

Is er omgebogen in de gemeentelijke financiën?

DRS. J.A. VAN DER VLIST*

Regelmatig kan men de lagere overheden zich horen beklagen over het feit dat het rijk de financiële problemen op hen afschuift. Vooral de gemeenten zouden een meer dan evenredig deel van de bezuinigingen moeten leveren. Is de financiële situatie van de gemeenten werkelijk zo slecht? Uit dit artikel, dat is gebaseerd op een onderzoek van het Nederlands Economisch Instituut naar de gemeentelijke uitgavenontwikkeling, blijkt niet dat er door de gemeenten reëel is bezuinigd. Hoogstens kan voor het laatstverlopen begrotingsjaar (1983) een verminderde uitgavenstijging worden waargenomen. Wel zijn er aanwijzingen dat de z.g. „franje” is weggeknipt. Deze (gemiddelde) gang van zaken is niet zozeer mogelijk gemaakt door het verloop van de algemene uitkeringen van het rijk als wel door een toeneming van de specifieke uitkeringen. De gemeentelijke financiële beslissingsruimte is daardoor afgenomen en de gemeentelijke uitgaven zijn afhankelijker geworden van sturing door het rijk. De centrale overheid stuurt echter met meerdere handen, waarbij de ene hand – via de algemene uitkering – kennelijk niet altijd weet wat de andere – via specifieke uitkeringen – doet.

Inleiding

De laatste tijd verschijnen er regelmatig berichten over de problematiek van de gemeentelijke financiën: subsidies aan instellingen en verenigingen worden gesnoeid, het aantal gemeentepersoneelsleden moet worden teruggebracht, gemeentelijke dienstverlening moet worden verminderd, kortom het gemeentelijke voorzieningspeil staat onder druk. De door de centrale overheid nagestreefde vermindering van het financieringstekort is ook in de gemeenten voelbaar.

Hoe ernstig de situatie is, valt echter moeilijk te beoordelen. Er zijn ook (vooral kleinere) gemeenten die er zonder al te veel problemen in lijken te slagen de eindjes aan elkaar te knopen. De onlangs verschenen CBS-statistiek der gemeentefinanciën (begrotingen) stelt ons in staat aandacht te besteden aan de ontwikkeling van de gemeentelijke uitgaven. Aan de hand van een pas verschenen studie van het Nederlands Economisch Instituut 1), die is verricht in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken, zal in dit artikel wat gedetailleerder worden ingegaan op de veranderingen die de laatste jaren in het uitgavenniveau van de gemeenten hebben plaatsgevonden.

Het verloop van de gemeentelijke uitgaven sinds 1970

De CBS-statistiek der gemeentefinanciën (begrotingen) verschaft cijfers over de inkomsten en uitgaven van de zogenaamde gewone dienst van de gemeentelijke financiën. Dit betreft posten in de exploitatiesfeer. Gegevens betreffende de kapitaaldienst, die de zogenaamde vermogenssfeer omvat, zijn niet in genoemde statistiek opgenomen. Dit betekent dat uitgaven voor grote werken, ontvangsten en aflossingen van geldleningen, reserves en andere fondsen niet in de beschouwing worden betrokken.

De gehanteerde begrotingscijfers zijn ontleend aan de z.g. primitieve begrotingen. Dit zijn de begrotingen die vóór de aanvang van het begrotingsjaar zijn opgesteld. In de loop van het begrotingsjaar, en soms zelfs al bij de behandeling van de begroting in de gemeenteraad, wordt dikwijls nog een groot aantal wijzigingen aangebracht. Niettemin blijken in totaal gezien de begrote inkomsten en uitgaven geen grote afwijking te vertonen van de gerealiseerde inkomsten en uitgaven volgens de rekeningskolom in de begroting. Wel wordt de afwijking de laatste jaren groter. Was in 1977 nog een grote mate van overeenstemming waar te nemen, in 1981 kan de gemiddelde afwijking op 6% worden berekend.

Opmerkelijk is dat inkomsten en uitgaven in de begroting bijna steeds worden onderschat, en bovendien beide in gelijke mate (bij vergelijking met de rekeningskolom). Ter verklaring van dit verschijnsel zou kunnen worden gedacht aan de inflatie in de betrokken jaren en aan de specifieke uitkeringen die het rijk in toenemende mate aan de gemeenten verstrekt. De daarmee corresponderende uitgaven kunnen formeel pas worden begroot als de toedeling van middelen via specifieke uitkeringen is verzekerd. Ook kan nog worden gedacht aan inkomsten op declaratiebasis, op grond van bij voorbeeld sociale uitkeringen, die de laatste jaren sterk zijn gestegen. Wat de oorzaken van de onderschatting ook mogen zijn, de afwijking tussen realisatie en begroting houdt in dat rekening moet worden gehouden met de mogelijkheid dat de in het hiernavolgende behandelde stijgingspercentages van de gemeentelijke uitgaven wat lager zijn dan de werkelijke toeneming.

In tabel 1 wordt een overzicht gegeven van de jaarlijkse mutaties in de gemeentelijke uitgaven.

Tabel 1. Het verloop van de uitgaven van alle Nederlandse gemeenten volgens de begrotingen (gewone dienst, algemene dienst)

Jaar	Totale uitgaven in mln. gld.	Jaarlijkse stijging in procenten
1970	10.182	15,5
1971	11.609	14,0
1972	13.079	12,7
1973	15.092	15,4
1974	17.749	17,6
1975	21.461	20,9
1976	– a)	(20,8) b)
1977	31.317	(20,8) b)
1978	34.262	9,4
1979	36.599	6,8
1980	39.538	8,0
1981	42.533	7,6
1982	44.996	5,6
1983	49.659	10,4

a) Gegevens ontbreken.

b) Berekend op basis van de gemiddelde jaarlijkse groei tussen 1975 en 1977.

Bron: Centraal Bureau voor de Statistiek, hoofdafdeling financiële statistiek.

* De auteur is hoofd van de afdeling Regionaal Onderzoek van het Nederlands Economisch Instituut.

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

Uit de tabel blijkt dat in de afgelopen 13 jaar de (begrote) gemeentelijke uitgaven bijna zijn verviervoudigd. Slechts in zeer ondergeschikte mate kan als verklaring het bevolkingsverloop dienen (de Nederlandse bevolking groeide in de periode 1970-1983 met ruim 10 procent). Voorts blijkt uit de tabel dat met name in de jaren tot en met 1977 een grote jaarlijkse stijging is voorgekomen en wel gemiddeld met ruim 17%. Na 1977 is het stijgingstempo ongeveer gehalveerd (gemiddeld per jaar 8%).

Het ligt voor de hand de verklaring van de opgetreden grote stijging in eerste instantie te zoeken bij de inflatie van de afgelopen jaren. Als gevolg van de grote mate van heterogeniteit van de gemeentelijke uitgaven is het echter moeilijk een vergelijking te maken met een indexcijfer dat het prijsverloop van één of enkele bestedingscategorieën representeert. Daarom is gekozen voor een vergelijking met het verloop van enkele verschillende indexcijfers, te weten die van de regelingslonen per uur in de particuliere sector en die bij de overheid en voorts met het prijsindexcijfer van de consumptie van goederen en diensten door de overheid (zie tabel 2).

Tabel 2. (Gemiddelde) stijging van de gemeentelijke uitgaven per jaar in procenten, vergeleken met enkele indexcijfers

Jaar	Lonen per uur		Prijzen overheidsconsumptie	Gemeentelijke uitgaven, algemene dienst van de gewone dienst
	particuliere sector	overheid		
1970 t/m 1974	13,0	11,9	11,2	15,0
1975 t/m 1977	10,8	10,2	9,9	20,8
1978	6,2	5,8	6,0	9,4
1979	5,8	3,3	5,7	6,8
1980	4,5	2,7	4,6	8,0
1981	3,8	-1,0	2,9	7,6
1982	7,4	2,6	3,6	5,6
1983	2,1	-3,6	—	10,4

In het eerste tijdvak – 1970 t/m 1974 – blijken de gemeentelijke uitgaven 2 à 3 procentpunten meer te zijn gestegen dan de opgenomen indexcijfers. De jaren 1975 t/m 1977 laten een grotere reële uitgavenstijging zien, namelijk met 10 à 11 procentpunten. Ook voor de jaren na 1977 ziet men de gemeentelijke uitgaven sterker stijgen dan de in de vergelijking betrokken indexcijfers en wel met 2 à 3 procentpunten meer dan de lonen in de particuliere sector en de prijzen van de overheidsconsumptie. Vergeleken met de overheidslonen is de reële stijging nog wat groter (gemiddeld circa 6 procentpunten).

Het is nog te vroeg om te concluderen dat de uitgaven van de gemeentelijke overheid over de meeste jaren een gelijk reël stijgingspercentage hebben vertoond, zodat geen reële ombuiging zou hebben plaatsgevonden. Enerzijds is het gehanteerde materiaal niet volledig genoeg omdat de meeste gemeenten voor de uitvoering van bepaalde taken takken van dienst hebben ingesteld die een afzonderlijke administratie voeren; de financiële gegevens daarvan zijn in het voorgaande niet aan de orde gekomen. Anderzijds zijn er bepaalde categorieën uitgaven die de gemeenten verplicht zijn te doen op grond van wettelijke voorschriften en waarop zij slechts een zeer geringe invloed kunnen uitoefenen. De gemeenten treden hierbij min of meer als doorgeefluik op. Een bekend voorbeeld hiervan wordt gevormd door de uitkeringen op grond van de bijstandswet.

In de volgende paragraaf zal rekening houdende met het voorgaande het verloop van de gemeentelijke uitgaven in de laatste jaren verder worden geanalyseerd, waarbij gebruik wordt gemaakt van de eerder genoemde en onlangs gepubliceerde NEI-studie.

Nadere beschouwing van het verloop van de gemeentelijke uitgaven in de periode 1979-1982

In de NEI-studie zijn de gemeentelijke uitgaven van de gewone dienst – die in het voorgaande waren beperkt tot die van de algemene dienst – uitgebreid met een aantal takken van dienst. Het gaat hierbij om de takken van dienst die tot de sector overheid (bij voorbeeld brandweer, politie e.d.) worden gerekend. De toeleveringsbedrijven (bij voorbeeld gemeentewerken, plant-

soendienst e.d.) zijn al in belangrijke mate – via doorberekening op de algemene dienst en de takken van dienst – verantwoord. De zogenaamde marktbedrijven (die in hoofdzaak goederen en/of diensten leveren aan derden, zoals bij voorbeeld ziekenhuis, grondbedrijf, openbaar vervoer e.d.) zijn bij onze analyse buiten beschouwing gelaten. De eventuele voor- en nadelige saldi van deze marktbedrijven die ten bate c.q. ten laste van de algemene dienst worden gebracht, zijn, zoals wellicht bekend, wel op de algemene dienst verantwoord en zijn vanzelfsprekend wel in het gehanteerde materiaal begrepen.

De toevoeging van de inkomsten en uitgaven van de betreffende takken van dienst aan die van de algemene dienst wordt aangeduid met de term consolidatie. Deze consolidatie is door het NEI toegepast op de gegevens van de CBS-statistiek der gemeentefinanciën (begrotingen). De koppeling tussen de diverse takken van dienst en de verschillende hoofdstukken van de algemene dienst is uitgevoerd met behulp van aanvullende informatie van het CBS. Deze bewerking is verricht voor de jaren 1979 t/m 1982 en wel zodanig dat voor beide jaren voor alle gemeenten dezelfde koppeling is gehanteerd. (De gemeenten zelf maken deze koppeling niet allemaal eender en dezelfde gemeenten ook niet altijd op dezelfde manier.)

De consolidatie leidt er toe dat het uitgaventotaal gemiddeld circa 25% hoger komt te liggen dan de niet-geconsolideerde cijfers (zie tabel 3).

Tabel 3. Verloop van de gemeentelijke uitgaven (geconsolideerd en niet geconsolideerd) in de periode 1979-1982

Begrotingsjaar	Totaal in mln. gld.		Procentuele stijging per jaar	
	geconsolideerd	niet geconsolideerd	geconsolideerd	niet geconsolideerd
1979	45.268	36.599		
1980	48.341	39.538	6,8	8,0
1981	52.699	42.533	9,0	7,6
1982	57.307	44.996	8,7	5,6

Voor het eerste jaar 1979-1980 blijkt de stijging van de geconsolideerde uitgaven kleiner te zijn geweest dan de niet-geconsolideerde. In beide laatste jaren is het omgekeerde het geval.

In totaal zijn in het NEI-onderzoek de begrotingsgegevens verwerkt van 665 van de in totaal 774 gemeenten die de Statistiek Gemeentefinanciën in 1982 heeft omvat. Het buiten beschouwing laten van 14% van de gemeenten (alle met minder dan 100.000 inwoners) heeft plaatsgevonden om technische redenen. Korthedshalve wordt hier volstaan met een verwijzing naar het reeds genoemde rapport.

Voorts is in de NEI-studie een nadere uitsplitsing van de geconsolideerde gegevens uitgevoerd. Ter beperking van het grote aantal gegevens en ter vergemakkelijking van het inzicht is de analyse van het uitgavenverloop niet naar begrotingshoofdstuk uitgevoerd maar naar zes door het NEI geconstrueerde sectoren. (De hoofdstukken I en XIII.2 zijn wegens hun zeer geringe kwantitatieve betekenis niet in de analyse betrokken. De hoofdstukken XII en XIII.1 zijn buiten beschouwing gelaten omdat zij veelal sluitend zijn.) De zogenaamde functionele hoofdstukken (II t/m X) die aldus resteren omvatten 86% van de totale uitgaven. De hoofdstukken met een kleine financiële importantie zijn vervolgens samengevoegd met andere, waarbij is gelet op de structuur van de uitgaven en het percentage van de uitgaven dat door inkomsten wordt gedekt.

In tabel 4 vindt men de 6 aldus verkregen sectoren en het uitgavenverloop ervan in de periode 1979-1982. Om de invloed van het verloop van het inwonertal op het uitgavenniveau zo goed mogelijk uit te schakelen is de analyse van de gemeentelijke uitgaven per inwoner uitgevoerd.

Het blijkt dat in de periode 1979-1982 de gemeentelijke uitgaven per inwoner met 25% zijn gegroeid. De grootste toeneming werd berekend voor de sectoren sociale zorg en cultuur en recreatie. De kleinste toeneming vertoonde de sector onderwijs en veiligheid. Gemiddeld zijn de gemeenten erin geslaagd de stijging van de sectoruitgaven te combineren met een nog iets grotere stijging van de sectorinkomsten (+ 31%). Alleen bij de sector onderwijs en veiligheid bleef de inkomstenmutatie iets achter bij

Tabel 4. Gemeentelijke uitgaven per sector in 1982

Sector a)	Uitgaven per inwoner 1982	
	absoluut in gld.	index (1979 = 100)
Algemeen beheer (II, IV)	371	117
Onderwijs en veiligheid (III, VIII 1 t/m 5)	683	114
Volkshuisvesting (V)	374	122
Openbare werken (VI, VII, X)	538	118
Cultuur en recreatie (VIII 6 en 7)	324	131
Sociale zorg (IX)	1.230	132
Totaal	3.555	125

a) Tussen haakjes is aangegeven uit welke begrotingshoofdstukken de sectoren zijn geformeerd.

de uitgavenstijging. Volledigheidshalve vermelden wij nog dat het verloop van de eigen algemene inkomsten (belastingen e.d.) gemiddeld vrijwel in de pas bleef met de uitgavenstijging (+ 23%). De stijging van de algemene uitkering uit het gemeentefonds bleef duidelijk achter (+ 12%).

Verschillen in financieel gedrag tussen gemeenten

Tot nu toe is het steeds gegaan om gemiddelden van de Nederlandse gemeenten als totaliteit. Bij een ongewogen gemiddelde uitgavenstijging van 24% voor alle gemeenten werd echter een grote mate van spreiding berekend 2). In eerste instantie is in het NEI-onderzoek uitgegaan van de hypothese dat verschillen in financieel gedrag tussen diverse gemeenten kunnen worden toegeschreven aan de financiële omstandigheden waarin de gemeenten verkeren. Hoe krapper een gemeente bij kas zit, hoe geringer de uitgavenstijging die men zou verwachten. Omdat het bij de betreffende studie ging om *veranderingen* in het uitgavniveau in de periode 1979-1982 (en dus niet om het niveau zelf) werd een financiële index geconstrueerd waarmee per gemeente de verandering in de uitgaven met de financiële situatie zelf in verband kon worden gebracht. Het bleek evenwel niet dat de financiële situatie een verklaring geeft voor de verschillen in uitgavenmutatie. Voor een deel komt dit omdat de financiële situatie zelf geen onafhankelijke grootheid is. Uit de analyse kwam naar voren dat inkomsten en uitgaven zich niet onafhankelijk van elkaar ontwikkelen: het uitgavniveau wordt niet eenzijdig bepaald door de financiële situatie, maar de financiële situatie wordt zelf (mede) bepaald door het uitgavniveau.

Vervolgens werden de gemeenten onderzocht naar inwonertal en hoogte van de uitgavenstijging. Het zou denkbaar zijn dat verschillen in uitgavenstijging samenhangen met de grootte van de gemeenten, en wel in die zin dat de grootste uitgavenstijging bij de grotere gemeenten is voorgekomen. Zoals blijkt uit tabel 5, werden daarvoor echter geen aanwijzingen gevonden. In tabel 5 treft men, behalve de totale uitgavenstijging, de uitgavenstijging gecorrigeerd voor de inkomsten bij de sectoren Volkshuisvesting en Sociale Zorg (saldobenadering) aan 3).

Tabel 5. Mutaties in uitgaven in de periode 1979-1982, totaal en volgens saldobenadering.

Aantal inwoners	Gemiddelde uitgavenstijging 1979-1982 in procenten		Standaardafwijking in procenten	
	totaal	saldobenadering	totaal	saldobenadering
< 10.000	25	21	11	10
10.000 - 20.000	23	20	10	12
20.000 - 50.000	22	18	10	8
50.000 - 100.000	23	17	13	8
> 100.000	28	20	13	9

Het blijkt dat de kleinste gemeenten (minder dan 20.000 inwoners) de grootste uitgavenstijging volgens de saldobenadering hebben vertoond; deze stijging is zelfs nog iets groter geweest dan die in de grootste gemeenten (met meer dan 100.000 inwoners). Verder blijkt er binnen alle groottegroepen een vrij grote mate van spreiding in uitgavenmutatie te zijn geweest.

Om nader te onderzoeken wat de oorzaken van de verschillen zijn, zijn de gemeenten per groottegroep onderscheiden in drie groepen met verschillende hoogte van de uitgavenmutatie, te weten

ten gemeenten met een kleine, een gemiddelde en een grote uitgavenmutatie. Daaruit kwamen als belangrijkste tendenties naar voren, dat:

1. de algemene uitkering over de gehele lijn is achtergebleven bij de uitgavenstijging, ongeacht of deze groot of klein is geweest;
2. de uitgavenstijging, ondanks de relatief achtergebleven algemene uitkering, vooral kon worden bekostigd uit een verhoging van de sectorinkomsten en in duidelijk mindere mate uit een verhoging van de eigen algemene inkomsten (gemeentelijke belastingen e.d.);
3. gemiddeld genomen de gemeenten in deze periode tegelijkertijd een versterking van de reservepositie konden bereiken. Een uitzondering moet worden gemaakt voor een relatief groot aantal van de gemeenten met meer dan 50.000 inwoners.

Een en ander is samengevat in tabel 6.

Tabel 6. Vergelijking van de mate van uitgavenstijging met de mate van inkomstenstijging resp. de stand der reserves, 1979-1982

Inwoners	Eigen algemene inkomsten		Algemene uitkering		Sectorinkomsten		Reserve-mutatie	
	bij gemeenten met uitgavenstijging							
	klein	groot	klein	groot	klein	groot	klein	groot
< 10.000	+	0	-	-	0	+	+	+
10.000 - 20.000	+	0	-	-	0	+	+	+
20.000 - 50.000	+	+	-	-	0	+	+	-
50.000 - 100.000	+	+	-	-	0	0	+	+
meer dan 100.000	+	-	-	-	0	+	+	-

In deze tabel staat vermeld of de betreffende inkomstenstijging kleiner dan, gelijk aan of groter dan de totale gemiddelde uitgavenstijging is geweest (aangeduid met respectievelijk -, 0 en +). Het blijkt dat bij de gemeenten met een relatief grote uitgavenstijging dit in belangrijke mate mogelijk is gemaakt door een stijging van de sectorinkomsten. Voor de gemeenten met 20.000 tot 100.000 inwoners hebben ook de eigen algemene inkomsten hieraan een bijdrage geleverd.

Het is aannemelijk dat de verschillen in uitgavenmutatie samenhangen met de toenemende betekenis van de specifieke uitkeringen die door het rijk aan de gemeenten worden verstrekt. Dit houdt in dat de ruimte voor de gemeenten tot het voeren van een „eigen” financieel beleid steeds kleiner wordt. De centrale overheid „stuurt” niet alleen door middel van wettelijke regelingen, maar ook door middel van specifieke uitkeringen. Voor een verklaring van het financieel gedrag van de gemeenten moet dus primair aandacht worden geschonken aan het financiële gedrag van de centrale overheid (overheden) in de richting van de gemeenten. Voor de gemeenten zijn de uitgaven categorieën die geheel of gedeeltelijk worden gedekt door specifieke uitkeringen minder effectief te hanteren als middel om een begrotingstekort te voorkomen of te verminderen. De specifieke uitkeringen maken het echter wel mogelijk dat in sommige gevallen de uitgaven worden verhoogd, waarbij de verhoging van de uitgaven correspondeert met een gehele of gedeeltelijke verhoging van de inkomsten.

De verandering van de gemeentelijke uitgaven in 1983

Met het bovenomschreven onderzoek kan niet worden aangetoond dat zich bij de gemeenten in de laatste jaren een ombuiging van de uitgaven in neerwaartse richting heeft voorgedaan.

2) De standaardafwijking bedroeg 11,9%.

3) Hierbij zijn buiten beschouwing gelaten die uitgaven waarvoor de gemeente als doorgesluik functioneert. Dit is gebeurd door voor de sectoren sociale zorg en volkshuisvesting uitsluitend de saldi, dat wil zeggen de netto uitgaven, in aanmerking te nemen.

Maar het zou kunnen zijn dat het begrotingsmateriaal van 1979 tot en met 1982 het onmogelijk maakt een dergelijke aanwijzing op te sporen, omdat de begrotingen voor 1982 veelal omstreeks het midden of het najaar van 1981 zijn opgemaakt, een tijdstip waarop wellicht nog onvoldoende werd ingespeeld op door de centrale overheid gewenste ombuigingen. Zouden inderdaad pas na de opstelling van de begroting 1982 bezuinigingen zijn aangebracht in de vorm van begrotingswijzigingen c.q. het niet volledig benutten van de begrotingsruimte, dan zou bij de begroting 1983 de omvang van de ombuigingen des te scherper aan het licht moeten komen.

Met behulp van de onlangs verschenen CBS-statistiek der gemeentefinanciën (begrotingen) 1983 en aan de hand van de bevindingen van het genoemde NEI-onderzoek is het mogelijk meer actuele informatie over de gemeentelijke financiën te geven.

Tabel 7. Procentuele stijging van de gemeentelijke uitgaven

Begrotingsjaar	Totaal		Geconsolideerd per inwoner
	niet geconsolideerd	geconsolideerd	
1980	8,0	6,8	6,0
1981	7,6	9,0	8,1
1982	5,6	8,7	8,1
1983	10,4	12,7	12,3

Zoals ook al in het begin van dit artikel is gebleken, is de procentuele stijging in 1983 nog sterker geweest dan in voorgaande jaren. Het ligt echter voor de hand in eerste instantie te denken aan de als gevolg van de economische recessie sterk gestegen omvang van de bijstandsuitkeringen en dergelijke. Daarom hebben wij ook hier voor de sectoren sociale zorg en volkshuisvesting alleen de netto uitgaven in aanmerking genomen (saldobenadering).

Tabel 8. Procentuele jaarlijkse stijging van de gemeentelijke uitgaven per inwoner

Begrotingsjaar	Totaal	Saldobenadering
1980 t/m 1982	7,4	5,6
1983	12,3	3,8

Het blijkt dat de gemeentelijke uitgaven volgens de saldobenadering in 1983 inderdaad wat minder zijn gestegen dan in de voorgaande drie jaren. Er dient echter wel te worden aangetekend dat de loon- en prijsstijgingen in het laatste jaar ook wat kleiner zijn geweest, zodat de daling van het reële stijgingstempo minder groot zal zijn geweest dan uit het bovenstaande zou kunnen worden afgeleid. Uit het bovenstaande kan niet worden geconcludeerd dat de gemeentelijke uitgaven reëel gezien gemiddeld zijn gedaald; hooguit kan worden geconcludeerd tot een neiging tot stabilisatie.

In welke sectoren van gemeentelijke overheidsactiviteit van een wijziging in uitgavenverloop kan worden gesproken, leert tabel 9.

Tabel 9. Procentuele jaarlijkse uitgavenstijging per sector (saldobenadering)

Sector	Gemiddeld per jaar 1980 t/m 1982	1983
Algemeen beheer	4,7	4,9
Onderwijs en veiligheid	3,7	0,9
Volkshuisvesting	1,1	14,0
Openbare werken c.a.	5,4	5,1
Cultuur en recreatie	10,8	4,0
Sociale zorg	3,1	6,9
Totaal	5,6	3,8

De (gesaldeerde) sectoren volkshuisvesting en sociale zorg zijn met resp. circa 1½ en circa 8% van de totale uitgaven nog slechts van geringe importantie voor het verloop van de totale uitgaven. (Overigens blijken deze saldi wel snel te zijn gestegen, met name dat van de sector volkshuisvesting.)

Wat de overige sectoren betreft, valt op dat cultuur en recreatie qua stijgingstempo is teruggevallen tot een „normaal” verloop (bijna 11% per jaar in 1980/1982 tegen 4% in 1983). De sectoren algemeen beheer en openbare werken continueren hun procentuele stijging van 4 à 5 procent. Alleen bij de sector onderwijs en veiligheid wordt nominaal vrijwel pas op de plaats gemaakt (+ 0,9%), hetgeen reëel gezien als een vermindering moet worden beschouwd. Nadere informatie uit de hoofdstukken leert dat voor onderwijs (VIII. 1 t/m 5) nog een kleine stijging van ruim 1% is voorgekomen. Bij hoofdstuk III (veiligheid) zijn de uitgaven vrijwel gelijk gebleven.

Het verloop van de gemeentelijke inkomsten kan een aanduiding geven voor de oorzaak van het waargenomen verloop.

Tabel 10. Procentuele inkomstenstijging (gemiddeld per jaar)

Sector	1979 t/m 1982	1983
Algemeen beheer	7,3	4,2
Onderwijs en veiligheid	4,2	4,0
Openbare werken c.a.	7,9	9,4
Cultuur en recreatie	14,7	11,2
Totaal sectoren	6,7	6,6
Eigen algemene inkomsten	7,1	6,2
Algemene uitkering	3,9	0,7

De stijging van de sectorinkomsten blijkt vrijwel ongewijzigd te zijn voortgegaan, evenals die van de eigen algemene inkomsten. De algemene uitkering daarentegen is vrijwel stabiel gebleven (+ 0,7%) tegen een stijging met gemiddeld bijna 4% in de voorafgaande jaren.

De gemeenten hebben hierop „gereageerd” met een stabilisatie van de uitgaven in de sector onderwijs en veiligheid. Hier kan namelijk niet van een gewijzigd inkomstenniveau worden gesproken. De zogeheten „franje” is in deze sector kennelijk weggeknipt. Ook in andere sectoren heeft men waarschijnlijk getracht de niet of relatief weinig gedekte uitgaven te verminderen, getuige een kleine stijging van het dekkingspercentage van 52 tot 58 in de sector openbare werken c.a. en van 27 naar 32 in de sector cultuur en recreatie.

Conclusie

Aan de hand van het verloop van de gemeentelijke begrotingscijfers over de jaren 1979 t/m 1983 blijkt niet dat van een vermindering van de gemeentelijke uitgaven kan worden gesproken. Nominaal is sprake van een voortdurende stijging. Voor de reële uitgaven, dus rekening houdend met inflatie, kan hoogstens een neiging tot stabilisatie worden bespeurd in het laatste begrotingsjaar (1983).

Het verloop van de algemene uitkering van het rijk aan de gemeenten is duidelijk achtergebleven bij de ontwikkeling van de uitgaven. De voortdurende nominale uitgavenstijging is bekostigd uit de gestegen inkomsten bij de verschillende sectoren van gemeentelijke activiteiten, waarbij het waarschijnlijk lijkt dat een verhoging van de zogenaamde specifieke uitkeringen hieraan belangrijk heeft bijgedragen. Hierdoor lijkt de afhankelijkheid van het gemeentelijke beleid van de specifieke uitkeringen in de laatste jaren sterk te zijn toegenomen. Dit heeft de eigen „speelruimte” van de gemeenten beperkt.

Het voorgaande betekent wel dat de sleutel tot vermindering van de gemeentelijke uitgaven vooral gezocht moet worden bij de centrale overheid. Niet alleen door middel van wettelijke regelingen, maar ook door middel van specifieke uitkeringen „stuurt” de centrale overheid in belangrijke mate de gemeentelijke financiën.

J.A. van der Vliet