



Centraal Planbureau

CPB Notitie | 7 december 2012

Variant voor verdeling toegestane overheidstekort tussen Rijk en lokale overheid

*Uitgevoerd op verzoek van
het ministerie van Financiën*



Aan: Ministerie van Financiën

Centraal Planbureau

Van Stolkweg 14
Postbus 80510
2508 GM Den Haag

T (070)3383 380
I www.cpb.nl

Contactpersoon

Wim Suyker en Annette Zeilstra

Datum: 7 december 2012

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

1 Inleiding

In deze CPB notitie wordt een eerder door het CPB geopperde optie voor de verdeling van het toegestane tekort tussen Rijk en lokale overheid op verzoek van het Ministerie van Financiën nader uitgewerkt.¹

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

¹ Het betreft een uitdieping van de CPB [notitie](#) van 10 oktober jongsteden.

belastingbetaler kan doorvoeren (de rijksoverheid) de tekortreductie voor haar rekening moeten nemen.²

Een derde uitgangspunt vloeit voort uit het **proportionaliteitsbeginsel** dat vaak in de bestuurlijk verhoudingen wordt gehanteerd: de inspanning van de diverse overheidslagen dient proportioneel te zijn. De wet Hof³ hanteert in dit verband het begrip gelijkwaardigheid. Dit begrip is in de wet Hof nog niet nader ingevuld.⁴

Als bijzondere betekenis wordt gehecht aan overheidsinvesteringen zou bij het vaststellen van de verdeling van het tekort over Rijk en lokale overheden hier rekening mee kunnen worden gehouden. Dit omdat het voor de economische ontwikkeling op langere termijn onwenselijk wordt geacht dat terugdringing van het overheidstekort leidt tot een forse daling van de overheidsinvesteringen ten opzichte van het huidige niveau.⁵ Er zijn aanwijzingen dat in het verleden overheidsinvesteringen vaak relatief sterk getroffen werden door bezuinigingsoperaties.⁶ Politiek was dit makkelijker dan bezuinigingen op uitkeringen of op overheidsconsumptie.

De variant waarin bijzondere betekenis wordt gehecht aan overheidsinvesteringen, wordt in deze CPB notitie uitgewerkt. Daarbij speelt mee dat voor grote infrastructurele projecten standaard een kosten-batenanalyse wordt uitgevoerd.⁷

² 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.

³ Wetsontwerp inzake houdbare financiën van de collectieve sector (Wet houdbare overheidsfinanciën), september 2012.

⁴ 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.

⁵ Overigens zijn er ook niet-investeringsuitgaven van de overheid die van belang zijn voor de economische ontwikkeling op lange termijn. Zo wordt in de doorrekening van verkiezingsprogramma's het effect van onderwijsuitgaven op het bbp op lange termijn berekend. Zie CPB en PBL, 2012, Keuzes in Kaart 2013-2017, CPB Boek 5 en Elk, R. van, D. Lanser en S. van Veldhuizen, 2011, Onderwijsbeleid in Nederland: De kwantificering van effecten, CPB Achtergronddocument, juni.

⁶ Kam, C.A. de, L. Koopmans en A.H.E.M. Wellink, 2008, *Overheidsfinanciën*, Wolters-Noordhoff, pag. 92-93. Berg, P.J.C.M. van den, 2009, Publieke investeringen verdienen bescherming en kritische beoordeling, Tijdschrift voor Openbare Financiën, pag. 23-28; Vuchelen, J. en S. Caekelbergh, Explaining public investment in Western Europe, *Applied Economics*, Volume 42, No. 14, May 2010, pp. 1783-1796(14).

⁷ Zie bijvoorbeeld hoofdstuk 2.7 in Bos, F. en C. Teulings, 2011, CPB and Dutch fiscal policy in view of the financial crisis and ageing, CPB Document 218.

Kosten-batenanalyses zijn een middel om na te gaan of een voorgesteld project de maatschappelijke welvaart zal verhogen.⁸ Kosten-batenanalyses worden echter niet gedaan voor alle overheidsinvesteringen, waardoor investeringen door de centrale en lokale overheid met onvoldoende maatschappelijk rendement mogelijk zijn. Onderstaand tekstkader gaat nader in op het belang van overheidsinvesteringen.

⁸ CPB, 2000, Evaluatie van infrastructuurprojecten; leidraad voor kosten-batenanalyse, CPB Bijzondere publicatie 22.

Het belang van overheidsinvesteringen

Er is internationaal veel macro-onderzoek gedaan naar de invloed van overheidsinvesteringen op de binnenlandse productie.(a) In het meeste onderzoek zijn de gecumuleerde overheidsinvesteringen (overheidskapitaal) een productiefactor in de productiefunctie naast arbeid en kapitaal van bedrijven. De afnemende productiviteitsstijging in de jaren zeventig en tachtig leidde tot onderzoek dat wees op een zeer sterke invloed van overheidskapitaal op de binnenlandse productie.(b) Deze studies wezen erop dat het overheidskapitaal onder het optimale niveau lag. Recent onderzoek, dat methodologische en econometrische problemen van eerder onderzoek ondervangt, vindt een beperktere, maar nog steeds significante invloed.(c) Arslanalp e.a. vinden een elasticiteit van 0,13 voor hoogontwikkelde economieën: 1% toename van het overheidskapitaal leidt daarmee tot een toename van het binnenlands product met 0,13%. Bom en Ligthart vinden in een meta-analyse een elasticiteit van 0,051 voor de korte termijn en 0,173 voor de lange termijn.(d) De recente literatuur benadrukt heterogeniteit. Het effect van overheidsinvesteringen is kleiner bij gering absorptievermogen en zwak overheidsmanagement.(e)

Ook voor Nederland is macro-onderzoek gedaan naar de invloed van overheidsinvesteringen op de economische groei.(f) De onderzoekers vinden een positief effect van overheidsinvesteringen op de Nederlandse economie. Desondanks is overheidskapitaal geen expliciete variabele in de CPB-modellen die gebruikt worden voor lange- en middellangetermijns scenario's. Onzekerheid over de precieze omvang van het effect speelt daarbij een rol. Aan de aanbodkant komt de ontwikkeling van het overheidskapitaal daarmee in de CPB-modellen tot uitdrukking in de mutatie van de totale-factorproductiviteit. Overheidsinvesteringen spelen wel een expliciete rol aan de vraagkant. De economische effecten van veranderingen in overheidsinvesteringen zijn vergelijkbaar met die van materiële overheidsbestedingen.(g)

Naast dit macro-onderzoek is er in Nederland uitvoerig micro-onderzoek gedaan naar de invloed van overheidsinvesteringen. In dit micro-onderzoek (kosten-batenanalyses) gaat het om de economische effecten van specifieke investeringsprojecten. Terwijl in macro-onderzoek de focus vooral ligt op bbp-effecten, staat in kosten-batenanalyses veelal het brede welvaartsbegrip centraal. Zo wordt bijvoorbeeld tijdswinst van automobilisten door nieuwe infrastructuur meegenomen. Kosten-batenanalyses hebben in het verleden slechte investeringsplannen tegengehouden.(h) Er zijn echter ook projecten doorgegaan na een negatief oordeel. Het bekendste voorbeeld is de Betuwelijn.(i)

Het belang van overheidsinvesteringen komt ook naar voren in de ranglijsten over meest concurrerende economieën. Zo is infrastructuur één van de twaalf pijlers waarop het World Economic Forum zijn ranglijst baseert (j)

(a) Zie voor overzichten onder andere Gramlich, E.M, 1994, Infrastructure investment a review essay, *Journal of Economic Literature*, vol. 32, [pag. 1176-1196](#); hoofdstuk 2 van Gupta, S., A. Kangur, Alvarm C, Papageorgiou and A Wane, 2011, Efficiency-Adjusted Public Capital and Growth, IMF working paper [11/217](#).

(b) Aschauer, D.A., 1989, Is Public Expenditure Productive? *Journal of Monetary Economics*, **23**, pag. 177–200.

(c) Arslanalp, S., F. Bornhorst, S. Gupta and E. Sze, 2010, Public Capital and Growth, IMF working paper [10/175](#).

(d) Bom, P.R.D. en J.E. Ligthart, 2011, What Have We Learned From Three Decades of Research on the Productivity of Public Capital?, [juli](#)

(e) Gupta, S., A. Kangur, Alvarm C, Papageorgiou and A Wane, 2011, Efficiency-Adjusted Public Capital and Growth, IMF working paper [11/217](#).

(f) Sturm, J., 1997, The impact of public infrastructure capital on the private sector of the Netherlands, CPB Research memorandum [133](#); Roodenburg, H.J., 1986, Overheidsinvesteringen en economische groei, CPB Onderzoeksmemorandum 10. Toen-Gout, M.W. en M.M. Jongeling, 1993, Investeren in infrastructuur en economische groei, ESB, pag. 424-427.

(g) Een permanente verlaging van de materiële overheidsbestedingen met 1 mld euro leidt tot een vermindering van het bbp-volume met 0,1% en een verbetering van het EMU-saldo met 0,6 mld euro na vijf jaar. Zie hoofdstuk 2.3 in CPB, 2012, Nadere informatie doorrekening verkiezingsprogramma's, CPB Notitie, [31 mei](#).

(h) Koopmans, C., 2010, Kosten en baten van het Centraal Planbureau: verleden, heden en toekomst, *Tijdschrift voor Politieke Economie*, jaar 4, vol. 3, [pag. 19-30](#).

(i) CPB, 1995, Economische effecten van de Betuweroute op basis van recente informatie, CPB Werkdocument [75](#).

(j) World Economic Forum, 2012, The Global Competitiveness Report 2012-2013, [september](#).

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) momenteel 0% bbp (-0,5 à +0,5% bbp). Wat impliceert deze doelstelling voor de centrale en lokale overheid als onwenselijk wordt geacht dat vermindering van het tekort leidt tot neerwaartse druk op de netto overheidsinvesteringen?

Startpunt is de gemiddelde netto overheidsinvesteringen in het recente verleden.⁹ Uit de Nationale Rekeningen van het CBS blijkt dat de netto overheidsinvesteringen gemiddeld 0,8% bbp bedroegen in de jaren 2007 tot en met 2011 (zie tabel 5.2). Bij een structureel overheidssaldo van 0% bbp impliceert dit een EMU-saldo exclusief netto overheidsinvesteringen van +0,8% bbp.

Dit surplus van 0,8% bbp wordt evenredig toegewezen aan centrale en lokale overheden. Zoals blijkt uit tabel 5.1 zijn de bruto overheidsuitgaven (exclusief investeringen en overdrachten aan de rest van de overheid) 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 ruimte voor netto overheidsinvesteringen wordt 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).

⁹ Deze methode probeert dus niet het optimale niveau vast te stellen. Uitgangspunt is dat het voor de economische ontwikkeling op langere termijn onwenselijk is dat de terugdringing van het overheidstekort leidt tot een forse daling van de overheidsinvesteringen ten opzichte van het huidige niveau.

Tabel 2.1 EMU-saldi overheidslagen bij sluitend structureel EMU-saldo gehele overheid, op basis van netto overheidsinvesteringen 2007-2011

in % bbp	Totale overheid	Centrale overheid	Lokale overheid	
Structureel EMU-saldo exclusief netto investeringen	0,84	0,59	0,25	
Netto investeringen	-0,84	-0,27	-0,57	+/-
Structureel EMU-saldo	0,0	0,32	-0,32	+

Het EMU-saldo van de totale lokale overheid kan op basis van CBS-data worden verdeeld over de diverse onderdelen op basis van de aandelen in de netto investeringen (zie tabel 2.2).¹⁰ Verreweg het grootste deel van de ruimte valt dan toe aan gemeenten (inclusief gemeenschappelijke regelingen). Het impliceert een EMU-saldo van gemeenten van -0,2% bbp en van provincies en waterschappen tezamen van -0,1% bbp.

Tabel 2.2 EMU-saldi gemeenten, provincies en waterschappen bij sluitend structureel EMU-saldo gehele overheid, op basis van netto overheidsinvesteringen 2007-2011

	aandeel in netto investeringen 2007-2011	EMU-saldo (% bbp)
Gemeenten (inclusief gemeenschappelijke regelingen)	73,6	-0,24
Provincies	21,4	-0,07
Waterschappen	10,1	-0,03
Verzelfstandigd onderwijs	-5,1	0,02
	100,0	-0,32

Bovenstaande berekening is uitgevoerd op het gemiddelde (0% bbp) van de bandbreedte van de MTO (-0,5% bbp tot +0,5% bbp).¹¹ In tabellen 5.3 en 5.4 van de bijlage is ook de verdeling over overheidslagen voor de uitersten van de bandbreedte

¹⁰ CBS data maken het niet mogelijk om voor de diverse onderdelen van overig OPL (gemeenschappelijke regelingen, lokale instituten zonder winstoogmerk en verzelfstandigd onderwijs) de totale overheidsuitgaven exclusief investeringen en overdrachten aan rest overheid te berekenen voor de periode 2007-2011 (zoals in tabel 5.1 is gedaan voor de totale lokale overheid). Dit maakt de hier gekozen tweestappenaanpak (eerst bepalen structureel saldo centrale overheid en lokale overheid en vervolgens nader onderverdelen van het EMU-saldo lokale overheid over de diverse onderdelen) noodzakelijk. Uit de wel beschikbare data over totale overheidsuitgaven (dus inclusief investeringen en overdrachten aan rest overheid) blijkt overigens dat het aandeel van gemeenschappelijke regelingen en lokale instituten zonder winstoogmerk circa de helft van de totale uitgaven van overig OPL bedraagt.

¹¹ 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.

berekend. Bij een MTO van -0,5% bbp past een structureel EMU-saldo van de lokale overheid van -0,5% bbp en bij een MTO van +0,5% is dat -0,2% bbp.

Bovenstaande tekortnormen voor de lokale overheid zijn gebaseerd op netto investeringen in het recente verleden. Het alternatief is om de tekortnormen te baseren op netto investeringen in de komende jaren. Het voordeel hiervan is dat niet het risico bestaat dat tekortnormen op een achterhaalde situatie worden gebaseerd. Daar staat het nadeel tegenover dat de tekortnormen worden beïnvloed door ramingsfouten voor de netto investeringen van de totale overheid. Het CPB maakt bovendien geen afzonderlijke ramingen voor de investeringen van centrale en lokale overheid. Verder zouden aanhoudende bezuinigingen vooral negatief kunnen uitwerken op toekomstige overheidsinvesteringen. Tekortnormen op basis van toekomstige ontwikkelingen accorderen dan deze lage investeringen en vermijden dus niet dat netto overheidsinvesteringen lager zullen zijn dan in voorgaande jaren. Netto investeringen van de totale overheid worden in de recente doorrekening duidelijk lager geraamd dan in de voorgaande periode: 0,0% bbp gemiddeld in 2013-2017 tegen 0,8% bbp gemiddeld in 2007-2011.¹²

3 EMU-saldo lokale overheid 2013-2017

In 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.¹³ 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 grondverkopen van de lokale overheid. Op basis van variant 3 (zie tabel 5.15) 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 feitelijk EMU-saldo van de lokale overheid wordt geraamd op -0,5% bbp in 2013.¹⁴ Bij een conjunctureel deel van -0,08% bbp is het structurele EMU-saldo van de lokale overheid dus -0,42% bbp.

¹² CPB, 2012, Actualisatie Nederlandse economie tot en met 2017 (verwerking Regeerakkoord), CPB Notitie, [29 november](#).

¹³ Zie tabel 3.1 in de Macro Economische Verkenning 2013, [september 2012](#).

¹⁴ Zie bijlage 9 in de Macro Economische Verkenning 2013, [september 2012](#).

Het Groei- en Stabiliteitspact, en de recente aanscherping daarvan door het sixpack, vereist dat het structurele saldo met gemiddeld 0,5% bbp per jaar afneemt indien het structurele saldo groter is dan de MTO.¹⁵ In tabel 3.1 wordt, op basis van een rekenvoorbeeld waarin het structurele saldo in drie jaar wordt teruggebracht tot 0%, 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 van dit rekenvoorbeeld is een tijdpad voor het feitelijk EMU-saldo van de lokale overheid.¹⁶

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
PM: verondersteld structureel saldo totale overheid		-1,2	-0,7	-0,2	0,0	0,0

Schattingen van het structurele saldo voor de totale overheid zijn omgeven met een aanzienlijke onzekerheidsmarge. Dit geldt in nog sterkere mate voor het structurele saldo van de lokale overheden. Het effect op de hier uitgewerkte tekortnorm voor de lokale overheid is echter beperkt als de nadruk niet zozeer ligt op het saldo in de afzonderlijke jaren als wel op de ontwikkeling op middellange termijn in de richting van de middellangetermijndoelstelling (MTO).

4 Slotopmerkingen

Als bijzondere betekenis wordt gehecht aan overheidsinvesteringen is het mogelijk om dit te betrekken bij het vaststellen van de verdeling van het toegestane tekort over Rijk en lokale overheden. In deze CPB notitie is een verdeling van het toegestane

¹⁵ 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. Ook kunnen structurele hervormingen worden meegenomen bij de vaststelling van de omvang van de aanpassing.

¹⁶ 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 mees 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.

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. Uitgangspunt is dat het voor de economische ontwikkeling op langere termijn onwenselijk is dat de terugdringing van het overheidstekort leidt tot een forse daling van de overheidsinvesteringen ten opzichte van het huidige niveau. De uitgewerkte variant past in de benadering van de Wet Hof.

De in deze notitie uitgewerkte EMU-tekortnorm staat zeker niet haaks op het baten-lastenstelsel. In dit stelsel wordt afgeschreven op basis van historische kostprijzen, terwijl investeringen worden ingeboekt tegen de op dat moment geldende, vaak hogere prijzen. Wanneer de investeringen en afschrijvingen van alle gemeenten samen in evenwicht zijn op basis van het baten-lastenstelsel kan hierdoor toch een negatief EMU-saldo resulteren. De in deze notitie geopperde variant creëert budgettaire ruimte voor deze investeringen.

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. Het toegestane tekort van de lokale overheid zou hiervoor gedeeltelijk kunnen worden aangepast.

De Nederlandse overheid heeft ervaring met het oormerken van begrotingsruimte voor investeringen: van 1994 tot en met 2010 werden aardgasopbrengsten gebruikt voor overheidsinvesteringen via het Fonds Economische Structuurversterking (FES). Het FES is niet zonder kritiek geweest. Zo spreken Jacobs, De Kam en Ros over verkwanseling van publiek geld als gevolg van het FES en noemen het FES een speeltje voor bestedingsgrage politici.¹⁷ De in deze notitie geopperde mogelijkheid voor begrotingsruimte voor netto investeringen leidt niet tot een vergelijkbare bestedingsdrang voor lokale overheden, omdat de uitgaven ten laste gaan van de eigen begroting. Hiervoor geldt in het baten-lastenstelsel voor de lokale overheid de eis van een sluitende begroting (het eerste slot). Dit borgt de integrale afweging van de diverse uitgaven. Verder kan gebruik van kosten-batenanalyses maatschappelijk onrendabele overheidsinvesteringen helpen voorkomen.

¹⁷ Jacobs, B., C.A. de Kam en A. P. Ros, Overheidsfinanciën en economie, Jaarboek Overheidsfinanciën 2007, pag. 59.

In de wet HOF ligt de nadruk op een macro-norm voor de totale lokale overheid. Dit is een andersoortige norm dan een micro-norm per gemeente, meer indicatief, eerder input voor bestuurlijk overleg dan een keihard cijfer dat in de begroting moet worden verwerkt. Bestuurlijk overleg impliceert dat de gekozen macro-norm uiteindelijk een politieke keuze is waarbij de in inleiding genoemde uitgangspunten een rol kunnen spelen.¹⁸

Handhaving van een macronorm is niet eenvoudig, maar er kan een sturende werking van uit gaan. Dit is de ervaring met de macronorm voor de onroerende zaakbelasting (OZB) voor gemeenten, mede door publicatie van informatie over afzonderlijke gemeenten.¹⁹ Voor de macro-tekortnorm voor de lokale overheid is hetzelfde te verwachten.

¹⁸ Zoals aangegeven in de wet HOF is de gekozen norm uiteindelijk de politieke keuze van de minister van financiën.

¹⁹ COELO, 2012, Beperkte stijging woonlasten in 2012, juni; Ministerie van Binnenlandse Zaken, 2010, Evaluatie macronorm onroerende zaakbelasting (OZB), oktober.

5 Bijlage

Tabel 5.1 Aandeel centrale en lokale overheid in totale overheidsuitgaven exclusief investeringen en overdrachten aan rest overheid

	2007	2008	2009	2010	2011	2007-2011
Centrale overheid/SF	69,9	70,0	70,4	71,1	70,7	70,4
Lokale overheid	30,1	30,0	29,6	28,9	29,3	29,6
Totaal	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Bron: CPB op basis van CBS Nationale rekeningen 2011

Tabel 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 Investeringsen	1,34	0,95	0,40
Netto investeringen	-0,84	-0,27	-0,57
Structureel EMU-saldo	0,50	0,68	-0,18

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 Investeringsen	0,34	0,24	0,10
Netto investeringen	-0,84	-0,27	-0,57
Structureel EMU-saldo	-0,50	-0,03	-0,47

Tabel 5.5 Toegestaan EMU-tekort per sector bij 3% tekort (%bbp)

	Variante 3
	(conjunctuurvariant)
	3%
	2012
Gemeenten	0,099
Provincies	0,017
Waterschappen	0,027
Overig OPL*	0,002
Rijk e.o. CS/SF	2,855
Totaal	3,000

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



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

December 2012