

De Wet FIDO en de rol daarin van het CBS

In het kader van de Wet financiering decentrale overheden* (Wet FIDO) moet het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) elk kwartaal een opgave doen aan het Ministerie van Financiën over de stand van het EMU-saldo van de decentrale overheden. Voor de invoering van de Wet FIDO ontbrak dat inzicht bij het CBS.

De stand van zaken bij het CBS na anderhalf jaar FIDO.

MARTY ROTTMAN en GERBEN VAN DER WERF

Werkzaam bij de sector Financiële instellingen en overheid van de divisie Macro-economische Statistiek en Publicaties van het CBS, Voorburg

Het EMU-saldo is een in Europees verband gedefinieerd macro-economisch begrip. Evenals de EMU-schuld en het Bruto Binnenlands Product (BBP) speelt het een belangrijke rol bij de toetsing van de verdere eenwording van de Europese Unie. In de Economische en Monetaire Unie (EMU) is een overheidstekort van meer dan 3 procent van het BBP (EMU-tekortnorm) niet langer toegestaan. Op basis van het stabiliteitspact¹ kan door de Europese Unie (EU) worden ingegrepen bij een dreigende overschrijding van die EMU-tekortnorm.

Het EMU-saldo is gedefinieerd als het vorderingen-saldo van de niet-marktgerichte activiteiten van de totale overheid; de centrale overheid, de lagere overheden² en de sociale fondsen. Het vorderingen-saldo geeft daarbij de mutatie weer in het saldo van alle financiële activa en passiva. De vorderingen hebben betrekking op verstrekte leningen, effecten en deelnemingen, liquide middelen en overlopende activa. De schulden betreffen onder meer opgenomen leningen, obligaties, overlopende passiva. Veranderingen in (im)materiële vaste activa, geactiveerde tekorten, voorzieningen en het eigen vermogen blijven buiten beschouwing. Grofweg geeft het EMU-saldo aan hoeveel per saldo kan worden uitgeleend (bij een positief EMU-saldo) dan wel aan financiële middelen moet worden aangetrokken (bij een negatief saldo) voor de uitvoering van overheidsactiviteiten.

Het EMU-saldo heeft uitsluitend betrekking op de overheidssector, dat wil zeggen dat gemeentelijke bedrijven bij de berekening buiten beschouwing worden gelaten. Bij gemeentelijke bedrijven gaat het namelijk om marktgerichte activiteiten die in het algemeen niet uit belastingmiddelen worden gefinancierd. Diensten die hiertoe worden gerekend zijn onder

meer het openbaar vervoerbedrijf, het openbaar nutsbedrijf, het woningbedrijf, het marktwezen, het parkeerbedrijf, de kredietbank en het havenbedrijf. Daarentegen worden onder meer het grondbedrijf, de reinigingsdienst, de sociale werkvoorziening en de musea conform de internationale richtlijnen wel als onderdeel van de sector overheid beschouwd.

Op basis van de Wet FIDO dient het CBS ieder kwartaal de stand van het EMU-saldo van de decentrale overheden te berekenen en aan het Ministerie van Financiën te leveren. Het CBS is op grond van deze wet, gemachtigd om voor het bepalen van het saldo de noodzakelijke brongegevens op te vragen bij de betrokken overheden.

Opzet en uitwerking van de enquête

Bij het opzetten van de nieuwe statistiek is eerst onderzocht of er binnen het CBS voldoende informatie aanwezig was voor de bepaling van het EMU-saldo. De beschikbare gegevens bleken helaas kwalitatief onvoldoende of onvolledig te zijn; ze gaven vaak geen volledig en consistent beeld van de financiële situatie van de verschillende overheidslagen. Daarom heeft het CBS een nieuw enquêteformulier ontwikkeld. Vanwege de korte doorlooptijd van een kwartaalstatistiek is het wenselijk dat de respondenten de gevraagde informatie snel aanleveren. Als uitgangspunt is daarom gekozen voor het opvragen van de balansgegevens die in de comptabiliteitsvoorschriften beschreven staan. Dit sloot bovendien het best aan op de ervaringen en formulieren van de in die tijd bestaande kwartaalenquête over de schuld van gemeenten en provincies. Dit was een verplichting uit de 'oude' Wet FILO. Met het verdwijnen van de Wet FILO is ook die kwartaalenquête opgeheven.

Omdat het EMU-saldo alleen betrekking heeft op de niet-marktgerichte activiteiten van de overheden, zijn er twee vragenlijsten ontwikkeld: één voor overheden zonder en één voor overheden met bedrijfsmatige activiteiten. De jaarbalans over 1999 bevatte 64 overheden met bedrijven. Op basis van de omvang van deze activiteiten is hieruit een selectie van een twintigtal gemeenten gemaakt voor toezending van de vragenlijst met bedrijven. In de vragenlijst voor overheden met bedrijven wordt extra gevraagd naar de financiële verhoudingen met de aangegeven bedrijfsmatige activiteiten. Door deconsolidatie van deze onderlinge financiële verhoudingen – bedrijfsmatige activiteiten van de organisatie worden als derden beschouwd – kan de gewenste informatie over het EMU-saldo worden verkregen.

Het ontwerp van de vragenlijst is bij diverse provincies, gemeenten en waterschappen uitgezet. Na verwerking van de reacties is de vragenlijst definitief vastgesteld. Daarna is een presentatie van het uiteindelijke formulier gehouden bij het treasury-overleg van de gemeenten met meer dan 100.000 inwoners. Na de eerste uitzending van de vragenlijsten zijn diverse gemeenten bezocht om te helpen met de invulling en het bedenken van (vaak pragmatische) oplossingen bij gerezen problemen.

Overheden blijken trouwe invullers

De respons bij de FIDO-enquête is hoog. Al bij de eerste uitzending, het eerste kwartaal van 2001, was het responspercentage boven de negentig procent. Alle provincies en politieregio's hebben tot nu toe zelfs een 100%-score. Over het tweede kwartaal van dit jaar hebben 468 van de 496 gemeenten (94%) de gewenste informatie aan het CBS geleverd.

Natuurlijk speelt de wettelijke verplichting die in de Wet FIDO is opgenomen een belangrijke rol bij de hoge binnenkomst. Daarnaast is het in te vullen formulier met opzet eenvoudig gehouden, en is per kwartaalenquête tweemaal schriftelijk en eenmaal telefonisch gerappelleerd. Toch was het CBS zeer gelukkig met de medewerking van de berichtgevers. Ook wanneer er vragen waren over de verstrekte gegevens, was de hulpvaardigheid van de contactpersonen groot.

Het CBS biedt de mogelijkheid om de enquête zowel op papier als

elektronisch te ontvangen. Op dit moment ontvangt bijna tweederde van alle gemeenten het FIDO-vragenformulier per e-mail in Microsoft Excel. Op dezelfde dag van uitzending ontvangt het CBS momenteel al een behoorlijk aantal ingevulde exemplaren retour. Bij veel berichtgevers is het invullen van de enquête een standaardprocedure geworden; elk kwartaal moet immers deze informatie verstrekt worden aan de toezichthouder en aan het CBS.

EMU-saldo decentrale overheden in 2001 nog net positief

Alvorens over te gaan naar de uitkomsten van de enquête, bespreken we eerst kort het EMU-saldo over de jaren heen van de totale sector overheid. Het BBP van Nederland bedroeg in 2001 429 miljard euro. Volgens de EMU-tekortnorm zou het EMU-tekort daarom maximaal 12,9 miljard mogen bedragen. Maar 2001 resulteerde voor de totale overheid een klein positief saldo. Het EMU-saldo wordt vaak weergegeven als percentage van het BBP. Na het recordoverschot in 2000 (+2,2% van het BBP) is het overschot van de overheid in 2001 nagenoeg niks meer over (+0,6 miljard euro), ofwel 0,1 procent van het BBP. Het tekort van de centrale overheid bedroeg in 2001 0,3 miljard euro. De sociale fondsen hadden een overschot van 0,4 miljard euro. De lagere overheden hadden een saldo van +0,5 miljard euro. Ter illustratie laat *figuur 1* een overzicht zien van de EMU-saldi (in percentages van het BBP) van de totale sector overheid vanaf 1987. De gegevens over 2000 en 2001 zijn voorlopige cijfers, de definitieve cijfers wor-

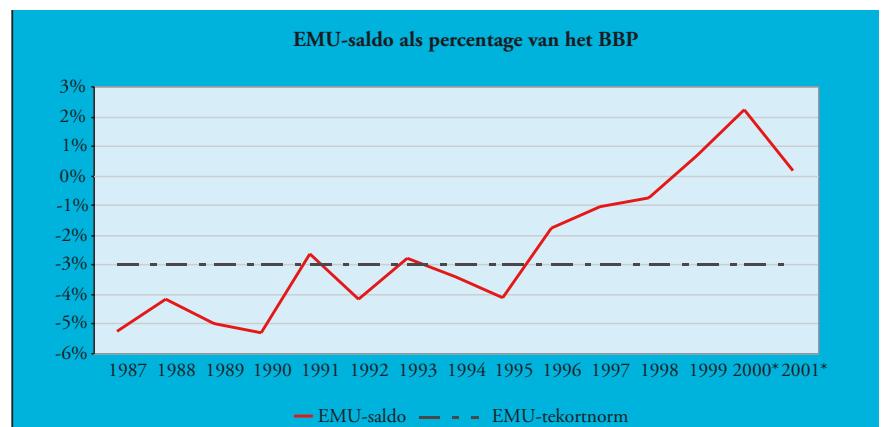
den bepaald uit de jaarrekeningen.

Uit de FIDO-enquête blijkt dat in 2001 het EMU-saldo van decentrale overheden op jaarbasis uitkwam op 40 miljoen euro. De gemeenten lieten daarbij voor het eerst sinds lange tijd een tekort zien van 84 miljoen euro. Ook de waterschappen hadden een tekort, hoewel dat vergeleken met 2000 flink is afgenomen. Zij sloten het jaar af met een saldo van -43 miljoen euro. Dat het totaalsaldo toch positief was, is te danken aan de overschotten van de drie andere overheidslagen: de provincies (+70 miljoen euro), de gemeenschappelijke regelingen (+76 miljoen euro) en de politieregio's (+21 miljoen euro).

Uit de cijfers blijkt dat de invloed van de gemeenten op de omvang van het EMU-saldo van de decentrale overheden aanzienlijk was, vooral in het 1e en het 4e kwartaal. *Figuur 2* illustreert dit. De ontwikkelingen over de kwartalen laten zien dat het saldo van gemeenten in het eerste kwartaal van 2001 hoog is. In de loop van het jaar, en dan met name in het vierde kwartaal, werd dit meer dan volledig gecompenseerd.

In *figuur 2* is ook te zien dat in het eerste kwartaal van 2002 het totale overschot van de decentrale overheden iets kleiner was dan in het overeenkomstige kwartaal van 2001. Eind september heeft het CBS de EMU-saldi over het tweede kwartaal van 2002 vastgesteld. Was er in het tweede kwartaal van 2001 nog een tekort te zien, in het tweede kwartaal van 2002 is er sprake van een overschot. Dit is echter bijna geheel te wijten aan een grote afname van de transitorische schulden bij de provincies.

Figuur 1



Bron: CBS, Nationale rekeningen 2001

Aandachtspunten bij de invulling van de vragenlijsten

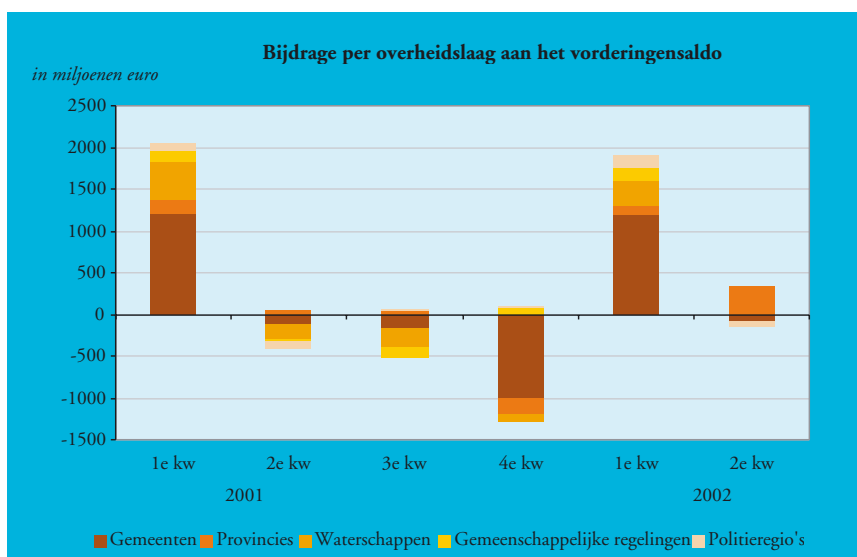
In het voortraject en tijdens gesprekken met gemeenten, kwam een aantal knelpunten aan het licht. De meeste waren eenvoudig op te lossen, andere bleken lastiger. We gaan op een tweetal dieper in.

Een punt van aandacht is het moment van registratie. Overheden hanteren niet altijd dezelfde administratieve verwerkingwijze. Zo hangt het relatief hoge niveau van het EMU-saldo in het eerste kwartaal samen met de administratieve verwerking van belangrijke inkomstenbronnen, zoals de belastingontvangsten en de rijksbijdragen. Een aantal overheden boekt deze vorderingen meteen bij het ontstaan ervan voor het volledige bedrag op de balans. Zo worden dan in het begin van het jaar de belastingvorderingen ter waarde van het totaal van de aanslagen op de balans gezet. In overeenstemming hiermee worden op hetzelfde moment de totale (te verwachte) belastinginkomsten als lopende transactie geregistreerd. Deze registratiewijze leidt vanzelfsprekend tot een hoog positief EMU-saldo in het eerste kwartaal. Andere overheden daarentegen hanteren een kasregistratie. Dat wil zeggen dat het ontstaan van de vordering niet leidt tot een administratieve boeking. Pas bij het opmaken van de jaarrekening wordt de resterende vordering administratief verwerkt. Uiteindelijk leiden deze registraties tot hetzelfde resultaat in de jaarrekening, maar bij de kwartaalverdeling leidt dat tot een verschillend effect op het EMU-saldo.

Een ander belangrijk aandachtspunt is de kwaliteit van de cijfers. Er wordt immers een (ongecontroleerde) afslag van de financiële administratie gegeven. Ook beschikken berichtgevers vaak niet over een volledig financieel overzicht op kwartaalbasis, omdat sommige boekingen nog op tussenrekeningen staan. Alleen ten behoeve van de jaarrekening wordt dan een volledig, geconsolideerd financieel overzicht samengesteld. Gevolg hiervan is dat de sommatie van de vier kwartalen vervolgens niet aansluit op het cijfer voor het hele jaar.

Voor een goede kwaliteit van de brongegevens is het dus van groot belang dat de basisinformatie volledig en consistent is.

Figuur 2



Nieuwe ontwikkelingen: KREDO

Een van de laatste ontwikkelingen is de Europese verplichting om vanaf 2002 elk kwartaal voor de sector overheid een samenhangend financieel overzicht vast te stellen. Aan deze rapportages worden vanaf 2005 hoge kwaliteitseisen gesteld. Mede daardoor was het noodzakelijk de comptabiliteitsvoorschriften (CV) van 1995 te wijzigen.

In de nieuwe CV is de zogenoemde 'verdelingsmatrix' opgenomen. Deze verdelingsmatrix verschaft het CBS de noodzakelijke informatie op kwartaalbasis van gemeenten en provincies om aan de Europese verplichtingen te kunnen voldoen. De nieuwe CV-voorschriften worden in 2004 ingevoerd.

Uit de samenwerking tussen het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, de VNG en het CBS in de werkgroep Financiële Verslaggeving provincies en gemeenten (FinVer) is het voornemen ontstaan van het starten van het project KREDO. KREDO staat voor Kwaliteitslag Rapportage EU Decentrale Overheden. Doel hiervan is het bieden van ondersteuning aan decentrale overheden door het CBS in een kwaliteitsverbetering van de informatieverstrekking over de economische categorieën in financiële rapportages van gemeenten aan het CBS.

Het EMU-saldo kan ook bepaald worden uit het saldo van baten en lasten en het saldo van de kapitaalrekening. Op dit moment is deze bepaling op kwartaalbasis nog niet mogelijk.

Wanneer het EMU-saldo op kwartaalbasis door het CBS vastgesteld kan worden uit de informatie van de verdelingsmatrix, komt de huidige kwartaalstatistiek FIDO te vervallen.

Noten

* Gemeenten, provincies, waterschappen, gemeenschappelijke regelingen en politieregio's.

- 1 Het stabiliteitspact is een overeenkomst tussen de landen die deelnemen aan de Economische en Monetaire Unie (EMU), waarin afspraken zijn gemaakt over het beperken van onderlinge verschillen in economische ontwikkeling.
- 2 Tot de lagere overheden worden naast de decentrale overheden ook het bijzonder onderwijs en de lokale instellingen zonder winst oogmerk gerekend.