



Centraal Planbureau

CPB Notitie | 10 oktober 2012

Variant voor verdeling toegestane tekort tussen Rijk en lokale overheid

*Op verzoek van het Ministerie
van Financiën*



Aan: Overleg Ministerie van Financiën en lokale overheden

Datum: 10 oktober 2012

Betreft: Variant voor verdeling toegestane tekort tussen Rijk en lokale overheid

1 Inleiding

De werkgroep actualisatie EMU-onderzoek toont in haar concept-rapport 'Actualisatie EMU-normen voor decentrale overheden' van 3 mei 2012 drie varianten voor de verdeling van het toegestane EMU-tekort over de verschillende overheidslagen. In deze CPB notitie wordt een eerder door het CPB geopperde vierde variant op verzoek van het Ministerie van Financiën uitgewerkt voor het overleg van 9 oktober. Op basis van dit overleg zou de variant kunnen worden uitgediept.

Bij de verdeling van het toegestane EMU-tekort over de overheidslagen kunnen verschillende uitgangspunten worden genomen.

Allereerst zouden theoretisch gezien maatschappelijke **kostenbatenanalyses** een rol moeten spelen bij de structurele afweging van de lopende uitgaven en investeringen van de diverse overheidslagen. Gegeven de restrictie van het maximale totale EMU-tekort en uitgaande van de bestaande overheidsinkomsten zouden dan die uitgaven en investeringen moeten worden gedaan die de hoogste maatschappelijke netto baten hebben, waarbij de uitvoerende bestuurslaag irrelevant is. Deze theoretisch gezien ideale aanpak is in de praktijk onuitvoerbaar.

Een ander uitgangspunt betreft een verdeling op basis van **efficiency op korte termijn**. Hierbij gaat het om de mogelijkheden van de verschillende overheidslagen om het tekort op korte termijn terug te dringen en verschillen in de economische kosten daarbij. Wanneer efficiency op korte termijn het belangrijkste uitgangspunt is, zou de overheidslaag die de tekortreductie met de minste kosten voor de

belastingbetaler kan doorvoeren (de rijksoverheid) de tekortreductie voor haar rekening moeten nemen.¹

Een derde uitgangspunt vloeit voort uit het **proportionaliteitsbeginsel** dat vaak in de bestuurlijk verhoudingen wordt gehanteerd en die economisch gezien bij plausibele veronderstellingen te rechtvaardigen is: de inspanning van de diverse overheidslagen dient proportioneel te zijn. De wet Hof² hanteert in dit verband het begrip gelijkwaardigheid. Dit begrip is in de wet Hof nog niet nader ingevuld.³

De in deze notitie uitgewerkte variant past in de benadering van de Wet Hof. Centraal in de variant staat oormerking van begrotingsruimte voor overheidsinvesteringen. De reden voor deze oormerking is dat door nadruk op de effecten op korte termijn overheidsinvesteringen in het verleden vaak relatief sterk getroffen werden door bezuinigingsoperaties. Politiek was dit makkelijker dan bezuinigingen op uitkeringen of op overheidsconsumptie. Oormerking voorkomt dit effect in de toekomst en borgt daardoor de positieve langetermijneffecten van overheidsinvesteringen op het Nederlands groeipotentieel.⁴

¹ Zie Van Besouw, P.P.J.J.M., J.K.T. Postma en C.G.M. Sterks, 'Advies EMU-saldo lokale overheid', Ministerie van Financiën, Den Haag, [augustus 2004](#). In het rapport wordt niet nader uitgewerkt waarom aanpassing door het Rijk het meest efficiënt is. Redenen zouden kunnen zijn dat het Rijk veel meer belastingen heft die kunnen worden aangepast en minder uitgaven heeft die op korte termijn volledig vastliggen.

² Wetsontwerp inzake houdbare financiën van de collectieve sector (Wet houdbare overheidsfinanciën), [september 2012](#).

³ Wel is de Memorie van Toelichting aangegeven dat gekozen is voor een gelijkwaardige in plaats van een evenredige bijdrage, omdat hierdoor rekening kan worden gehouden met specifieke omstandigheden, zoals investeringsopgaven.

⁴ Bij deze oormerking speelt mee dat voor grote infrastructurele projecten standaard een kosten-baten-analyse wordt uitgevoerd.

2 Variant op basis van netto investeringen: de verdeling van de MTO over centrale en lokale overheid

Voor het Nederlandse overheidstekort van de totale overheid is de *medium-term objective* (MTO) 0% bbp (-0,5 à +0,5% bbp). Wat impliceert deze doelstelling voor de centrale en lokale overheid?

Uitgangspunt bij de beantwoording van deze vraag is dat het structurele begrotingsevenwicht niet mag leiden tot neerwaartse druk op de netto overheidsinvesteringen vanwege het positieve effect hiervan op het Nederlandse groeipotentieel op langere termijn. De oormerking voor de MTO is gebaseerd op de gemiddelde netto overheidsinvesteringen in het recente verleden. Uit de Nationale Rekeningen van het CBS blijkt dat de netto overheidsinvesteringen gemiddeld 0,8% bbp bedroeg in de jaren 2007 tot en met 2011 (zie tabel 5.2). Bij een structureel overheidssaldo van 0% bbp impliceert dit dat het EMU-saldo exclusief netto overheidsinvesteringen +0,8% bbp dient te bedragen.

Dit noodzakelijke surplus van 0,8% bbp wordt evenredig toegewezen aan centrale en lokale overheden. Zoals blijkt uit variant 1 van het concept-rapport van 3 mei (zie tabel 5.1) zijn de bruto overheidsuitgaven van de centrale overheid veel groter dan die van de lokale overheid. Een hiermee evenredige verdeling leidt tot een EMU-saldo exclusief netto investeringen van 0,6% bbp voor de centrale overheid en 0,3% bbp voor de lokale overheid.

Ook de toegestane netto overheidsinvesteringen worden evenredig verdeeld. In de periode 2007-2011 was het aandeel van de centrale overheid in de netto overheidsinvesteringen een derde en dat van de lokale overheid tweederde (zie tabel 5.2). Een hiermee evenredige verdeling van de toegestane omvang van de netto overheidsinvesteringen geeft een ruimte van 0,3% bbp voor de centrale overheid en 0,6% bbp voor de lokale overheid.

Door het EMU-saldo exclusief netto investeringen op te tellen bij de netto overheidsinvesteringen resulteert het EMU-saldo per overheidsoverlaag dat voldoet aan de Europese randvoorwaarden. Dit EMU-saldo is +0,3% bbp voor de centrale overheid en -0,3% bbp voor de lokale overheid (zie tabel 2.1).⁵

⁵ Er zijn door het CBS geen cijfers gepubliceerd die toedeling naar de diverse onderdelen van de lokale overheid mogelijk maken.

Tabel 2.1 EMU-saldi overheidslagen bij sluitend structureel EMU-saldo gehele overheid

in % bbp	Totale overheid	Centrale overheid	Lokale overheid	
Structureel EMU-saldo exclusief netto investeringen	0,84	0,56	0,28	
Netto investeringen	-0,84	-0,27	-0,57	+/-
Structureel EMU-saldo	0,0	0,29	-0,29	+

Deze berekening is uitgevoerd op het gemiddelde (0% bbp) van de bandbreedte van de MTO (-0,5% bbp tot +0,5% bbp).⁶ In tabellen 5.3 en 5.4 van de bijlage is ook de verdeling over overheidslagen voor de uitersten van de bandbreedte berekend. Bij een MTO van -0,5% bbp dient het structurele EMU-saldo van de lokale overheid -0,46% bbp te zijn en bij een MTO van +0,5% is dat -0,12% bbp.

3 Variant op basis van netto investeringen: het tijdpad voor de lokale overheid

Volgens de meest recente CPB-prognose (Macro Economische Verkenning 2013) is in 2013 voor de totale overheid het feitelijke EMU-saldo 2,7% bbp en het structurele EMU-saldo 1,2% bbp.⁷ Dit impliceert dat het conjuncturele deel van het EMU-saldo 1,5% bbp bedraagt. Dit conjuncturele deel hangt vooral samen met het neerwaartse effect van de laagconjunctuur op de rijksbelastingen en het opwaartse effect op de uitkeringen door de centrale overheid. Daarnaast heeft de laagconjunctuur een beperkt negatieve invloed op de grondverkoop van de lokale overheid. Op basis van variant 3 (zie tabel 5.1) is het conjuncturele deel van het EMU-saldo berekend op -1,42% bbp voor de centrale overheid en -0,08% bbp voor de lokale overheid.

Het feitelijke EMU-saldo van de lokale overheid wordt geraamd op -0,5% bbp.⁸ Bij een conjunctureel deel van -0,08% bbp is het structurele EMU-saldo van de lokale overheid dus -0,42% bbp.

Het Groei- en Stabiliteitspact, en de recente aanscherping daarvan door het sixpack, vereist dat het structurele saldo met 0,5% bbp per jaar afneemt indien het structurele

⁶ De MTO zal volgend jaar worden herzien. Een structureel saldo van -0,5% bbp is al voldoende bij ongewijzigde renteniveaus en economische groei om de overheidsschuld te verminderen.

⁷ Zie tabel 3.1 in de Macro Economische Verkenning 2013, [september 2012](#).

⁸ Zie bijlage 9 in de Macro Economische Verkenning 2013, [september 2012](#).

saldo groter is dan de MTO.⁹ Het structurele saldo van 1,2% bbp in 2013 moet dus in drie jaar worden teruggebracht tot 0% bbp. In tabel 3.1 wordt het pad geschetst van een evenredige vermindering van het structurele saldo van de lokale overheid. Wat betreft het conjuncturele deel van het saldo wordt een afbouw in vier jaar verondersteld. Het resultaat is een tijdpad voor het feitelijk EMU-saldo van de lokale overheid.¹⁰

Tabel 3.1 Tijdpad EMU-saldo lokale overheid

	% bbp	2013	2014	2015	2016	2017
structureel saldo		-0,42	-0,37	-0,32	-0,29	-0,29
conjunctureel saldo		-0,08	-0,06	-0,04	-0,02	0,00
totaal saldo		-0,50	-0,43	-0,36	-0,31	-0,29

4 Slotopmerkingen

In deze CPB notitie is een verdeling van het toegestane maximale (structurele) EMU-saldo uitgewerkt op basis van continuering van de netto overheidsinvesteringen op het niveau in recente jaren en een evenredige verdeling van de investeringsruimte over centrale en lokale overheid.

Door de specifieke behandeling van investeringen sluit deze variant aan op het batenlastenstelsel.

Deze variant gaat in eerste instantie uit van een evenredige bijdrage. De variant kan echter worden aangevuld wanneer specifieke omstandigheden hier aanleiding toe geven. Een voorbeeld hiervan zijn, in het geval dat de netto investeringen van de lokale overheid al conform de referentienorm is, de met de rijksoverheid overeengekomen specifieke investeringsopgaven van decentrale overheden.

⁹ Zie met name Verordening (EU) Nr. 1175/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 16 november 2011 tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1466/97 van de Raad over versterking van het toezicht op begrotingssituaties en het toezicht op en de coördinatie van het economisch beleid, [november 2011](#). Daaruit blijkt ook dat in economisch goede tijden een grotere aanpassing dan 0,5% bbp kan worden nagestreefd, terwijl in economisch slechte tijden een minder grote inspanning toelaatbaar kan zijn. Voor de omvang is verder van belang of de overheidsschuld meer of minder dan 60% bbp is.

¹⁰ Het toegestane tekort van de lokale overheid van 0,29% bbp in 2017 wijkt nauwelijks af van het tekort van 0,2% bbp waarmee in de meest recente middellangetermijnprognose is gewerkt. Zie CPB, 2012, De Nederlandse economie tot en met 2017, CPB Policy Brief, 2012/01, [juni](#). Zie met name bijlage collectieve financiën zoals gepubliceerd op de CPB website.

5 Bijlage

Tabel 5.1 Toegestaan EMU-tekort per sector bij 3% tekort (%bbp)

	Variant 1	Variant 3
	(specifieke uitkering en GF/PF bij decentrale overheden)	(conjunctuurvariant)
	3%	3%
	2012	2012
Gemeenten	0,482	0,099
Provincies	0,051	0,017
Waterschappen	0,033	0,027
Overig OPL*	0,448	0,002
Rijk e.o. CS/SF	1,986	2,855
Totaal	3,000	3,000

Bron: Deel van tabel 4.1 uit: Conceptrapport 'Actualisatie EMU-normen voor decentrale overheden' werkgroep actualisatie EMU-onderzoek, 3 mei 2012.

5.2 Netto investeringen (%bbp) en aandeel centrale/lokale overheid

	2007	2008	2009	2010**	2011*	gemiddelde 2007 t/m 2011	gemiddelde aandeel periode 2007 t/m 2011
Centrale overheid/SF	0,22	0,29	0,31	0,34	0,19	0,27	32
Lokale overheid	0,61	0,63	0,71	0,53	0,40	0,57	68
Totaal	0,83	0,92	1,01	0,86	0,59	0,84	100

Bron: CBS Statline (Nationale rekeningen), 1 oktober 2012

Tabel 5.3 EMU-saldi overheidslagen bij structureel EMU-saldo van +0,5% bbp gehele overheid

in % bbp	Totale overheid	Centrale overheid	Lokale overheid	
Structureel EMU-saldo exclusief netto investeringen	1,34	0,89	0,45	
Netto investeringen	-0,84	-0,27	-0,57	+/ +
Structureel EMU-saldo	0,50	0,62	-0,12	

Tabel 5.4 EMU-saldi overheidslagen bij structureel EMU-saldo van -0,5% bbp gehele overheid

in % bbp	Totale overheid	Centrale overheid	Lokale overheid	
Structureel EMU-saldo exclusief netto investeringen	0,34	0,23	0,12	
Netto investeringen	-0,84	-0,27	-0,57	+/ +
Structureel EMU-saldo	-0,50	-0,04	-0,46	



Dit is een uitgave van:

Centraal Planbureau
Van Stolkweg 14
Postbus 80510 | 2508 GM Den Haag
T (070) 3383 380

info@cpb.nl | www.cpb.nl

Oktober 2012