

# Gemeentelijke uitgaven versus gemeentelijke problemen

De financiële autonomie van gemeenten is beperkt, vooral doordat een groot deel van de uitgaven wordt gedekt uit specifieke uitkeringen, die geormerkt zijn voor nauw omschreven beleid. De geringe vrijheid is een bron van ergernis voor gemeentebesturen en bovendien een struikelblok voor bestuurlijke decentralisatie. In dit artikel wordt onderzoek gepresenteerd waaruit blijkt dat objectieve kenmerken de verdeling van gemeentelijke uitgaven over specifieke beleidsterreinen goed kunnen verklaren. Het lijkt dus in principe mogelijk een zodanig verfijnde verdeelsleutel voor de algemene uitkering te vinden dat veel doeluitkeringen overbodig worden.

DRS. R. OLIEMAN\*

De belangstelling voor de gemeentelijke uitgaven is met name de laatste jaren toegenomen, mede in het licht van de overgang op een andere Financiële Verhoudingswet met ingang van 1984. In die wet, die o.a. de verdeling van de middelen van het Gemeentefonds over de gemeenten regelt, werd de grote invloed van de bevolkingsomvang, zoals die voortkwam uit de wet van 1960, verminderd en voor een groot deel vervangen door de stabielere geachte maatstaf van het aantal woningen. Onderzoekingen hadden namelijk aangetoond dat de gemeentelijke uitgaven voor slechts 15 à 20% inwonerafhankelijk waren<sup>1</sup>.

Naast kritiek op de verdeling van de algemene uitkering was er in toenemende mate kritiek op het sterk stijgende aandeel van de specifieke uitkeringen. Deze worden door de rijksdepartementen naar de gemeenten toegesluisd op basis van tamelijk ondoorzichtige criteria. Het bestedingsdoel en de bestedingswijze van specifieke uitkeringen liggen vast. Bovendien is er vaak sprake van koppelsubsidies en nadere regelingen, waarvan de financiële consequenties niet zijn onderkend. Dit beperkte de toch al niet meer zo grote bestedingsvrijheid van de gemeenten. In de literatuur wordt op deze punten dan ook felle kritiek geleverd.

In dit artikel zal worden getracht de uitgaven voor 1980 van de gemeenten in de provincie Utrecht te verklaren met behulp van gemeentelijke kenmerken en problemen. Achtereenvolgens zullen worden besproken de ontwikkelingen van de financiële verhouding tussen rijk en gemeenten, het theoretische model ter verklaring van de uitgaven, de steekproef en haar representativiteit en de uitkomsten van het model. Het artikel wordt afgesloten met conclusies en beleidsaanbevelingen.

## Historische ontwikkeling

Voor de tweede wereldoorlog hadden de gemeenten nog een grote zelfstandigheid op financieel gebied. Er was

al wel een algemene uitkering, die naar draagkracht over de gemeenten werd verdeeld. In 1885 werd reeds de eerste koppelsubsidie gegeven. Een kwart van het salaris van de burgemeester werd door het rijk vergoed. De overige 75% moest door de gemeente uit eigen middelen worden betaald. In die tijd bestonden duidelijke verschillen in voorzieningenniveau tussen gemeenten. Om die te verminderen werd met de Financiële Verhoudingswet van 1929 het Gemeentefonds opgericht. Bovendien mochten gemeenten geen eigen inkomstenbelastingen meer heffen. Deze wet trad in 1931 in werking, maar heeft tijdens de crisis van de jaren dertig en de daaropvolgende tweede wereldoorlog een sluimerend bestaan geleid.

Na de oorlog waren de gemeenten praktisch bankroet. Er werd een staatscommissie opgericht (de commissie-Oud) die wegen moest zoeken om de financiële zelfstandigheid van gemeenten weer enig aanzien te geven. Tot 1959 waren diverse interimregelingen van kracht, alvorens de nieuwe Financiële Verhoudingswet in werking trad.

In de Financiële Verhoudingswet van 1960 hielden de gemeenten een zeer beperkt eigen belastinggebied over, omdat men vreesde dat verschillen zouden leiden tot een ongewenste verdeling van de bevolking. Wel is gepoogd om de afbraak van de gemeentelijke autonomie een halt toe te roepen door de rijksuitkering niet aan bestedingen te binden. De algemene uitkering uit het Gemeentefonds werd geïndividualiseerd door rekening te houden met de

\* Werkzaam bij de afdeling Arbeidsmarktonderzoek van het NEI te Rotterdam. De auteur dankt dr. G. Mik voor commentaar op een eerdere versie van dit artikel. Het totale onderzoek is weergegeven in de afstudeerscriptie aan de Erasmus Universiteit, R. Olieman, *Gemeentelijke uitgaven versus gemeentelijke problemen, de situatie in de provincie Utrecht voor drie groepen van gemeenten*, EGI-publikatie nr. 86-2.

1. R. Giebels en J.L.G.M. Soons (SEO), *Verschillen in uitgaven tussen gemeenten, een verklaringsmodel*, Amsterdam, 1982; G.J. Bakker, R. Gerritse, J.D. Poelert en J.J.A. Teeuwisse (IOO), *Verdeling onderbouwd*, Den Haag, 1983.

Tabel 1. Verhouding tussen de gemeentelijke inkomstenbronnen, 1932-1980, in procenten

Inkomstenbron	1932	1953	1960	1965	1970	1975	1980
Algemene uitk.	25	53	33,8	41,1	38,4	33,3	32,3
Specifieke uitk.	25	30	57,6	51,0	54,7	60,9	61,9
Eigen inkomsten	50	17	8,6	7,9	6,9	5,8	5,8

Bron: A.J.E. Havermans. *Artikel 12-gemeenten*, Nijmegen, 1984.

omstandigheden waarin de gemeente verkeerde. Via objectieve maatstaven, waarvan een schaalbedrag per inwoner verreweg de belangrijkste was, vond de verdeling plaats. Toch bleek dat hiermee de behoeften onvoldoende weerspiegeld werden. In de loop der jaren werden steeds meer correctiefactoren ingebouwd, de zogenaamde verfijningen, zoals met betrekking tot een dalende bevolkingsomvang en een slechte bodemgesteldheid.

Na een aanvankelijke daling van de specifieke uitkeringen na invoering van de wet van 1960 zette al spoedig een stijging in, zoals blijkt uit tabel 1. Met in 1980 bijna tweederde van de inkomsten afhankelijk van specifieke uitkeringen kan van een zelfstandig financieel beleid van gemeenten niet worden gesproken. Natuurlijk is een aantal specifieke uitkeringen noodzakelijk, zoals voor taken die slechts in bepaalde gemeenten voorkomen, maar met een dergelijke wildgroei worden de gemeentelijke financiën alleen maar onoverzichtelijker. Daar is ook de rijksoverheid niet mee gediend.

Belangrijke aanleiding voor een nieuwe verdeling was onvrede met het inwonertal als belangrijkste maatstaf voor de algemene uitkering. Een onderzoek van het Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven (IOO) had als primaire doelstelling een zodanige verdelingsmaatstaf voor de algemene uitkering te vinden, dat er een gelijke voorzieningencapaciteit zou ontstaan voor alle gemeenten. Het onderzoek vond plaats over 129 gemeenten, waarin de grote gemeenten waren oververtegenwoordigd. Er werd analyse gedaan over slechts een jaar, 1977. Op het feit dat aan een onderzoek over een zo korte periode de hele nieuwe Financiële Verhoudingswet is opgehangen, is kritiek ontstaan. Zo heeft de SEO in een berekening voor 1978 en 1979 behoorlijke verschillen geconstateerd voor dezelfde steekproef<sup>2</sup>.

In de Financiële Verhoudingswet van 1984 was ook een artikel opgenomen dat voorwaarden stelde aan nieuw in te voeren doeluitkeringen. Er is nu een verplichte motivering vooraf vereist, terwijl bovendien aangetoond dient te worden dat een andere wijze van bekostiging op problemen stuit. Ook bestaande specifieke uitkeringen zouden moeten worden doorgelicht. In de praktijk is hier echter nog niet zoveel van terechtgekomen, want het aantal doeluitkeringen is nog zeer hoog. In de periode 1982-1985, dus na installatie van het kabinet-Lubbers, dat terugdringing van het aantal specifieke uitkeringen in het Regeerakkoord had opgenomen, is het aantal gedaald van 519 naar 432<sup>3</sup>.

## Het theoretische model

In de meeste onderzoeken op het gebied van de gemeentelijke uitgaven wordt met name bekeken of de netto uitgaven, dat wil zeggen de uitgaven verminderd met de specifieke uitkeringen en eventueel de heffingen, in een model kunnen worden beschreven. Dan wordt dus alleen beoordeeld of de huidige verdeling van de algemene uitkering in overeenstemming is met de praktijk. Mijn idee is dat het mogelijk moet zijn algemeen geldende vergelijkingen

op te stellen, waarin bekeken wordt of de problemen op adequate en identieke wijze door de uitgaven worden weergegeven. Ook Venema stelde op een studiedag van het IOO dat een groot aantal specifieke uitkeringen kan worden ondergebracht bij de algemene uitkering<sup>4</sup>. Mijn werkhypothese is dan om alle specifieke uitkeringen bij het onderzoek te betrekken. Per categorie worden de totale uitgaven bekeken, gefinancierd door zowel algemene uitkering, specifieke uitkering als eigen inkomsten. Zo ontstaat een overzichtelijker beeld van de gemeentefinanciën en wordt ook gemeentebestuurders meer inzicht geboden, omdat de bedragen per sector van de begroting of rekening kunnen worden getoetst aan het niveau van de vergelijking bij invulling van de voor de gemeente geldende kenmerken.

De indeling van de gemeentelijke uitgaven is conform de hoofdstukkenindeling van de gemeenterekening gebeurd. De belangrijkste uitgavencategorieën worden onderzocht. Qua omvang zijn openbare werken en onderwijs van belang, terwijl de politiek beladen onderwerpen cultuur en recreatie en sociale zorg en maatschappelijk werk eveneens worden onderzocht. Met name bij de laatste twee sectoren doen zich veel gemeentelijke problemen voor. Daarnaast zullen de totale uitgaven worden onderzocht. Als de middelenverdeling optimaal zou zijn, zou hooguit een politieke voorkeur invloed kunnen hebben op het overschot of het tekort van een gemeente. Daarom zal ook het overschot op de gemeenterekening worden onderzocht.

De kenmerken die theoretisch van invloed zijn op de gemeentelijke uitgaven, kunnen in zeven categorieën worden ingedeeld:

- welvaartsindicatoren: het is aannemelijk, dat met name de uitgaven voor sociale zorg en maatschappelijk werk sterk zullen teruglopen bij een stijgend inkomen. Er hoeven dan immers minder uitkeringen te worden betaald;
- demografische structuur: een gemeente met veel jongeren kan hogere onderwijsuitgaven hebben. Ook kan een hoger aantal bejaarden tot hogere kosten voor sociale zorg en maatschappelijk werk leiden;
- sociale structuur: veel bijstandontvangers zorgen voor hogere uitgaven voor sociale zorg, omdat de gemeenten tien procent van deze uitkering zelf moeten betalen. Ook de etnische en culturele samenstelling van de bevolking wordt weerspiegeld in de uitgaven;
- bebouwingsstructuur: de intensiteit van de bebouwing is van invloed op de uitgaven. Een historische stadskern levert eveneens hogere uitgaven op;
- fysische structuur: de specifieke oppervlaktekenmerken zullen vooral voor de sector openbare werken tot hogere kosten leiden. Dat geldt ook voor een slechte bodemgesteldheid;
- functionele structuur: met uitzondering van openbare werken zal een belangrijkere centrumpositie van een gemeente voor elke sector tot hogere uitgaven leiden. Dat geldt dan ook voor de totale uitgaven;
- diversiteit: een hogere urbanisatiegraad zal in het algemeen tot hogere uitgaven leiden. De politieke samenstelling van gemeenteraad en het college van burgemeester en wethouders kan voor verschuivingen in het budget zorgen. Een linksere samenstelling zou gemakkelijker een tekort op de gemeenterekening kunnen tolereren, omdat men meer eisen stelt aan het voorzieningspakket. Hogere onroerend-goedbelasting leidt tot een hoger budget.

2. R. Giebels en R. Hoever (SEO), *De nieuwe verdeelmaatstaven ter discussie*, Amsterdam, 1984.

3. S. Poels, *Gemeentelijke autonomie: woorden maar geen daden?*, Enschede, 1985.

4. F. Venema, Naar betere verhoudingen in de financiële verhouding, in: IOO, *Macht en middelen in de verhouding rijk - lagere overheid*, Den Haag, 1982.

Tabel 2. Verwachte invloeden van groepen van gemeentelijke kenmerken op de uitgaven en het overschot

Variabelengroep	Openbare werken	Onderwijs	Cultuur en recreatie	Soc. zorg en maatsch. werk	Totale uitgaven	Over-schot
Welvaartsindic.	?	?	?	-	?	
Jeugdigen/groei	?	+	?	?	?	
Sociale structuur	?	+	+	+	+	
Bebouwing	+	?	+	?	+	
Historische kern	+	?	+	?	+	
Oppervlakte	+	?	?	?	?	
Centrumfuncties	?	+	+	+	+	
Urbanisatiegraad	+	+	+	+	+	
Pol. indicatoren	-	+	+	+	+	+
Onr.goedbel.	+	+	+	+	+	

Tabel 2 geeft een overzicht van de verwachte invloed van de groepen van variabelen op de diverse uitgavensectoren, de totale uitgaven en het overschot op de gemeenterekening.

### De steekproef

De reden om de 48 gemeenten van de provincie Utrecht te kiezen als uitgangspunt voor dit model is tweeledig. Enerzijds is de ruime beschikbaarheid van gegevens een belangrijk voordeel, anderzijds biedt Utrecht, ondanks de geringe omvang, een grote verscheidenheid aan landschappen, bodemgesteldheden en gemeenten. De provincie bevat een van de vier grote steden, twee groeikernen en enkele zeer kleine gemeenten. Met deze keuze van gemeenten komt het gros van de mogelijke gemeentelijke problemen in het onderzoek naar voren.

De representativiteit is, zoals blijkt uit tabel 3, vrij goed, in ieder geval een stuk beter dan in de onderzoeken van de SEO en het IOO, waar de grote gemeenten zwaar waren oververtegenwoordigd.

Het jaar 1980 is gekozen, omdat van dit jaar de meeste gemeenterekeningen in het provinciaal archief aanwezig waren. Overigens waren er nog vijf gemeenten die in april 1986 de rekening over 1980 niet hebben afgehandeld. Ter vergelijking: bedrijven worden geacht in april van het jaar volgend op het verslagjaar het jaarverslag te presenteren. Van gemeenten mag daarom worden verwacht het verslagjaar binnen een niet al te lange termijn af te sluiten.

In 1980 is er ook geen invloed van verkiezingen. Pommerehne heeft immers voor Zwitserland aangetoond dat naderende verkiezingen significante invloed hebben op gemeentelijke uitgaven<sup>5</sup>. Bovendien was er voor 1980 een

Tabel 3. Representativiteit van de steekproef gemeten aan de verdeling van gemeenten naar aantal inwoners

Inwoner- x 1.000	Situatie '77		IOO '77		SEO '77		Scriptie '80	
	aantal	%	aantal	%	aantal	%	aantal	%
0 - 2	81	9,6	0	0,0	0	0,0	4	9,3
2 - 5	208	24,7	23	21,7	23	21,9	6	14,0
5 - 10	232	27,6	14	13,2	12	11,4	16	37,2
10 - 20	168	20,0	26	24,5	27	25,7	8	18,6
20 - 50	109	12,9	18	17,0	20	19,0	6	14,0
50 - 150	35	4,2	18	17,0	18	17,1	2	4,7
150 - 1.000	9	1,1	7	6,6	5	4,8	1	2,3
Totaal	842	100,0	106	100,0	105	100,0	43	100,0

studie verschenen waarin de knelpunten met betrekking tot goedkeuring van de gemeentebegroting worden bekeken<sup>6</sup> en er was een studie van de Raad voor de Gemeentefinanciën (RGF) naar de specifieke uitkeringen in dat jaar. De conclusie dat voor die uitkeringen onduidelijke criteria werden gehanteerd, is echter niet verbazend<sup>7</sup>.

### Uitkomsten van het model

Eerst zijn de theoretische modellen uitgewerkt. Voor een aantal variabelen is het zeer moeilijk, zometert onmogelijk om aan cijfers te komen. De theoretisch belangrijkste variabele, waarvoor geen cijfers voorhanden waren, is de ouderdom van de woningvoorraad. De recentste cijfers dateren van 1956. Verder zijn voor een aantal kenmerken schatters gevonden. Voor de centrumfunctie van een gemeente zijn dat er een aantal: het aantal bezoekers aan gesubsidieerd theater, het aantal leerlingen in het voortgezet onderwijs, het aantal sporthallen en zwembaden, voetbal- en hockeyvelden en de oppervlakte aan parken en bossen.

De uitgaven werden op één noemer gebracht door ze per hoofd van de bevolking in het model op te nemen. De vergelijkingen zijn geschat met behulp van de methode der kleinste kwadraten. Eventuele onderlinge afhankelijkheid van de residuen kon nog worden verminderd door te schatten met een autoregressieve methode. Zodoende werd, na weglating van de minder betrouwbare variabelen, voor elke vergelijking de best mogelijke schatting gevonden. De gevonden vergelijkingen met T-waarden tussen haakjes<sup>8</sup>:

$$OW = 21,25 \text{ COPP} + 88,16 \text{ CHISTO} + 302,01 \quad R^2=0,273 \\ (3,74) \quad (2,22) \quad (10,26) \quad DW=1,83$$

$$ON = 1,31 \text{ GRO} + 0,53 \text{ CLLVO} + 0,64 \text{ CCENT} - 37,34 \text{ ONDER} + 415,71 \\ (2,78) \quad (1,98) \quad (5,77) \quad (-3,80) \quad (4,15) \\ R^2=0,725, DW=2,08$$

$$CR = 0,93 \text{ BEV} + 0,49 \text{ HOOG} + 20,92 \text{ POL} + 8,14 \text{ ONDER} - 25,78 \\ (4,00) \quad (1,57) \quad (2,68) \quad (1,56) \quad (-0,50) \\ R^2=0,758, DW=1,88$$

$$SZ = 1,24 \text{ CCENT} + 35,40 \text{ POL} + 25,33 \text{ CDSOC} - 10,76 \quad R^2 = 0,919 \\ (7,32) \quad (2,06) \quad (7,58) \quad (-0,24) \quad DW=1,81$$

$$TT = 2,37 \text{ CCENT} + 25,30 \text{ CDSOC} + 622,50 \text{ GEMPOL} + 1912,59 \\ (4,30) \quad (2,29) \quad (4,74) \quad (13,78) \\ R^2=0,793, DW=2,11$$

$$OV = 0,36 \text{ GRO} - 0,17 \text{ CCENT} + 5,12 \text{ YMED} - 164,91 \quad R^2 = 0,433 \\ (1,70) \quad (-3,50) \quad (1,97) \quad (-2,44) \quad DW=2,00$$

5. W.W. Pommerehne, *Institutional approaches to public expenditures*, Konstanz, 1976.

6. J.H. Vries, H. Weerman, *Het provinciale toezicht op gemeentefinanciën, procedures en knelpunten in 1980*, Enschede, 1981.

7. RGF, *Overzicht specifieke uitkeringen 1980*, Den Haag, 1980 en RGF, *Heiligt het doel alle specifieke middelen?*, Den Haag, 1981.

8. De T-waarde geeft een indicatie in hoeverre de gevonden coëfficiënt significant verschilt van 0. Ruwweg heeft een waarde van 2 een kans van 95% en een waarde van 1,3 een kans van 90% om significant van 0 te verschillen. De bij de vergelijkingen vermelde R en DW geven een beeld van de betrouwbaarheid van de vergelijking als geheel. R is het quotiënt van de verklaarde en totale variantie van de afhankelijke variabele. Deze ligt tussen 0 (geen verklaring) en 1 (perfecte verklaring). De DW, de Durbin-Watson statistic, geeft aan in hoeverre de residuen met elkaar samenhangen. De ideale waarde is 2; acceptabel zijn grofweg waarden tussen 1,65 en 2,35.

waarin:

- OW = uitgaven voor openbare werken per hoofd;  
ON = uitgaven voor onderwijs per hoofd;  
CR = uitgaven voor cultuur en recreatie per hoofd;  
SZ = uitgaven voor sociale zorg en maatschappelijk werk per hoofd;  
TT = totale uitgaven per hoofd;  
OV = overschot op de gemeenterekening per hoofd;  
COPP = oppervlakte van de bebouwde kom per hoofd;  
CHISTO = oppervlakte van de historische kern per hoofd;  
GRO = groei van de bevolking van 1975-1979;  
CLLVO = aantal leerlingen in het voortgezet onderwijs per hoofd;  
CCENT = aantal bezoekers van gesubsidieerd theater per hoofd;  
ONDER = percentage werknemers met een inkomen lager dan f 10.000;  
BEV = bevolkingsomvang per 1-1-1980;  
HOOG = gemiddelde hoogte van de bebouwde kom;  
POL = politieke voorkeur van de gemeente; (hoe linkser, hoe hoger);  
CDSOC = aantal uitkeringsontvangers ABW, RWW en WSW per hoofd;  
GEMPOL = dummy voor aanwezigheid van gemeente politie;  
YMED = mediaan inkomen per inkomensstrekker.

De verklaringsgraad van de vergelijking voor openbare werken is vrij laag. Wel is duidelijk dat de theoretisch verwachte variabelen uit de vergelijking naar voren komen.

Voor onderwijs ligt de verklaringsgraad een stuk hoger. Naast voor de hand liggende kenmerken als groei van de bevolking en aantal leerlingen in het voortgezet onderwijs komt als extra centrumfunctieschatter het aantal theaterbezoekers naar voren. Bovendien blijkt dat bij een groter aantal sociaal zwakkeren de uitgaven voor onderwijs afnemen.

Opvallend is dat in de vergelijking voor cultuur en recreatie niet de daarbij meest voor de hand liggende centrumfunctieschatter, het aantal theaterbezoekers, maar de meer algemene schatters bevolkingsomvang en gemiddelde hoogte van de bebouwde kom beter voldoen. Verder blijkt dat gemeentebesturen met een linksere signatuur meer uitgeven voor cultuur en recreatie, terwijl gemeenten met veel sociaal zwakkeren ook meer op dit gebied doen. De verklaringsgraad van deze vergelijking is vrij hoog.

Bij de uitgaven voor sociale zorg en maatschappelijk werk is duidelijk dat de gedeeltelijk ten laste van de gemeente komende uitkeringsontvangers grote invloed op de uitgaven hebben. Daarnaast is hier de politieke indicator van invloed, terwijl de centrumfunctie eveneens voor hogere uitgaven zorg draagt. De correlatiemaat is zeer hoog.

Voor gemeenten met meer dan 20.000 inwoners geldt dat er gemeentepolitie binnen de gemeente functioneert. Het geld hiervoor komt van het rijk en gaat via de gemeentekas naar de politie toe. Daarvoor is hier de dummy-variabele GEMPOL in het model opgenomen. Verder is duidelijk dat de uitkeringsontvangers van bijstand en dergelijke zwaar op de totale uitgaven drukken. Ook de centrumpositie van een gemeente weegt door in de uitgaven. De verklaringsgraad is zeer behoorlijk voor alle uitgaven, dus inclusief de specifieke uitkeringen.

Hoewel theoretisch verwacht werd dat het overschot nauwelijks verklaard zou kunnen worden, blijkt het tegendeel. Weliswaar is de verklaringsgraad niet al te hoog, maar het feit dat de centrumpositie van gemeenten een negatieve invloed heeft op het overschot is tekenend. Bovendien blijkt ook een dalende bevolking een gemeente in de problemen te kunnen brengen, omdat voorzieningen in stand worden gehouden. In welvarender gemeenten kan kennelijk toch meer ruimte worden geschapen.

## Conclusies en beleidsaanbevelingen

Uit de vergelijkingen blijkt dat de totale gemeentelijke uitgaven per sector goed tot uitstekend kunnen worden verklaard uit gemeentelijke kenmerken en problemen. Met behulp van deze vergelijkingen kan worden geschat wat een gemeente met bepaalde kenmerken uitgeeft. Ook de doeluitkeringen kunnen dus worden verklaard.

Deze uitkomsten betekenen dat de invloed van het rijk op de gemeentelijke uitgaven kan worden teruggebracht door een aantal specifieke uitkeringen bij de algemene uitkering onder te brengen. Zo wordt de bestedingsvrijheid van gemeenten vergroot en kan decentralisatie eindelijk van de grond komen. De specifieke uitkeringen die dan overblijven, dienen volledig vergoed te worden, zodat niet alsnog de bestedingsvrijheid wordt beperkt. De wetten die van rijkswege worden uitgevaardigd en die de gemeenten raken, dienen van een financiële paragraaf te zijn voorzien, waarin naar voren komt wat de gevolgen zijn voor de gemeentelijke uitgaven.

De algemene uitkering zou in principe op verscheidene jaren van uitgaven moeten worden gebaseerd. Pas dan kan een beeld worden gevormd van de invloeden die ook in de loop van de tijd werken. Bovendien zou er periodiek onderzoek dienen plaats te vinden of de uitkering aangepast zou moeten worden. Na invoering van de nieuwe Comptabiliteitswet maken de gemeenten meerjarenbegrotingen, zodat daarin gelijk rekening kan worden gehouden met een eventuele nieuwe algemene uitkering. Voor dat onderzoek zou een meer representatief bestand uit de gemeenten moeten worden betrokken dan bij de totstandkoming van de Financiële Verhoudingswet van 1984 het geval was.

Voor een nieuwe verdeelsleutel wordt ingevoerd zal een betere maatstaf gevonden moeten worden voor de bodemgesteldheid dan de huidige. Het aantal gemeenten dat ondanks de verfijningsregeling in een artikel-12-positie verzeild is, is zo groot dat daarvoor snel een oplossing moet worden gevonden.

Uit de modellen bleek een duidelijke invloed van de centrumfuncties op de gemeentelijke uitgaven. Met name het aantal theaterbezoekers bleek hiervoor een betrouwbare schatter. In een eventuele nieuwe verdeling zou hiermee dan ook rekening moeten worden gehouden. Via onderzoek is het mijns inziens mogelijk een redelijk betrouwbare centrumfunctieschatter te ontwikkelen. Weliswaar zal die niet geheel voldoen aan de eis dat de maatstaf niet door de gemeente beïnvloed kan worden, maar dat kan ook niet worden gezegd van de huidige maatstaven zoals het aantal woningen of de hoogte van de bebouwde kom. Bovendien is de invloed van de gemeente bij een voldoende heterogene samenstelling van zo'n indicator vrij beperkt.

Uit de vergelijking voor openbare werken bleken deze uitgaven minder door gemeentelijke problemen te zijn beïnvloed dan verwacht. Met name de oppervlakte aan verharde weg, theoretisch een van de belangrijkste beïnvloedende factoren, had weinig invloed op de uitgaven. Gezien de toestand van het wegennet anno 1986, bij een krappe financiële positie van gemeenten, kan worden geconcludeerd dat de uitgaven voor openbare werken vaak een restpost vormen van de gemeentelijke uitgaven.

Niettemin is uit het onderzoek duidelijk gebleken dat gemeentelijke uitgaven, zowel per uitgavensector als de totale uitgaven, goed kunnen worden geschat met betrekkelijk eenvoudige vergelijkingen. Het argument dat doeluitkeringen moeilijk in de algemene uitkering zijn in te passen, kan dus op zijn minst in twijfel worden getrokken.

Robert Olieman