraagt, wordt door de koepelorganisaties van de decentrale overheden voor het vaststellen van een referentiewaarde de volgende formule aangehouden:

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

Met andere woorden: de decentrale overheden zouden een EMU-schuldenquote 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-schuldenquote. Dit wordt omschreven als de netto-schuldenquote. 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 Lelystad het geval was, kan er sprake zijn van grotere tekorten dan de EMU-saldi referentiewaarden aangeven. Dit blijkt in de afgelopen jaren niet het geval geweest te zijn. Dat hoeft volgens de VNG niet erg te zijn en is soms ook onvermijdelijk mits er maar een goed zicht is op de ontwikkeling op langere termijn van de netto-schuldenquote. Deze geeft namelijk aan in hoeverre een begroting afhankelijk is/wordt van kapitaallasten en gevoelig is voor renteontwikkeling.

De onderzoekers hebben op grond van de definitie aan de hand van de balansen over de periode 2005 tot en met 2011 de tendens van de EMU-schuldenquote onderzocht. Deze loopt op in de jaren 2007 tot en met 2012..

De schuldenquote van Lelystad ligt onder de referentiewaarde van 130% ligt, maar wel loopt wel op.

Ook het landelijk beeld geeft aan dat de gezamenlijke EMU-schuldenquote van de decentrale overheden zich onder deze referentiewaarde beweegt (ultimo 2012 circa 56%). Op dit moment is nog geen zicht op de balansposities ultimo 2013 van de gemeente Lelystad.

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. Daarbij hanteert zij nog geen norm voor de schuldenquote. Er moet gewerkt worden aan een begrotingsevenwicht op EMU-saldbasis en daarna nog aan het verlagen van de EMU-schuldenquote, 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-schuldenquote van 130% kunnen opsouperen.

3. Welke consequenties zal de gemeente Lelystad naar verwachting ondervinden van de maatregelen bij het huidige beleid?

Zoals hiervoor aangegeven zullen er nog geen sancties worden opgelegd. Uit de vergelijking van de begrote en gerealiseerde EMU saldi ten opzichte van de norm, blijkt niet dat de gemeente Lelystad problemen gaat krijgen met het naleven van de norm (saldo- en schuldpositie). De gemeente Lelystad doet er wel verstandig aan een beleid te ontwikkelen dat is gericht op een permanente bewaking van de gerealiseerde saldi alsmede de verwachte saldi ten opzicht van de norm.

Het huidig beleid van de Rijksoverheid is er op gericht dat alle decentrale overheden hun inspanning leveren voor het behalen van het EMU aandeel dat aan de gezamenlijke overheden is toegekend. Zoals eerder aangegeven is dat 0,5% EMU-saldotekort (de macronorm voor decentrale overheden). Er ligt echter een ambitie om de komende jaren naar een lagere macronorm te gaan voor decentrale overheden. De ambitie (zie tabel 8.8) is gebaseerd op prognoses van het CPB en is in bestuurlijk overleg verruimd tot een afgesproken tekortnorm voor deze kabinetsperiode.

Tabel 8.8	2013	2014	2015	2016	2017
Ambitie voor EMU-saldo medeoverheden gezamenlijk, in procenten bbp	-0,5	-0,3	-0,3	-0,2	-0,2
Afgesproken tekortnorm voor deze kabinetsperiode, cf Wet Hof, in procenten bbp	-0,5	-0,5	-0,5	(-0,4)	(-0,3)
CPB-raming EMU-saldo decentrale overheden	-0,4	-0,3	-0,3	-0,2	-0,2

Bron: Ministerie van BZK, Gemeentefonds, Meicirculaire 2013, 31 mei 2013

De afgesproken tekortnorm daalt dus in 2017 naar 0,3% BBP en zal dus ook voor de micronorm (individuele norm voor Lelystad) gevolgen hebben. In de ambitie ligt die lagere norm er al voor 2014. Op basis hiervan zal de consequentie voor de gemeente Lelystad zijn dat gestuurd moet worden op de beperking van de uitgaven of de vergroting van de

inkomsten.²⁶ Die sturing is noodzakelijk zolang de micronorm voor de gemeente Lelystad niet gehaald wordt. Zoals eerder aangegeven voldoet de gemeente Lelystad eind 2012 wel aan de micronorm.

De gemeente Lelystad heeft zoals eerder aangegeven tot nu toe alleen informatie over EMU-saldi verstrekt in de begrotingen en niet over gerealiseerde EMU-saldi gerapporteerd. Daarnaast ontvangt de gemeenteraad van Lelystad geen informatie van het college over de schuld van de gemeente die meetelt voor de EMU-schuld(quote) van lidstaat Nederland.

4. Welke voorbereidingen heeft de gemeente Lelystad getroffen om in te spelen op de wet HOF?

Om antwoord te krijgen op deze deelvraag zijn vijf personen²⁷ geïnterviewd op 11 en 12 september 2013 alsmede hebben wij een deskreview uitgevoerd op beschikbare rapportages van de gemeente Lelystad. Uit de interviews is naar voren gekomen dat vanuit de gemeente het onderwerp wet HOF informeel "op de agenda" staat. De betreffende ambtenaren alsmede de wethouder geven blijk van kennis inzake de inhoud van de wet HOF.

Uit onze interviews is tevens gebleken dat mogelijke effecten van de wet HOF voor de gemeente Lelystad (nog) niet nader schriftelijk zijn uitgewerkt. Uit de interviews blijkt dat er op hoofdlijnen inzicht is in toekomstige investeringen en welke invloed dit heeft op het EMU-saldo. Er is aangegeven dat mogelijke investeringen een negatief effect hebben op het EMU-saldo. De gemeente geeft aan alternatieve financieringen te onderzoeken, waardoor het in de komende jaren mogelijk is de investeringen door te laten gaan, waardoor het effect op het EMU-saldo beperkter is. Dit is ten tijde van ons interview is dit (nog) niet nader uitgewerkt door de gemeente Lelystad.

5. Hoe spelen andere (vergelijkbare) gemeenten in Nederland – getuige hun begrotings- en verantwoordingsdocumenten – in op de wet HOF ('best practices')?

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 (zie kadernota 2013 van 15 mei 2012). 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 schuldenquote is een verhoudingsgetal dat aangeeft hoe hoog de gemeentelijke schuld is ten opzichte van het inkomen. Een oplopende schuldenquote 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."

²⁶ Voor de ambitie is aangesloten bij de CPB-raming ten tijde van het Regeerakkoord, die laat zien waarop het saldo van de medeoverheden volgens de modellen van het CPB zou uitkomen door uitvoering van het Regeerakkoord. Bij de norm is daar bovenop een marge ingebouwd. Als de ambitie dus onverhoopt niet gerealiseerd wordt, hoeven de decentrale overheden niet direct maatregelen te nemen. (Bron: Ministerie van BZK, Gemeentefonds, Meicirculaire 2013, 31 mei 2013)

²⁷ De wethouder Financiën, de concerncontroller, de treasurer en twee raadsleden.

"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."

Gemeente Rotterdam

De gemeente Rotterdam geeft niet alleen in een bijlage het begrote EMU-saldo weer, zoals in de gemeente Lelystad, 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 de gemeente Rotterdam een motie aan die het college opriep 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 investeringenplafond;
- minder geld in voorzieningen aanhouden;
- minder actief grondbeleid;
- op afstand zetten van investeringen;
- samenwerking met de markt.

Veghel: sinds kort bij de begroting 2014 en recente treasury rapportages wordt EMU-saldo informatie toegevoegd. Dus min of meer dezelfde situatie als bij de gemeente Lelystad.

Rijswijk: sinds kort bij de begroting 2014 en recente treasury rapportages wordt EMU-saldo informatie toegevoegd. Dus min of meer dezelfde situatie als bij de gemeente Lelystad.

6. Is de gemeente Lelystad goed voorbereid op de wet HOF?

De gemeenteraad heeft tot op heden onvoldoende inzicht (meerjarig) in:

- de begrote en gerealiseerde EMU-saldi en de referentiewaarde;
- de schuldenquotes van de gemeente Lelystad (begroot en gerealiseerd).

De informatie die de gemeenteraad tot op heden kreeg over het begrote EMU-saldo is al jaren onvolledig.

De gemeente Lelystad heeft onlangs een referentiewaarde vastgesteld voor de schuldenquote. Er worden dan ook voorzichtig stappen gemaakt, echter de informatie (kwalitatief en kwantitatief) richting de gemeenteraad moet worden vergroot om in lijn met de wet te kunnen sturen.

7. Welke perspectieven bieden de ‘best practices’ uit vraag 5 voor toepassing in de Lelystadse context?

De gemeenten Amsterdam, Den Haag en Rotterdam zijn verder in het onderzoeken van de mogelijkheden van de raad om te sturen op referentiewaarden voor het EMU-saldo en de schuldpositie. Gemeenten als Veghel en Rijswijk bevinden zich in een min of meer gelijke positie als de gemeente Lelystad.

8. Welke informatie krijgt de Lelystadse gemeenteraad over dit dossier en is dit afdoende?

Zie hiervoor.

9. Welke sturingsmogelijkheden hebben gemeente en raad in dit dossier?

Het voorgaande geeft aan dat het belang groot is dat de gemeenteraad een goede informatiepositie heeft met betrekking tot het EMU-saldo en de EMU-schuld. 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 de gemeente Lelystad wil hanteren voor de ontwikkeling van de schuldpositie. 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 Lelystad 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.
- 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.
- Zicht hebben en houden op de ontwikkeling en gevolgen van nationale en internationale regelgeving betreffende het EMU-saldo en de EMU-schuld.

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

- Het verhogen van de inkomsten: dit heeft een gunstig effect op de ontwikkeling van de schuldenquote.
- 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.
- 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.

Wij benadrukken hier nog maar eens dat de bovenstaande opsommingen geenszins volledig zijn. Het is de bedoeling van de onderzoekers 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. Enerzijds zal de gemeenteraad ervoor moeten zorgen dat de gemeente een plan heeft om aan de EMU-normen te voldoen (kaderstellende rol), anderzijds zal hij zelf bij investeringsbeslissingen steeds aan dat EMU-kader moeten toetsen (controlerende rol).

Dat de gemeente Lelystad zich wat betreft schuldenquotes 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.

Schatkistbankieren

1. Wat houden de plannen met betrekking tot het schatkistbankieren in, wat is de historie, wat zijn de gevolgen voor gemeenten in het algemeen?

De Minister van Financiën geeft het volgende aan in zijn Memorie van Antwoord van 4 september 2013 gericht aan de Eerste Kamer:

“Het wetsvoorstel verplicht schatkistbankieren zorgt voor een efficiënte bundeling van middelen binnen de collectieve sector, waardoor de EMU-schuld daalt en de risico's ten aanzien van de uitzettingen van decentrale overheden worden beperkt. De beschikkingsmacht over de middelen blijft bij de decentrale overheden en daarmee is er geen sprake van een beperking van slagkracht bij de decentrale overheden door het wetsvoorstel schatkistbankieren. (...) De verplichting tot het aanhouden van overtollige middelen in de schatkist heeft op zichzelf geen invloed op het EMU-saldo van decentrale overheden. De overtollige middelen die bij de schatkist worden aangehouden blijven te allen tijde beschikbaar voor investeringen uit hoofde van de publieke taak. Het maakt hierbij voor het EMU-saldo niet uit waar de overtollige middelen worden aangehouden.

(...) De rentepercentages die decentrale overheden vergoed krijgen over de middelen die zij in de schatkist aanhouden, zullen gelijk zijn aan de inleenrentes van de Staat. De rente is daarmee marktconform en weerspiegelt de marktprijs van het risico dat met deze belegging gepaard gaat. Een aantal decentrale overheden – met name die overheden die aanzienlijke overtollige middelen hebben, (...) - kan te maken krijgen met enige rentederving. De mogelijke rentederving zal zich na afloop van bestaande uitzettingen, gespreid over de tijd voordoen. Het is denkbaar dat eventuele rentederving verder beperkt wordt doordat decentrale overheden onderling middelen kunnen uitlenen. Daarnaast is duidelijk dat ook in de markt op dit moment rentes relatief laag zijn, terwijl decentrale overheden in het verleden met veel hogere rendementen op hun uitzettingen te maken hadden. Dit betekent dat wanneer decentrale overheden hun middelen nu opnieuw zouden moeten beleggen op de markt, de te behalen rendementen eveneens een stuk lager zullen zijn dan in het verleden.”

2. Wat moet de gemeente Lelystad weten en welke middelen heeft ze om te kunnen sturen op dit dossier?

Schatkistbankieren speelt geen nadelige rol voor Lelystad omdat er geen sprake is van overtollige liquide middelen. Onze indruk is dat de gemeente Lelystad in voldoende mate is voorbereid op het schatkistbankieren. Naar onze mening heeft de gemeente Lelystad voldoende inzicht in geldstromen.

3. Welke consequenties zal de gemeente Lelystad naar verwachting ondervinden van de maatregelen bij het huidige beleid?

Geen, want de gemeente Lelystad heeft geen overtollige middelen (zit in een schuldpositie).

4. Welke voorbereidingen heeft de gemeente Lelystad getroffen om in te spelen op het schatkistbankieren?

Om antwoord te krijgen op deze deelvraag zijn vijf personen²⁸ geïnterviewd op 11 en 12 september 2013 alsmede hebben wij een deskreview uitgevoerd op beschikbare rapportages

²⁸ De wethouder Financiën, de concerncontroller, de treasurer en twee raadsleden.

van de gemeente Lelystad. Uit de gesprekken met het ambtelijke medewerkers is gebleken dat zij op basis van de liquiditeitsprognoses alsmede het financieringsbeleid in de komende jaren geen overschotten verwachten. Hierbij wordt rekening gehouden met de drempel die is vastgesteld op 0,75% van het jaarlijkse begrotingstotaal, met een minimum van EUR 0,25 miljoen en een maximum van EUR 2,5 miljoen.

Overeenkomstig de wetgeving dient de gemeente Lelystad vóór 1 oktober 2013 twee bankrekening aan te vragen bij Agentschap waarop overtollige middelen overgemaakt kunnen worden.

5. Hoe spelen andere (vergelijkbare) gemeenten in Nederland – getuige hun begrotings- en verantwoordingsdocumenten – in op het schatkistbankieren ('best practices')?

Vergelijkbaar (indien in een vergelijkbare schulpositie).

6. Is de gemeente Lelystad goed voorbereid op het schatkistbankieren?

Ja (beperkte impact).

7. Welke perspectieven bieden de 'best practices' uit vraag 5 voor toepassing in de Lelystadse context?

Geen (niet van toepassing).

Financierings- en liquiditeitspositie wordt meegenomen in de begroting (+ update bij de jaarstukken).

8. Welke sturingsmogelijkheden hebben gemeente en raad in dit dossier?

Tijdens de begrotings- en verantwoordingsdebatten.

BTW-compensatiefonds

1. Wat houden de plannen met betrekking tot de plannen met het BTW-compensatiefonds (BCF) in, wat is de historie, wat zijn de gevolgen voor gemeenten in het algemeen?

In 2013 was de afschaffing van het BCF met ingang van 2014 onderdeel van het regeerakkoord om aan de bezuinigingsdoelstelling te voldoen. In februari 2013 is bekend gemaakt dat het kabinet onder druk van de VNG en het IPO afziet van de afschaffing van het BCF. Daar kwam echter de invoering van de wet Hof en het schatkistbankieren tegenover te staan.

De handhaving van het BCF is niet zonder financiële gevolgen. In het algemeen heeft dat de volgende consequenties.

- Ondanks het handhaven van het BCF dient de bezuinigingsdoelstelling van € 550 mln per jaar toch te worden gerealiseerd. Dat zal gebeuren via een structurele korting op het Gemeentefonds (naar schatting voor 88%, zijnde € 484 mln) en het Provinciefonds (naar schatting voor 12%, zijnde € 66 mln), overeenkomstig de verdeling van het BCF over de gemeenten en provincies in de begroting van 2013.
- Het bedrag aan btw dat gecompenseerd kan worden, wordt jaarlijks gemaximeerd. Dit plafond is voor het jaar 2014 vastgesteld op € 3,1 mrd. Bij overschrijding van dit plafond vindt er aanvulling plaats ten laste van het Gemeentefonds en Provinciefonds. Op het Gemeentefonds en Provinciefonds vindt derhalve een korting plaats. Andersom, als minder btw wordt gecompenseerd dan het jaarlijks maximum, komt het verschil ten goede van het Gemeentefonds en Provinciefonds. Zowel de korting als de toevoeging aan het Gemeentefonds en het Provinciefonds wordt verdeeld overeenkomstig de mate waarin de individuele gemeenten en provincies btw hebben gecompenseerd (88% gemeenten en 12% provincies).

Bij nieuwe taken voor gemeenten en provincies (bijvoorbeeld gemeentelijke decentralisaties) wordt het plafond van het BCF verhoogd. Bij het vervallen van taken geldt het omgekeerde.

2. Wat moet de gemeente Lelystad weten en welke middelen heeft ze om te kunnen sturen op dit dossier?

Zie vraag 3.

3. Welke consequenties zal de gemeente Lelystad naar verwachting ondervinden van de maatregelen bij het huidige beleid?

Wat dit concreet voor de gemeente Lelystad gaat betekenen, is lastig vast te stellen. Dat is immers mede afhankelijk van alle overige compensatiegerechtigden als gevolg van het vastgestelde jaarlijks plafond van het BCF en de mate waarin de compensatiegerechtigden btw compenseren. Wel is een inschatting te maken op basis van "ervaringsgegevens" uit het voorgaande jaar. Dat neemt echter niet weg dat daarbij géén rekening kan worden gehouden met het al dan niet anticiperen van de compensatiegerechtigden door besparingsmogelijkheden te benutten. Daarmee zou de totale compensabele btw kunnen worden beïnvloed. Dit geldt natuurlijk ook voor de gemeente Lelystad.

De Minister van Financiën geeft het volgende aan in zijn Memorie van Antwoord van 4 september 2013 gericht aan de Eerste Kamer:

“Qua systematiek verandert er binnen het BCF niets, alle btw die nu declarabel is, is ook declarabel bij het geplafonneerde BCF. Als het plafond van het BCF wordt overschreden of onderschreden, treedt een verschil op met de oude situatie, in die zin dat het verschil tussen realisatie en plafond, zowel positief als negatief, wordt verrekend met het gemeentefonds/provinciefonds. Ook op dit punt verwacht het kabinet geen beperking van de slagkracht van gemeenten en provincies.

Ook is in het financieel akkoord afgesproken dat het effect van de voorgenomen decentralisaties op de declaraties in het BCF geen onderdeel is van de afspraak (maximering van het BCF). Naar aanleiding hiervan verkent momenteel een ambtelijke werkgroep hoe, als in de toekomst zich de situatie voordoet dat het afgesproken plafond voor het BCF knellend blijkt, kan worden bepaald of en in welke mate dit het gevolg is van btw uit hoofde van nieuwe samenwerkingsverbanden, voortvloeiend uit de decentralisaties. De uitkomsten van de werkgroep worden dit najaar in het bestuurlijk overleg financiële verhoudingen besproken.”

4. Welke voorbereidingen heeft de gemeente Lelystad getroffen om in te spelen op de plannen met het BTW-compensatiefonds?

Om antwoord te krijgen op deze deelvraag zijn vijf personen²⁹ geïnterviewd op 11 en 12 september 2013 alsmede hebben wij een deskreview uitgevoerd op beschikbare rapportages van de gemeente Lelystad.

Gezien de wijzigingen inzake de plannen rondom het BTW-Compensatiefonds, zal dit geen effect hebben op de bedrijfsvoering. Wel zal de gemeente Lelystad, net als iedere gemeente, een korting krijgen op de algemene uitkeringen. De gemeente is zich hier van bewust is gebleken uit de interviews. Deze kortingen worden door de gemeente meegenomen in de begroting 2014 - 2017.³⁰

5. Hoe spelen andere (vergelijkbare) gemeenten in Nederland – getuige hun begrotings- en verantwoordingsdocumenten – in op de plannen met het BTW-compensatiefonds ('best practices')?

Op vergelijkbare wijze.

6. Is de gemeente Lelystad goed voorbereid op de plannen met het BTW-compensatiefonds?

Ja (beperkte wijzigingen).

7. Welke perspectieven bieden de 'best practices' uit vraag 5 voor toepassing in de Lelystadse context?

²⁹ De wethouder Financiën, de concerncontroller, de treasurer en twee raadsleden.

³⁰ De gemeente geeft hierbij aan: “Wat betreft het BTW-compensatiefonds is in het bestuurlijk overleg van 18 januari 2013 is afgesproken dat het BTW-compensatiefonds niet zal worden afgeschaft (zoals oorspronkelijk wel de bedoeling was binnen het regeerakkoord van het kabinet Rutte II). Echter, de opgenomen bezuinigingen blijven wel in stand en worden doorgevoerd binnen het gemeentefonds. Voor Lelystad betekent dit een korting op de algemene uitkering van €793.021,- in 2014, €2.112.051,- in 2015, €2.146.155,- in 2016 en €2.159.493,- voor de jaren 2017 en verder.

Geen

8. Welke informatie krijgt de Lelystadse gemeenteraad over dit dossier en is dit afdoende?

Wordt meegenomen in de begroting. Dit is afdoende, tenzij er gekort wordt vanuit het gemeentefonds. Dat is het noodzakelijk de raad te informeren over de financiële gevolgen voor de gemeente Lelystad.

9. Welke sturingsmogelijkheden hebben gemeente en raad in dit dossier?

Tijdens de begrotings- en verantwoordingsdebatten (effect aangeven).

Bijlage 3: Lijst geïnterviewde personen.

- De heer R. Luchtenveld (Portefeuillehouder Financiën gemeente Lelystad)
- De heer R. van Reijswoud (Concerncontroller gemeente Lelystad)
- De heer H. Oey (Treasurer gemeente Lelystad)
- De heer E. Marseille (Raadslid gemeente Lelystad VVD)
- De heer P. Schot (Raadslid gemeente Lelystad D66)

Geïnterviewden bij externe instellingen.

- De heer R. Tabatabaie (Ministerie van Binnenlandse Zaken)
- De heer M. Twisk (Directielid dienst Middelen en Control gemeente Amsterdam)
- Mevrouw K. Oskam (gemeente Rotterdam)
- De heer Van Nijendaal (plv secretaris, de Raad voor de financiële verhoudingen)
- De heer V. Hillen (financieel beleidsmedewerker gemeente Den Haag)
- De heer J. van der Lei (VNG)

Bijlage 4: Literatuurlijst

- Wet Houdbare Overheidsfinanciën, Rekenkamer Utrecht 24 mei 2013
- Nieuwsbrief schatkistbankieren voor decentrale overheden, Agentschap Ministerie van Financiën;
- Statenvoorstel nr PS/2012/841, Financiële ontwikkelingen (wet Hof en schatkistbankieren), Provincie Overijssel;
- Afschaffing btw-compensatiefonds gaat niet door, Ernst & Young;
- Advies Wet Houdbare overheidsfinanciën, d.d. 19 maart 2012, Ministerie van Financiën;
- EMU-saldo Decentrale Overheden, Ministerie van Financiën
- Gevolgen wet Hof op het investeringsprogramma, Ecorys, 4 juni 2013, Rotterdam
- Handleiding Schatkistbankieren, Agentschap Ministerie van Financiën
- EMU enquête, Centraal Bureau voor de Statistiek, september 2012