

Bijlage - Omvang Bruto EMU-schuldreductie

1. Inleiding

Het brutoschuldbegrip is een internationale standaard. Financiële marktpartijen en kredietbeoordelaars maken internationale vergelijkingen op basis van de brutoschuld. Het IMF, de OESO, de EU en landen buiten de EU werken met het brutoschuldbegrip. In de EU heet deze schuld de EMU-schuld.

De EMU-schuld betreft alle uitstaande schulden van de gehele overheid (collectieve sector) aan partijen buiten diezelfde overheid. Dit betekent dat de onderlinge schuldverhouding tussen en binnen overheidslagen tegen elkaar weggestreept worden bij de berekening van de EMU-schuld. Overtollige middelen die binnen de collectieve sector ontstaan maar buiten de collectieve sector (veelal een bank of vermogensbeheerder) worden aangehouden, zoals het merendeel van de overtollige middelen van decentrale overheden, mogen vanuit deze definitie niet in mindering op de schuld worden gebracht. Het brutoschuldbegrip betekent ook dat (financiële) bezittingen van de overheid – bijvoorbeeld tijdelijk uitgezette gelden of staatsdeelnemingen als ABN-Amro – niet in mindering mogen worden gebracht op de uitstaande schulden.

De achterliggende reden voor het hanteren van een brutoschuldbegrip is dat het in een netto-benadering arbitrair zou zijn welke bezittingen wel en welke niet moeten worden meegeteld. Waarom zou een investering in een financiële instelling bijvoorbeeld wel in mindering mogen worden gebracht op de schuld, maar een investering in wegen niet? Ook is het moeilijk om de exacte waarde van bezittingen op een eenduidige manier vast te stellen en zijn veel bezittingen niet liquide te maken. Bovendien kan het hanteren van een nettoschuldbegrip in de hand werken dat met schuld cijfers wordt gesjoemeld.

Er circuleren verschillende inschattingen van de schuldreductie die verwacht mag worden wanneer decentrale overheden gaan deelnemen aan schatkistbankieren. Schattingen variëren van 1 tot 4%-punt BBP. Deze memo geeft op basis van CBS-cijfers een nauwkeurigere schatting, resulterend in een schuldreductie van 3%-punt BBP.

Voor de analyse is gebruik gemaakt van de meest recente cijfers van het CBS (van september 2012, stand eind tweede kwartaal 2012). Omdat (m.u.v. de provincies) onvoldoende cijfermateriaal beschikbaar is op individueel niveau, wordt de analyse gedaan op het niveau van het totaal van gemeenten, provincies, waterschappen en gemeenschappelijke regelingen.

Er wordt begonnen met enkele algemene observaties. Daarna wordt per groep decentrale overheden een aantal tabellen besproken. Tot slot wordt er een samenvatting gegeven.

2. De geaggregeerde analyse

Op basis van onderstaande tabel wordt allereerst getracht de totale overtollige middelen in beeld te krijgen van alle decentrale overheden gezamenlijk. Zoals in de inleiding aangegeven zijn dit overzicht en alle volgende overzichten gebaseerd op CBS-cijfers van eind tweede kwartaal 2012.

Tabel TDO-1

	Totaal decentrale overheid (€ mln)	2012 2e kwartaal
1	Totaal vorderingen	56165
2	Totaal financiële vaste activa	32757
3	Kapitaalverstrekkingen	5267
4	Leningen aan verbonden partijen	8487
5	Overige langlopende leningen	6529
6	Overige langlopende uitzettingen	12474
7	Totaal financiële vlottende activa	23408
8	Kortlopende vorderingen en uitzettingen	14849
9	Liquide middelen (kas, bank en giro)	4764
10	Overlopende activa	3795
11	Totaal schulden	66410
12	Totaal vaste schuld	43972
13	Onderhandse leningen van bin. fin. inst.	40637
14	Overige vaste schuld	3336
15	Totaal vlottende passiva	22438
16	Kortlopende schuld	9976
17	Overlopende passiva	12462

Bron: CBS

Tabel TDO-1 is de tabel die als basis is genomen om in het wetsvoorstel tot een inschatting te komen van de overtollige middelen (en schuldreductie) van decentrale overheden. De overtollige middelen zijn geraamd op basis van het totaal van regels 6, 8 en 9. Dit is een overschatting, om meerdere redenen. Enkele van deze redenen zijn door de koepels terecht naar voren gebracht:

1. Regel 8 bevat vorderingen die geen uitzettingen zijn. Volgens CBS betreft het merendeel van regel 8 vorderingen en geen uitzettingen. Om tot een reëlere inschatting te komen, nemen we als 'enge' definitie van overtolligheid een achtste deel van regel 8 (zie hierna). Dit is een conservatieve inschatting.
2. Decentrale overheden zouden na deelname aan schatkistbankieren hun overtolligheid kunnen gebruiken om schulden af te lossen, hoewel in het verleden toenemende overtolligheid hand in hand is gegaan met toenemende schuld niveaus. Aflossen vermindert uiteraard de omvang van de middelen die beschikbaar zijn voor de schatkist. Het aflossen van schulden uit overtolligheid leidt echter wel tot EMU-schuldreductie. Beide aanwendingsrichtingen van overtolligheid – opnemingsrichting in de schatkist en schuld aflossen – zijn vanuit het oogpunt van EMU-schuldreductie dus communicerende vaten.

Overigens zullen in de praktijk alleen korte schulden eenvoudig kunnen worden afgelost, en met name vanuit de korte uitzettingen; het liquideren van lange uitzettingen kan lastiger zijn. Het (extra) aflossen op lange schulden ligt eveneens minder voor de hand wanneer dit gepaard gaat met boetes of afkoopsommen (afhankelijk van de contractvoorwaarden).

3. Een aantal decentrale overheden belegt al in Nederlandse staatsobligaties. Dit heeft al geleid tot consolidatie binnen de definitie van EMU-schuld. Naar schatting is € 1 tot 1,5 mld belegd in Nederlands schuld papier.

4. Decentrale overheden hebben onderling leningen verstrekt en uitzettingen gedaan. Ook dit heeft al geleid tot consolidatie binnen de definitie van EMU-schuld. Naar verwachting betreft dit een gering bedrag (enkele honderden miljoenen euro's).
5. Decentrale overheden zullen in de komende jaren overtollige middelen aanwenden voor investeringen waardoor op termijn minder overblijft ter consolidatie.

Tegenover deze correcties die leiden tot neerwaartse aanpassingen van overtolligheid, staat mogelijk een aantal correcties die kunnen leiden tot een opwaartse aanpassing. Zo worden beleggingen tegen historische kostprijs gewaardeerd, terwijl de huidige waarde wellicht hoger ligt. Een aantal vastrentende waarden heeft bijvoorbeeld de afgelopen jaren aanzienlijke waardeinstijgingen vertoond (door rentedalings). Bovendien kunnen ook in de toekomst decentrale overheden ontvangsten hebben uit de verkoop van bezittingen of uit hoofde van in het verleden verstrekte leningen. Dergelijke ontvangsten leiden tot een toename van het financiële vermogen van decentrale overheden.

3. De decentrale overheden nader bezien

Hieronder volgt een uitsplitsing van de CBS-gegevens per categorie van decentrale overheid. In 3.1 komen de gemeenten aan bod, in 3.2 de provincies, in 3.3 de waterschappen en tot slot in 3.4 de gemeenschappelijke regelingen.

3.1 Gemeenten

De VNG berekent per gemeente de overtolligheid ('netto schuld') als volgt: regel 6 + regel 8 + regel 9 – regel 11. Berekend per gemeente, komt VNG uit op een overtolligheid van € 590 mln (cijfers ultimo 2010). Dit is op basis van de aanname dat gemeenten die overtolligheid hebben (kort of lang), deze zullen aanwenden voor schuldaflossing (kort of lang).

Tabel GEM-1

	Gemeenten (in € mln)	2012 2e kwartaal
1	Totaal vorderingen	28654
2	Totaal financiële vaste activa	17055
3	Kapitaalverstrekkingen	3735
4	Leningen aan verbonden partijen	6686
5	Overige langlopende leningen	3296
6	Overige langlopende uitzettingen	3338
7	Totaal financiële vlottende activa	11599
8	Kortlopende vorderingen en uitzettingen	8480
9	Liquide middelen (kas, bank en giro)	1463
10	Overlopende activa	1656
11	Totaal schulden	49021
12	Totaal vaste schuld	36205
13	Onderhandse leningen van bin. fin. inst.	33316
14	Overige vaste schuld	2889
15	Totaal vlottende passiva	12816
16	Kortlopende schuld	6586
17	Overlopende passiva	6230

Bron: CBS

Tabel GEM-2 berekent de netto overtolligheid en de omvang van de EMU-schuldreductie op een alternatieve manier, geïnspireerd door de VNG-methode, maar waarbij, gegeven de praktische implicaties van lange schuldaflossing, alleen de korte schuld wordt afgelost.

Het is belangrijk te constateren dat (afgezien van onderling lenen) voor alle overtollige middelen na de invoering van schatkistbankieren er twee mogelijkheden zijn, namelijk 1) in de schatkist onderbrengen, of 2) voor schuldaflossing gebruiken. Overtollige middelen kunnen dus alleen buiten de schatkist blijven als ze gebruikt worden voor aflossing van schulden. Het is dus niet mogelijk om zowel een positieve als een negatieve rekening buiten de schatkist aan te houden.

Tabel GEM-2

18=6+8+9+10	Totaal vorderingen en uitzettingen	14937
19= 16+17	Totaal korte verplichtingen en schulden	12816
20=18-19	Netto overtolligheid (in schatkist)	2121
21	Schuldaflossing	6586
22=20+21	Totaal effect EMU-schuld (bruto)	8707

Wanneer we veronderstellen dat de overtolligheid en korte vorderingen uit regels 6, 8, 9 en 10 (totaal € 14.937 mln) worden gebruikt voor aflossen van alle korte schulden (regel 16 en 17, totaal € 12.816 mln) resteert een bedrag van € 2.121 mln. Dit bedrag zou in deze berekeningswijze beschikbaar zijn voor de schatkist. Het totale effect op de EMU-schuld is de som van deze overtolligheid die in de schatkist terecht komt (regel 20) en het totaal aan kortlopende schulden die worden afgelost (regel 21) . De totale schuldreductie uit hoofde van schatkistbankieren bedraagt dan 8.707 mln. Als ook op lange schuld kan worden afgelost, is er minder beschikbaar voor de schatkist, maar de totale schuldreductie blijft gelijk.

De EMU-schuld wordt in de berekening dus met een totaalbedrag van € 8.707 mln verlaagd. Immers, ook schuldaflossing telt mee (regel 17 wordt niet tot de definitie van 'schuld' gerekend). De mate waarin gemeenten in staat zijn schulden af te lossen uit overtolligheid bepaalt de verdeling van de totale EMU-schuldreductie over de twee kanalen (aflossen versus in de schatkist).

Rekening houdend met de eerste reden van een mogelijke overschatting van het schuldeffect, wordt vervolgens voor de overtolligheid en verwachte schuldreductie een 'enge' en conservatieve definitie van overtollige middelen gehanteerd door slechts een achtste deel van regel 8 als daadwerkelijke uitzettingen te beschouwen.

Conform die methode ontstaat het beeld van tabel GEM-3. In dat geval is de overtolligheid gelijk aan € 5.861 mln. Deze overtolligheid zou gebruikt kunnen worden voor het aflossen van (een deel van) de korte schulden (regel 16). Er resteert dan geen overtolligheid voor de schatkist, maar wel een EMU-schuldreductie van € 5.861 mln.

Tabel GEM-3

23=6+9+0,125*8	Overtollige middelen (bruto; EMU-effect)	5861
24	Schuldaflossing (deels)	5861
25=23-24	Netto overtolligheid (t.b.v. schatkist)	0

Eenzelfde soort analyse kan worden gedaan voor provincies, waterschappen en gemeenschappelijke regelingen.

3.2 Provincies

Tabel PRO-1

	Provincies (in € mln)	2012 2e kwartaal
1	Totaal vorderingen	20771
2	Totaal financiële vaste activa	14418
3	Kapitaalverstrekkingen	1327
4	Leningen aan verbonden partijen	1757
5	Overige langlopende leningen	2731
6	Overige langlopende uitzettingen	8603
7	Totaal financiële vlottende activa	6353
8	Kortlopende vorderingen en uitzettingen	3933
9	Liquide middelen (kas, bank en giro)	1590
10	Overlopende activa	830
11	Totaal schulden	5300
12	Totaal vaste schuld	635
13	Onderhandse leningen van bin. fin. inst.	634
14	Overige vaste schuld	1
15	Totaal vlottende passiva	4665
16	Kortlopende schuld	752
17	Overlopende passiva	3913

Tabel PRO-2 laat een netto overtolligheid zien van € 10.291 mln. Wederom gelden dezelfde aannames als bij gemeenten. Goed te zien is dat provincies nauwelijks korte schulden hebben.

Tabel PRO-2

18=6+8+9+10	Totaal vorderingen en uitzettingen	14956
19= 16+17	Totaal korte verplichtingen en schulden	4665
20=18-19	Netto overtolligheid	10291
21	Schuldaflossing	752
22=20+21	Totaal effect EMU-schuld	11043

De derde tabel (inzake de 'enge' en conservatieve definitie van overtolligheid) ziet er als volgt uit:

Tabel PRO-3

23=6+9+0,125*8	Overtollige middelen (bruto; EMU-effect)	10685
24	Schuldaflossing	752
25=23-24	Netto overtolligheid (t.b.v. schatkist)	9933

3.3 Waterschappen

Tabel WTS-1

	Waterschappen (in € mln)	2012 2e kwartaal
1	Totaal vorderingen	673
2	Totaal financiële vaste activa	156
3	Kapitaalverstrekkingen	78
4	Leningen aan verbonden partijen	9
5	Overige langlopende leningen	50
6	Overige langlopende uitzettingen	19
7	Totaal financiële vlottende activa	517
8	Kortlopende vorderingen en uitzettingen	360
9	Liquide middelen (kas, bank en giro)	56
10	Overlopende activa	101
11	Totaal schulden	7118
12	Totaal vaste schuld	6063
13	Onderhandse leningen van bin. fin. inst.	5673
14	Overige vaste schuld	390
15	Totaal vlottende passiva	1055
16	Kortlopende schuld	840
17	Overlopende passiva	215

Als we uitgaan van schuldaflossing, hebben waterschappen per saldo op basis van de stand 2012 2^e kwartaal geen additionele overtollige middelen beschikbaar voor de schatkist. Als waterschappen alle huidige overtolligheid (regel 18 – zie onderstaande tabel) gebruiken voor schuldaflossing, kan de EMU-schuld dalen met € 536 mln. Als waterschappen niet kiezen voor schuldaflossing vloeien de middelen in de schatkist. Het effect op de EMU-schuld is dus een reductie van € 536 mln.

Tabel WTS-2

18=6+8+9+10	Totaal vorderingen en uitzettingen	536
19=15	Totaal korte verplichtingen en schulden	1055
20=18-19	Netto overtolligheid	-519
21	Schuldaflossing (maximum regel 18)	536
22=20+21	Totaal effect EMU-schuld	536

In de enge definitie daalt de EMU-schuld met € 120 mln:

Tabel WTS-3

23=6+9+0,125*8	Overtollige middelen (bruto; EMU-effect)	120
24	Schuldaflossing (maximum regel 23)	120
25=23-24	Netto overtolligheid (t.b.v. schatkist)	0

3.4 Gemeenschappelijke regelingen

Tabel GRG-1

	Gemeenschappelijke Regelingen (in € mln)	2012 2e kwartaal
1	Totaal vorderingen	6068
2	Totaal financiële vaste activa	1128
3	Kapitaalverstrekkingen	127
4	Leningen aan verbonden partijen	35
5	Overige langlopende leningen	452
6	Overige langlopende uitzettingen	514
7	Totaal financiële vlottende activa	4939
8	Kortlopende vorderingen en uitzettingen	2076
9	Liquide middelen (kas, bank en giro)	1655
10	Overlopende activa	1208
11	Totaal schulden	4971
12	Totaal vaste schuld	1069
13	Onderhandse leningen van bin. fin. inst.	1014
14	Overige vaste schuld	56
15	Totaal vlottende passiva	3902
16	Kortlopende schuld	1798
17	Overlopende passiva	2104

Gemeenschappelijke regelingen hebben per saldo € 1,5 mld aan netto overtollige middelen beschikbaar voor de schatkist. Als gemeenschappelijke regelingen alle overtolligheid gebruiken voor schuldaflossing, kan de EMU-schuld dalen met € 3.349 mln.

Tabel GRG-2

18=6+8+9+10	Totaal vorderingen en uitzettingen	5453
19=15	Totaal korte verplichtingen en schulden	3902
20=18-19	Netto overtolligheid	1551
21	Schuldaflossing	1798
22=20+21	Totaal effect EMU-schuld	3349

In de enge definitie daalt de EMU-schuld met € 2.429 mln:

Tabel GRG-3

23=6+9+0,125*8	Overtollige middelen (bruto; EMU-effect)	2429
24	Schuldaflossing	1798
25=23-24	Netto overtolligheid (t.b.v. schatkist)	631

4. Samenvattend

Wanneer de vier groepen decentrale overheden worden samengenomen, ontstaat tabel SMN-1. De regels verwijzen naar de eerdere afzonderlijke tabellen.

Tabel SMN-1

	netto overtolligheid/ in schatkist (regel 20)	aflossing korte schulden (regel 21)	Bruto EMU- schuldreductie (22=20+21)
Gemeenten	2121	6586	8707
Provincies	10291	752	11043
Waterschappen	0	536	536
Gemeenschappelijke Regelingen	1551	1798	3349
Totaal van de 4 groepen DO's	13963	9672	23635

Wanneer de 'enge' en conservatieve definitie van overtolligheid wordt gehanteerd, is het totale EMU-effect ruim € 19 miljard (zie tabel SMN-2).

Tabel SMN-2

	netto overtolligheid/ in schatkist (regel 25)	aflossing korte schulden (regel 24)	Bruto EMU schuldreductie (23=24+25)
Gemeenten	0	5861	5861
Provincies	9933	752	10685
Waterschappen	0	120	120
Gemeenschappelijke Regelingen	631	1798	2429
Totaal van de 4 groepen DO's	10563	8531	19094

De combinatie van beide tabellen zou tot een bandbreedte voor de inschatting van de totale bruto EMU-schuldreductie leiden van € 19 tot 23 mld.

Extra correcties.

Op deze bandbreedte moeten nog een aantal correcties worden gepleegd vanwege het feit dat: 1) decentrale overheden ook nu al beleggen in Nederlandse staatsobligaties; 2) decentrale overheden elkaar onderling krediet verstrekken; 3) bepaalde middelen (Nazorgfondsen) zijn uitgezonderd van deelname aan schatkistbankieren.

Een reële inschatting op dit moment is derhalve een schuldreductie van € 17 tot € 20 miljard. Dit is gelijk aan ongeveer 3%-punt BBP. Deze inschatting is verder beleidsarm. Oftewel, er wordt geen rekening gehouden met de autonome beslissingen van decentrale overheden hoe zijn hun middelen in de toekomst willen besteden, noch is er rekening gehouden met eventueel nieuw vermogen.