

Het recente verloop van de gemeentelijke uitgaven

DRS. J.A. VAN DER VLIST*

In een vorig jaar gepubliceerd artikel constateerde de auteur dat er door de gemeenten niet reëel is bezuinigd. Hoogstens kon voor 1983 een verminderde uitgavenstijging worden geconstateerd. Dit artikel kan als een evaluatie van de financiële toestand van de gemeenten in 1984 worden gezien. De auteur stelt vast dat in 1984 het stijgingstempo van de gemeentelijke uitgaven aanzienlijk is afgezwakt: van 13% in 1983 tot 3% in 1984. De verminderde uitgavenstijging kan voor een deel aan een afnemende prijsstijging worden toegeschreven, maar er is ook een reëel effect; met name de uitgavenstijging voor de sector volkshuisvesting is afgezwakt. Aan de inkomenskant constateert de auteur dat zowel de algemene uitkeringen van het rijk als de toevloeiing van sectorinkomsten aan de gemeenten onder een grotere financiële druk staan dan in voorgaande jaren. De stijging van de totale gemeentelijke inkomsten is dan ook lager dan in het verleden. Ten slotte blijkt dat de dalende trend van de gemeentelijke investeringen in 1983, in de eerste drie kwartalen van 1984 is omgebogen. Over de gehele periode 1980 t/m 1984 is er echter sprake van een nominale daling van 7%. Dit kan – zo stelt de auteur – de verklaring zijn voor de stijging van de exploitatie-uitgaven van de gemeenten, omdat vervangingsinvesteringen achterwege zijn gebleven.

Inleiding

De onlangs verschenen CBS-statistiek der gemeentebegrotingen 1984 maakt het voorlopig voor de laatste maal mogelijk aandacht te besteden aan de ontwikkeling van de gemeentefinanciën. „Voorlopig voor de laatste maal” omdat met ingang van 1985 een nieuw model voor de gemeentebegroting zal worden toegepast, waardoor een vergelijking met voorgaande jaren niet zonder meer mogelijk zal zijn. Hopelijk is het CBS in staat een schakelschema te ontwerpen, waardoor vergelijkingen met het verleden mogelijk blijven.

De voorliggende beschouwing sluit aan op een artikel in *ESB* van ruim een jaar geleden 1). Voor een uitgebreide uiteenzetting van de gebruikte benaderingswijze wordt verwezen naar het genoemde artikel en naar de daaraan ten grondslag liggende studie van het Nederlands Economisch Instituut 2).

Het verloop van de gemeentelijke uitgaven sinds 1978

In het volgende zijn in beschouwing genomen de gemeentelijke uitgaven behorend tot die van de gewone dienst; uitgaven voor grote werken, rentebetalingen, aflossingen, reserves en dergelijke, blijven derhalve buiten beschouwing 3). De gehanteerde cijfers zijn die welke zijn opgenomen in de zogenoemde primitieve begrotingen.

Tabel 1. Het verloop van de uitgaven van alle Nederlandse gemeenten (geconsolideerd) in de periode 1979-1984

Begrotingsjaar	Totaal in mln. gld.	Procentuele stijging per jaar
1979	45.268	
1980	48.341	6,8
1981	52.699	9,0
1982	57.397	8,7
1983	64.605	12,7
1984	68.085	5,4

Behalve de uitgaven van de zogenaamde algemene dienst van de gewone dienst zijn ook de uitgaven van de takken van dienst behorend tot de zogenoemde sector overheid in beschouwing genomen. Deze samenvoeging (consolidatie) heeft op dezelfde wijze plaatsgevonden als in het artikel van maart 1984.

Uit tabel 1 blijkt dat het totaal van de geconsolideerde gemeentelijke uitgaven in de laatste vijf jaar onafgebroken is gestegen. In het laatste jaar is echter een duidelijke afnemende van het stijgingstempo waar te nemen. Stegen in 1983 de gemeentelijke uitgaven nog met bijna 13%, in 1984 bedroeg de toeneming nog slechts 5%.

Het gesignaleerde verloop kan in eerste instantie in verband worden gebracht met het verloop van de prijzen. Gezien de grote diversiteit van de gemeentelijke uitgaven is het moeilijk een representatief indexcijfer te kiezen. In de volgende tabel is daarom de stijging van de gemeentelijke uitgaven vergeleken met enkele in dit verband relevante indexcijfers.

Uit tabel 2 blijkt dat in alle opgenomen jaren de gemeentelijke uitgaven sterker zijn gestegen dan de prijzen. De verminderde uitgavenstijging in 1984 kan – zeker voor een deel – worden toegeschreven aan een afnemende van de prijsstijging.

Evenals in het vorige artikel zijn de gemeentelijke uitgaven verdeeld naar zes door het NEI geconstrueerde sectoren. Ten einde de invloed van de (geringe) groei van het inwonertal uit te schakelen zijn bovendien de uitgaven per hoofd van de bevolking berekend.

* Hoofd van de afdeling Regionaal Onderzoek van het Nederlands Economisch Instituut. De schrijver dankt zijn collega drs. C.C.M.M. Wiggers voor zijn medewerking bij het tot stand brengen van dit artikel.

1) J.A. van der Vlist, Is er omgebogen in de gemeentelijke financiën?, *ESB*, 21 maart 1984, blz. 272-275.

2) *Onderzoek naar de veranderingen in de gemeentelijke uitgaven in de periode 1979-1982*, Stichting het Nederlands Economisch Instituut, Afdeling Regionaal Onderzoek, Rotterdam, december 1983.

3) Aan het eind van dit artikel wordt enige aandacht besteed aan de ontwikkeling van de gemeentelijke investeringen.

Tabel 2. Procentuele stijging van enkele prijsindexcijfers

	Lonen per uur		Prijzen overheidsconsumptie	Procentuele stijging gemeentelijke uitgaven
	particuliere sector	overheid		
1979	5,8	2,7	4,6	
1980	4,5	-1,0	2,9	6,8
1981	3,8	2,6	2,1	9,0
1982	7,4	-3,6	3,5	8,7
1983	2,1	-1,6	1,4	12,7
1984	0,8	0,5	—	5,4

Voor een deel van de gemeentelijke uitgaven vervult de gemeente een doorgeef functie. Dit zijn bij voorbeeld uitgaven op grond van de Bijstandswet, maar ook een deel van de uitgaven in de sector volkshuisvesting. Het is denkbaar dat de waargenomen stijging van de totale gemeentelijke uitgaven in meer of mindere mate aan een vergrote omvang van de doorgegeven gelden moet worden toegeschreven. Met name kan dan worden gedacht aan de sector sociale zorg. De inkomsten van deze sector stegen in de jaren 1980 t/m 1982 met 36% en in de jaren 1983 en 1984 in totaal met 54%. Voor de sectoren volkshuisvesting en sociale zorg, waarin de gemeenten in belangrijke mate middelen doorgeven, zijn daarom de saldi, dat wil zeggen de uitgaven 4) minus de inkomsten, in aanmerking genomen. Vervolgens zijn de jaarlijkse stijgingspercentages berekend en wel gemiddeld voor de jaren 1980 t/m 1982, voor 1983 en voor 1984.

De in tabel 1 gebleken stijging van de gemeentelijke uitgaven moet blijken tabel 3 in toenemende mate worden toegeschreven aan het verloop van de overdrachtsuitgaven in de sectoren volkshuisvesting en sociale zorg. De gesaldeerde sectoren volkshuisvesting en sociale zorg beslaan in 1984 met respectievelijk 1 1/2 % en circa 9% van de totale uitgaven (saldobenadering) evenals in 1983 een bescheiden deel van de totale uitgaven. Steeg in 1983 het saldo voor de sector volkshuisvesting snel (14%), in 1984 is de snelste stijger sociale zorg (circa 11%). In de overige sectoren is met uitzondering van cultuur en recreatie voor 1984 een uitgangsvandaling waar te nemen van 1 à 2 procent. De sector cultuur en recreatie heeft het uitgavenniveau ongeveer gehandhaafd.

Tabel 3. Procentuele jaarlijkse uitgavenstijging per sector (saldobenadering)

Sector	Gemiddeld per jaar 1980 t/m 1982	1983	1984	Uitgaven per inwoner	
				in gld.	in procenten
Algemeen beheer	4,7	4,9	- 1,3	381	17,6
Onderwijs en veiligheid	3,7	0,9	- 1,8	658	30,5
Volkshuisvesting (saldo)	1,1	14,0	3,0	34	1,6
Openbare werken c.a.	5,4	5,1	- 0,9	555	25,8
Cultuur en recreatie	10,8	4,0	0,2	338	15,7
Sociale zorg (saldo)	3,1	6,9	10,5	189	8,8
Totaal	5,6	3,8	- 0,1	2.155	100,0

Tabel 4. Procentuele inkomstenstijging (gemiddeld per jaar)

Sector a)	1980 t/m 1982	1983	1984	Inkomsten per inwoner in 1984 in gld.
Algemeen beheer	7,3	4,3	0,0	98
Onderwijs en veiligheid	4,2	4,0	21,4	533
Openbare werken	7,9	9,4	1,5	331
Cultuur en recreatie	14,7	11,2	11,0	121
Totaal genoemde sectoren	6,7	6,6	11,4	1.083
Eigen algemene inkomsten	7,1	6,2	4,1	179
Algemene uitkering	3,9	0,7	- 12,9	908

a) De inkomsten in de sectoren volkshuisvesting en sociale zorg blijven als gevolg van de toegepaste saldobenadering buiten beschouwing.

Vergelijking van het totale uitgavenverloop (saldobenadering) met de in tabel 2 gepresenteerde cijfers over het prijsverloop leert dat de gemeentelijke sectoruitgaven in de jaren t/m 1983 wat sterker zijn gestegen dan de prijzen. In het laatste jaar is het omgekeerde het geval, zodat van een (kleine) reële daling kan worden gesproken. In totaal zijn de gemeentelijke uitgaven volgens de saldobenadering in het laatste jaar vrijwel gelijk gebleven.

Bij de ontwikkeling van de inkomsten is een opvallend verloop te noteren, zoals tabel 4 laat zien.

Uit tabel 4 blijkt dat de inkomsten voor de sector onderwijs en veiligheid in 1984 sterk zijn gestegen, terwijl de algemene uitkeringen sterk zijn gedaald. Dit is voor een belangrijk deel te verklaren uit het feit dat de onderwijsuitkering uit het gemeentefonds met ingang van het begrotingsjaar 1984 op het onderwijs hoofdstuk en niet meer bij de algemene uitkering wordt geboekt. Voegen wij daarom de inkomsten van onderwijs samen met de algemene uitkering dan worden de volgende uitkomsten verkregen (zie tabel 5).

Tabel 5. Procentuele inkomstenstijging (gemiddeld per jaar)

Sector	1980 t/m 1982	1983	1984
Algemeen beheer	7,3	4,3	0,0
Veiligheid	4,2	- 1,5	1,5
Openbare werken	7,9	9,4	1,5
Cultuur en recreatie	14,7	11,2	11,0
Totaal genoemde sectoren	7,9	6,5	2,8
Eigen algemene inkomsten	7,1	6,2	4,1
Onderwijs + algemene uitkering	4,0	2,1	- 3,1

Met uitzondering van de - noodgedwongen - samengevoegde inkomsten voor onderwijs met de algemene uitkering blijken de overige inkomsten nog met 3 à 4% te zijn gestegen, een stijging die lager ligt dan in voorgaande jaren (6 à 7 procent). Het ligt voor de hand de verminderde stijging van de eigen algemene inkomsten (onroerend-goedbelasting e.d.) in verband te brengen met afgenomen mogelijkheden tot verhoging van deze inkomsten. De zogenoemde sectorinkomsten blijken, zij het in een afnemend tempo, nog steeds te zijn gestegen.

In het vorige artikel hebben wij al gewezen op de inconsistentie van het beleid van de centrale overheid. Enerzijds tracht men de gemeentelijke uitgaven te beperken door middel van de algemene uitkering. Anderzijds wordt een stijging van de gemeentelijke uitgaven mogelijk gemaakt door middel van specifieke uitkeringen. Daarnaast kan nog worden gedacht aan een zelfstandige verhoging van de sectorinkomsten door middel van verhoging van tarieven, retributies en dergelijke.

Zowel door het verloop van de algemene uitkering als door een verminderde toevloeiing van sectorinkomsten hebben de gemeenten in het jaar 1984 duidelijk onder een grotere financiële druk gestaan dan in voorgaande jaren. Dit blijkt ook uit het verloop van de reserves. Stegen deze 5) in de jaren 1979 t/m 1982 nog met ongeveer 12 procent, in de jaren 1983 en 1984 bedroeg de reservevermeerdering respectievelijk 5 en 7 procent.

Er is echter een categorie uitgaven nog niet in ogenschouw genomen, te weten de gemeentelijke investeringen. Tabel 6 geeft nadere informatie over de recente ontwikkeling van deze categorie uitgaven. Ter vergelijking: de gemeentelijke investeringen bedragen een kleine f. 8 à f. 10 mrd. per jaar tegen de zogenaamde sectoruitgaven (saldobenadering) ruim f. 30 mrd.

Uit tabel 6 krijgt men de indruk dat de gemeentelijke investeringen gevoeliger zijn voor de financiële situatie dan de uitgaven in de exploitatiesfeer. De investeringen zijn namelijk in 1981 stabiel en in 1982 en 1983 gedaald. Ter verklaring van dit verschijnsel kan worden gedacht aan het feit dat een beperking in investe-

4) De uitgaven voor sociale zorg en volkshuisvesting maken te zamen 46% uit van het totaal van de geconsolideerde uitgaven (in 1984).

5) Hierbij is uitgegaan van het totaal van kapitaal zonder bepaalde bestemming, met bijzondere bestemming, reserves van de algemene dienst en reserves van de gemeentelijke takken van dienst.

Tabel 6. Eigen investeringen van gemeenten a), procentuele mutatie ten opzichte van voorgaande jaren (periode)

Categorie	1980	1981	1982	1983	1984 b)	1983 in mrd. gld.
Volkshuisvesting	+43	+22	- 2	- 5	+24	1,4
Bouwrijp maken van gronden voor woningbouw	+15	- 5	-13	-13	- 7	1,7
Landwegen, straten, bruggen enz.	+ 5	+ 2	- 5	- 7	+35	1,0
Overige openbare werken	+34	- 7	-25	+24	- 5	0,5
Eigendommen niet voor de openbare dienst bestemd	+45	-12	-19	+27	-20	0,3
Onderwijs, cultuur, recreatie	+ 9	0	- 3	-23	- 5	1,1
Nutsbedrijven	+28	- 2	+13	-19	+20	1,0
Overige doeleinden	+16	- 2	+11	-19	+ 6	1,3
Totaal	+19	+ 1	- 3	-12	+ 8	8,3

a) Bron: Centraal Bureau voor de Statistiek, *Maandstatistiek Financien*.

b) Eerste drie kwartalen 1983 ten opzichte van eerste drie kwartalen 1984.

ringsuitgaven slechts voor een deel afspiegeling krijgt in de exploitatiesfeer (rente + afschrijving). Indien dit juist is, zou de stijging van de investeringen in de eerste drie kwartalen van 1984 een aanduiding kunnen zijn van een verlichting van de gemeentelijke financiële problematiek. De investeringen in de categorie onderwijs, cultuur en recreatie zijn, evenals die voor bouwrijp maken van gronden voor woningbouw sinds 1980 voortdurend gedaald. De overige categorieën vertonen een grilliger verloop.

De hierboven gegeven beschouwingen hebben betrekking op alle Nederlandse gemeenten te zamen. In de genoemde NEI-studie is reeds gebleken dat wat betreft de gewone dienst voor afzonderlijke gemeenten grote verschillen bestaan in het uitgavenverloop. Dit geldt waarschijnlijk ook voor de investeringen en het lijkt interessant het verloop van beide typen uitgaven met elkaar in verband te brengen. Het beschikbare materiaal laat een dergelijke vergelijking echter niet toe. Wel kan uit het bovenstaande worden afgeleid dat terwijl de nominale gemeentelijke uitgaven in de exploitatiesfeer in de jaren 1980 t/m 1984 met 41% zijn gestegen, de investeringsuitgaven daarentegen in dezelfde periode nominaal zijn gedaald met 7%. Wanneer van de gemeentelijke uitgaven in de exploitatiesfeer alleen die voor de

sectoren, en dan nog volgens saldobenadering in aanmerking worden genomen, dan is de stijging toch altijd nog bijna 16%.

Voor zover deze uitgebleven investeringen betrekking hebben op nieuw te entameren beleid zou men hiermee voor bepaalde categorieën overheidsinvesteringen vrede kunnen hebben. Het streven is immers gericht op een terugdringen van de overheidsuitgaven. Het is echter waarschijnlijk dat ook vervangingsinvesteringen achterwege blijven. Dit kan betekenen dat de exploitatie-uitgaven hoger zijn dan bedrijfseconomisch gezien gewenst zou zijn. Dit kan misschien (voor een deel) de voortdurende stijging van de exploitatie-uitgaven verklaren. Het uitblijven van vervanging houdt in dat straks een inhaaloperatie mag worden verwacht. Dit kan leiden tot een explosieve groei van de (lagere) overheidsinvesteringen en een daarmee samenhangend beroep op financieringsmiddelen op de kapitaalmarkt. Blijft vervanging achterwege dan kan een vermindering van de kwaliteit van de gemeentelijke dienstverlening uiteindelijk het gevolg zijn.

J.A. van der Vlist