

Visie decentrale overheden op streefwaarde EMU-tekort

Deze notitie bevat argumenten van het IPO, de VNG en de UvW voor het beoordelen van de EMU-tekortruimte voor de Nederlandse decentrale overheden voor de jaren 2016 en 2017. Vanaf 2004 hebben de decentrale overheden op grond van bestuurlijke afspraken altijd een vaste EMU-tekortruimte van $-/- 0,5\%$ bbp gehad. Op basis van een raming van het CPb uit 2012 heeft het kabinet in het gesprek over het financieel akkoord op 18 januari 2013 aangegeven graag een verlaging van deze tekortruimte naar $-/- 0,4\%$ bbp in 2016 en $-/- 0,3\%$ bbp in 2017 te zien. Afgesproken is in 2015 te beoordelen of deze verlaging wel mogelijk en verantwoord is. Deze notitie geeft in het kader van die tussentijdse evaluatie die nu aan de orde is, de argumenten van de decentrale overheden die bij die wegging moeten worden betrokken.

Europees kader Nederland voor 2017

Voor Nederland geldt als Middellange Termijn Doelstelling (MTD) een voor conjunctuur geschoond EMU-saldo van $0 \pm 0,5$ procent bbp. Voor de ondergrens van het werkelijke toegestane EMU-saldo in 2016 en in 2017 moet deze MTD-doelstelling worden gecorrigeerd voor conjunctuur. Die correctie bestaat uit de effecten van de geschatte *output gap* op de overheidsfinanciën. Wat rest is de werkelijke EMU-tekortruimte van Nederland. Bij ongewijzigd beleid wordt het EMU-tekort van Nederland in 2016 geschat op $-/- 0,8\%$ (juni-raming CPB) en van 2017 geschat op $-/- 0,6\%$ bbp (juni-raming DNB). De werkelijke EMU-tekortruimte binnen de MTD voor Nederland in 2016 en in 2017, dat is dus na correctie voor de effecten van *output gap*, is vanwege de bijgestelde macro-economische cijfers aanzienlijk ruimer.

Landen met een te hoge schuld moeten de EMU-schuldquote omlaag brengen met per jaar $1/20^{\text{ste}}$ deel van de overschrijding. De Nederlandse EMU-schuld is met $67,7\%$ bbp eind 2015 hoger dan het EMU-schuldplafond van 60% bbp, maar voor Nederland geldt een overgangsregime voor deze bepaling. De Europese opgaven gelden voor de totale overheidsfinanciën inclusief provincies, gemeenten, waterschappen en hun gemeenschappelijke regelingen.

Afspraken met decentrale overheden over EMU-tekortruimte

Voor de decentrale overheden geldt vanaf 2004 een bestuurlijke afspraak over een vaste ruimte voor het werkelijke EMU-tekort van $-/- 0,5\%$ bbp. Ze hebben die ruimte nodig voor vervangings- en uitbreidingsinvesteringen. In het Financieel Akkoord van januari 2013 van de drie koepels met het Rijk is afgesproken dat de EMU-ruimte voor decentrale overheden tot en met 2015 op dit niveau van $-/- 0,5\%$ bbp blijft. Daarna zou het kabinet graag zien dat de tekortruimte voor decentrale overheden krimpt naar een $-/- 0,4\%$ bbp in 2016 en $-/- 0,3\%$ bbp in 2017. Dat EMU-tekortpad is gebaseerd op een raming van het Centraal Planbureau uit 2012.

De VNG, het IPO en de UvW hebben in het gesprek over het Financieel Akkoord sterke twijfels geuit of een daling beneden $-/- 0,5\%$ bbp mogelijk en verantwoord is. In het akkoord is daarom een kanttekening geplaatst bij de daling van de EMU-tekortruimte voor decentrale overheden: in 2015 wordt bekeken of deze daling mogelijk en verantwoord is. Na de bestuursafspraken is ook de wet Hof in werking getreden en deze wet vraagt om vastlegging van het EMU-tekortpad voor decentrale overheden in regelgeving.

Argumenten voor behoud van huidige EMU-tekortruimte van 0,5% bbp

In hun voorbereiding op de huidige tussenevaluatie zijn de decentrale overheden tot de conclusie gekomen dat er los van de geschatte daling van het werkelijke EMU-saldo van decentrale overheden door

het CPb uit 2012 en het cijferbeeld over de realisatie van de afgelopen jaren er staatshuishoudkundige argumenten zijn die bij de weging over de hoogte van de EMU-tekortruimte voor de gezamenlijke decentrale overheden een rol moeten spelen. Deze argumenten pleiten voor behoud van de huidige EMU-tekortruimte van 0,5% bbp voor decentrale overheden. De argumenten worden in deze notitie verder uitgewerkt en luiden in het kort:

1. Binnen de financiële architectuur van de Nederlandse overheid is macro-economische stabilisatie van de economie als taak bij de centrale overheid belegd. Daardoor loopt tijdens een conjuncturele neergang de schuld van de centrale overheid op en moet deze bij conjuncturele voorspoed worden afgebouwd. Bij de gezamenlijke decentrale overheden is deze conjunctuurcyclus aanzienlijk minder tot niet werkzaam. Afbouw van hun schuld is onnodig, omdat deze laag is.
2. Decentrale overheden lenen door wettelijke begrotingsbeperkingen hoofdzakelijk voor investeringen. De prijs van vervangingsinvesteringen neemt jaarlijks toe door inflatie, inwonergroei en hogere technische en wettelijke eisen. Daarom is bij een zelfde financieringsstructuur een steeds hoger bedrag aan leningen op de balans nodig en dus een jaarlijks sprake van een min of meer vast EMU-tekort. Deze toename aan nominale schulden kan door decentrale overheden worden gedragen, omdat ook de inkomsten van decentrale overheden bij ongewijzigde taken op de middellange termijn meegroeien met de nominale trend van de economie. Hun schuldquote neemt daardoor niet toe. De vaste EMU-tekortruimte voor een normaal niveau aan investeringen van decentrale overheden bedraagt bij de huidige groeiverwachtingen +/- 0,5 % bbp. Met het aannemen van de motie van Hijum heeft de Tweede Kamer uitgesproken dat de Wet Hof er niet toe mag leiden dat de investeringen van de decentrale overheden worden beperkt.
3. Decentrale overheden hebben een autonome positie in ons staatsbestel. Daar hoort bij dat decentrale overheden ruimte moet worden geboden om in te teren op het financieel vermogen voor investeringen in maatschappelijke opgaven.
4. In de aangepaste wet Houdbare Overheidsfinanciën (Hof) is de mogelijkheid opgenomen om decentrale overheden een nationale sanctie op te leggen als zij de macronorm voor het EMU-saldo overschrijden. De sanctie betekent dat voor de streefwaarde voor het minimale EMU-saldo van decentrale overheden niet te scherp aan de wind kan worden gevaren. Bij afwijking van de vaste EMU-tekortruimte vanwege het inboeken van een effect voor conjunctuur moet een ruime marge in acht worden genomen.
5. Door ombuigingen van het Rijk op overdrachten aan decentrale overheden moeten decentrale overheden ombuigen. Decentrale overheden betalen op deze wijze mee aan de EMU-tekortreductie van het Rijk. Voor zover de ombuigingen niet meteen wordt gerealiseerd, ontstaan tijdelijke financieringstekorten.

1. Macro-economische stabilisatie en gelijkwaardige bijdrage schuldreductie

In de economische literatuur worden vaak drie functies van het begrotingsbeleid van de overheid onderscheiden. De allocatiefunctie, de distributiefunctie en de stabilisatiefunctie. Het voorkomen van extreme vraaguitval bij een recessie door het op peil houden van de overheidsuitgaven en het bieden van inkomenszekerheid bij baanverlies is onderdeel van de stabilisatiefunctie. Macro-economische stabilisatie met schuldcreatie wordt traditioneel gezien als een taak van de centrale overheid en niet van decentrale overheden.

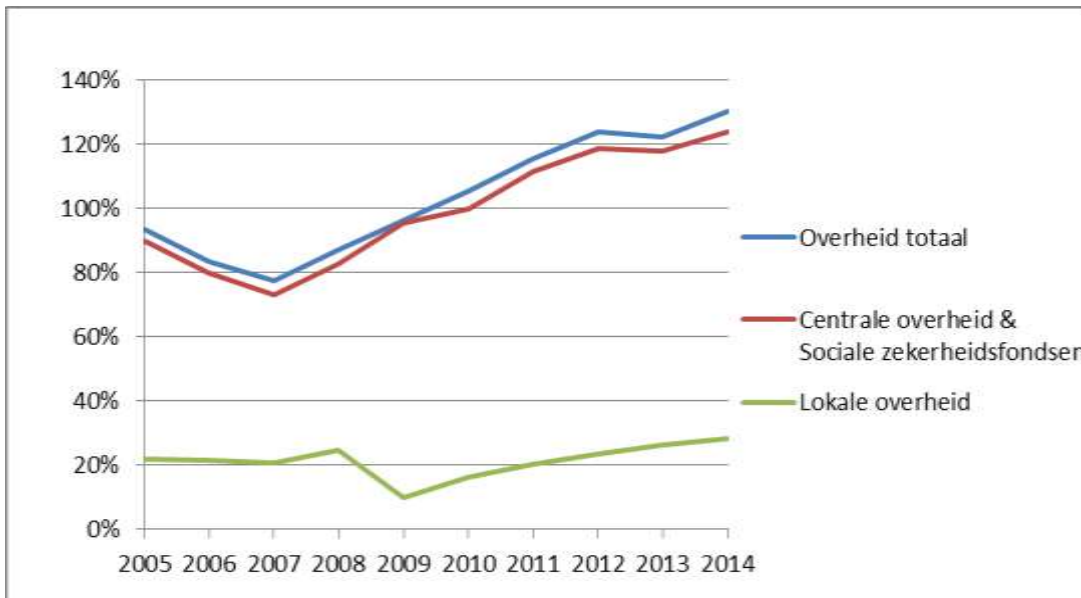
Redenen hiervoor luiden:

1. Overheidsschuld op lokaal niveau is duurder dan op centraal niveau, terwijl de schuld gefinancierde impulsen sneller weglekken over de grenzen van lokale overheden.
2. Geldverruiming door lokale overheidsschuld stuwt de inflatie op en kan vanwege het ontbreken van onderlinge coördinatie een bedreiging voor prijsstabiliteit vormen. Het waarborgen van de stabiliteit van een munt vereist dat alleen de centrale overheid monetaire- en begrotingspolitiek voor stabilisatie bedrijft.
3. Cyclische schokken manifesteren zich in de regel nationaal en symmetrisch over regio's en vereisen daarom een antwoord van de centrale overheid. De centrale overheid is door zijn omvang en schaal beter in staat invloed uit te oefenen op de economische ontwikkeling.

Ondanks de overdracht van monetaire politiek aan de ECB, doet de centrale overheid van Nederland aan macro-economische stabilisatie met schuldfinanciering. De begroting van de Europese Unie is daarvoor ongeschikt. In Nederland geldt voor decentrale overheden een zogenaamde gouden regel als begrotingsregel. De baten en lasten op de meerjarenbegroting moeten reëel en structureel in evenwicht zijn. Door deze beperking lenen decentrale overheden hoofdzakelijk voor investeringen en doen ze niet aan stabilisatie met schuldfinanciering van lopende uitgaven.

Decentrale overheden verwezenlijken wel een deel van de macro-economische stabilisatie door de architectuur van de financiële verhouding met het Rijk. De belastinggebieden van de Nederlandse gemeenten, provincies en waterschappen zijn door de keuze van de systematiek ongevoelig voor conjunctuur. De omvang van het gemeentefonds en provinciefonds zijn gekoppeld aan de uitgaven van het Rijk. Hierdoor blijven de uitgaven van decentrale overheden tijdens een recessie redelijk op peil. Nederlandse gemeenten verstrekken bijstandsuitkeringen, maar het budget daarvoor komt van het Rijk en wordt berekend op basis van de geschatte uitgaven aan bijstandsuitkeringen. Deze macro-economische stabilisatie gaat daarom niet gepaard met schuldcreatie bij de decentrale overheden zelf.

Nederland is in de periode 2008-2014 geconfronteerd met een grote recessie. Door de ontwikkeling van de schulden van de centrale overheid naast die van de decentrale overheid te leggen, ontstaat zicht op het toepassen van macro-economische stabilisatie met schuldfinanciering door de verschillende overheidslagen. Om de ontwikkeling van de schuld van de verschillende overheden te vergelijken kan het beste de netto schuld in procenten van de inkomsten (netto schuldquote) worden gebruikt.



Figuur 1. Ontwikkeling netto schuld in procenten van inkomsten overheid. Bron: CBS

Figuur 1. geeft het verloop van de netto schuldquote van de totale Nederlandse overheid, van de centrale overheid inclusief sociale fondsen, en van de totale sector lokale overheid. Onder de sector lokale overheid vallen de provincies, waterschappen, gemeenten en gemeenschappelijke regelingen. Daarnaast vallen onder de sector lokale overheden nog enkele kleine sub-sectoren als musea en bibliotheken, maar die hebben geen noemenswaardige invloed op het beeld.

Duidelijk is in figuur 1. te zien dat de centrale overheid met het redden van banken en andere Europese landen, het op peil houden van uitgaven en het verstrekken van (budget voor) uitkeringen bij werkeloosheid de macro-economische stabilisatiefunctie met schuldfinanciering voor zijn rekening heeft genomen. De netto schuld als aandeel van de inkomsten is opgelopen naar 124%. Het is de grote verklarende factor voor het oplopen van de totale overheidsschuld van Nederland. De netto schuldquote van de sector lokale overheid ligt veel lager en is tijdens de recessie minder snel opgelopen. De netto schuld als aandeel van de inkomsten eind 2014 bedraagt 37%. De daling bij de sector lokale overheid in 2009 is het gevolg van de opbrengst uit de verkoop van aandelen in energiebedrijven door zowel provincies als gemeenten.

In Nederland zijn lokale overheden relatief veel kapitaalintensiever dan de centrale overheid. Dat de netto schuldquote van de centrale overheid desondanks veel hoger ligt, laat zien dat de centrale overheid voornamelijk de macro-economische stabilisatie met schuldfinanciering voor zijn rekening neemt. Boekhoudregels en begrotingseisen als het niet mogen hebben van een negatief eigen vermogen en een meerjarenbegroting in baten en lasten met structureel evenwicht maken dat decentrale overheden hoofdzakelijk lenen voor investeringen in bezit.

Het doel van de EMU-schuldnormering door Europa is het beteugelen van te hoge overheidsschulden. Figuur 1. laat zien dat juist de centrale overheid door macro-economische stabilisatie een hoge schuld heeft. Daarom moet de schuldquote van het Rijk omlaag worden gebracht, zodat bij een volgende conjuncturele neergang opnieuw leencapaciteit beschikbaar is voor macro-economische stabilisatie. Hiervoor is het nodig dat het Rijk zijn eigen EMU-saldo verbetert. Verlaging van de netto-schuldquote van de gezamenlijke decentrale overheden is niet nodig, omdat deze al laag is.

2a. Vaste EMU-tekortruimte voor vervangingsinvesteringen

Decentrale overheden lenen door het wettelijk begrotingscriterium *structureel evenwicht van de meerjarenraming in baten en lasten* hoofdzakelijk voor investeringen. Daarom hebben schulden bij decentrale overheden een andere functie. Met schuldfinanciering van investeringen vangen decentrale overheden schommelingen in uitgaven tussen jaren op. En met schuldfinanciering van investeringen wordt een zekere mate van intergenerationele rechtvaardigheid in de maatschappij gerealiseerd. Daarmee is de omvang van investeringen in niet-financiële productiemiddelen als materiele activa en voorraden op de balans dé bepalende factor voor de EMU-tekortruimte van decentrale overheden.

Door de kleine omvang van de meeste decentrale overheden schommelt de hoogte van uitgaven aan investeringen tussen jaren flink. Maar eens in de zoveel jaar bouwt een gemeente een nieuwe school. Deze pieken in uitgaven worden opgevangen met schuldfinanciering. Schuldfinanciering vervult zo de functie van belastingverevening over jaren. Dat is welvaartstechnisch voordeliger dan grote schommelingen in belastingdruk. Door te lenen voor investeringen worden ook de kosten van de investeringen met de aflossingen en rente naar de toekomstige gebruikers verlegd en wordt invulling gegeven aan het profijtbeginsel.

Het lenen voor de aanschaf van de niet-financiële productiemiddelen als dijken, wegen en schoolgebouwen vergt op nationaal niveau ruimte voor een EMU-tekort voor alle decentrale overheden. Bij een vaste omvang van de niet-financiële productiemiddelen neemt de nominale waarde van deze middelen toe met inflatie. Bij elke vervangingsinvestering is de aanschafwaarde door inflatie gestegen ten opzichte van die van het afgeschreven actief. Daarom hebben decentrale overheden bij een zelfde financieringsstructuur voor vervangingsinvesteringen steeds hogere leningen nodig en een structureel financieringstekort, wat gelijk staat aan een EMU-tekort.

Dit in nominale waarde uitdijen van de niet-financiële productiemiddelen beperkt zich niet tot inflatie. Ook door inwonergroei, economische groei door technologische vooruitgang, hogere Europese en nationale wettelijke eisen en decentralisatie van taken neemt de omvang van niet-financiële productiemiddelen toe. Elke toename in nominale waarde van niet-financiële productiemiddelen vergt bij een gelijkblijvende financieringsstructuur een financieringstekort voor aanschaf en vervanging.

Zonder ruimte voor EMU-tekorten potten decentrale overheden met het verstrijken van de jaren steeds meer geld op. Dat is niet nodig, want de gezamenlijke decentrale overheden hebben met een netto schuldquote van 37% een normale tot lage schuld.

Met het aannemen van de motie van Hijum heeft de Tweede Kamer uitgesproken dat de Wet Hof er niet toe mag leiden dat de investeringen van de decentrale overheden worden beperkt. Lagere investeringen hebben negatieve effecten op het voorzieningenniveau, de economie en de werkgelegenheid.

2b. Hoogte van de EMU-tekortruimte van decentrale overheden

De vaste EMU-tekortruimte voor de vervangingsinvesteringen van de Nederlandse decentrale overheden laat zich goed berekenen. Op de hoogte van deze EMU-tekortruimte hebben twee mechanismen grote invloed. Ten eerste bepaalt de kapitaalintensiviteit samen met de inflatie, de economische groei door inwonertal en technische vooruitgang, en hogere wettelijke eisen de toename van de nominale waarde aan niet-financieel bezit. Ten tweede is het concept evenwichtsschuld op decentrale overheden van toepassing. Een trendmatige groei van de nominale inkomsten door inflatie en economische groei en een

constante schuldquote levert ruimte voor een structurele groei van de nominale schuld en daarmee ruimte voor een structureel financieringstekort.

Uit de omvang van het niet-financieel bezit op de balans ten opzichte van de inkomsten volgt de kapitaalintensiviteit van decentrale overheden. Bij de veronderstelling dat het niet-financieel bezit met schuld is gefinancierd, kan die schuld als evenwichtsschuld worden gehanteerd voor het berekenen van de benodigde ruimte voor het jaarlijks financieringstekort van decentrale overheden. Bij een ongewijzigde maatschappelijke rol groeien de inkomsten van decentrale overheden in de tijd met inflatie en economische groei. Uit de trendmatige groei van de inkomsten en de evenwichtsschuld vinden we vervolgens de benodigde ruimte voor het jaarlijks financieringstekort.

Tabel 2. geeft cijfers voor de berekening van de benodigde EMU-tekortruimte voor de gezamenlijke decentrale overheden inclusief hun gemeenschappelijke regelingen. Volgens het CBS bedroeg de balanswaarde eind 2013 van het niet-financieel bezit 83,7 miljard euro. Gegeven de gezamenlijke inkomsten (voor het bestemmen van de reserves) van decentrale overheden van 62,7 miljard euro in dat jaar bedraagt de fictieve evenwichtsschuld voor berekening van de benodigde structurele tekortruimte (100% x balanswaarde niet-financiële activa : inkomsten) 133%.

Balans gezamenlijke decentrale overheden 31 december 2013 (x miljoen euro)	31 december 2013
Immateriële activa	1.637
Materiele activa	65.352
Kapitaalverstrekkingen	3.899
Voorraden	12.774
Totaal niet-financieel bezit	83.662
Langlopende schulden	46.599
Kortlopende schulden	4.239
Overlopende passiva	20.584
Leningen aan verbonden partijen	7.565
Leningen aan derden	5.329
Uitzettingen lang	11.095
Kortlopende vlottende financiële activa	21.563
Totaal netto schuld	25.870
Inkomsten voor bestemming reserves	62.717
Niet financieel bezit in % van inkomsten	133 %
EMU-tekort in procenten van bbp bij trendmatige groei 3,5%	0,46%
EMU-tekort in procenten van bbp bij trendmatige groei 4,0%	0,52%

Tabel 2. EMU-tekortruimte decentrale overheden op basis van kapitaalintensiviteit en trendmatige groei

De Europese Centrale Bank streeft een inflatie na van twee procent. Op dit moment is de inflatie laag, maar de ECB raamt de inflatie in 2017 op 1,8%. Het CPB schat in de concept MEV de economische groei van Nederland in 2016 op 2,4%. Voor 2017 worden door de DNB en de OESO vergelijkbare groeicijfers van boven de 2% verwacht. Als we afzien van taakwijzigingen en uitgaan van een gelijkblijvend aandeel van decentrale overheden in de economie, dan bedraagt de trendmatige nominale groei van de inkomsten bij een voorzichtige schatting 3,5%.

Met een trendmatige groei van de inkomsten van 3,5% en een fictieve evenwichtsschuld van 133% komt de ruimte voor het structurele EMU-tekort van decentrale overheden in 2013 uit op (3,5% x 133% =) 4,2% van 62,7 miljard euro. Gegeven de omvang van het Nederlandse bbp van 642,9 miljard euro in 2013 komt

de structurele EMU-tekortruimte voor decentrale overheden dan uit op (4,2% x 62,7 miljard euro: 642,9 miljard euro =) 0,46% bbp. In tabel 2 wordt ook de uitkomst van deze berekening gegeven voor een trendmatige nominale groei van 4% (2% inflatie en 2% economische groei). De vaste EMU-tekortruimte voor investeringen bedraagt dan 0,52% bbp.

3. Autonome ruimte om financieel vermogen in te zetten voor investeringen

Provincies, gemeenten en waterschappen hebben een autonome positie in ons staatsbestel. Zolang hun schuldquote niet (te) hoog is, moeten ze in staat worden gesteld financieel vermogen in te zetten voor maatschappelijke opgaven. Dat veroorzaakt naast vervangingsinvesteringen een extra EMU-tekort. De netto schuldquote eind 2013 kan worden berekend aan de hand van tabel 2. De netto schuld bedraagt 25,9 miljard euro en de inkomsten voor bestemming van de reserves 62,7 miljard euro. Dat geeft een netto schuldquote van 41%, wat laag is. Het inzetten van financieel vermogen speelt vooral bij de provincies een rol vanwege de opbrengsten uit de verkoop energiebedrijven. Deze gelden worden terug geïnvesteerd in de maatschappij.

4. Speling ten opzichte van benodigde ruimte vanwege nationale sanctie

De wet Hof geeft het Rijk de mogelijkheid een nationale sanctie aan decentrale overheden op te leggen als decentrale overheden de toebedeelde streefwaarde voor het minimale EMU-saldo meerdere malen achter elkaar overschrijden. Bij de raming door het CPb uit 2012 van het EMU-tekort van decentrale overheden is een negatief effect door conjunctuur ingeboekt. Maar de sanctie belemmert het strak volgen van dit geschatte EMU-tekortpad. Het geraamde EMU-tekort van 0,3% in 2017 door het CPB is meer dan 3 jaar oud. De raming is met grote onzekerheid omgeven. Gegeven de sanctie kan een dergelijke raming pas een rol spelen bij een marge van $\pm 0,05\%$ bbp bij 95% zekerheid. Van een dergelijke marge bij 95% zekerheid is helemaal geen sprake. Ter illustratie, het ramingsinterval van het EMU-saldo voor Nederland als totaal uit de concept MEV 2016 komt bij een zekerheid van 95% uit tussen -5% bbp en + 3% bbp.

5. Gelijkwaardige bijdrage en tijdelijke EMU-tekorten voor verwerken bezuinigingen

Het Rijk moet zijn hoge schuldquote verlagen door zijn EMU-saldo te verbeteren. Het Rijk verbetert zijn EMU-saldo niet alleen. Decentrale overheden betalen daar aan mee. Kabinet Rutte II is gestart met het stabiliseren van de netto schuldquote van de centrale overheid door hervormingen en bezuinigingen. Decentrale overheden realiseren een aanzienlijk deel van deze hervormingen en bezuinigingen. Naast het mee-ademen van het gemeentefonds en het provinciefonds met de rijksuitgaven vinden extra kortingen zoals de opschalingskorting op deze fondsen plaats. Aan gemeenten, waterschappen en provincies zijn taken gedecentraliseerd waarbij niet het volledige historische budget is overgedragen. Door deze ingrepen dalen de uitgaven en dus het financieringstekort van de rijksoverheid. Decentrale overheden leveren zo een meer dan gelijkwaardige bijdrage om het financieringstekort en daarmee de overheidsschuld terug te dringen.

Waar decentrale overheden de bezuinigingsopgaaf door kortingen op rijks overdrachten niet meteen weten te realiseren ontstaan tijdelijke EMU-tekorten. Conjunctuur pakt voor decentrale overheden via de financiële verhouding met het Rijk anticyclisch uit. Het is een bijkomende reden waarom los van conjunctuur en naast een vaste tekortruimte voor investeringen er ook ruimte moet zijn voor deze tijdelijke EMU-tekorten van decentrale overheden.

Realisaties en ramingen EMU-tekort decentrale overheden

In 2013 bedroeg het EMU-tekort van decentrale overheden 2.690 miljoen euro. Dat is 0,41% bbp. In 2014 bedraagt de voorlopige raming van het EMU-tekort van decentrale overheden 2.212 miljoen euro. Dat is 0,34% bbp.

De daling van het EMU-tekort van decentrale overheden in 2014 komt door gemeenten. Het EMU-tekort van gemeenten is van 2,2 miljard euro in 2013 gehalveerd naar 1,1 miljard euro in 2014. Ze kochten minder grond aan maar verkochten meer grond, meldt het CBS. De sterke daling bij gemeenten heeft te maken met het aantrekken van de woningmarkt, die in 2015 sterk doorzet. De stijgende verkoop van kavels aan het eind van recessie leidt pas met vertraging tot meer investeringen in de bouwgrondexploitatie en aankoop van gronden. Er is een flinke voorraad onderhanden werk opgebouwd. De investeringen in bouwgrondexploitatie en aankoop van nieuwe gronden volgen de komende jaren pas het hogere volume aan kavelverkoop. Daarbij komt de grondexploitatie onder de VPB-plicht. Door de toename van de investeringen in bouwgrondexploitatie en de VPB-plicht valt dit drukkend op het EMU-tekort van gemeenten weer weg.

Vanaf 2015 krijgen gemeenten te maken met grote ombuigingen op de overdrachten van het Rijk. Naast de decentralisatiekortingen is sprake van een cumulatie van kortingen op het gemeentefonds. Voor zover gemeenten deze ombuigingen niet meteen kunnen realiseren zal een aantal jaar sprake zijn van 'tijdelijke' tekorten.

Waar bij de waterschappen jarenlang sprake was van een EMU-tekort dat zich dicht rond hun ruimte bewoog, is het tekort in 2013 en 2014 geringer. De belangrijkste oorzaken hiervan zijn ten opzichte van de ramingen achterblijvende investeringsuitgaven en hogere subsidie-ontvangsten als gevolg van vooruitbetalingen door het Rijk. De waterschappen zijn zich hiervan bewust en sturen met name op een hogere realisatiegraad van hun investeringsramingen. De thans bekende ramingen van de waterschappen geven voor de komende jaren een benodigde EMU-ruimte van ca. € 0,45 miljard aan.

Het absolute bedrag voor het EMU-tekort in 2014 is door hogere investeringen van provincies op het zelfde niveau van 2013 uitgekomen. Het hogere investeringsvolume van provincies werd lange tijd voorzien maar tot en met 2013 nooit gerealiseerd. Verwachting is dat het hogere investeringsvolume van de provincies de komende jaren gehandhaafd blijft. Ze zijn de opbrengsten uit de verkoop van energieaandelen aan het terug investeren in de maatschappij.

Bij elkaar levert dat vanaf 2016 een EMU-tekort voor de decentrale overheden van naar schatting 3½ miljard euro. Dat is afgrond -/- 0,5% bbp.

Het CPb heeft aangegeven dat bij de raming uit 2012 het pad van het EMU-tekort van Nederland leidend is geweest. Voor die raming is geen *bottum up* benadering gebruikt. De schatting voor het EMU-tekort van decentrale overheden is er van afgeleid. Het CPb heeft een afslag op de tekortruimte toegepast vanwege conjunctuur. Bij het vaststellen van het pad heeft meegewogen dat voor het jaar 2000 een tijd lang sprake van lagere EMU-tekorten is geweest. Er kan weinig zekerheid aan de huidige raming uit 2012 van het CPb voor het EMU-tekort van decentrale overheden worden ontleend.