

Huidige tekortruimte decentrale overheden broodnodig

Nederland moet van Europa groeien naar een structureel begrotingsevenwicht. Daarbij geldt een vaste EMU-tekortruimte voor decentrale overheden van 0,5 procent bbp. Het kabinet wil deze tekortruimte nu verlagen. Het houdt echter te weinig rekening met het feit dat decentrale overheden moeten lenen voor investeringen, en dat die duurder worden door inflatie, economische groei en strengere eisen. Het Rijk zou de ambitie tot verkleining van de tekortruimte voor decentrale overheden daarom moeten laten varen.

JAN VAN DER LEI

Senior beleidsmedewerker bij de Vereniging van Nederlandse Gemeenten

Voor de lidstaten van de Europese Unie geldt een schuldplafond van zestig procent bbp en een begrenzing van drie procent bbp voor het jaarlijks financieringstekort. Daarnaast moeten de eurolanden sturen op een voor conjunctuur geschoond begrotingssaldo, de middellangetermijndoelstelling (MTD). In Europees verband is in het Verdrag over Stabiliteit, Coördinatie en Governance afgesproken om voor de MTD structureel te sturen op een begrotingsevenwicht. Geschoond voor conjunctuur mag er dus geen sprake zijn van een financieringstekort.

Voor Nederland geldt dan ook als MTD een EMU-saldo van $0 \pm 0,5$ procent bbp. Aanvullend moeten landen met een te hoge schuld de schuldquote omlaag brengen met per jaar een twintigste deel van de overschrijding. Maar daarvoor geldt een overgangsregiem. Deze opgaven gelden voor de totale overheidsfinanciën, dus ook die van provincies, gemeenten en waterschappen.

Voor decentrale overheden geldt al vanaf 2004 een vaste EMU-tekortruimte van 0,5 procent bbp. Ze hebben die ruimte nodig voor vervangingsinvesteringen. Maar het Rijk wil deze EMU-tekortruimte verkleinen naar 0,3 pro-

cent bbp in 2017 en er is zelfs een ambitie van 0,2 procent bbp vastgelegd. Hiermee krijgt het Rijk zelf meer begrotingsruimte binnen de MTD.

Door macro-economische stabilisatie tijdens de crises is de schuldquote van het Rijk flink opgelopen en de EMU-schuldquote moet met positieve EMU-saldi en economische groei worden afgebouwd. Daar betalen decentrale overheden aan mee doordat het Rijk bezuinigt op overdrachten. Decentrale overheden hebben geen hoge schuldquote en lenen – door wettelijke begrotingseisen – hoofdzakelijk voor (vervangings)investeringen. Deze vervangingsinvesteringen worden duurder, onder andere door inflatie. Alleen al voor financiering van deze prijsstijgingen is een vaste EMU-tekortruimte van 0,5 procent bbp nodig, dus ruimte voor tekortverlaging is er niet. Toch is er in de huidige Europese beleidspraktijk geen sprake van een aparte tekortruimte voor dergelijke investeringen, en ook de Europese verplichting van een begrotingsevenwicht voor het EMU-saldo staat dat in de weg.

Dit artikel beoogt uiteen te zetten waarom decentrale overheden binnen de MTD een EMU-tekortruimte nodig hebben. Voor het bepalen van de tekortruimte voor investeringen van decentrale overheden wordt een methode gepresenteerd. Verder wordt beargumenteerd waarom er weinig tot geen ruimte is voor verlaging van de EMU-tekortruimte voor decentrale overheden van 0,5 procent bbp.

HET RIJK MOET SCHULDQUOTE TERUGDRINGEN

Hoe de Europese begrotingsregels nationaal moet worden vertaald, is vastgelegd in de Wet houdbare overheidsfinanciën (Hof). Hierin is voor de verdeling van de ruimte tussen het Rijk en de gezamenlijke decentrale overheden een coördinatiestelsel opgenomen. In gezamenlijk overleg moeten de streefwaarde voor het EMU-saldo van de centrale overheid en de streefwaarde voor het EMU-saldo van de gezamenlijke decentrale overheden aan de hand van wegingscriteria worden bepaald.

Een van deze wegingscriteria is de schuldpositie. Dat is logisch, want het doel van de EMU-schuldnormering door Europa is het beteugelen van te hoge overheidsschulden. In Nederland zorgt het Rijk bij een neergaande conjunctuur voor macro-economische stabilisatie – met schuldfinanciering – waardoor het Rijk tijdens de crisis een hoge schuldquote heeft opgebouwd. De nettoschuld in procenten van de inkomsten van de centrale overheid is volgens cijfers van het CBS opgelopen van 73 procent eind 2007 naar 124 procent eind 2014.

De schuldquote van het Rijk moet dus worden verlaagd, zodat bij een volgende conjuncturele neergang opnieuw leencapaciteit aanwezig is voor macro-economische stabilisatie. Daarvoor heeft het Rijk positieve EMU-saldi nodig voor zover economische groei de nettoschuldquote niet snel genoeg laat dalen. Aan het terugdringen van deze schuldquote betalen decentrale overheden ook mee door kortingen op bestaande rijksoverdrachten aan decentrale overheden én door kortingen op budgetten voor gedecentraliseerde taken, zoals de jeugdzorg.

Voor decentrale overheden geldt als wettelijke begrotingseis een gouden regel, namelijk dat de meerjarenraming in baten en lasten in evenwicht moet zijn. Economische stabilisatie met schuldfinanciering van lopende uitgaven is daardoor niet goed mogelijk. De netto schuldquote van de gezamenlijke decentrale overheden is mede daarom niet hoog.

INFLATIE, GROEI EN STRENGERE EISEN

Er zijn meerdere redenen waarom de EMU-tekortruimte voor decentrale overheden niet beneden de huidige 0,5 procent bbp mag zakken. Zo moeten decentrale overheden vanwege de kortingen op rijksoverdrachten ombuigen, waarbij tijdelijk financieringstekorten ontstaan.

Decentrale overheden hebben vooral een tekortruimte nodig voor vervangingsinvesteringen. Zij lenen – door de eerder genoemde gouden begrotingsregel – hoofdzakelijk voor investeringen, waarbij ze met de schuldfinanciering hiervan schommelingen in uitgaven tussen jaren opvangen. Ook wordt met schuldfinanciering een zekere mate van intergenerationele rechtvaardigheid gerealiseerd.

Voor het vaststellen van de benodigde tekortruimte is de omvang van investeringen bepalend – in bijvoorbeeld wegen, scholen en dijken. Maar door de kleinere omvang van decentrale overheden schommelen de uitgaven aan investeringen tussen de jaren. Een gemeente bouwt bijvoorbeeld maar eens in de zoveel jaar een nieuwe school. Juist om deze uitgavenpieken op te vangen, moeten decentrale overheden schuldfinanciering gebruiken. Schuldfinanciering dient zo voor belastingverevening over jaren, wat welvaartstechnisch voordeliger is dan grote schommelingen in belastingdruk (Pigou, 1928; Barro, 1979).

Bij belastingverevening door een grote groep gemeenten, provincies en waterschappen middelen de plussen en minnen uit. Maar bij belastingverevening voor investeringen leidt dat toch tot een structureel financieringstekort. Ondanks de vaste omvang van vervangingsinvesteringen neemt de nominale waarde van de productiemiddelen toe door inflatie. De aanschafwaarde van de vervanging stijgt dus ten opzichte van het afgeschreven actief. Hierdoor zijn

er voor vervangingsinvesteringen steeds hogere leningen nodig wat leidt tot een structureel financieringstekort. En dit in nominale waarde uitdijen van de productiemiddelen beperkt zich niet alleen tot inflatie. De omvang neemt ook toe vanwege toename van het inwonertal in een regio, door economische groei vanwege technologische vooruitgang, door hogere wettelijke en technische eisen en door decentralisatie van taken.

LIEVER SCHULDEN DAN OPPOTTEN VAN GELD

Lenen voor de aanschaf van productiemiddelen als dijken, wegen en schoolgebouwen vergt dus een structurele ruimte voor een EMU-tekort. Dit mechanisme werkt ook bij geldelijke reserves en bij investeringen van de centrale overheid. Zonder voldoende ruimte voor EMU-tekorten potentieel decentrale overheden jaarlijks geld op om te benutten voor belastingverevening. Dit scheelt decentrale overheden rentekosten. Maar er zijn twee welvaartstechnische argumenten die pleiten voor belastingverevening met schulden en tegen het oppotten van geld.

Ten eerste lenen overheden goedkoper dan particuliere huishoudens omdat ze niet geliquideerd worden, omdat ze de inkomsten door belastingverhoging kunnen vergroten en omdat de transactiekosten vanwege grotere volumes lager liggen (Wagner, 2005). Nederlandse gemeenten hebben ook nog een onderling vangnet voor saneringssteun bij financiële problemen. Gemeenten, provincies en waterschappen betalen daarom voor een tienjaars lening een rentevergoeding die ongeveer twee procent lager ligt dan de rente van een hypotheeklening voor een particulier huishouden met een rentevaste periode van tien jaar.

Als decentrale overheden in plaats van lenen de belastingopbrengst uit toekomstige jaren naar voren halen voor belastingverevening bij een positief financieel vermogen, wordt de schuld van particuliere huishoudens hoger. En die betalen dan deze twee procent meer rente ten opzichte van de situatie waarin decentrale overheden de schuld voor hun rekening nemen en via belastingen de rentekosten verhalen.

Ten tweede bewerkstelligt schuldfinanciering van publieke investeringen intergenerationele rechtvaardigheid. Investeringen hebben meerjarig nut en het zijn de toekomstige inwoners die daar profijt van hebben. Met schuldfinanciering worden de kosten van de aanschaf van investeringen verplaatst naar de toekomst. Bij schuldfinanciering van bijvoorbeeld de aanleg van riolering worden met de inkomsten uit de rioolheffing de aflossingen en rente betaald. Daarmee worden de kosten van publieke investeringen neergelegd bij de toekomstige gebruikers en krijgt het profijtbeginsel invulling (Lutz, 1947; De Kam, 2012).

GEEN RUIMTE VOOR TEKORTVERLAGING

Er zijn voornamelijk twee mechanismen die de hoogte bepalen van de EMU-tekortruimte voor investeringen. Ten eerste wordt de toename van de nominale waarde aan productiemiddelen bepaald door de kapitaalintensiviteit in combinatie met de inflatie, economische groei (door inwonertal en technische vooruitgang) en hogere wettelijke eisen. Ten tweede is het concept evenwichtsschuld van Domar (1944) ook op decentrale overheden van toepassing. Een trendmatige groei van de nominale inkomsten en een

constante schuldquote levert ruimte voor een structurele groei van de nominale schuld en daarmee ruimte voor een structureel financieringstekort (Van der Lei, 2011).

Bij de veronderstelling dat de productiemiddelen volledig met schuld zijn gefinancierd, kan deze schuld voor de evenwichtsschuldquote worden gebruikt om de ruimte voor het jaarlijks financieringstekort te berekenen. Bij een gelijk takenpakket groeien de inkomsten van decentrale overheden in de tijd met inflatie en economische groei. Met de trendmatige groei van de inkomsten en de evenwichtsschuld kan de benodigde ruimte voor het jaarlijks financieringstekort worden gevonden.

Eind 2013 bedroeg de balanswaarde van de productiemiddelen van decentrale overheden 83,7 miljard euro. Gegeven de gezamenlijke inkomsten (voor bestemming reserves) van 70,3 miljard euro bedraagt de fictieve evenwichtsschuld voor berekening van de structurele tekortruimte (100 procent \times balanswaarde niet-financiële activa: inkomsten) 119 procent.

De Europese Centrale Bank streeft een inflatie na van twee procent. De ECB verwacht voor 2016 en 2017 respectievelijk 1,5 en 1,8 procent inflatie. De trendmatige economische groei voor Nederland wordt geschat op anderhalf procent. DNB voorspelt in haar jongste ramingen een werkelijke groei van 1,8 procent in 2016 en 2,2 procent in 2017. Als we afzien van taakwijzigingen en uitgaan van een gelijkblijvend aandeel van decentrale overheden in de economie, kan worden uitgegaan van een nominale trendmatige groei van de inkomsten van 3,5 procent.

Met deze trendmatige groei van de inkomsten en de fictieve evenwichtsschuld van 119 procent komt de ruimte voor het structurele EMU-tekort van decentrale overheden uit op (3,5 procent \times 119 procent =) 4,2 procent van 70,3 miljard euro. Gegeven de omvang van het Nederlandse bbp van 642,9 miljard euro in 2013 komt de structurele EMU-tekortruimte voor decentrale overheden uit op (4,2 procent \times 70,3 miljard euro : 642,9 miljard euro =) 0,46 procent van het bbp, afgerond komt dit uit op 0,5 procent.

EXACTE MACRONORM TE KRAP

De wet Hof spreekt over nog twee criteria voor het bepalen van de streefwaarden voor het EMU-saldo. Dit zijn de geldelijke vermogens en de raming van het Centraal Planbu-

reau van de EMU-tekortruimte. De provincies hebben grote geldelijke vermogens en om die terug te investeren in de maatschappij is extra EMU-tekortruimte nodig. De raming van het CPB van het EMU-tekort uit 2012 houdt rekening met conjunctuur-effecten. Nu het Rijk na de economische recessie fors bezuinigt op overdrachten aan decentrale overheden, dempt dat de investeringen. Daar staat wel tegenover dat door decentralisaties de taken van decentrale overheden in 2015 flink uitbreiden en ook de woningmarkt en dus de bouwgrondexploitatie van gemeenten weer opveert. Dat vraagt meer investeringen. De ombuigingen bij decentrale overheden zelf vragen om tijdelijke tekortfinanciering als remweg.

Tot slot hebben decentrale overheden speling nodig ten opzichte van een berekende EMU-tekortruimte als autonome beslissingsruimte voor het inzetten van de financiële vermogenspositie voor investeringsambities. Die speling ten opzichte van een berekende tekortruimte is ook nodig, omdat de wet Hof een sanctie bevat als decentrale overheden bij herhaling het toegewezen minimale EMU-saldo overschrijden. Individuele decentrale overheden tasten in het donker over de realisatie van het gezamenlijke EMU-saldo, waardoor exacte sturing op een macronorm onmogelijk is. Bij een te eng gedefinieerde EMU-tekortruimte hangt te snel een sanctie boven het hoofd van decentrale overheden.

CONCLUSIE

De onderzochte vraag is of de huidige EMU-tekortruimte van decentrale overheden van 0,5 procent bbp kan worden verlaagd. De autonome positie van decentrale overheden, zoals vastgelegd in het Europees Handvest voor Lokale Democratie, houdt in dat decentrale overheden met gezonde financiën zelf mogen beslissen of ze hun financiële vermogenspositie inzetten voor investeringen of dat ze deze met positieve resultaten op de exploitatie versterken. De huidige financiële vermogenspositie van de gezamenlijke decentrale overheden is gegeven hun lage nettoschuldquote van 37 procent gezond. De nominale trendmatige groei van Nederland op de middellange termijn bedraagt 3,5 procent. Dat rechtvaardigt een vaste EMU-tekortruimte voor decentrale overheden van 0,5 procent bbp voor investeringen.

Met deze vaste EMU-tekortruimte is er sprake van ruimte voor financiële autonomie en wordt invulling gegeven aan het coördinatiestelsel uit de wet Hof. Uit de MTD en de stand van de conjunctuur volgt dan de streefwaarde voor het werkelijke EMU-saldo van het Rijk.

Bij een nieuwe MTD verdient het de aanbeveling rekening te houden met een aparte EMU-tekortruimte voor investeringen van decentrale overheden (en investeringen van de centrale overheid), dit vanwege de trendmatige prijsstijging van vervangingsinvesteringen. Dan komen de onderhandelingen tussen de centrale overheid en de decentrale overheden niet onnodig onder druk. Het onderscheid tussen tekortfinanciering door macro-economische stabilisatie van centrale overheden en tekortfinanciering voor investeringen van decentrale overheden (en centrale overheid) ontbreekt in de Europese regels en beleidspraktijk. Voor aanpassing is verruiming nodig van de Europese eis van structureel begrotingsevenwicht.

LITERATUUR

- Barro, R.J. (1979) On the determination of the public debt. *The Journal of Political Economy*, 87(5), 940–971.
- Domar, E.D. (1944) The burden of the debt and the national income. *The American Economic Review*, 34(4), 798–827.
- Kam, F. de (2012) Decentrale overheden en de Europese begrotingsregels. *ESB*, 97(4639), 426–429.
- Lei, J. van der (2011) Tekort gemeente is soms een voordeel. *ESB*, 96 (4613), 406–408.
- Lutz, H.L. (1947) *Public Finance*. New York: D. Appleton-Century Company.
- Pigou, A.C. (1928) *A study in public finance*. Londen: Macmillan.
- Wagner, R.E. (2005) Debt, money, and public finance. In: *Handbook of Public Finance*. New York: Springer US, 195–215.