

Positon paper: Economische vooruitzichten en het begrotingsbeleid; voorbij het “Stop and Go” beleid

26 maart 2024- Commissie Financiën van de Tweede Kamer

Inleiding

De expertise van de Raad voor het Openbaar Bestuur is niet direct gelegen in macro-economische analyses van het Rijksbegrotingsbeleid. Het begrotingsbeleid van de overheid als geheel dient echter ten dienste te staan van het optimaliseren van de maatschappelijke welvaart. Het is aan de overheid om de noodzakelijke keuzes te maken over de verdeling tussen de lasten en de lusten. Een voorspelbare en consistente begroting is dus geen doel op zich, maar een middel om maatschappelijke problemen en crises verantwoord het hoofd te bieden. Daarbij zijn de decentrale overheden verantwoordelijk voor het realiseren van de ambities van het Rijk en de zorg voor publieke voorzieningen. De expertise van de ROB richt zich in dit geheel vooral op de verhouding tussen het Rijk en de decentrale overheden en de financiële positie van de decentrale overheden.

De vraag in deze position paper is: op welke wijze beïnvloedt het begrotingsbeleid van de Rijksoverheid de financiële verhouding tussen Rijk en decentrale overheden en de financiële positie van decentrale overheden?

Daarbij baseert de ROB zich op de uitgangspunten uit zijn adviezen van de afgelopen jaren.¹ Kern daarvan is dat zowel het Rijk als de decentrale overheden gebaat zijn bij Rust-Reinheid-Regelmaat² in het begrotingsbeleid. Het belang van duidelijke spelregels in de verhouding tussen Rijk en decentrale overheden is daarbij essentieel. Strijd tussen overheden tast het gezag van de overheid als geheel aan.

Voor een goed begrip is het van belang inzicht te hebben in de omvang van de Rijksbegroting in relatie tot die van de decentrale overheden in 2024:

	Rijk	Provincies	Gemeenten	Waterschappen	Totaal decentrale overheden
Omvang (mln.)	433,6	8,8	77,6	3,9	90,3
Omvang (t.o.v. Rijk)	100%	2,0%	17,9%	0,9 %	20,9%

Hieruit blijkt dat de omvang van de decentrale overheden ongeveer 20% bedraagt van de Rijksbegroting. Daarvan nemen gemeenten het leeuwendeel voor hun rekening. Ongeveer 95% van de belastinginkomsten loopt via de Rijksbegroting. De waterschappen vormen een functionele overheidslaag die zichzelf nagenoeg geheel bekostigt uit eigen heffingen.

¹ ROB, *Raamwerk toekomstbestendige financiële verhoudingen*, maart 2024; ROB, *Rust-Reinheid-Regelmaat*, maart 2021; ROB, *Een financieel fundament voor grote opgaven*, 2023; ROB, *Advies Toepassing Normeringssystematiek*, juni 2021; ROB, *Herziening uitkeringsstelsel*, januari 2020

² ROB, *Rust-Reinheid-Regelmaat*, maart 2021.

Hieruit blijkt dat de omvang van decentrale overheden ongeveer 20% bedraagt van de Rijksbegroting. Daarvan nemen gemeenten het leeuwendeel voor hun rekening. Gemeenten zijn voor twee derde van hun inkomsten afhankelijk van het Rijk. Provincies zijn voor ongeveer de helft van inkomsten afhankelijk van Rijksoverheid. De waterschappen vormen een functionele overheidslaag die nagenoeg geheel zichzelf bekostigen uit eigen heffingen. Ongeveer 95% van de belastinginkomsten loopt via de Rijksbegroting.

Evenredigheid, stabiliteit en voorspelbaarheid

Gemeenten zijn voor twee derde van hun inkomsten afhankelijk van het Rijk. Provincies zijn voor ongeveer de helft van hun inkomsten afhankelijk van de Rijksoverheid. De belangrijkste inkomstenbron, het gemeentefonds, is goed voor ongeveer de helft van de inkomsten. De groei van het gemeente- en provinciefonds loopt sinds 1997 via de trap-op- trap-af-systematiek min of meer gelijk op met de groei van de Rijksbegroting. Er is dus sprake van een (in)directe koppeling tussen het begrotingsbeleid van het Rijk en de belangrijkste inkomstenbron van de decentrale overheden. Dit geldt als een vertaling van het uitgangspunt van evenredigheid. De uitkomsten van deze systematiek worden echter door de decentrale overheden als instabiel ervaren. Dit is overigens niet noodzakelijkerwijs het gevolg van een koppeling aan de rijksuitgaven, maar eerder een gevolg van de gekozen technische uitwerking van de koppeling. Voor de gemeenten is dit euvel ondervangen door de volumegroei vanaf 2022 te koppelen aan het meerjarige Rijksuitgavenkader en dus niet aan de uitgaven in het betreffende begrotingsjaar. Onderuitputting op de Rijksbegroting in een jaar leidt zo niet automatisch tot een neerwaartse bijstelling gedurende het begrotingsjaar. Een kenmerk van het Nederlandse begrotingsbeleid is dat het chronisch procyclisch is, wat via de trap-op-trap-af-systematiek doorwerkt in de voeding van de fondsen. Dit leidt ertoe dat de voeding niet aansluit bij de macro-kostenontwikkeling van de decentrale overheden.

Open-einde regelingen en decentralisaties in medebewind

Om de uitgaven op de Rijksbegroting beter te beheersen is sinds de jaren tachtig van de vorige eeuw sterk de nadruk gelegd op het dichtschroeien van allerlei open-einde-regelingen. Een van de manieren om dit te doen is het decentraliseren van taken. De laatste grote verandering betrof in 2015 de overheveling van de taken in het sociaal domein naar het domein van de gemeenten.

Dit was overigens ook een van de redenen om de groei van het gemeentefonds vanaf 2019 te koppelen aan de Rijksbegroting in brede zin, dus inclusief de (premie-gefinancierde) uitgaven binnen het Budgettair Kader Zorg (BKZ) en het Kader Sociale Zekerheid en Arbeidsmarkt (SZA). Deze zogenaamde brede mand werd indirect geacht ook de uitgavenstijgingen in het sociaal domein te dekken. Overigens profiteerden de provincies ook van deze brede mand, hoewel dit argument inhoudelijk/qua taken niet op hun uitgaven van toepassing was.

Met het verleggen van de verantwoordelijkheid van taken naar gemeenten werd ook de vraag tussen wat het te bereiken doel en wat daarvoor moet worden gedaan, losgekoppeld van de vraag wat het mag kosten. Gevolg is dat het open einde bij de decentrale overheden is komen te liggen. Het Rijk bepaalt het doel en grotendeels de daarbij behorende taken, maar het is aan de gemeenten om het met de beschikbare middelen uit te voeren, en dus ook de vraag wat het mag kosten. Bij medebewindstaken past echter dat het Rijk zich ook rekenschap geeft van de vraag of de middelen wel in balans zijn met de opgedragen taken en de mogelijkheden van decentrale overheden om de kosten te beheersen. Dat geldt met name voor de jeugdzorg en de Wmo.³

Gevolgen van koppeling fondsen aan groei bbp; geen wettelijke verankering

Vanaf 2027 heeft het Rijk gekozen voor een koppeling van de fondsen aan de meerjarige ontwikkeling van het bbp. Op basis van historische cijferreeksen lijkt de uitkomst niet

³ Na arbitrage door een Commissie van Wijzen ontvingen gemeenten later alsnog een extra budget voor het opvangen van tekorten ten aanzien van de jeugdzorg, met daarbij overigens ook een pakket van maatregelen om de tekorten te beperken.

veel te verschillen met de koppeling aan de rijksuitgaven. Voor zover er verschillen optreden, zijn die het gevolg van ingrepen van de Rijksoverheid in de systematiek zoals deze tijdens de kredietcrisis werden gedaan. De gekozen systematiek kent op jaarbasis een stabielere ontwikkeling en is minder beïnvloedbaar door boekhoudkundige verschuivingen van de Rijksoverheid. Naar de toekomst toe lijkt het er overigens op dat de rijksuitgaven bij ongewijzigd beleid sterker stijgen dan de verwachte trendmatige groei van het bbp in deze periode. Daarmee is er geen sprake meer van een evenredige ontwikkeling tussen Rijk en decentrale overheden.

Dat laat ook onverlet dat de koppeling door een eenzijdig besluit van de Rijksoverheid ongedaan kan worden gemaakt. De groei van de fondsen berust op een bestuurlijke afspraak en is immers niet wettelijk verankerd. Los van de indexering van de fondsen worden er met enige regelmaat ingrepen gedaan buiten de systematiek om die niet gebaseerd zijn op een deugdelijke onderbouwing van de kosten, zoals de opschalingskorting en de uitlichting van middelen ten aanzien van onderwijshuisvesting.

Ontwikkeling zorgkosten in verhouding tot ontwikkeling bbp

De toekomstige kostenontwikkeling van de zorgtaken door zowel toename van de vraag (vergrijzing) als loon- en prijsontwikkelingen wijkt echter sterk af van de geprognosticeerde groei van het bbp. De trendmatige gemiddelde groei van het bbp ligt rond de 1,5%. Voor de zorguitgaven gaat het CPB voor de periode 2026-2032 echter uit van een reële groei van 3,1% per jaar, waarvan 1,5% wordt verklaard door demografische ontwikkelingen. Voor de Wmo ligt deze reële groei met minimaal 4,5% per jaar echter veel hoger.⁴ De Wmo bedraagt ruim een vijfde deel van de middelen in het gemeentefonds. Bij een verschil in kostenstijging bij de Wmo en de groei van het gemeentefonds draait het dus direct om veel geld. Het gevolg is dat de vrije bestedingsruimte van gemeenten steeds verder onder druk komt te staan. Daar staat tegenover dat er ook uitgaven zullen zijn die minder hard groeien dan het bbp; dat zou een voordeel voor het gemeentefonds betekenen.

Andere indexering decentrale zorgkosten

Dit is voor de ROB een reden om te pleiten voor een andere indexering van bijvoorbeeld de zorguitgaven. Bij het bekostigen van gebonden medebewindstaken, zoals op het gebied van zorg, is het zaak om een goede balans te vinden tussen de verantwoordelijkheid van het Rijk voor een toereikende bekostiging en de financiële verantwoordelijkheid van decentrale overheden voor een doelmatige uitvoering. Medebewind ontslaat decentrale overheden niet van de plicht om een doelmatige afweging te maken. De ROB stelt voor om daarvoor in de Financiële-verhoudingswet de figuur van een medebewindsuitkering uit het gemeentefonds op te nemen. In dat afzonderlijke deel van het gemeentefonds kunnen dan middelen voor medebewindstaken worden ondergebracht met duidelijke, niet-vrijblijvende bestuurlijke afspraken over indexering, monitoring en risicodeling.

Gevolgen begrotingssystematiek decentrale overheden: baten-lastenstelsel versus kasstelsel

Decentrale overheden worden geacht te sturen op een meerjarig reëel sluitende begroting op basis van een baten-lastenstelsel. Daarbij is de begrotingsnorm dat de structurele lasten ten minste worden gedekt door structurele baten. In tegenstelling tot het Rijk mogen decentrale overheden geen tekorten begroten, en kunnen ze niet lenen op de kapitaalmarkt. Daarom is het van belang dat zij voorafgaand aan het begrotingsjaar een reëel inzicht hebben in de inkomsten en uitgaven. Wijzigingen gedurende het begrotingsjaar leiden tot tekorten of overschotten. Het voordeel van een baten-lastenstelsel is dat decentrale overheden de lasten van investeringen over meerdere jaren kunnen uitsmeren; het nadeel is dat ze meerjarige verplichtingen aangaan waardoor de begroting op jaarbasis minder direct beïnvloedbaar is omdat een deel van de uitgaven immers al vastligt. De verschillen in begrotingssystematiek tussen Rijk en gemeenten zorgen ook voor misverstanden en ongewenste onrust in de verhouding tussen Rijk en decentrale overheden. Toen het Rijk voor één jaar € 1 miljard beschikbaar stelde om gemeenten tegemoet te komen in de geprognosticeerde tekorten,

⁴ CPB, *Centraal Economisch Plan 2024*, februari 2024.

was dat voor de decentrale overheden in het licht van hun begrotingssystematiek geen oplossing. De hoeveelheid incidenteel (c.q. eenmalig) geld van het Rijk voor met name gemeenten is de afgelopen jaren fors toegenomen. Dit leidt tot een toename van onzekerheid en instabiliteit bij gemeenten.

Grote investeringsopgaven

De komende jaren staan gemeenten en provincies daarbij aan de lat voor omvangrijke investeringsopgaven. Deels zijn dit vervangingsinvesteringen en het daarbij tegelijk op peil houden van de bestaande kapitaalgoederen op het noodzakelijke kwaliteitsniveau (denk aan onderwijsgebouwen en infrastructuur) en deels gaat het om investeringen voor nieuwe maatschappelijke opgaven (denk aan verduurzamen maatschappelijk vastgoed, woningbouw, natuur). Dat brengt extra afschrijvingslasten en rentelasten met zich mee. Voor het verantwoord kunnen doen van deze investeringen is het van belang dat de decentrale overheden beschikken over een redelijk stabiele en voorspelbare inkomstenstroom.

Onzekerheid gevolgen van overgang naar andere systematiek

Gemeenten en provincies verkeren echter in onzekerheid over de gevolgen van de overgang naar een nieuwe indexeringsystematiek. Het begrotingsjaar 2026 wordt door gemeenten gekenschetst als het Ravijnjaar. Tot en met 2025 volgen het gemeente- en provinciefonds de rijksuitgaven via de trap-op-trap-af-systematiek; dit heeft geleid tot relatief hoge accessen. Gecombineerd met talrijke incidentele uitkeringen en een krapte op de arbeidsmarkt leidt dit tot een overschot op de jaarrekeningen. Gemeenten en provincies krijgen het geld niet snel genoeg weggezet. Deze relatief hoge accessen zijn echter incidenteel. Het probleem is dat decentrale overheden niet structureel kunnen investeren voor de periode na 2025. In 2026 liggen de fondsen reëel ongeveer op het niveau van 2023. Onder bepaalde voorwaarde kunnen zij deze overschotten tijdelijk inzetten ter overbrugging van dreigende tekorten in de komende jaren. Dit is echter geen duurzame oplossing voor de begrotingsproblemen van decentrale overheden. Een mogelijke oplossing is gelegen in het aanpassen van de begrotingsregels door meer te sturen op Wendbaarheid en weerbaarheid in plaats van structureel reëel evenwicht.⁵

Saneer in de wildgroei van specifieke uitkeringen

De laatste jaren is er een hausse aan nieuwe specifieke uitkeringen ontstaan. Specifieke uitkeringen leiden niet alleen tot hoge verantwoordingslasten bij de toch al overbelaste decentrale overheden, maar doorbreken ook de integrale afweging van middelen waar die hoort. De ROB roept daarom op tot een drastische sanering van het aantal specifieke uitkeringen aan de hand van een duidelijk afwegingskader waaraan de specifieke uitkeringen kunnen worden getoetst, de vraag waarom een specifieke uitkering strikt noodzakelijk is en waarom overheveling naar de algemene uitkering of een nieuwe figuur zoals de medebewindsuitkering of het bundelen van geldstromen in een brede doeluitkering, aan te bevelen is.

Begrotingsfondsen

Een ander belangrijk fenomeen voor de bekostiging van decentrale taken is de beschikbaarheid van tal van fondsen. De gedachte bij fondsvorming op de Rijksbegroting is het bieden van meerjarige zekerheid, zodat over een reeks van jaren kan worden tegemoetgekomen aan schommelende uitgaven per jaar. Fondsen doorkruisen daarmee tegelijk wel deels de integrale afweging met andere overheidsuitgaven. De praktijk leert echter dat fondsen grotendeels schijnzekerheid bieden omdat het gedurende de looptijd moeilijk blijkt om de voor het beleidsdoel gereserveerde middelen te vrijwaren van budgettaire ingrepen, zoals te zien is bij het Nationaal Groeifonds. Daarbij ontstaat het risico dat de beschikbaarheid van middelen leidt tot een ondoelmatige inzet van middelen: geld zoekt doel. In algemene zin onderkent de ROB wel het belang van meerjarige financiële zekerheid voor grote langdurige opgaven. Dat doel kan overigens vaak ook op een andere wijze worden bewerkstelligd. De ROB stelt daarom voor om

⁵ Katie Zwetsloot en Rein-Aart van Vugt, *Bezuinigen met goedgevulde reservepotten?*

Dat kan anders, Het failliet van structureel financieel evenwicht? In ROB, *Een financieel fundament voor grote opgaven*, april 2023.

uiterst terughoudend te zijn met het instellen van fondsen en daaraan duidelijke voorwaarden te stellen.

Uitbreiding van het decentraal belastinggebied werkt niet bij de huidige disbalans

Hoewel er goede argumenten zijn die pleiten voor een uitbreiding van het decentraal belastinggebied acht de ROB onder de gegeven omstandigheden niet wenselijk. Eerst dienen er fundamentele keuzes gemaakt te worden over de rol van decentrale overheden, en taken, verantwoordelijkheden en de adequate bekostiging. Zolang die nog in disbalans zijn, kan er geen sprake zijn van uitbreiding van het decentraal belastinggebied. Anders dreigt een afwenteling van financiële problematiek naar de lokale belastingbetaler. Dat alles laat onverlet dat de ROB van oordeel is dat een democratisch gekozen bestuur de mogelijkheid dient te hebben om belastingen te kunnen heffen om eigen autonome keuzes te bekostigen.

Resume

Zowel het Rijk als de decentrale overheden zijn gebaat bij Rust-Reinheid-Regelmaat in het begrotingsbeleid. De ROB bepleit daarom voor een herziening van de financiële verhouding tussen Rijk en decentrale overheden. Daarbij dient het streven te zijn gericht op een stabiele bekostiging van decentrale overheden die in balans is met hun taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden. Daarbij dient rekening te worden gehouden met de mate van beleidsvrijheid van taken, de dynamiek van de kosten en de financiële risico's. Als sluitstuk van de herziening van de financiële verhoudingen dient ook de rol van het decentrale belastinggebied.

De grote maatschappelijke uitdagingen vragen om scherpe keuzes. Het Rijksbegrotingsbeleid dient daarbij gebaseerd te zijn op een langetermijnperspectief. Het huidige *stop and go* beleid werkt ondoelmatigheid in de hand ook en vooral bij decentrale overheden die in overgrote mate afhankelijk zijn van de uitgavenontwikkeling van het Rijk. Het advies om van de Studiegroep begrotingsruimte om tijdens de kabinetsperiode trendmatig begrotingsbeleid te voeren heeft dan ook de instemming van de ROB.

Het begrotingsproces zou zich daarbij moeten concentreren op een besluitvormingsmoment voorafgaand aan het begrotingsjaar en zou decentrale overheden zoveel mogelijk moeten vrijwaren van incidentele toevoegingen gedurende het begrotingsjaar.

Het is van belang dat de Rijksoverheid zich mede met het oog op demografische ontwikkelingen rekenschap geeft van de gevolgen van de kostenontwikkeling van gedecentraliseerde zorgtaken. De ROB pleit voor een indexering van de decentrale zorgkosten los van het bbp, maar op basis van reële kostenstijgingen in de zorg, als het Rijk tenminste blijft vasthouden aan indexering van de fondsen met het bbp.

Daarbij is het van belang dat de Rijksoverheid structureel ruimte reserveert voor het doen van de noodzakelijke investeringen in de publieke infrastructuur.

Het doel van meerjarige financiële zekerheid voor grote langdurige opgaven kan op verschillende wijzen worden bewerkstelligd. Aan het instellen van fondsen dienen eenduidige voorwaarden te worden gesteld, die ervoor zorgdragen dat de middelen beschikbaar worden gesteld op basis van uitgewerkte plannen die passen binnen de doelstelling.

Tabel 1: Overzicht inkomstenbronnen gemeenten 2024

Inkomstenbron	Omvang (in mld. euro's)	In %
Gemeentefonds	38,4	49,5
Specifieke uitkeringen	10,5	13,5
OZB	5,5	7,1
Parkeerbelasting	1,3	1,7
Toeristenbelasting	0,5	0,6
Overige belastingen	0,8	1,0
Rioolrechten	2,0	2,6
Reinigingsrechten	2,5	3,2
Gemeentelijke leges	1,3	1,7
Overige inkomsten	14,8	19,1
Totaal	77,6	100

Tabel 2: Overzicht inkomstenbronnen provincies 2024

Inkomstenbron	Omvang (in mld. euro's)	In %
Provinciefonds	3,3	37,5
Specifieke uitkeringen	1,1	12,5
Opcenten MRB	1,9	21,6
Overige heffingen	0,5	5,7
Inkomsten uit vermogen	0,3	3,4
Overige baten	1,7	19,3
Totaal	8,8	100

Figuur 1: Ontwikkeling van de indexering van de fondsen op basis van de trap-op-trap-af-systematiek en de ontwikkeling van het bbp

