

Nederland relatief sterk gedecentraliseerd

10

Marten Jan van Rijn

Publicatiedatum CBS-website: 25-11-2011



Verklaring van tekens

.	=	gegevens ontbreken
*	=	voorlopig cijfer
**	=	nader voorlopig cijfer
x	=	geheim
–	=	nihil
–	=	(indien voorkomend tussen twee getallen) tot en met
o (o,o)	=	het getal is kleiner dan de helft van de gekozen eenheid
niets (blank)	=	een cijfer kan op logische gronden niet voorkomen
2010–2011	=	2010 tot en met 2011
2010/2011	=	het gemiddelde over de jaren 2010 tot en met 2011
2010/'11	=	oogstjaar, boekjaar, schooljaar enz., beginnend in 2010 en eindigend in 2011
2008/'09– 2010/'11	=	oogstjaar, boekjaar enz., 2008/'09 tot en met 2010/'11

In geval van afronding kan het voorkomen dat het weergegeven totaal niet overeenstemt met de som van de getallen.

Colofon

Uitgever

Centraal Bureau voor de Statistiek
Henri Faasdreef 312
2492 JP Den Haag

Prepress

Centraal Bureau voor de Statistiek
Grafimedia

Omslag

Teldesign, Rotterdam

Inlichtingen

Tel. (088) 570 70 70
Fax (070) 337 59 94
Via contactformulier:
www.cbs.nl/infoservice

Bestellingen

E-mail: verkoop@cbs.nl
Fax (045) 570 62 68

Internet

www.cbs.nl

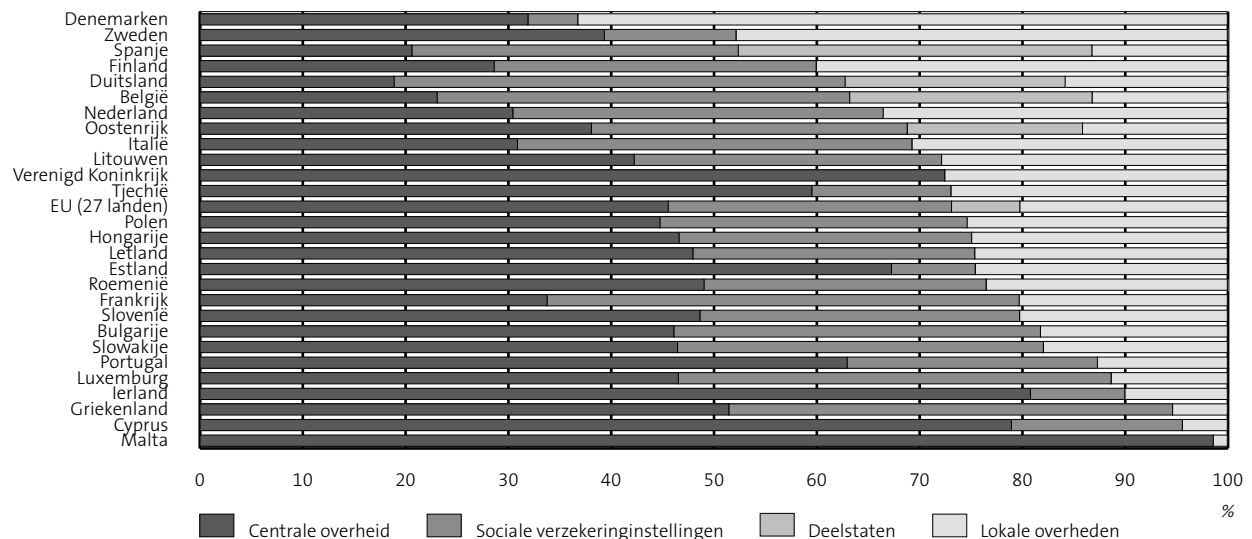
© Centraal Bureau voor de Statistiek,
Den Haag/Heerlen, 2011.
Verveelvoudiging is toegestaan,
mits het CBS als bron wordt vermeld.

Een derde van het totale overheidsbudget van Nederland wordt door de lokale overheid besteed. In de 27 lidstaten van de Europese Unie is dat gemiddeld een kwart. Evenals in de meeste andere EU-landen is in Nederland het aandeel van de centrale overheid in de totale overheidsuitgaven in de afgelopen twee decennia afgenomen, terwijl het belang van decentrale overheden toenam. De inkomsten van de lokale overheid zijn voor 70 procent van het Rijk afkomstig, slechts bij 30 procent is er sprake van eigen inkomsten. Ons land wijkt hiermee af van het patroon dat in de meeste landen van de EU te zien is. De afgelopen tien jaar was het overheidssaldo van de lokale overheid in Nederland telkens neutraal of negatief.

1 Centrale overheid in Nederland kleiner dan EU-gemiddelde

Nederland heeft naar verhouding een kleine centrale overheid en een grote decentrale overheid¹⁾. Ongeveer tweederde van de totale overheidsbestedingen komt voor rekening van centrale overheid en de sociale verzekeringsinstellingen, terwijl de gemeenten, provincies en andere decentrale overheden goed zijn voor ongeveer een derde. Gemiddeld is dat in de EU-27 respectievelijk drie kwart en een kwart.

1.1 Overheidsbestedingen in de EU-27 naar subsector, 2010¹⁾



Bron: Eurostat.

¹⁾ De cijfers voor de bestedingen van de subsectoren zijn geconsolideerd voor onderlinge geldstromen.

¹⁾ Wanneer gesproken wordt over 'decentrale overheid' wordt voor België, Duitsland, Oostenrijk en Spanje bedoeld de 'lokale overheid' plus de 'deelstaten'. Voor Nederland en de overige landen is de decentrale overheid gelijk aan de 'lokale overheid'.

Van de EU-landen is Denemarken het sterkst gedecentraliseerd. Ruim 63 procent van de overheidsbestedingen komt voor rekening van de lokale overheid. Ook in de andere Scandinavische landen, Zweden en Finland wordt relatief veel beleid uitgevoerd op decentraal niveau. Daarnaast hebben ook Spanje, Duitsland, België en Oostenrijk een betrekkelijk kleine centrale overheid. In deze landen speelt mee dat de deelstaten verantwoordelijk zijn voor een groot deel van de overheidsbestedingen.

Voor sommige collectieve taken is zowel de financiering als de uitvoering in handen van dezelfde overheidslaag. Zo zijn defensie en Buitenlandse Zaken in de meeste landen in handen van de centrale overheid, terwijl het afvalbeheer bijna altijd het terrein van de lokale overheid is. Bij veel taken is echter de financiering en de uitvoering gescheiden. Het Nederlandse onderwijs wordt bijvoorbeeld voor een groot deel gefinancierd door de centrale overheid, terwijl de uitvoering (besteding) vooral in handen van de decentrale overheden ligt. Het gaat dan bijvoorbeeld om uitgaven door gemeenten voor schoolhuisvesting en uitgaven door scholen in het bijzonder onderwijs.

Het verschil tussen de financiering en de uitvoering van beleid leidt tot geldstromen tussen de verschillende subsectoren. In Nederland financiert het Rijk bijvoorbeeld een groot gedeelte van de uitgaven door decentrale overheden via algemene en specifieke uitkeringen. Wanneer in dit artikel wordt gesproken over decentralisatie, wordt de mutatie van het aandeel van de geconsolideerde bestedingen van de subsector lokale overheid in de totale overheidsuitgaven als maatstaf genomen. In onderstaand kader wordt ingegaan op de geldstromen tussen de subsectoren en de manier waarop de gegevens worden geconsolideerd.

Subsectoren binnen de sector overheid

De sector overheid wordt verdeeld in vier subsectoren:

- *Centrale overheid.* De centrale overheid bestaat voor het grootste deel uit het Rijk. Hiernaast horen ook het wetenschappelijk onderwijs, de publiekrechtelijke bedrijfsorganisaties (producten en bedrijfsschappen) en landelijk opererende instellingen zonder winstoogmerk die door de overheid gefinancierd worden (zoals Prorail en Staatsbosbeheer), tot de centrale overheid.
- *Deelstaat overheid.* In een aantal landen (Duitsland, België, Oostenrijk en Spanje) bestaan deelstaten met een hoge mate van autonomie. Voor deze deelstaten wordt een aparte subsector onderscheiden.
- *Lokale overheid.* De lokale overheid bestaat voornamelijk uit gemeenten, provincies, waterschappen en gemeenschappelijke regelingen (samenwerkingsverbanden tussen lagere overheden, zoals sociale werkplaatsen). Hiernaast behoren gesubsidieerde scholen en lokaal opererende instellingen zonder winstoogmerk (zoals de Kamers van koophandel en gesubsidieerde musea) tot de lokale overheid.

- *Wettelijke sociale verzekeringsinstellingen.* De subsector wettelijke sociale verzekeringsinstellingen omvat alle instellingen op centraal, deelstaat- en lokaal niveau waarvan de hoofdactiviteit bestaat uit het verstrekken van sociale uitkeringen (zoals het UWV, de SVB en het CVZ).

Geldstromen tussen de subsectoren

Tussen de subsectoren bestaan substantiële geldstromen. Gemeenten ontvangen bijvoorbeeld een algemene uitkering (Gemeentefonds) van het Rijk, die de gemeenten vervolgens besteden voor de uitvoering van beleid. Om dubbeltellingen te voorkomen, worden de gegevens geconsolideerd voor deze onderlinge overdrachten. Tabel 1.2 geeft een overzicht van de inkomsten, onderlinge overdrachten en bestedingen per subsector. Zo is bijvoorbeeld te zien dat in 2010 de inkomsten van de lokale overheid 96,4 miljard bedroegen, waarvan 67,9 miljard werd ontvangen via overdrachten van het Rijk.

1.2 Inkomsten, bestedingen en overdrachten naar subsector, Nederland 2010*

	Inkomsten	Bestedingen
<i>mld euro</i>		
Centrale overheid	161,5	184,3
w.v. onderlinge overdrachten	1,8	92,5
Geconsolideerd	159,7	91,8
Lokale overheid	96,4	101,2
w.v. onderlinge overdrachten	67,9	0,8
Geconsolideerd	28,5	100,4
Sociale verzekeringsinstellingen	108,2	110,0
w.v. onderlinge overdrachten	24,6	0,9
Geconsolideerd	83,6	109,0
Totaal geconsolideerd	271,8	301,2

Bron: Eurostat.

2 Decentrale overheid wint terrein in kernlanden EU

De afgelopen twintig jaar is in 14 van de 15 landen die in 1995 bij de EU waren aangesloten het aandeel van de centrale overheid in de totale overheidsuitgaven gekrompen. In de meeste landen ging dit gepaard met een groei van zowel het aandeel van de lokale overheid als van dat van de subsector sociale verzekeringsinstellingen. Een groei van deze laatste groep wordt in dit artikel echter niet als decentralisatie gezien, omdat sociale verzekeringsinstellingen vaak landelijk opereren. In Nederland daalde het belang van de centrale overheid van 34 procent in 1990 naar 30 procent in 2010. Het aandeel van de lokale overheid en dat van de sociale verzekeringsinstellingen nam in deze periode toe, bij beide met 2 procentpunten.

Decentralisatie behelst voornamelijk het overhevelen van taken van de centrale naar decentrale overheid. Naast motieven als 'maatwerk' en 'dichter bij de burger' spelen ook efficiencydoelstellingen vaak een rol bij decentralisaties. Zo gaan ook de decentralisatieplannen van het huidige kabinet Rutte, denk aan de jeugdzorg, de wajong en de awbz, gepaard met grote bezuinigingen.

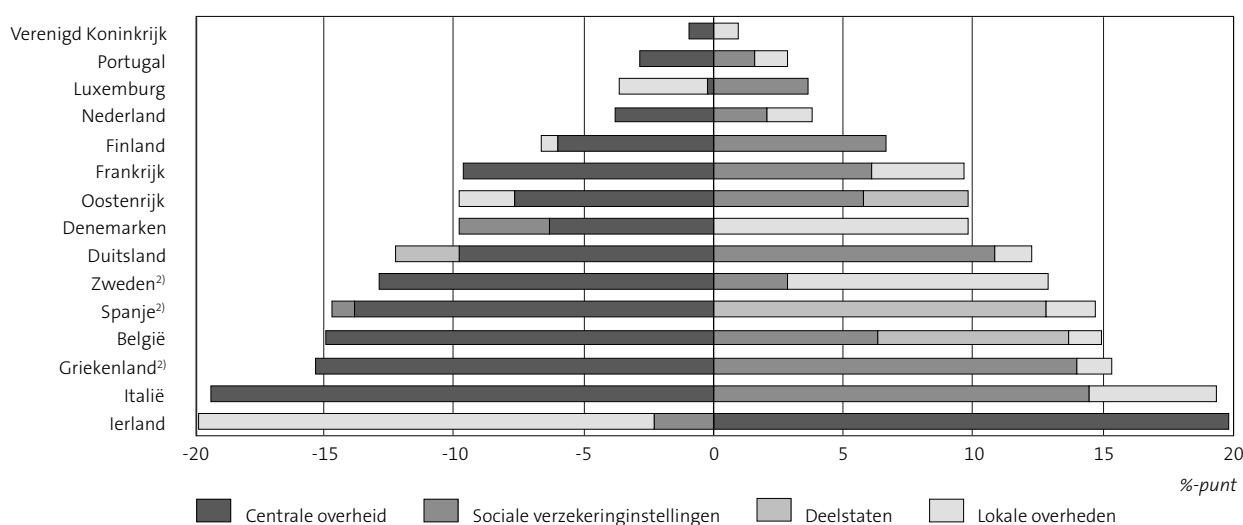
Het meest recente voorbeeld van een groot decentralisatieproject is de overheveling van de huishoudelijke zorgtaken naar gemeenten via de invoering van de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (WMO) in 2007. Een wat ouder voorbeeld is de oprichting van de 25 Politieregio's in 1993, die de taken van de toenmalige rijkspolitie en gemeentepolitie overnamen. Naast de overheveling van taken naar een andere overheidslaag, speelt ook privatisering van bijvoorbeeld energiebedrijven, afvalverwerkingsbedrijven en woningbouwcorporaties een rol bij het kleiner worden van de overheid.

Verder wordt er ook binnen subsectoren gedecentraliseerd. De plannen voor overheveling van de jeugdzorg van provincies naar gemeenten is een vorm van decentralisatie binnen één subsector (lokale overheid), die uit onderstaande cijfers niet is op te maken.

In de meeste landen zijn de stijgende kosten voor gezondheidszorg en sociale bescherming zichtbaar in het toegenomen aandeel van de subsector sociale verzekeringsinstellingen. In Zweden en Denemarken komt het grootste deel van deze kosten voor rekening van de lokale overheid.

In drie van de vier landen binnen de EU met overheden op deelstaatniveau, is het aandeel van de deelstaten in de totale overheidsuitgaven gegroeid. De toename is grotendeels of geheel ten koste gegaan van de centrale overheid. Het sterkst groeide het belang van de deelstaten in Spanje. Dit komt voornamelijk doordat in dit land de uitvoering van het onderwijs gefaseerd van de centrale overheid naar de deelstaten is gegaan.

2.1 Mutatie aandeel subsectoren in totale overheidsbestedingen tussen 1990 en 2010¹⁾



Bron: Eurostat.

¹⁾ De cijfers voor de bestedingen van de subsectoren zijn geconsolideerd voor onderlinge geldstromen.

²⁾ Mutatie tussen 2010 en 1995

Opvallend is dat in Ierland de omvang van de centrale overheid juist sterk is toegenomen. Dit komt voornamelijk door een hervorming van de gezondheidszorg in 2005. Een overheveling van lokale gezondheidstaken naar een centraal agentschap zorgde voor een verschuiving van ruim 10 miljard euro aan overheidsuitgaven van de lokale naar de centrale overheid. Het aandeel van de centrale overheid in de totale overheidsbestedingen van Ierland steeg voornamelijk daardoor van 48 procent in 2004 naar 72 procent in 2005.

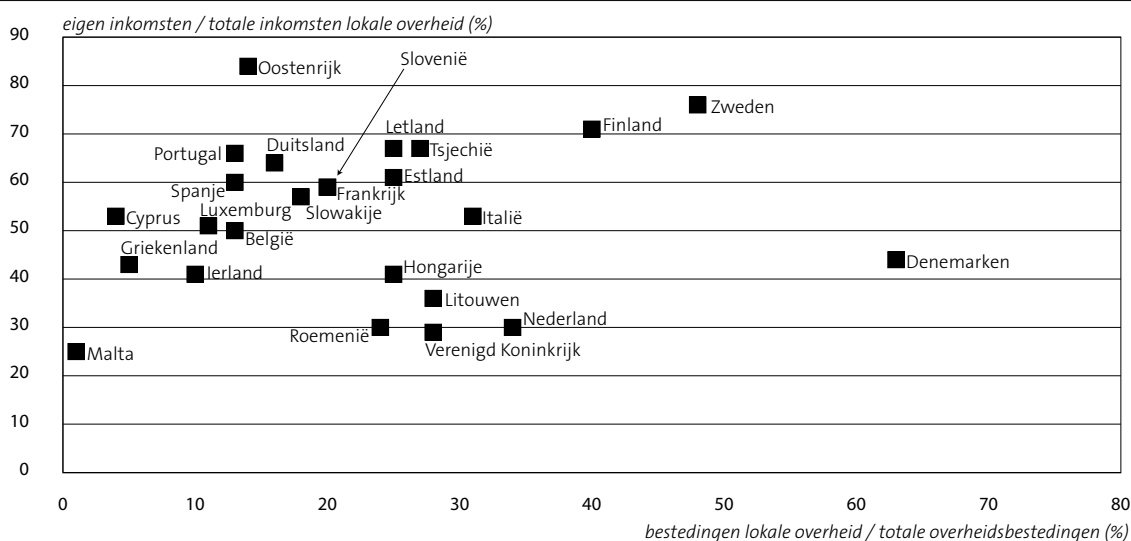
3 Decentrale bestedingen grotendeels centraal gefinancierd

Hoewel de lokale overheid in Nederland goed is voor ongeveer één derde van de totale overheidsbestedingen, is deze voor de inkomsten voor 70 procent afhankelijk van het Rijk. Slechts bij 30 procent van de inkomsten is er sprake van ‘eigen inkomsten’.

Grafiek 3.1 laat voor de meeste landen een duidelijk patroon zien. In landen waar de lokale overheid een groot aandeel in de totale bestedingen heeft (horizontale as), is het aandeel ‘eigen inkomsten’ in de totale inkomsten van de lokale overheid (verticale as) vaak ook groter. Zweden heeft bijvoorbeeld een grote lokale overheid (48 procent van de totale overheidsbestedingen), die ook voor een groot deel wordt gefinancierd uit eigen inkomsten (76 procent).

Naast Nederland ontvangen ook de lokale overheden van het Verenigd Koninkrijk, Denemarken en een aantal Oost-Europese landen relatief veel inkomsten van de centrale overheid. Opvallend is dat de lokale overheid in Oostenrijk juist relatief veel eigen inkomsten heeft (84 procent). Hier heeft de lokale overheid bijvoorbeeld ook inkomsten uit belasting op toegevoegde waarde en belasting op inkomen. Dit laatste is ook in de Scandinavische landen het geval. In Nederland en het Verenigd Koninkrijk zijn deze belastingen bij uitstek het terrein van de centrale overheid.

3.1 Bestedingen en eigen inkomsten lokale overheid in 25 EU-landen, 2010¹⁾



Bron: Eurostat.

¹⁾ De cijfers zijn geconsolideerd voor de onderlinge geldstromen tussen de subsectoren. Voor EU-lidstaten Bulgarije en Polen waren onvoldoende gegevens beschikbaar.

In Nederland bestaan de eigen inkomsten van lokale overheden uit belastingen, verkopen, huren, rente en dividend. Belastingen zoals de Onroerende zaakbelasting (OZB) en de toeristenbelasting zijn algemene inkomsten waar geen direct aanwijsbare tegenprestatie tegenover staat. Verkopen betreffen inkomsten van producten die tegen economisch

significante prijzen (marktprijzen) worden verkocht. Bijvoorbeeld de inkomsten uit verkoop van grond, maar ook inkomsten uit bijvoorbeeld de afvalstoffenheffing worden gezien als inkomsten uit verkopen. Het grootste deel van de inkomsten (70 procent) ontvangt de lokale overheid van het Rijk, via uitkeringen uit het gemeente- en provinciefonds en via specifieke uitkeringen van de ministeries.

4 Al tien jaar geen overschot voor de lokale overheid in Nederland

Lokale overheden in Nederland hadden de afgelopen tien jaar altijd een neutraal of negatief overheidssaldo. Vanaf 2006 is het tekort zelfs ieder jaar toegenomen tot 4,8 miljard euro in 2010. Dat komt neer op 0,8 procent van het bruto binnenlands product (bbp). De laatste twee jaar spelen hierbij uiteraard de gevolgen van de financieel-economische crisis een grote rol, zoals verliezen op de bouwgrondexploitatie en toenemende kosten voor sociale voorzieningen. Ook het gemiddelde overheidssaldo van de lokale overheid van de 27 landen van de EU kwam de afgelopen 10 jaar niet boven nul uit. In de jaren 2009 en 2010 waren de gemiddelde tekorten van lokale overheden in Europa met $-0,4$ procent van het bbp het grootst van het afgelopen decennium.²⁾

Met name in de afgelopen tien jaar volgde het overheidssaldo de ontwikkeling van de conjunctuur. Dit is het sterkst zichtbaar in het saldo van de centrale overheid, dat het grootste aandeel heeft in het totale overheidssaldo. In periodes van relatief hoge economische groei stijgen ook de belastinginkomsten en kan de overheid gemakkelijker aan haar verplichtingen voldoen. In periodes van lagere of negatieve groei, zoals in 2002, 2003 en 2009, zijn de gevolgen van economische neergang duidelijk terug te zien in de overheidssaldi. In 2010 liepen het overheidssaldo van de centrale overheid (-4 procent) en de economische groei (1,7 procent) uiteen. Dit kwam onder andere door incidentele uitgaven aan een kapitaalinjectie in ABN Amro en de overname van de schuld van de voormalige Nederlandse Antillen. In 1995 was er sprake van een opvallend groot tekort voor de centrale overheid. Dit had te maken met de afkoop van huursubsidieverplichtingen aan woningcorporaties. In ruil hiervoor losten de woningcorporaties hun uitstaande woningwetleningen in één keer af. Het tekort ontstond doordat de afkoop van de subsidieverplichtingen wel meetelde in de berekening van het overheidssaldo, terwijl dat niet gold voor de aflossing van de lening.

Ook het saldo van de lokale overheid wordt beïnvloed door het economisch tij. De hoogte van de algemene uitkering (Gemeente- en Provinciefonds) die de lokale overheid van het Rijk ontvangt, hangt samen met de hoogte van de Rijksuitgaven. Wanneer het Rijk vanwege economisch ongunstige omstandigheden minder te besteden heeft, ontvangen de lokale overheden ook minder.

²⁾ Bron: Eurostat.

4.1 Overheidssaldo naar subsector, Nederland

