

# De rol van gemeentelijke uitgaven in de collectieve sector

## Een analyse van de periode 1965-1985

Dit artikel geeft een beeld van de plaats van de gemeentelijke uitgaven binnen het totaal van de collectieve uitgaven in de laatste twee decennia. Daarbij zal de nadruk liggen op de functionele verdeling van de uitgaven van gemeenten in vergelijking met die van het rijk en, voor een beperkt aantal beleidsterreinen, de provincies. Eerst wordt een vergelijking gemaakt voor de uitgaven op het gebied van onderwijs, gezondheidszorg, maatschappelijk welzijn, sociale voorzieningen, cultuur en recreatie. Daarnaast wordt een totaaloverzicht gegeven van de gemeentelijke uitgaven. Vervolgens wordt voor 1985 een beeld gegeven van de verschillen in het functionele uitgavenpatroon tussen de grote, middelgrote en kleine gemeenten en wordt de ontwikkeling van de werkgelegenheid bij rijk, gemeenten en provincies geschetst. Ten slotte wordt aandacht besteed aan de samenstelling van de gemeentelijke inkomsten.

DR. H. DE GROOT\*

### Uitgaven per bestuurslaag

Voor een betrouwbare vergelijking van de netto overheidsuitgaven van rijk, provincies en gemeenten is een aantal terreinen van overheidszorg uitgekozen waarvoor goed vergelijkbare gegevens beschikbaar zijn. De gekozen uitgaven betreffen onderwijs, gezondheidszorg, cultuur, recreatie, maatschappelijk welzijn en sociale voorzieningen. Deze uitgaven maken ruim de helft uit van de totale netto uitgaven van de gemeenten. De definitie van deze terreinen volgt de CBS-uitgavenstatistieken. Steeds zijn gegevens over de netto uitgaven per bestuurslaag voor de lopende exploitatie (geen kapitaal-uitgaven) vergeleken. Dit betekent dat de bruto uitgaven zijn gesaldeerd met inkomsten, verkregen door bestemmingsgebonden bijdragen van andere overheden en eventueel eigen bijdragen van gebruikers. Voor de gemeenten betekent dit onder andere dat de specifieke uitkeringen verkregen van het rijk (vooral voor sociale uitkeringen, onderwijs en volkshuisvesting) niet in de netto uitgaven zijn begrepen. Op deze wijze ontstaat een beeld van de zelfstandig door gemeenten aangewende collectieve middelen. Overigens is ook binnen de aldus gedefinieerde netto uitgaven de besteding niet vrij als gevolg van wettelijke verplichtingen, bij voorbeeld bevolkingsadministratie en bijdragen aan bijstandsuitkeringen. In de uitgaven voor gezondheidszorg blijven de uitgaven van de ZFW- en AWBZ-fondsen buiten beschouwing, evenals de rijksbijdragen aan die fondsen.

In tabel 1 wordt een overzicht gegeven van de procentuele verdeling van de netto uitgaven per bestuurslaag voor zes terreinen van overheidszorg voor het jaar 1985.

Uit tabel 1 blijkt dat in de meeste sectoren het rijk het grootste aandeel heeft in de totale netto overheidsuitgaven. Belangrijke uitzonderingen zijn cultuur en recreatie, waaraan de gemeenten de grootste bijdrage leveren. In de sector recreatie wordt zelfs het overgrote deel van de uitgaven door de gemeenten gedaan. Het gaat hierbij vooral om uitgaven voor openluchtrecreatie en sport.

Tabel 1. Netto overheidsuitgaven per bestuurslaag voor terreinen van overheidszorg in 1985 (in procenten van de totale overheidsuitgaven) en totale overheidsuitgaven 1985 (in mrd. gld.)

Deelsector	Gemeenten	Provincies	Rijk	Totaal
Onderwijs a), wv.	2	0	98	22,3
- basisonderwijs	4	0	96	7,8
Gezondheidszorg, wv.	21	1	78	1,5
- intramurale zorg	1	0	99	0,6
- extramurale zorg	46	1	53	0,7
- overige zorg	6	4	90	0,3
Maatschappelijk welzijn b)	14	2	84	4,4
Sociale voorzieningen	6	0	94	20,0
Cultuur	48	6	46	3,5
Recreatie	89	2	9	2,7

a) 1983.

b) Exclusief bejaardenoorden; inclusief bejaardenoorden is de verdeling 9% gemeenten, 1% provincies en 90% rijk, bij totale overheidsuitgaven van f. 7,1 mrd.

Een vergelijking met de jaren 1965 en 1975 leidt tot de volgende conclusies. Tussen 1965 en 1975 nam de financiële betrokkenheid van de gemeenten bij het onderwijs af van 10% tot 2% van de totale overheidsuitgaven, om daarna op vrijwel hetzelfde niveau te blijven. Ook bij de gezondheidszorg nam de financiële betrokkenheid van de gemeenten af: van 39% in 1965, via 24% in 1975 tot 21% van de overheidsuitgaven (exclusief sociale fondsen) in 1985. Bij cultuur en recreatie nam daarentegen de financiële betrokkenheid van de gemeenten toe: van 58% in 1965, via 65% in 1975 tot 66% in

\* De auteur is verbonden aan de vakgroep openbare financiën en belastingrecht, Economische faculteit, Erasmus Universiteit Rotterdam. Dit artikel is gebaseerd op een bijdrage van de auteur aan een publikatie van het Sociaal en Cultureel Planbureau ter gelegenheid van het VNG-congres, getiteld *Gemeente, burger, klant*, Stukwerk nr. 41, SCP, Rijswijk, 1987.

1985. Van sociale voorzieningen en maatschappelijk welzijn is alleen voor de periode 1975-1985 een beeld te geven. Bij de sociale voorzieningen is de betrokkenheid van de gemeenten per saldo afgenomen: van 9% in 1975 tot 6% in 1985. Bij voorzieningen voor maatschappelijk welzijn nam de financiële betrokkenheid van de gemeenten licht toe, van 12% in 1975 tot 14% in 1985. In het laatste cijfer is ter wille van de vergelijkbaarheid de recente overheveling van de financiering van de bejaardenoorden via de Algemene Bijstandswet naar directe subsidiëring door het rijk via de provincies, buiten beschouwing gelaten. In feite wordt als gevolg hiervan de financiële betrokkenheid van de rijksoverheid bij de functie maatschappelijk welzijn aanzienlijk vergroot.

De ontwikkeling van het aandeel van de drie bestuurslagen in de uitgaven voor de betrokken terreinen kan worden beschouwd tegen de achtergrond van de ontwikkeling van de totale collectieve uitgaven over de periode 1965-1985. Tabel 2 geeft hiervan een indruk. De uitgaven zijn gecorrigeerd voor prijsstijgingen. Bij het onderwijs is de specifieke CBS-deflator voor het onderwijs gebruikt, bij de overige uitgaven – bij gebrek aan betrouwbare alternatieven – de prijsindex van het netto nationale inkomen.

Tabel 2. Ontwikkeling van de totale collectieve uitgaven naar terrein van overheidszorg 1965-1985 (indices, 1980 = 100)

Deelsector	1965	1975	1985
Onderwijs	39	93	95
Gezondheidszorg	31	84	105
Maatschappelijk welzijn	—	81	193
Sociale voorzieningen	—	84	151
Cultuur	29	73	100
Recreatie	14	84	96
Totaal collectieve uitgaven a)	41	81	109

a) Volgens de definitie uit de *Miljoenennota 1987*.

Uit tabel 2 blijkt dat de meeste deelsectoren nog groei laten zien tot 1985, met uitzondering van onderwijs, cultuur en recreatie, waar een lichte teruggang dan wel stabilisatie van het reële-uitgavenniveau in vergelijking met het begin van de jaren tachtig optreedt. De zeer sterke groei bij de uitgaven voor maatschappelijk welzijn is ten dele optisch: vanaf 1984 worden de collectieve uitgaven voor de bejaardenoorden niet via de Bijstandswet geleid, maar via de rijksbegroting. Tot 1984 vallen deze uitgaven bijgevolg onder de uitgavenpost voor sociale voorzieningen.

## Uitgaven per functie

In deze paragraaf wordt een beeld gegeven van de functionele opbouw van alle gemeentelijke uitgaven. Door gebrek aan gegevens zal slechts een globale vergelijking met de uitgaven van het rijk worden gemaakt.

In tabel 3 is aangegeven welk aandeel van de netto uitgaven ten goede komt aan de onderscheiden terreinen van overheidszorg. De functie economische zaken is bij de meentelijke uitgaven buiten beschouwing gelaten: alleen op dit terrein is sprake van meer inkomsten dan uitgaven. Dit is meestal het gevolg van een batig saldo van de nutsbedrijven dat onder deze functie wordt verantwoord. De functie financiering en algemene dekkingsmiddelen is eveneens buiten beschouwing gelaten. Deze betreft voornamelijk inkomsten uit de algemene middelen, zoals belastingen en de uitkering uit het gemeentefonds. De aldus bepaalde netto uitgaven per functie worden grotendeels gefinancierd uit de algemene middelen van de gemeenten. Ter vergelijking zijn de netto uitgaven van het rijk voor min of meer vergelijkbare terreinen van overheidszorg in de tabel opgenomen. Deze cijfers dienen slechts als een globale indicatie van de verschillen in bestedingspatroon tussen gemeenten en rijk.

Tabel 3. Netto uitgaven van gemeenten en het rijk naar terrein van overheidszorg in 1985 (absolute uitgaven in mrd. gld. en procentueel aandeel per bestuurslaag)

Terrein van overheidszorg	Gemeenten		Rijk	
	abs.	in %	abs.	in %
Algemeen bestuur	3,5	22	1,1	1
Openbare orde en veiligheid	0,6	4	4,7	5
Defensie, buitenlandse zaken en ontwikkelingshulp	—	—	19,9	20
Verkeer en waterstaat	2,3	15	6,9	7
Onderwijs	0,9	6	24,9	25
Cultuur en recreatie	4,0	25	1,7	2
Sociale voorzieningen en maatschappelijk welzijn	2,8	17	28,0	29
Volksgesondheid	1,0	6	0,8	1
Ruimtelijke ordening en volkshuisvesting	0,8	5	10,4	10
Totaal	15,9	100	103,6	100

Bij tabel 3 zij opgemerkt dat de functie algemeen bestuur bij de indeling van gemeentelijke uitgaven slecht vergelijkbaar is met de in naam gelijke functie bij de rijksuitgaven. Een groot aantal rijksuitgaven dat betrekking heeft op voorwaarden-scheppende en beleidsvoorbereidende activiteiten bij bepaalde functionele uitgavencategorieën, is ondergebracht bij die functie, en niet bij de uitgavencategorie algemeen bestuur. In het minder gespecialiseerde gemeentelijke apparaat zijn dergelijke uitgaven vaak wel toegerekend aan de functie algemeen bestuur. Evenals bij de cijfers voor de gemeenten zijn ook bij het rijk de netto uitgaven voor de functie economische zaken weggelaten. Hier is in feite sprake van netto ontvangsten als gevolg van de aardgasbaten. De in omvang geringe functie landbouw en visserij op rijksniveau is in de gemeentelijke functie-indeling ondergebracht bij de functie economische zaken en blijft hier eveneens buiten beeld. Ten slotte zijn de rijksuitgaven voor de nationale schuld buiten beschouwing gelaten.

Tabel 3 leert dat de grootste netto uitgavenpost van de gemeenten cultuur en recreatie betreft, in omvang gevolgd door de uitgaven voor algemeen bestuur en sociale voorzieningen. Dit beeld is *aanzienlijk verschillend* van het beeld van de bruto uitgaven, dat immers mede wordt bepaald door de doeluitkeringen van het rijk. In de bruto uitgaven van de gemeenten overheersen de uitgaven voor sociale voorzieningen (42%), gevolgd door onderwijs (12%) en ruimtelijke ordening en volkshuisvesting (11%). Bij de gemeentelijke uitgaven voor sociale voorzieningen zij aangetekend, dat het hier voor een groot deel om nauwelijks door de gemeenten te beïnvloeden uitgaven gaat. De gemeenten zijn namelijk verplicht om 10% van de bijstandsuitgaven voor hun rekening te nemen. Opvallend is daarnaast het verschil tussen de verdeling van de netto uitgaven van gemeenten en die van het rijk. De grootste post in de netto rijksuitgaven wordt gevormd door de uitgaven voor sociale voorzieningen, gevolgd door onderwijs en defensie, buitenlandse zaken en ontwikkelingshulp.

Een vergelijking van de functionele verdeling van de gemeentelijke uitgaven tussen 1965 en 1985 levert het volgende beeld op. Opvallend is het stijgende aandeel van de uitgaven voor cultuur en recreatie, van 14% in 1965 via 21% in 1974 tot 25% in 1985. Daarentegen namen de uitgaven voor volksgesondheid af van 14% in 1965 via 12% in 1974 tot 6% in 1985. De uitgaven voor sociale voorzieningen en maatschappelijk welzijn vertonen een wisselend beeld: van 28% in 1965 via 14% in 1974 naar 17% in 1985. De aandelen van de overige uitgavencategorieën vertonen geen duidelijke trend.

De functionele verdeling van de rijksuitgaven laat de volgende ontwikkeling zien. Het meest opvallend is de daling van het aandeel van de onderwijsuitgaven van 30% in 1965 via 31% in 1975 tot 25% in 1985. Deze teruggang is mede het gevolg van een stabilisatie van de absolute onderwijsuitgaven door teruglopende aantallen leerlingen. Daar staat tegenover een stijging van de uitgaven voor sociale voorzieningen van 12% in 1965, via 26% in 1975 tot 29% in 1985. Het aandeel

van de uitgaven voor defensie, buitenlandse zaken en ontwikkelingssamenwerking daalde tussen 1965 en 1975 van 23% naar 17% om in 1985 weer tot 20% te stijgen. De laatste stijging is overigens geheel toe te schrijven aan de functies buitenlandse zaken en ontwikkelingssamenwerking: het aandeel van de defensie-uitgaven nam tussen 1975 en 1985 licht af. De overige functies vertonen een betrekkelijk stabiel beeld.

## Uitgavenpatroon naar gemeentegrootte

In deze paragraaf wordt nagegaan in hoeverre het functionele uitgavenpatroon van de gemeenten nog verschilt als men naar gemeenten van verschillende grootte kijkt. Daartoe is de cijferopstelling van tabel 4 verbijzonderd naar drie klassen van gemeenten: gemeenten met meer dan 100.000 inwoners (hier woont circa 26% van de bevolking), gemeenten met 20.000 tot 100.000 inwoners (hier woont circa 42% van de bevolking) en gemeenten met minder dan 20.000 inwoners (hier woont 32% van de volking). De saldi van gemeentelijke uitgaven en inkomsten in 1985 zijn voor elke functie bepaald. Daaruit is het procentuele aandeel van elke functie in de totale netto uitgaven afgeleid. De functies economische zaken en financiering en algemene dekkingsmiddelen zijn ook hier buiten beschouwing gebleven.

Tabel 4. Gemeentelijke netto uitgaven in 1985 per functie en drie klassen van gemeentegrootte (in procenten van de totale netto uitgaven per grootteklasse)

Terrain van overheidszorg	Meer dan 100.000 inwoners	20.000 tot 100.000 inwoners	Minder dan 20.000 inwoners
Algemeen bestuur	15	23	31
Openbare orde en veiligheid	4	4	3
Verkeer en waterstaat	13	15	17
Onderwijs	7	5	5
Cultuur en recreatie	25	26	23
Sociale voorzieningen en maatschappelijk welzijn	22	17	10
Volksgezondheid	7	5	8
Ruimtelijke ordening en Volkshuisvesting	7	5	3
Totaal	100 a)	100 b)	100 c)

a) Absoluut uitgavenniveau f. 1.657 per inwoner.

b) Absoluut uitgavenniveau f. 968 per inwoner.

c) Absoluut uitgavenniveau f. 834 per inwoner.

Uit tabel 4 blijkt dat de grootste (netto) uitgavenpost bij de grote en middelgrote gemeenten die voor cultuur en recreatie is, en bij de kleine gemeenten die voor algemeen bestuur. De op één na grootste uitgavenpost is bij de grote gemeenten die voor sociale voorzieningen, bij de middelgrote gemeenten die voor algemeen bestuur, en bij de kleine gemeenten die voor cultuur en recreatie. Het valt op dat het aandeel van de functie algemeen bestuur aanzienlijk toeneemt – van 15% naar 31% – bij afnemende gemeentegrootte. Ook het aandeel van de uitgavencategorie verkeer en waterstaat neemt licht toe – van 13% naar 17% – bij afnemende gemeentegrootte. Daarentegen neemt het aandeel van de uitgaven voor sociale voorzieningen aanzienlijk af bij afnemende gemeentegrootte – van 22% naar 10%.

Bij deze resultaten past de kanttekening dat het absolute netto uitgavenniveau per inwoner voor de grote gemeenten circa 2 x zo hoog is als dat van de kleine gemeenten. Per saldo neemt het absolute uitgavenniveau per inwoner voor de meeste functies dan ook af bij afnemende gemeentegrootte. Uitzonderingen vormen de functies algemeen bestuur, verkeer en waterstaat, en volksgezondheid. Bij algemeen bestuur liggen de absolute uitgaven per inwoner in de kleine gemeenten in geringe mate hoger dan die in de middelgrote en grote gemeenten. Bij verkeer en waterstaat liggen de absolute uitgaven per inwoner in de kleine gemeenten vrijwel op hetzelfde niveau als die in de middelgrote gemeenten. Bij volks-

gezondheid liggen de absolute uitgaven per inwoner in de kleine gemeenten hoger dan in de middelgrote gemeenten. Dit verschil is overigens vrijwel geheel toe te schrijven aan de deelfunctie riolering en waterzuivering, die onder de functie volksgezondheid is opgenomen. De toenemende uitgaven per inwoner voor deze functies hangen mogelijk samen met de schaalnadelen van kleinere gemeenten. Het instandhouden van de infrastructuur en het bestuursapparaat is voor een gemeente met weinig inwoners – en vaak een lage bevolkingsdichtheid – relatief kostbaar. Daarnaast kennen de kleinere gemeenten geen speciale diensten voor bepaald functies – zoals voor de uitvoering van de sociale voorzieningen – zodat deze uitgaven mogelijk worden verantwoord onder de functie algemeen bestuur.

## De werkgelegenheid

Om een indruk te krijgen van de eigen inzet van produktiemiddelen door de gemeenten voor het produceren van publieke diensten is een vergelijking van de werkgelegenheid bij de verschillende bestuurslagen nuttig. Daarbij zij aangetekend dat vergelijkbare cijfers alleen beschikbaar zijn voor het niet-bedrijfsmatige deel van de verschillende publiekrechtelijke instellingen (de zogenaamde sector overheid volgens de Nationale Rekeningen). Voor de gemeenten betekent dit dat de openbare nutsbedrijven en gemeentelijke ziekenhuizen bij voorbeeld buiten beeld blijven. Voor het rijk blijven de staatsbedrijven (zoals PTT) buiten beeld. De gemeentelijke onderwijsinstellingen worden tot de deelsector onderwijs gerekend en vallen daarom eveneens buiten het hier geschetste beeld. Tabel 5 geeft een overzicht van de werkgelegenheid op de drie bestuursniveaus tussen 1965 en 1985.

Tabel 5. Werkgelegenheid bij gemeenten, provincies en rijk 1965-1985

Deelsector	1965	1975	1980	1985
Gemeenten				
× 1.000 arbeidsjaren	107	138	160	170
index 1965 = 100	100	129	150	159
Provincies				
× 1.000 arbeidsjaren	11	14	16	17
index 1965 = 100	100	127	145	155
Rijk (burgerlijk)				
× 1.000 arbeidsjaren	78	108	127	140
index 1965 = 100	100	138	163	179

Uit tabel 5 blijkt dat tussen 1965 en 1985 de werkgelegenheid bij alle bestuurslagen is toegenomen. Het groeitempo bij het rijk lag daarbij steeds hoger dan dat bij gemeenten en provincies. Nadere analyse van de periode 1980-1985 leert dat in de laatste jaren sprake is van een relatief geringe groei dan wel stabilisatie van de werkgelegenheid in alle deelsectoren. De werkgelegenheid in tabel 5 is uitgedrukt in arbeidsjaren, dat wil zeggen naar een volledige werkweek omgerekende banen. In arbeidsuren is echter bovendien sprake van een additionele daling van circa 5% in de periode 1982-1985 als gevolg van arbeidstijdverkorting. Over de precieze omvang van de daling van de werkgelegenheid zijn geen betrouwbare cijfers voor handen. De verschillende bronnen spreken elkaar tegen. De cijfers van het CBS die worden gepubliceerd in de Nationale Rekeningen, laten tussen 1982 en 1985 voor de gemeenten nog een lichte stijging van circa 2% zien van de in volledige arbeidsplaatsen uitgedrukte werkgelegenheid, en voor het rijk een stijging met circa 5% in dezelfde periode. Daarbij zijn de effecten van arbeidstijdverkorting buiten beschouwing gelaten. Daarentegen zou uit een onderzoek van de Universiteit Twente 1) bij 51 middelgrote en grote gemeen-

1) Centrum voor bestuurskundig onderzoek van de Universiteit Twente. *De ontwikkeling van het arbeidsvolume in de middelgrote en grote gemeenten in de periode 1982-1986*, Enschede, 1986.

ten (hier werkt ongeveer de helft van de gemeente-ambtenaren) volgen dat in de periode 1982-1985 van een daling van de werkgelegenheid met circa 5% sprake is (nog afgezien van de inmiddels verkorte arbeidsduur). Een vergelijking van de CBS-cijfers met de laatstgenoemde cijfers wordt bemoeilijkt door definitieverschillen. Zo worden in het Twentse onderzoek de openbare nutsbedrijven wel meegenomen en de politie niet, terwijl in de CBS-cijfers – die de sector overheid betreffen – het omgekeerde het geval is. Bij globale aanpassing van de CBS-cijfers aan de Twentse definitie zou de werkgelegenheid bij gemeenten tussen 1982 en 1985 ongeveer gelijk zijn gebleven. Daarmee blijft een onverklaard verschil van circa 5% tussen beide uitkomsten bestaan. Deze cijfers laten onverlet, dat bij de gemeenten sprake is van een relatief beperkte groei dan wel relatief sterke teruggang van de werkgelegenheid in vergelijking met de provincies en het rijk.

## De inkomsten

De voorgaande paragrafen gaven een beeld van het gemeentelijke uitgavenpatroon. Hier zal dit beeld worden gecompleteerd met informatie over de gemeentelijke inkomsten. De gemeenten verkrijgen inkomsten uit verschillende bronnen. Het rijk verschaft de gemeenten (en ook de provincies) een deel van de belastingopbrengsten via de algemene uitkeringen van het Gemeentefonds. Daarnaast bestaat een groot aantal specifieke uitkeringen – ook wel doeluitkeringen genoemd – van het rijk aan de lagere overheden. De bestemming van deze uitkeringen is – anders dan die van de algemene uitkeringen – gekoppeld aan specifieke bestedingsdoeleinden. Naar omvang van de geldbedragen zijn de specifieke uitkeringen op het terrein van sociale voorzieningen (vooral bijstandsuitkeringen), volkshuisvesting en onderwijs momenteel de belangrijkste. De algemene en specifieke uitkeringen maken samen ruim twee derde van de gemeentelijke inkomsten uit. Daarnaast heffen de gemeenten enkele belastingen, met de onroerend-goedbelasting als de – in geld gemeten – belangrijkste. Een aantal andere inkomstenbronnen, zoals leges, reinigingsrechten, maar ook rente-inkomsten en betaalde diensten aan derden, completeert het beeld.

Tabel 6 geeft een indruk van de ontwikkeling van een aantal inkomstencategorieën voor de jaren 1965, 1974 en 1985. Goed vergelijkbare cijfers voor 1975 waren niet beschikbaar. Voor 1965 en 1974 is gebruik gemaakt van cijfers over de lopende rekening van gemeentelijke inkomsten naar economische categorieën. Voor 1985 zijn cijfers voor de begrote inkomsten naar economische categorieën gebruikt, met uitzondering van inkomsten verantwoord op de zogenaamde kapitaalmarkt. Ter wille van de vergelijkbaarheid betreffen de cijfers alleen de niet-bedrijfsmatige activiteiten van de gemeenten, overeenkomend met de eerder genoemde sector overheid volgens de definitie van de Nationale Rekeningen.

Tabel 6 laat zien dat in de loop van de laatste twintig jaar de algemene uitkeringen als inkomstenbron relatief aan belang hebben ingeboet ten gunste van de specifieke uitkeringen. In twintig jaar tijd zijn de rollen vrijwel omgedraaid. De specifieke uitkeringen zorgen voor ongeveer de helft van de gemeentelijke inkomsten. Pas de laatste jaren lijkt het aandeel van de specifieke uitkeringen ten opzichte van de algemene uitkeringen zich enigszins te stabiliseren. Het aandeel van de opbrengsten van gemeentelijke belastingen heeft zich ongeveer op hetzelfde niveau van rond 5% gehandhaafd. In feite is in de periode 1965-1985 sprake van een lichte daling met ruim een halve procentpunt.

In brede kring wordt sinds een aantal jaren gepleit voor decentralisatie van geldmiddelen en bevoegdheden naar de lagere overheden. In het regeerakkoord van het huidige kabinet is sprake van een taakstellende vermindering van het aantal specifieke uitkeringen met 25%. Ondanks een vermindering van het aantal specifieke uitkeringen is van een daling van het aandeel van de uitkomsten uit specifieke uitkeringen in de totale inkomsten van gemeenten nog nauwelijks sprake. Pas in 1985 en 1986 is een daling van het aandeel van de specifieke uitkeringen in de inkomsten uit eigen heffing en overdrachten van het rijk te verwachten 2). Op basis van de *Statistiek der*

Tabel 6. Inkomsten van gemeenten in 1965, 1974 en 1985 naar bron (absolute inkomsten in mrd. gld. en procentueel aandeel in de totale lopende baten)

Inkomstencategorie	1965		1974		1985	
	abs.	in %	abs.	in %	abs.	in %
Algemene uitkeringen	2,7	45	7,0	36	12,8	21
Specifieke uitkeringen	1,3	20	7,0	36	30,0	49
Rente	0,7	11	2,2	11	8,3	14
Belastingen	0,3	5	0,9	5	2,9	5
Overige inkomsten	1,1	19	2,7	12	7,4	11
Totaal	6,1	100	19,8	100	61,4	100

*gemeentebegrotingen 1986* is op dezelfde wijze als in tabel 6 te becijferen dat het aandeel van de specifieke uitkeringen in de totale inkomsten van gemeenten zou dalen van 49% in 1985 tot 47% in 1986.

## Conclusies

In dit artikel is getracht een beeld te schetsen van het functionele uitgavenpatroon van de gemeenten in vergelijking met het patroon van de rijksuitgaven (en soms de provinciale uitgaven) voor de periode 1965-1985. De huidige uitgaven van gemeenten *buiten* de besteding van specifieke uitkeringen van het rijk liggen vooral op het terrein van cultuur en recreatie (25% van de netto-uitgaven), algemeen bestuur (22%) en sociale voorzieningen (17%). De huidige uitgaven van het rijk, inclusief de specifieke uitkeringen aan gemeenten en provincies, hebben vooral betrekking op sociale uitkeringen (29%), onderwijs (25%) en defensie, buitenlandse zaken en ontwikkelingsamenwerking (20%). Cultuur en recreatie zijn de enige beleidsterreinen waar de gemeenten meer voor uitgeven dan het rijk.

In de gezondheidszorg is sprake van een relatief beperkte directe financiële betrokkenheid van de overheid. Deze voorzieningen worden immers voor het grootste deel uit verzekeringspremies gefinancierd. In de regelgeving speelt echter de rijksoverheid vooralsnog de belangrijkste rol. De cijfers suggereren een samenhang tussen het type bestuurslaag en een rangorde in bevrediging van de vraag naar (quasi-)publieke goederen. De rijksoverheid draagt blijkbaar zorg voor 'harde' basisvoorzieningen, zoals de nationale veiligheid, voorzieningen tegen inkomensderving en onderwijs. De gemeenten dragen in feite zorg voor de vaak als minder elementair geziene culturele en recreatieve voorzieningen.

In de loop van de laatste twintig jaar is de financiële betrokkenheid van de gemeenten in vergelijking met die van het rijk op vrijwel alle terreinen van overheidszorg geleidelijk afgenomen. Een uitzondering vormen daarbij de terreinen cultuur en recreatie waar tussen 1965 en 1985 sprake was van een geringe stijging van het aandeel van de gemeenten in de netto overheidsuitgaven. Ook vanuit de inkomstenkant gezien is de feitelijke beslissingsmacht van de gemeenten over de collectieve uitgaven in de laatste twintig jaar afgenomen. Ongeveer de helft van de gemeentelijke inkomsten bestaat nu uit door het rijk aan specifieke bestemmingen gebonden gelden, terwijl dit twintig jaar geleden nog slechts voor een vijfde van de gemeentelijke inkomsten gold. De opbrengsten van gemeentelijke belastingen hebben zich in de laatste twee decennia vrijwel op hetzelfde peil van circa 5% van de totale inkomsten gehandhaafd.

Pas in de laatste jaren is sprake van een voorzichtige herwaardering van de hier geschetste ontwikkelingen. Algemeen wordt de noodzaak van decentralisatie van geldmiddelen en bevoegdheden naar de lagere overheden bepleit. In de feitelijke samenstelling van de collectieve uitgaven en inkomsten is dit echter nog nauwelijks zichtbaar.

Hans de Groot

2) Miljoenennota 1987, blz. 116.