

# Decentralisatiebeleid van de overheid niet in uitgaven terug te zien

De laatste decennia is er veel beleid geïntroduceerd, gericht op de decentralisatie van overheidstaken. Met de tot nu toe beschikbare gegevens was het effect hiervan op de uitgaven van de centrale en decentrale overheden niet te meten. Met de nieuwe cijfers lukt dit beter.

## IN HET KORT

- Ondanks decentralisatiebeleid zijn de overheidsuitgaven in Nederland sinds 1996 niet minder centraal geworden.
- Tegenover decentralisaties stonden centralisaties, en de overgedragen taken zijn qua uitgaven relatief beperkt.
- Bij decentralisaties komt vaak ook minder geld mee dan er eerst aan werd besteed.

## MAARTEN ALLERS

Directeur van het Centrum voor onderzoek van de economie van de lagere overheden (COELO) en hoogleraar aan de Rijksuniversiteit Groningen

## KLAARTJE PETERS

Bijzonder hoogleraar aan de Universiteit Maastricht

De kosten voor het genereren van de cijfers door het CBS zijn betaald door de Vereniging Nederlandse Gemeenten

Overheidstaken zijn verdeeld over diverse bestuurslagen. Naast de centrale overheid bestaan er niet alleen democratisch bestuurde overheden zoals gemeenten, provincies en waterschappen, maar ook de door hen gecontroleerde instellingen die niet voor de markt produceren, zoals de socialezekerheidsfondsen, gemeenschappelijke regelingen, universiteiten en verzelfstandigde overheidsdiensten – bijvoorbeeld ProRail en het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS). Ook die worden tot de overheid gerekend.

De werkverdeling tussen de overheden ligt allerminst vast. Het is al jaren beleid om, waar mogelijk, steeds meer taken niet door de centrale overheid maar door decentrale overheden te laten uitvoeren. Dit is zelfs vastgelegd in de Gemeentewet (artikel 117) en de Provinciewet (artikel 115). Recente decentralisaties betreffen voorzieningen waar veel over te doen is, zoals bijstand en re-integratie, maatschappelijke ondersteuning en jeugdzorg. Mede om die taken aan te kunnen, werken gemeenten steeds intensiever samen (Allers, 2019).

De mate waarin alle decentralisaties hebben geleid tot verschuivingen van uitgaven tussen overheden is echter nooit onderzocht. Wie dat probeert, stuit op een lastig probleem. Opgeteld komen de uitgaven van de afzonderlijke overheidssectoren uit op ver boven de honderd procent van het totaal (tabel 1). Hoe meer overheidslagen er worden onderscheiden, hoe hoger de totale uitgaven.

Eigenlijk is dit niet vreemd. Veel overheidsseuro's worden immers meer dan eens uitgegeven. Het geld voor de bijstandsuitkeringen bijvoorbeeld staat als specifieke uitkering aan gemeenten op de begroting van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, en telt dus mee bij de sector Rijksoverheid. Vervolgens wordt het opnieuw meegeteld bij de gemeenten, als uitgaven aan bijstandsuitkeringen. En waar de bijstand wordt uitgevoerd door gemeenschappelijke regelingen, worden dezelfde middelen zelfs drie keer meegeteld.

## Uitgaven zonder dubbel tellingen

Om een beter beeld te krijgen van de aandelen van de afzonderlijke overheidssectoren hebben wij het CBS gevraagd om de uitgaven te zuiveren van deze dubbel tellingen. Uitgangspunt daarbij is dat elke euro wordt meegeteld bij de overheidssector die deze het laatst heeft uitgegeven. Geldstromen tussen overheden worden dus niet meegerekend. Ook enkele andere dubbel tellingen, bij toegerekende sociale premies en investeringen in eigen beheer, worden eruit gehaald. De uitkomsten zijn te zien in tabel 2. Opgeteld komen deze geconsolideerde uitgaven wel steeds uit op honderd procent.

Uit tabel 2 blijkt dat niet het Rijk, zoals tabel 1 suggereert, maar de socialezekerheidsfondsen veruit het grootste deel van de overheidsuitgaven voor hun rekening nemen, namelijk 38 procent. Dan volgen Rijk (24 procent), gemeenten (14 procent), en de 'overige lokale overheden' zoals scholen en bibliotheken (11 procent). De centrale overheid en lokale overheid zijn even groot: allebei geven ze 31 procent van het totaal uit.

## Ontwikkeling in de laatste decennia

Voor het effect van decentralisatiebeleid is vooral de ontwikkeling in de laatste drie decennia interessant (figuur 1). Socialezekerheidsfondsen geven de hele periode het meest uit. Hun aandeel varieert op de golven van de conjunctuur, en verandert soms ook door wetgeving. Zo is in 2015 de ondersteuning en begeleiding van thuiswonende hulpbehoevenden uit de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ) gehaald en gedecentraliseerd naar de gemeenten. Daardoor wordt dit gedeelte sindsdien niet meer tot de sector socialezekerheidsfondsen gerekend.

Gemeenten kregen er in 2015 nog meer taken bij in het sociale domein, zoals de jeugdzorg, die daarvoor deels onder de provincies viel. Om dat te bekostigen, ontvangen

ze sindsdien extra rijksuitkeringen ter waarde van acht miljard euro (Van Nijendaal, 2014). Het gemeentelijke aandeel in de uitgaven neemt in 2015 echter maar beperkt toe. De veelbesproken decentralisaties lijken dat jaar dus niet te hebben gezorgd voor een fundamentele verandering in de uitgavenaandelen. De verschuiving is vergelijkbaar met het opgaan van de politieregio's in de nationale politie, in 2013. Die liep van de overige lokale overheden naar de overige centrale overheid.

De trend van groeiende bovenlokale samenwerking is ook in de cijfers terug te vinden. In de periode 2005–2017 neemt het aandeel van de gemeenschappelijke regelingen in de overheidsuitgaven toe van twee tot drie procent.

Ook als we inzoomen op de periode rond de decentralisaties van 2015, is er bepaald geen fundamentele verandering te bespeuren (figuur 2). De verschuiving van provincies naar gemeenten (jeugdzorg) is te klein om in de figuur zichtbaar te zijn. Er verschuift wat geld van socialezekerheidsfondsen naar gemeenten, maar dit is slechts een marginale verandering. Dat zegt niet alles, want in toenemende mate voeren gemeenten (zorg)taken in samenwerking uit. Samenwerkingsverbanden die onder de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) vallen, zitten in de sector gemeenschappelijke regelingen – de rest valt onder overige lokale overheden, net als sommige jeugdzorginstellingen. Maar bij deze sectoren is in 2015 geen verandering waar te nemen.

Men zou verwachten dat, na zo'n grote decentralisatie, het aandeel van de rijksoverheid afneemt, omdat niet alleen uitvoering maar ook beleidsvorming in het sociale domein voor een groot deel is gedecentraliseerd. Gemeenten hebben daarbij wettelijk immers veel beleidsvrijheid gekregen. De uitgavencijfers laten daar echter niets van zien. De rijksuitgaven blijven op peil.

Is Nederland dan wel meer decentraal geworden in de afgelopen drie decennia? Volgens figuur 3 niet. In 1996 waren de uitgavenaandelen van de centrale overheid, de lokale overheid en de socialezekerheidsfondsen ongeveer even groot. Sindsdien is het aandeel van de socialezekerheidsfondsen toegenomen, en is de centrale overheid grosso modo even groot gebleven als de lokale overheid.

Wat betreft de overheidsuitgaven is Nederland, ondanks een expliciet decentralisatiebeleid, nu niet decentraler dan dertig jaar geleden.

### Niet-geconsolideerde overheidsuitgaven in miljoenen euro, 2018

TABEL 1

<b>Overheid</b>	326.041		
<b>Centrale overheid</b>		197.337	
Rijksoverheid			188.884
Overige centrale overheid			26.406
<b>Lokale overheid</b>		100.378	
Gemeenten			56.220
Gemeenschappelijke regelingen			11.158
Provincies			6.554
Waterschappen			3.493
Overige lokale overheden			35.595
<b>Socialezekerheidsfondsen</b>		122.982	122.982
<b>Totaal</b>	<b>326.041</b>	<b>420.697</b>	<b>451.292</b>

Noot: Voorlopige cijfers

Bron: CBS | ESB

### Geconsolideerde overheidsuitgaven per sector in miljoenen euro, 2018

TABEL 2

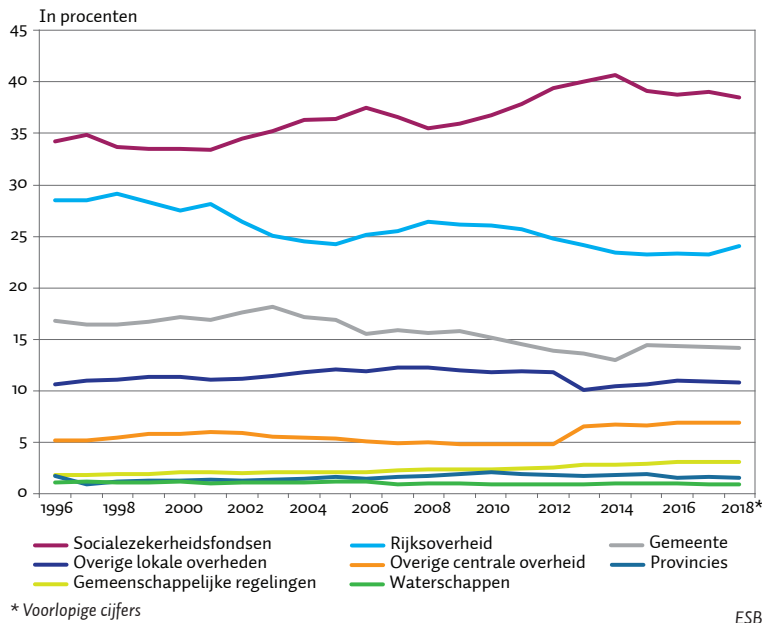
<b>Overheid</b>	315.312			
<b>Centrale overheid</b>		97.570	31%	
Rijksoverheid				75.819
Overige centrale overheid				21.751
Overige centrale overheid				7%
<b>Lokale overheid</b>		96.361	31%	
Gemeenten				44.601
Gemeenschappelijke regelingen				9.707
Provincies				4.880
Waterschappen				2.929
Overige lokale overheden				34.244
Overige lokale overheden				11%
<b>Socialezekerheidsfondsen</b>		121.381	38%	121.381
<b>Socialezekerheidsfondsen</b>		121.381	38%	121.381
<b>Geconsolideerd totaal<sup>1</sup></b>	<b>315.312</b>	<b>315.312</b>	<b>100%</b>	<b>315.312</b>
				<b>100%</b>

Noot: Voorlopige cijfers. <sup>1</sup>Het geconsolideerde totaal is lager dan 326.041, het totaal van de uitgaven, omdat het gecorrigeerd is voor dubbeltellingen (investeringen in eigen beheer en toegerekende premies).

ESB

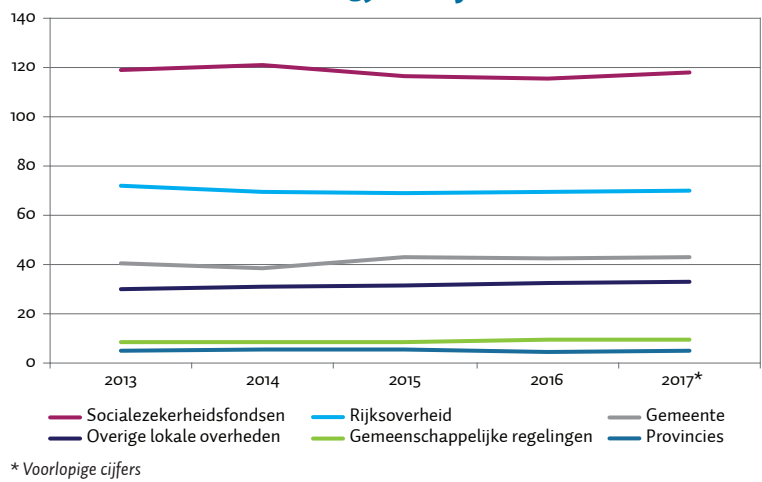
## Aandelen overheidssectoren in totale overheidsuitgaven

FIGUUR 1



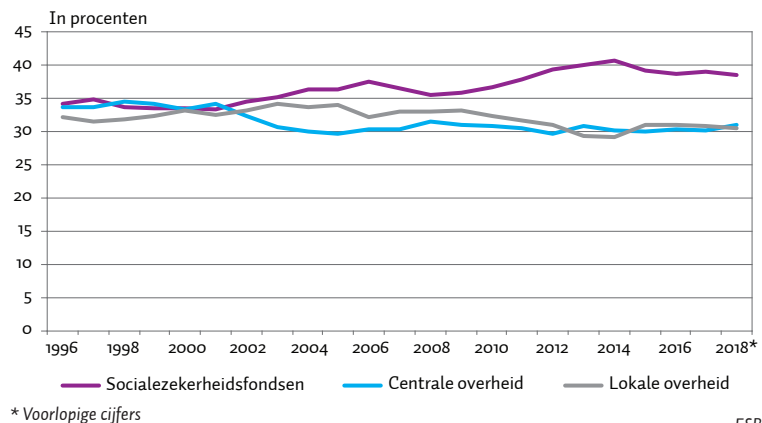
## Overheidsuitgaven rond de decentralisatie van het sociale domein in 2015, in miljarden euro

FIGUUR 2



## Uitgavenaandelen centrale en decentrale overheid

FIGUUR 3



## Conclusie

Natuurlijk kan het belang van de verschillende overheidssectoren niet een-op-een worden afgeleid uit hun aandeel in de uitgaven. Bij sommige taken hebben decentrale overheden bijvoorbeeld weinig beleidsvrijheid, door beperkende regelgeving of doordat Nederlanders een lage tolerantie hebben voor verschillen in (zorg)voorzieningen tussen gemeenten (Raad voor het Openbaar Bestuur, 2019a). Ook kan met regelgeving grote invloed worden uitgeoefend, zonder daarbij veel geld uit te geven. De uitgavenverdeling onderschat de macht van de centrale overheid waarschijnlijk dus nog.

Wat de uitkomsten precies veroorzaakt, is niet uit de beschikbare cijfers af te leiden. Vermoedelijk spelen de volgende twee verklaringen een belangrijke rol. De eerste is dat het met de mond beleden decentralisatiebeleid per saldo niet tot grote taakverschuivingen naar de decentrale overheden heeft geleid. Naast de decentralisaties zijn er ook centralisaties zoals die van de politie. En vergeleken met de totale overheidsuitgaven (in 2018 42 procent van het bbp; CPB, 2019) zijn de gerealiseerde taakverschuivingen bovendien niet groot.

Deze verklaring impliceert dat als we echt meer decentralisatie willen, hier kennelijk meer op moet worden gestuurd. Willen we dit niet, dan is het raadzaam om het officiële beleid aan het feitelijke aan te passen. Decentralisatie is niet inherent goed of slecht; het heeft voor- en nadelen die tegen elkaar moeten worden afgewogen (Allers, 2016).

Een andere verklaring is dat bij taakverschuivingen de bijbehorende financiële middelen vaak maar beperkt meekomen. Dergelijke 'efficiency-kortingen' worden nooit cijfermatig onderbouwd, maar gerechtvaardigd met de onbevoegde stelling dat decentrale overheden goedkoper kunnen werken. Ook lijkt de rijksoverheid gedecentraliseerde taken moeilijk los te kunnen laten, zodat departementen na taakoverdrachten niet krimpen (Raad voor het Openbaar Bestuur, 2019b).

Deze verklaring is relevant in het licht van de actuele discussies over bijvoorbeeld de gemeentelijke tekorten in de jeugdzorg. Na decentralisatie worden gemeenten geacht maatwerk te kunnen leveren, aangepast aan de lokale wensen en omstandigheden. De overheid zou er effectiever en efficiënter van worden, wat goed is voor de burgers. Maar als decentralisaties tegelijkertijd bezuinigingen moeten opleveren, dan is het de vraag of de betrokken taken nog wel op een goede manier kunnen worden uitgevoerd.

## Literatuur

- Allers, M.A. (2016) Decentralisatie en schaalvergroting van het openbaar bestuur. *TPEdigitaal*, 10(2), 149–162.
- Allers, M.A. (2019) Gemeentelijke fusies leiden niet tot minder samenwerking. *ESB*, 104(4770), 77–79.
- CPB (2019) *Centraal Economisch Plan 2019*. Centraal Planbureau.
- Nijendaal, G. van (2014) Drie decentralisaties in het sociale domein. In: J.H.M. Donders en C.A. de Kam (red.), *Jaarboek overheidsfinanciën 2014*. Haarlem: Wim Drees Stichting voor Openbare Financiën.
- Raad voor het Openbaar Bestuur (2019a) *Beleidsvrijheid geduid*. ROB Adviesrapport te vinden op [www.raadopenbaarbestuur.nl](http://www.raadopenbaarbestuur.nl).
- Raad voor het Openbaar Bestuur (2019b) *Ondertussen in Den Haag: over de invloed van de decentralisaties op het functioneren van de Rijksoverheid*. ROB Signalement te vinden op [www.raadopenbaarbestuur.nl](http://www.raadopenbaarbestuur.nl).