

De evolutie van de uitgaven van de Belgische gemeenten sinds 1974

*Analyse in functie van het inwonersaantal
en van de regionale ligging*

door Johan COENS,

Medewerker bij de Afdeling Bestuurswetenschap,
Katholieke Universiteit Leuven.

★

Inleiding.

Het gemeentewezen staat momenteel, net zoals een achttal jaar geleden, centraal in de belangstelling.

In 1976 vormden de historische fusie-operatie en de verkiezingen die voor het eerst op de schaal van de nieuw gecreëerde entiteiten plaatsgrepen daartoe de aanleiding. In 1982 vonden er opnieuw gemeenteraadsverkiezingen plaats, maar aan de oorsprong van de buitengewone aandacht die het « ondergeschikte bestuursniveau » (1) momenteel blijvend « geniet » ligt niet zozeer de verwerking van die eerste legislatuur dan wel de penibele financiële toestand. Zowel op wetenschappelijk als op journalistiek en politiek niveau resulteerde een en ander in belangwekkende verklaringen, rapporten, (al dan niet koninklijke) besluiten, protestacties en stellingnamen allerhande (2). Men kan

(1) Deze term wordt door de lokale besturen omwille van zijn denigrerende aard principieel afgewezen. Onder hun druk werd alvast de titel van de betrokken Minister van het Vlaamse Gewest omgevormd tot Gemeenschapsminister van Vlaamse Binnenlandse Aangelegenheden.

(2) Cfr. de talloze publikaties van partijpolitieke en andere betrokken instanties zoals de Vereniging van Belgische Steden en Gemeenten en het Gemeentekrediet van België. Verder kan o m verwezen worden naar :

— Politologisch Instituut, « De fusie van gemeenten in België. Een evaluatie na vijf jaar », Verslagboek van het Tweede Congres, in *Res Publica*, 1982, nr. 3-4, blz. 407-741.

— W. MOESSEN en J. VANNESTE, *Gemeentelijke uitgaven en bureaucratische kosten*, Rapport 82/132, Seso, UFSIA, 1982.

— E. VAN HECKE en C. CARDIJN, « Uitgaven en ontvangsten van de Belgische gemeenten. Een geografische verkenning », in *Driemaandelijks Tijdschrift van het Gemeentekrediet van België*, 1984, nr. 148 en nr. 149.

inderdaad niet langer om de problemen heen wanneer men vaststelt dat anno 1981 slechts 58 van de 596 gemeenten erin slaagden een voor het eigen dienstjaar niet-deficitaire begroting in te dienen (3). In 1982 was die toestand nauwelijks verbeterd (69 sluitende begrotingen), terwijl de cijfers voor 1983 aangeven dat maatregelen zoals de saneringslening e.d.m. slechts ten dele aan het probleem tegemoet komen (4).

Veeleer dan het aanreiken van pasklare oplossingen voor dit probleem, bestaat het oogmerk van deze bijdrage in het zoeken naar een beter begrip van de oorzaken ervan. Ter verklaring van het onrustwekkend fenomeen worden vaak argumenten aangehaald die zoniet uitsluitend dan toch hoofdzakelijk de ontvangstenzijde betreffen. Beschouwingen omtrent de uitgaven reiken veelal niet verder dan het al te vage verwijt van « slecht beheer » door de lokale bestuurders. Een serene discussie vereist op de eerste plaats juiste en volledige informatie. Deze analyse van de gemeentelijke uitgaven kan daartoe in zekere mate bijdragen. Voor de periode 1974 t.e.m. 1980 wordt gewerkt met de geglobaliseerde rekeningen van de Belgische gemeenten; voor de jaren 1981 en 1982 waren vooralsnog enkel begrotingscijfers voorhanden terwijl voor 1983 nog niet alle gegevens beschikbaar waren.

In een eerste punt wordt de evolutie van het functioneel bestedingspatroon onderzocht. Omwille van de overzichtelijkheid werden de verwante posten uit de 28 rubrieken zoals deze in de gestandaardiseerde begrotingstabellen voorkomen samengevoegd zodat er uiteindelijk twaalf functionele categorieën overbleven (5).

In een tweede fase wordt het aantal inwoners per gemeente in de analyse betrokken. Op basis van dit bevolkingscijfer werden een achttal categorieën behouden, gaande van minder dan 5.000 tot meer dan 200.000 inwoners per gemeente. Vervolgens worden deze twee variabelen — inwonersaantal en functionele bestemming — onderling gerelateerd.

(3) Het begrotingsevenwicht werd inmiddels vanaf uiterlijk 1988 verplichtend opgelegd middels de zogenaamde K.B.'s-Nothomb nrs 110 en 145, *Belgisch Staatsblad*, 13 december 1982 en 30 december 1982.

(4) In 1982 waren er slechts 14 % van de gemeenten met een boni voor het eigen dienstjaar. Uit de gegevens, verstrekt tijdens de algemene vergadering van de Vereniging van Belgische Steden en Gemeenten op 28 oktober 1983 blijkt dat in 1983 ongeveer 40 % van de gemeenten de begroting van het eigen dienstjaar met een boni afsluiten. Het eigenaardige is wel dat het aantal gemeenten met een gecumuleerd boni in 1983 afneemt t.o.v. 1982 of dat het aantal tekortsluitende begrotingen met inbegrip der vorige dienstjaren verder toeneemt.

(5) In bijlage wordt aangegeven hoe de 28 begrotingsposten die in de geglobaliseerde rekeningen voorkomen, gereduceerd werden tot de 12 weerhouden functies.

In een vierde punt wordt dan de geografische ligging als variabele ingebracht ; er werd meer bepaald een onderscheid gemaakt naargelang een gemeente tot het Vlaamse dan wel tot het Waalse of het Brusselse gewest behoort.

Tenslotte wordt op beknopte wijze de economische bestemming van de gemeentelijke uitgaven besproken. Deze worden eveneens geventileerd naar inwonersaantal en geografische ligging. Hiervoor moest noodzakelijkerwijze gewerkt worden met begrotingscijfers daar de geglobaliseerde rekeningen daarover geen informatie bevatten.

Uit deze omschrijving blijkt dat het opzet van deze bijdrage vooral beschrijvend is. In functie van een maximale aanschouwelijkheid en vergelijkbaarheid wordt overigens veelal gewerkt met « waarden per inwoner ».

Er wordt weliswaar ook gepeild naar de mogelijke invloed van bepaalde variabelen — inwonersaantal en ligging —, maar naar de conclusies toe is hier voorzichtigheid geboden. Van bewezen causale verbanden kan zeker geen sprake zijn ; de eventueel vastgestelde correlaties vereisen immers verdere uitdieping, dit zowel m.b.t. de statistische significantie als wat de verklarende duiding betreft. Inzake het gewicht van de verschillende determinerende factoren der gemeentelijke uitgaven bestaat er in de vakliteratuur overigens lang geen consensus (6). Hier worden slechts een tweetal potentieel beïnvloedende factoren onderzocht. Verdere exploratie daarvan en het betrekken van andere factoren was niet mogelijk binnen het bestek van deze bijdrage.

Hetzelfde voorbehoud dient aangetekend m.b.t. de invloed van de in 1976 doorgevoerde samenvoegingsoperatie op de gemeentefinanciën. Daarvoor is een globale evaluatiestudie van de fusies onontbeerlijk ; een analyse van de bestemming van de gemeentegelden vóór en na de herindeling is daar slechts één aspect van.

Een aantal andere contraintes inherent aan het bescheiden opzet van dit artikel mogen evenmin uit het oog worden verloren.

- Er werd steeds gewerkt met geglobaliseerde gegevens, hetgeen impliceert dat de aangehaalde cijfers telkens gemiddelden betreffen. Binnen één en dezelfde categorie gemeenten kunnen dus aanzienlijke variaties optreden.
- Er is een onvermijdelijke discontinuïteit in de aard der verwerkte gegevens : voor de periode van 1974 t.e.m. 1980 betreft het cijfers

(6) Cfr. W. MOESEN en J. VANNESTE, *Determinanten van de gemeentelijke uitgaven*, UFSIA, 1980, 29 blz. Zie ook R. JURION, *Contributions à l'économie publique locale*. Doctoraatsthesis, Luik, 1980, 315 + 22 pages.

uit de rekeningen, terwijl voor 1981 en 1982 vooralsnog slechts begrotingscijfers beschikbaar waren. De ervaring leert dat deze laatste cijfers, die uiteindelijk slechts intenties en ramingen weerspiegelen, bijwijlen aanzienlijk kunnen afwijken van de uiteindelijke rekeningen. Niettemin kan in dit verband nu reeds gesteld worden dat de financiële toestand van de gemeenten er in de jaren 1981 en 1982 in versneld tempo op achteruit is gegaan; welke proporties deze negatieve tendens precies heeft aangenomen kan op basis van de momenteel beschikbare gegevens niet uitgemakt worden.

- De cijfergegevens betreffen steeds het eigen dienstjaar en enkel de gewone dienst; dit is evenwel de meest accurate manier om de financiële gevolgen van het gevoerde beleid voor te stellen (7).
- Het bedrag dat aan een bepaalde functie werd besteed is slechts één indicator van het op dat domein gevoerde beleid; lapidair uitgedrukt: eenzelfde som kan kwalitatief sterk uiteenlopende beleidsoutputs dekken. Om aan deze handicap te verhelpen is een kwalitatieve analyse onontbeerlijk, maar dat behoorde evenmin tot de mogelijkheden.

Ondanks deze beperkingen hopen we op deze wijze een aantal feitelijkeheden waaraan al te vaak weinig of geen aandacht wordt besteed, te belichten.

I. Functionele bestemming van de uitgaven tijdens de periode 1974-1980.

In tabel I wordt het aandeel van de 12 weerhouden functies in de totale gemeentelijke uitgaven voorgesteld, dit zowel voor 1974 als voor 1980. Om de vergelijkbaarheid te bevorderen werden naast de absolute cijfers (steeds per inwoner) ook het procentuele aandeel en de rangorde van de onderscheiden posten weergegeven.

Een eerste opmerkelijke vaststelling betreft de globale evolutie tussen 1974 en 1980. In zes jaar tijd zijn de totale uitgaven van de Belgische gemeenten verdubbeld: waar in 1974 per inwoner gemiddeld 9.617 F werd uitgegeven, liep dit in 1980 op tot 19.463 F. Het spreekt voor zich dat het incalculeren van de inflatie een even belangrijke als noodzakelijke correctie op dit cijfer zal impliceren (tabel II).

(7) Cfr. A. VAN DROMME, *De functioneel-economische inkleiding van de gemeentecomptabiliteit* (3^{de} bijgewerkte uitgave), Brugge, 1980.

TABEL I

**Functionele bestemming van de uitgaven der Belgische gemeenten.
Rekeningen 1974 en 1980. Eigen dienstjaar - gewone dienst. Waarden per inwoner**

Functie	1974			1980		
	Absolute cijfers	%	Rang-orde	Absolute cijfers	%	Rang-orde
Niet aanrekenbare uitgaven	629	6,5	7	1.415	7,3	6
Algemene administratie	1.410	14,7	3	2.822	14,5	3
Collectieve veiligheid	1.065	11,1	4	2.065	10,6	4
Verkeer	1.697	17,6	2	3.314	17,0	2
Handel en Nijverheid	162	1,7	10	243	1,2	11
Landbouw	24	0,2	12	48	0,2	12
Onderwijs	2.228	23,2	1	4.130	21,2	1
Cultuur	704	7,3	5	1.828	9,4	5
Sociale Zaken	674	7,0	6	1.412	7,3	7
Gezondheidszorg	342	3,6	9	629	3,2	9
Milieu	533	5,5	8	1.236	6,4	8
Ruimtelijke Ordening	137	1,4	11	311	1,6	10
Totaal	9.617	100		19.463	100	

Bron: Ministerie van Binnenlandse Zaken. Eigen berekeningen*.

* T.g.v. het gebruik van (door de computer automatisch) afgeronde data, komen in deze tabellen soms kleine onnauwkeurigheden voor.

TABEL II

**Evolutie van de uitgaven per functie van de Belgische gemeenten
tussen 1974 en 1980. Nominale en reële groeipercentages**

Functie	Uitgaven per inwoner			Procentuele stijging 1980-1974	
	1974 (prijzen 1974)	1980 (prijzen 1980)	1980 (prijzen 1974)	Nominaal	Reël
Niet aanrekenbare uitgaven	629	1.415	922,1	125,0	46,6
Algemene administratie	1.410	2.822	1.838,9	100,1	30,4
Collectieve veiligheid	1.065	2.065	1.345,6	93,9	26,3
Verkeer	1.697	3.314	2.159,5	95,3	27,3
Handel en Nijverheid	162	243	158,3	50,0	- 2,3
Landbouw	24	48	31,3	100,0	31,3
Onderwijs	2.228	4.130	2.691,0	85,4	20,8
Cultuur	704	1.828	1.191,2	159,7	69,2
Sociale Zaken	674	1.412	920,1	109,5	36,5
Gezondheidszorg	342	629	409,9	83,9	19,9
Milieu	533	1.236	805,4	131,9	51,1
Ruimtelijke Ordening	137	311	202,7	127,0	48,0
Totaal	9.617	19.463	12.676	102,4	31,81

Bron: Eigen berekeningen.

Een blik op het procentueel aandeel van het bestedingspatroon anno 1980 leert ons dat ruim één frank op vijf naar onderwijsdoeleinden gaat : deze 21,2 % betekent meteen de belangrijkste uitgavenpost. Er zij evenwel opgemerkt dat ca. 70 % van die onderwijsuitgaven gedekt worden door overeenkomstige staatstoelagen voor wedden en werkingskosten (8). Andere geldopslopende functies zijn vooral verkeer (17,0 %) en algemene administratie (14,5 %), terwijl de posten gezondheidszorg, ruimtelijke ordening, handel en nijverheid en landbouw kwantitatief onbelangrijk tot bijna verwaarloosbaar blijken.

De vergelijking met het aandeel van deze posten in 1974 leert ons dat er ter zake een vrij grote stabiliteit heerst. De onderlinge hiërarchie bleef inderdaad quasi ongewijzigd. Alleen nam het belang van de zogenaamde niet-aanrekenbare uitgaven zo sterk toe — per inwoner 786 F meerkost in 1980 t.o.v. 1974 — dat deze functie meer ging opsloppen dan de post sociale zaken. De andere uitzondering betreft het voorbijsteken van de relatief sterk dalende post handel en nijverheid door de functie ruimtelijke ordening.

Meer preciese aanduidingen betreffende de evolutie van het belang van de diverse functies kan men afleiden uit de verschuivingen inzake het procentueel aandeel. Het feit dat voor acht van de twaalf functies geldt dat het verschil minder dan 0,6 % bedraagt, bevestigt de stelling van de grote stabiliteit. Het grootst was de beweging waarbij culturele zaken aan belang wint (+ 2,1 %) enerzijds, en, in omgekeerde richting, m.b.t. onderwijs (— 2,0 %). Opmerkelijk is verder de significante toename voor de functies niet aanrekenbare uitgaven (+ 0,8 %) en, meer nog, inzake milieu-aangelegenheden (+ 0,9 %). Minder spectaculair, maar toch nog belangrijk zijn anderzijds de teruggang voor verkeersuitgaven (— 0,6 %), collectieve veiligheid en handel-nijverheid (beiden — 0,5 %) en gezondheidszorg (— 0,4 %).

Zoals reeds eerder werd aangegeven, hangen bovenvermelde cijfers een enigszins vertekend beeld op : de inflatie brengt met zich mee dat de groeicijfers, uitgedrukt in nominale bedragen, kunstmatig worden opgedreven. Om het aandeel van deze inflatoire invloed uit te snijden, werden de bedragen die in 1980 aan de diverse functies werden besteed omgezet in prijzen van 1974.

Het resultaat van deze operatie kan men aflezen in tabel II, waarin zowel de procentuele stijging in nominale bedragen als de reële procentuele stijging per functie zijn opgenomen (9).

(8) Gemeentekrediet van België. *Jaarverslag 1982*, blz. 7.

(9) Wanneer men de bedragen van 1974 met basis 100 gelijkstelt, dan moeten de bedragen van 1980 — rekening houdende met de inflatie, hier gemeten aan de stijging

Hoewel ca. 2/3 van de nominale méér-uitgave toe te schrijven is aan de inflatie, zijn de totale gemeentelijke uitgaven tussen 1974 en 1980 reëel toegenomen met 31,8 %. Ter relativering van deze « aanwas » der gemeentelijke uitgaven moet hier aan toegevoegd worden dat de vergelijking met de evolutie van de uitgaven van de andere overheidsniveaus voor de gemeenten gunstig uitvalt.

Tabel III spreekt in dit opzicht voor zich.

TABEL III

Vergelijking tussen de evolutie van de staats- en de gemeentelijke uitgaven. 1974-1980. Lopende uitgaven (in miljarden fr.). Begrotingscijfers

Jaar	Staatsuitgaven	Indexcijfer (1974 = 100)	Gemeentelijke uitgaven	Indexcijfer (1974 = 100)
1974	523,2	100	102,6	100
1975	662,8	127	124,7	122
1976	762,7	146	145,2	142
1977	873,1	167	154,0	150
1978	972,2	187	172,3	168
1979	1.064,5	203	182,1	177

Bron : Vereniging van Belgische Steden en Gemeenten. Jaarverslag 1981, blz. 23.

Het aandeel van gemeentelijke uitgaven in de totaliteit van de publieke uitgaven is in ons land overigens gestadig aan het dalen : waar dit in 1950 nog 24,5 % bedroeg, was dit in 1978 nog slechts 16,4 %. Vanuit decentralisatieoogpunt scoort België daarmee in Europees perspectief overigens erg laag... (10). Blijkbaar heeft de fusie-operatie deze centraliseringstendens niet afgebroken. Dit kon overigens bezwaarlijk verwacht worden, gezien de doorgevoerde schaalvergroting niet gepaard ging met een herverdeling van de bevoegdheden. Daarenboven heeft zich sindsdien — mede t.g.v. het staats hervormingsproces — een verdere uitholling van de bestuurskracht van de gedecentraliseerde besturen gemanifesteerd ; de in 1970 grondwettelijk aangekondigde decentralisering is dan ook vooralsnog op zijn zachtst gezegd dode letter gebleven (11).

Uit tabel II onthouden we verder dat voor alle functies een reële stijging werd genoteerd, op de relatief onbelangrijke post handel en nijverheid na. Er komt evenwel ook tot uiting dat er inzake de hoogte

van de index der consumptieprijsen — gelijkgesteld worden met basis 153,46. De omrekening van de bedragen van 1980 gebeurde aldus door rekening te houden met het inflatieaandeel van 53,46 %.

(10) Cfr. S. LAUWERIJSEN en H. WUYTS, *Een bestuurswetenschappelijke analyse van de plaatselijke besturen in West-Europa*, Leuven, 1981, 620 blz.

(11) Cfr R. MAES, « De staats hervorming en de gemeenten », in *Tijdschrift voor Bestuurswetenschappen en Publiekrecht*, 1983, 5, blz. 349-359.

van de reële groeipercentages niet onbelangrijke verschillen optreden tussen de functies onderling. Waar de groei voor onderwijsuitgaven beperkt bleef tot 20,8 %, overschreed dit percentage voor functies als sociale zaken, niet aanrekenbare uitgaven en ruimtelijke ordening ruimschoots de 30 %. De absolute koplopers vormen evenwel de culturele uitgaven : in 1974 werd daarvoor gemiddeld 704 F per inwoner uitgegeven, wat — nominaal en absoluut — 1.124 F of — reëel en relatief — 69,2 % minder was dan in 1980 !

In wat voorafging werden enkel de cijfers m.b.t. begin- en eindpunt van de onderzochte periode — respectievelijk 1974 en 1980 — aangevend. Om een zicht te verwerven op de evolutie in de tussenliggende jaren werd de evolutie van het procentueel aandeel van de diverse functies per jaar berekend.

In tabel IV vindt men daarvan de weerslag ; daarin zijn tevens de (begrotings)-cijfers voor 1981 en 1982 opgenomen, evenals de gemiddelden van de pre- en post-fusieperiode (resp. 1974 t.e.m. 1976 en 1977 t.e.m. 1980).

Blijkbaar verloopt de evolutie van het relatief aandeel per post volgens uiteenlopende patronen.

Zo nam het aandeel van de functies onderwijs en handel-nijverheid van jaar tot jaar gestadig af ; ook t.a.v. cultuur, milieu en ruimtelijke ordening constateren we een vrij rechtlijnige tendens, zij het in omgekeerde richting. In andere gevallen liep dit aandeel terug, na eerst te zijn toegenomen (vb. sociale zaken) of vice versa (vb. verkeer). De begrotingscijfers voor 1981 en 1982 geven voeding aan de veronderstelling dat de vastgestelde trends zich, grosso modo, in het begin der jaren 1980 hebben doorgezet. De functies « niet-aanrekenbare uitgaven » en « gezondheidszorg » bleven aan belang winnen. De verklaring daarvoor dient gezocht in de evolutie van respectievelijk de algemene schuldkost en de tekorten van de openbare ziekenhuizen, waarvoor de gemeenten verplicht zijn tussen te komen. De dalende trend inzake algemene administratie, collectieve veiligheids-, verkeers- en onderwijsuitgaven zet zich door, steeds met dien verstande dat het hier om een relatieve daling gaat : de omvang van de totale uitgaven impliceert dat in absolute bedragen voor alle functies een méér-uitgave werd genoteerd.

Stippen we tenslotte nog aan dat het aandeel van de uitgaven voor cultuur in 1982 voor het eerst een terugloop kende (Hetzelfde kan overigens gezegd worden voor de functies milieu, terwijl ook t.a.v. de ruimtelijke ordening de crisis zich vanaf 1981 liet voelen...). Wat de post cultuur betreft is de verwachting overigens dat in 1983 vooral dáár

TABEL IV
 Procentueel aandeel van de functies in de gemeentelijke uitgaven.
 Gewone dienst - Eigen dienstjaar - Rekeningen (1974 t.e.m. 1980) -
 Begrotingen (1981 en 1982)

Functie	Procentueel aandeel (rekeningen)							Gemiddeld %		% aandeel (begroting)	
	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	\bar{x} voor fusie	\bar{y} na fusie	1981	1982
Niet aanrekenbare uitgaven	6,5	6,5	6,6	6,7	6,9	6,7	7,3	6,5	6,9	7,4	8,0
Algemene administratie	14,7	14,7	14,5	14,6	14,7	14,6	14,5	14,7	14,6	14,2	14,2
Collectieve veiligheid	11,1	11,3	11,4	10,9	10,9	10,8	10,6	11,3	10,8	10,4	10,2
Verkeer	17,6	17,2	16,9	16,6	16,1	17,3	17,0	17,2	16,8	16,4	15,9
Handel - Nijverheid	1,7	1,5	1,5	1,4	1,3	1,3	1,2	1,5	1,3	1,2	1,5
Landbouw	0,2	0,3	0,3	0,2	0,2	0,2	0,2	0,3	0,2	0,3	1,5
Onderwijs	23,2	23,2	23,0	22,4	22,3	21,6	21,2	23,2	21,9	20,4	19,9
Cultuur	7,3	7,5	8,1	8,4	8,5	9,0	9,4	7,6	8,8	9,7	9,6
Sociale Zaken	7,0	7,2	7,6	8,3	8,0	7,6	7,3	7,3	7,8	7,6	7,6
Gezondheidszorg	3,6	3,7	3,3	3,4	3,2	3,2	3,2	3,5	3,3	3,8	4,6
Milieu	5,5	5,3	5,6	5,8	6,0	6,2	6,4	5,5	6,1	7,0	6,9
Ruimtelijke Ordening	1,4	1,4	1,4	1,5	1,5	1,5	1,6	1,4	1,5	1,4	1,3
Totale uitgaven (absoluut)											
Waarden per inwoner	9.617	11.340	12.550	14.706	15.742	17.559	19.463	11.169	16.867,5	21.927	24.308

Bron : Ministerie van Binnenlandse Zaken. Eigen berekeningen.

de besparingshakbijl zou gevallen zijn ; de vooruitzichten zijn hoe dan ook weinig rooskleurig.

De vraag naar een verklaring van de vastgestelde tendenzen is niet altijd even gemakkelijk te beantwoorden. Hier speelt duidelijk een complex geheel van — onderling soms afhankelijke — factoren een rol. Om op een wetenschappelijk verantwoorde manier het gewicht te bepalen van bvb. verschuivingen inzake de algemeen maatschappelijke prioriteiten, van concrete wijzigingen in het wettelijk of reglementair kader, van demografische factoren, van de financiële armslag e.a. potentieel beïnvloedende factoren is verder onderzoek onontbeerlijk. Wat de invloed van de schaalvergroting betreft is voorzichtigheid geboden. Uit tabel IV blijkt alvast dat er zich n.a.v. het doorvoeren van de hervorming (per 1 januari 1977) geen duidelijke scheidingslijn aftekent op dit vlak. Een vergelijking van het gemiddelde aandeel per functie vóór de fusie (1974 t.e.m. 1976) met het gemiddelde procent vanaf 1976 t.e.m. 1980 geeft evenmin aanleiding tot dergelijke conclusies : de grote tendenzen die al werden vastgesteld bij de bespreking van de tabellen I en II worden, zij het in logischerwijze afgezwakte vorm, bevestigd.

Als voorlopige conclusie kunnen slechts volgende vaststellingen worden geponeerd :

- de globale uitgaven der gemeenten kenden nominaal een verdubbeling tussen 1974 en 1980 ; dit komt overeen met een reële stijging van ca. 32 % ;
- voor alle functies apart (behoudens handel en nijverheid) werd eveneens een reële groei waargenomen, hoewel de omvang daarvan nogal uiteenliep ;
- het functioneel bestedingspatroon bleef — gemeten aan de verschuivingen in het procentueel aandeel der diverse posten — desalniettemin globaal genomen vrij stabiel ;
- de belangrijkste verschuivingen betreffen de relatieve daling van de post onderwijs en de vrij spectaculaire meeruitgave voor culturele zaken ;
- hoewel de crisis zich in het begin der jaren 1980 steeds krachtiger ging manifesteren, bleven de absolute uitgaven voor alle posten stijgen ; de opwaartse trend inzake het relatief belang van functies als cultuur, milieu en ruimtelijke ordening werd evenwel afgebroken ;
- de verklaring van deze vaststellingen vergt verder onderzoek.

II. Uitgaven per inwoner volgens bevolkingscategoriën.

De empirie wijst uit dat de hoogte van de gemeentelijke uitgaven in niet onbelangrijke mate beïnvloed wordt door het aantal inwoners.

Theoretische verklaringsgronden dienen ondermeer gezocht in de evident grotere takenpakketten van stedelijke entiteiten; in urbane gebieden spelen daarenboven ook de specifieke aard van de bevolkingsstructuur en de consequenties van de tewerkstellingsfunctie een rol (12).

Hoe die onderlinge verhouding tussen inwonersaantal en uitgavenhoogte zich tussen 1974 en 1981 precies heeft gemanifesteerd, kan worden afgelezen in tabel VI; daarin wordt een overzicht gegeven van het gemiddeld bedrag — steeds per inwoner — dat per categorie van gemeenten (naar inwonersaantal opgedeeld) werd uitgegeven.

Vooraleer daar verder op in te gaan past het hier het essentiële belang van de per 1 januari 1977 doorgevoerde schaalvergroting nog eens in reliëf te brengen. Door die bestuurlijke hervorming werd het aantal gemeenten in België teruggevoerd van 2.359 tot 596; meteen werd ook de spreiding over de categoriën volgens inwonerstal drastisch gewijzigd (13). De draagwijdte daarvan wordt in onderstaande tabel cijfermatig voorgesteld.

TABEL V

Spreiding van het aantal gemeenten en inwoners per categorie gemeenten vóór (1976) en na (1980) de fusie

Categorie gemeenten per inwonersaantal	Aantal gemeenten				Aantal inwoners			
	1976		1980		1976		1980	
	Absolute cijfers	%	Absolute cijfers	%	Absolute cijfers	%	Absolute cijfers	%
— 4.999	1.898	80,4	105	17,6	2.790.634	28,4	334.547	3,4
5.000 - 9.999	251	10,6	183	30,7	1.729.472	17,6	1.352.793	13,7
10.000 - 19.999	128	5,4	183	30,7	1.719.688	17,5	2.548.792	25,8
20.000 - 29.999	39	1,7	59	9,9	942.190	9,6	1.447.808	14,7
30.000 - 49.999	26	1,1	37	6,2	1.002.524	10,2	1.347.207	13,7
50.000 - 99.999	11	0,5	21	3,6	771.999	7,9	1.496.849	15,2
100.000 - 199.999	5	0,2	5	0,8	660.009	6,7	659.871	6,7
200.000 +	1	0,0	3	0,5	206.786	2,1	675.507	6,8
Totaal . . .	2.359	100	596	100	9.823.302	100	9.863.374	100

Bron: Ministerie van Binnenlandse Zaken. Eigen berekeningen.

(12) Cfr. o.a. M. THOULEN, « Les finances de la ville », in *Demain les villes*, Fondation Roi Baudouin, Bruxelles, 1983, pp. 122-126.

(13) Zie L. MALVOZ en C. VERBIST, *Een België van 589 gemeenten*, Gemeentekrediet van België, 1981, 32 blz.

Waar vóór de fusie 80,4 % der gemeenten minder dan 5.000 inwoners telden, geldt dit anno 1980 nog slechts voor 17,6 %. Tegenover de 4,9 % van de bevolking die in 1976 in steden met meer dan 50.000 inwoners woonden, staat 28,8 % voor 1980... Deze 2 voorbeelden illustreren het ingrijpend karakter van deze hervorming waardoor het gemiddeld aantal inwoners overigens opliep van 4.164 vóór tot 16.678 na de samenvoeging. Dat een en ander van cruciaal belang is naar de interpretatie van de financiële draagkracht en de beleidsmogelijkheden van de gemeenten toe, spreekt voor zich.

TABEL VI

**Gemiddelde gemeentelijke uitgaven volgens inwonerscategorieën 1974-1981.
Gewone dienst - Eigen dienstjaar - Waarden per inwoner - Rekeningen**

Categorieën	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981*
— 4.999	5.052	5.840	6.642	9.543	10.726	11.942	13.298	16.823
5.000 - 9.999	5.445	6.367	7.330	7.742	8.631	9.567	10.681	13.305
10.000 - 19.999	7.014	8.190	9.348	8.282	9.133	10.047	11.252	13.656
20.000 - 29.999	8.751	10.661	12.626	10.497	11.467	12.506	13.957	16.834
30.000 - 49.999	10.212	12.010	13.180	11.596	13.061	13.889	15.510	18.354
50.000 - 99.999	12.647	15.449	17.245	16.145	17.570	18.963	20.941	23.526
100.000 - 199.999	25.322	30.376	37.049	28.864	46.257	55.951	61.332	59.665
200.000 +	57.969	68.165	78.103	45.682	36.302	41.237	46.595	50.573
Totaal . . .	9.617	11.340	12.858	14.706	15.742	17.559	19.463	21.927

Bron : Ministerie van Binnenlandse Zaken (* Begrotingen).

Voor de gehele onderzochte periode geldt dat in de gemeenten met minder dan 30.000 inwoners minder werd uitgegeven dan het nationaal gemiddelde. Vanaf 1977 geldt dit overigens ook voor de gemeenten met 30.000 à 50.000 inwoners. Een andere constante is dat de gemeenten met meer dan 50.000 inwoners dit gemiddelde overstijgen. De uitgaven zijn het laagst in de gemeenten met minder dan 10.000 inwoners. Bij een verdere uitsplitsing van deze categorie — met 5.000 inwoners als scheidingslijn — blijkt 1977 terug een keerpunt te zijn : voor 1977 gaven de minst bevolkte gemeenten ook het minste geld uit, terwijl dit vanaf 1977 de categorie met 5.000 à 10.000 inwoners blijkt te zijn.

Er zij tevens opgemerkt dat vanaf 1977 de uitgaven in de categorie van 10.000 tot 20.000 inwoners beneden het peil van de minst bevolkte gemeenten bleven, hetgeen manifest niet zo was vóór 1977.

De tendens is verder dat de uitgaven toenemen naarmate het inwonersaantal stijgt. Daarbij is het evenwel duidelijk dat het hier niet om een lineair verband gaat. Waar het verschil tussen de categorieën 20.000-30.000 en 30.000-50.000 maximaal 1.594 F bedraagt, loopt dit bedrag bij de vergelijking tussen de categorieën 50.000-99.999 en 100.000-199.999 op

tot 40.351 F. Deze nuancerings in acht genomen, kunnen we dus besluiten dat de stelregel « hoe meer inwoners een gemeente telt, hoe meer ze per inwoner uitgeeft » grotendeels opgaat. Twee belangrijke uitzonderingen moeten nochtans vermeld worden. Er werd reeds aangegeven dat de minst bevolkte gemeenten sinds 1977 niet meer de laagste uitgaven kennen. Daarenboven blijft het bedrag van de meest bevolkte entiteiten (+ 200.000 inwoners) sinds 1978 aanzienlijk en in toenemende mate beneden het peil van de steden met 100.000 à 200.000 inwoners. Verder stellen we vast dat de kloof tussen de categorie met de hoogste uitgaven en de zuinigste categorie in de onderzochte periode varieert tussen 37.626 F (in 1978) en 62.325 F (1976). Het feit dat de ene (categorie van) gemeente(n) tienduizenden franken per inwoner meer uitgeeft dan de andere, laat zich ondermeer verklaren door de zogenaamde « oversijpelende takenpakketten » van deze grotere entiteiten. De kloof tussen de twee extreme categorieën — gemiddeld ca. 50.000 F — is overigens tussen 1974 en 1980 vernauwd van een verhouding 1 tot 11,5 tot een spanning van 1 tot 5,7. De voor 1981 vooropgezette gegevens houden geen noemenswaardige wijzigingen in m.b.t. deze globale vaststellingen.

TABEL VII

**Evolutie van de gemeentelijke uitgaven per inwoner
volgens inwonerscategorieën 1974-1980.
Gewone dienst - Eigen dienstjaar - Rekeningen**

Categorieën per Inwonersaantal	Uitgaven		Groei- percentage 1980/1974	Uitgaven		Groei- percentage \bar{y} / \bar{x}
	1974	1980		\bar{x} (1974- 1975-1976)	\bar{y} (1977- 1978-1979- 1980)	
— 4.999	5.052	13.298	163,2	5.845	11.377	94,7
5.000 - 9.999	5.445	10.681	96,2	6.381	9.155	43,5
10.000 - 19.999	7.014	11.252	60,4	8.184	9.679	18,3
20.000 - 29.999	8.751	13.957	59,5	10.679	12.107	13,4
30.000 - 49.999	10.212	15.510	51,9	11.801	13.514	14,5
50.000 - 99.999	12.647	20.941	65,6	15.114	18.405	21,8
100.000 - 199.999	25.322	61.332	142,2	30.916	48.101	55,6
200.000 +	57.969	46.595	— 19,6	68.079	42.454	— 37,6
Totaal . . .	9.617	19.463	102,4	11.272	16.868	49,6

Bron : eigen berekeningen.

Meer gegevens m.b.t. de evolutie van de uitgaven per categorie zijn terug te vinden in tabel VII. Daarin zijn de groeipercentages op basis van begin- en eindpunt opgenomen ; tevens wordt er op basis van gemiddelden een vergelijking gemaakt tussen de pre-fusie- en de post-fusie-periode.

Opvallend is de grote discrepantie tussen de kleinste en tevens snelst-groeiende categorie (+ 163,2 %) en de grootste categorie (—19,6 %). De gemeenten met 10.000 tot 100.000 inwoners kenden een aanzienlijk minder snelle stijging van hun uitgaven dan het nationale gemiddelde (50 à 65 % t.o.v. 102,4 %). Om de potentiële invloed van de samenvoegingsoperatie op het spoor te komen werd de gemiddelde uitgave van de drie jaren vóór de fusie terug naast het gemiddelde van de vier post-fusiejaren geplaatst. We stellen grosso modo dezelfde tendensen vast, zij het dat de groeipercentages minder hoog oplopen (d.i. overigens logisch, gezien de continu-stijgende trend der uitgaven).

Ter verklaring van deze uiteenlopende evoluties kunnen hier slechts enkele voorzichtige hypothesen worden geopperd.

Zo kan men in de sterke toename van de uitgaven van de kleine gemeenten (d.i. deze met minder dan 5.000 inwoners en tot op zekere hoogte ook deze met vijf- à tienduizend inwoners) een indirecte bevestiging zien van de noodzaak van de schaalvergrotingsoperatie: deze gemeenten werden steeds « duurder », terwijl hun beleidsmogelijkheden t.g.v. de blijvend beperkte omvang van hun budget hoe dan ook gering blijven. De entiteiten met 10.000 à 100.000 inwoners — d.i. sinds de fusie zowat de helft van onze gemeenten t.o.v. nog geen 10 % voordien — omvatten het gros van de nieuwgevormde gemeenten. Het feit dat daar de traagste groei werd vastgesteld kan een indicatie zijn van een « voorzichtig » beleid in de inrijperiode.

Rest dan nog de merkwaardige discrepantie tussen de zes steden met 100.000 à 200.000 inwoners en de drie super-grote steden met meer dan 200.000 mensen. In de jaren 1974 t.e.m. 1976 gaven de grootste steden gemiddeld meer dan het dubbele uit dan de zes qua inwonersaantal daarop volgende steden. T.g.v. de tegengestelde evolutie (—37,6 % t.o.v. + 55,6 %) werd die verhouding omgekeerd: na de fusie gaven de 3 « grootsten » gemiddeld 5.647 F minder uit dan de vijf « grote steden ».

Het vermoeden bestaat evenwel dat hier niet zozeer de fusie-operatie, maar wel de agglomeratieproblematiek in het algemeen een overwegende invloed heeft uitgeoefend. Zo behoren drie van de vijf gemeenten met 100.000 à 200.000 inwoners tot de negentien Brusselse gemeenten (nl. Anderlecht, Schaarbeek en Brussel) met hun zeer specifieke problematiek. Een vierde stad — Brugge — was evenmin bij de operatie van 1976 betrokken, maar onderging wel reeds een samenvoeging met de randgemeenten in 1970. Alleen Namen werd dus in 1976 gefusioneerd, nl. met 24 randgemeenten.

Meer nog dan deze vijf gemeenten kennen de agglomeratiesteden Gent, Luik, Charleroi en sinds 1983 ook Antwerpen, specifieke problemen die voortvloeien uit hun grootschaligheid. De beheersproblemen van deze

zogenaamde agglomeraties — over de preciese inhoud van dit begrip bestaat discussie — werden in ons land op zeer diffuse en — daarover bestaat wel consensus — onbevredigende wijze geregeld (14).

Als voornaamste conclusies m.b.t. de relatie inwonersaantal — uitgavenhoogte onthouden we :

- naarmate een gemeente meer inwoners telt, wordt er per inwoner meer uitgegeven ; die relatie is evenwel niet altijd rechtlijnig en er zijn twee belangrijke uitzonderingen (nl. m.b.t. de minst en de meest bevolkte categorie) ;
- naargelang de categorie wordt per inwoner soms tot enkele tienduizenden frank min of meer gespendeerd ;
- ook het groeipercentage der uitgaven varieëert sterk i.f.v. het inwonersaantal ; de kleinste gemeenten kenden een aanzienlijk grotere groei dan het gemiddelde ; voor de middelgrote gemeenten noteerden we een kleinere meer-uitgave terwijl de allergrootste steden minder per inwoner spendeerden ;
- tegen de achtergrond van deze resultaten is de fusie-operatie van 1976 zeer belangrijk : daardoor werd de spreiding van de gemeenten over de diverse categorieën immers drastisch gewijzigd.

III. Functionele bestemming der uitgaven.

Niet alleen op de hoogte van de uitgaven maar ook op de functionele bestemming ervan heeft het inwonersaantal van een gemeente een belangrijke invloed. Een en ander blijkt uit tabel VIII waarin het procentueel aandeel van de 12 functies volgens de categorieën gemeenten naar inwonersaantal wordt voorgesteld, dit voor het jaar 1980.

Bemerk evenwel dat in deze tabel met procentuele cijfers wordt gewerkt. Dit betekent bijvoorbeeld dat hoewel voor de functie gezondheidszorg relatief minder wordt uitgegeven door de gemeenten met 100.000 tot 200.000 inwoners dan in de categorie 5.000 tot 10.000 inwoners — respectievelijk 2,1 en 4,9 % — de verhouding in reële cijfers omgekeerd is : 1.288 F per inwoner in de grotere t.o.v. 484 F in de kleinere gemeenten.

Voor alle functies varieert het aandeel naargelang de categorie van gemeenten, waarbij zowel de variatiebreedte als de aard van de samenhang

(14) R. MAES, « Les grandes agglomérations et les réformes institutionnelles et administratives en Belgique », in *Administration Publique*, 1983, 2, pp. 124-141.

TABEL VIII

Procentueel aandeel der begrotingsposten
naargelang het aantal inwoners per gemeente anno 1980.
Rekeningen - gewone dienst - eigen dienstjaar

Begrotingspost	Categorieën gemeenten naar Inwonersaantal								Totaal
	4.999	5.000	10.000	20.000	30.000	50.000	100.000	200.000	
Niet aanrekenbare uitgaven	1,3	1,3	1,4	2,3	2,6	3,7	15,9	15,0	7,3
Algemene administratie	14,9	14,8	13,8	13,7	16,2	15,9	11,8	16,4	14,5
Brandweer - justitie - politie	6,0	7,2	8,2	10,1	10,9	12,5	12,2	11,2	10,6
Verkeer - wegen - waterlopen	32,0	29,5	25,1	19,0	14,2	10,5	19,2	6,1	17,0
Handel - nijverheid	0,7	1,8	1,4	1,5	1,3	1,3	1,1	0,9	1,2
Landbouw	2,6	1,1	0,3	0,2	0,1	0,2	0,0	0,0	0,2
Onderwijs	18,7	17,2	18,8	19,6	20,4	24,1	19,3	26,8	21,2
Cultuur	7,5	9,0	10,4	10,8	10,8	9,9	7,6	8,9	9,4
Sociale Zaken	3,3	5,0	6,6	8,7	9,3	9,2	5,8	6,9	7,3
Gezondheidszorg	6,7	4,9	4,3	3,5	3,5	3,6	2,1	1,8	3,2
Milieu	5,6	7,2	8,5	8,8	8,1	6,4	3,7	4,9	6,4
Hulsvesting - stedenbouw	0,8	0,9	1,2	1,7	2,6	2,4	1,3	1,1	1,6
Totaal	13.298	10.681	11.252	13.957	15.510	20.941	61.332	46.595	19.463

nogal uiteenlopend zijn. Een en ander laat zich illustreren d.m.v. de volgende markante voorbeelden. De uitgaven voor de functie niet aanrekenbare uitgaven variëren van 1,3 à 3,7 % (beneden de 100.000 inwoners) tot meer dan 15 % (in de steden met minimaal 100.000 inwoners). De oorzaak daarvan dient gezocht in de last van de algemene schuld die in de grote steden veel zwaarder doorweegt.

T.a.v. de functie collectieve veiligheid varieert het aandeel van 6 % bij de minst bevolkte gemeenten tot ca. het dubbele bij de grotere steden. De variatiebreedte voor de post verkeer is nog veel groter, maar de relatie is omgekeerd: de kleinste gemeenten besteden er 32,0 % aan t.o.v. 6,1 % voor de grootste. Dit heeft te maken met het aantal km wegen dat in de weinig bevolkte maar territoriaal uitgestrekte gemeenten relatief veel hoger zal liggen.

Opmerkelijk is ook dat in de drie grootsteden meer dan één frank op vier naar onderwijs gaat. Voor de andere categorieën — met uitzondering van deze met 50.000 à 100.000 inwoners (24,1 %) — bedraagt dit aandeel 17 tot 20 %. Aan de functies cultuur en milieubescherming wordt het meest aandacht geschonken in de gemeenten die tussen de 10.000 en de 50.000 inwoners tellen en het aandeel dat aan gezondheidszorg wordt besteed blijkt om-

gekeerd evenredig met het inwonersaantal. Het aandeel van de sociale uitgaven loopt dan weer op van 3,3 % in de minst bevolkte gemeenten tot boven de 9 % in de gemeenten met 30.000 à 100.000 inwoners...

Uit dit alles blijkt dat het uitgavenpatroon van de gemeenten in belangrijke mate wordt beïnvloed door het aantal mensen dat er woont. Niet alle functies zijn daaraan even onderhevig en naast de intensiteit hangt ook de richting en de rechtlijnigheid van de relatie af van de bestemming. Het is duidelijk dat de beleidsruimte van een stad die 15 % van haar budget ziet afvloeien naar niet aanrekenbare uitgaven (hetgeen dus vooral schulddelging t.g.v. vroeger genomen beleidsbeslissingen impliceert) en nog eens 16,4 % naar administratiekosten ziet afvloeien, daardoor reeds sterk gerelativeerd is. Een kleine gemeente zit t.a.v. deze twee functies dan wel in een veel gunstiger positie, maar beschikt globaal genomen over een veel beperkter budget zodat de beleidsruimte hier sowieso beperkt is. Het zou overigens interessant zijn om de uitgaven per functie op te splitsen in verplichte dan wel facultatieve uitgaven. Hoewel sommige verplichte uitgaven *in se* voortvloeien uit autonome beslissingen van het gemeentebestuur (vb. afbetalingen op investeringskosten), zou daaruit blijken dat de facultatieve uitgaven slechts een klein deel van de totale bestedingen vertegenwoordigen (15). Met deze redenering komen we uiteindelijk tot het kernprobleem van de draagwijdte of de zin (of zinledigheid) van het begrip gemeentelijke autonomie.

Er zij verder opgemerkt dat in de mate dat de fusie-operatie de spreiding van de gemeenten over de diverse categorieën veranderd heeft, de beleidsoutput van die gemeenten — waarvan het functioneel bestedingspatroon al bij al een getrouwe indicator is — ook gewijzigd is geworden.

IV. De uitgaven per gewest.

We hebben tevens onderzocht in welke mate de uitgaven en het bestedingspatroon van de Vlaamse gemeenten afwijken t.o.v. de cijfers terzake van de Waalse en Brusselse gemeenten.

Er werd reeds op gewezen dat uiterste voorzichtigheid is geboden bij de interpretatie van deze gegevens. Het is immers vooralsnog niet uit-

(15) Die facultatieve uitgaven werden voor een beperkt aantal gemeenten geschat op minder dan 5 %, cfr. de studie van de intercommunale vereniging LAND VAN WAAS. « De begrotingen van de Wase gemeenten », in *Regionaal in Waas perspectief*, 8 (1982), 2, blz 38 e.v.

Zie ook : C. PREUDHOMME en G. VAN DAELE, *Financiële toestand en fiscaliteit der gemeenten*, Gemeentekrediet van België, 1982.

gemaakt of de ligging van een gemeente in een bepaald gewest een invloed uitoefent omwille van een aantal onwrikbare, neutrale gegevens (als daar zijn oppervlakte, welvaartspeil van de bevolking, economische activiteit...) dan wel omwille van bijvoorbeeld politieke factoren. Anders uitgedrukt: het is niet duidelijk in welke mate de ligging een « autonoom » beïnvloedende factor dan wel een symptoom van dieperliggende kenmerken is. Ongetwijfeld spelen hier een hele reeks factoren, maar hun preciese identiteit, aantal en gewicht staan vooralsnog ter discussie. Uit tabel IX blijkt alvast dat er qua uitgavniveau aanzienlijke interregionale differentiatie optreedt.

TABEL IX

**Gemeentelijke uitgaven per inwoner per gewest in de periode 1974-1981.
Rekeningen - gewone dienst - eigen dienstjaar - bedragen per inwoner**

Jaartal	Gebied			
	België	Vlaanderen	Wallonië	Brussel
1974	9.617	8.661	9.285	15.638
1975	11.340	10.130	10.979	18.837
1976	12.550	11.503	11.561	21.193
1977	14.706	13.033	14.566	24.220
1978	15.742	13.767	16.235	25.074
1979	17.559	15.651	18.100	26.456
1980	19.463	17.293	20.367	28.769
1981*	21.912	19.411	23.306	31.648
Stijging 1980/1974 (in %) .	102,4	99,7	119,4	84,0

Bron: Ministerie van Binnenlandse Zaken. Eigen berekeningen (* Begrotingen).

In vergelijking met de gemiddelde uitgave van de Vlaamse gemeenten bedroeg anno 1980 de méér-uitgave per inwoner in Wallonië en Brussel respectievelijk ruim 3.000 en nagenoeg 11.500 frank. Deze situatie is overigens niet nieuw: reeds in 1974 werd door de Brusselse gemeenten 6.353 F per inwoner meer uitgegeven dan door de Waalse gemeenten en een kleine 7.000 F meer dan in Vlaanderen. De onderscheiden groeipercentages — 119,4 voor Wallonië, 99,7 voor Vlaanderen en 84,0 voor Brussel — tonen aan dat de « voorsprong » van Wallonië t.a.v. Vlaanderen nog is toegenomen en dat de uitgaven in de Brusselse gemeenten minder snel zijn gestegen. Het is evident dat deze vergelijking een zekere vertekening in zich draagt t.g.v. de uiteenlopende spreiding van de gemeenten uit de respectieve regio's over de onderscheiden categorieën naar inwonersaantal. Daarom wordt in tabel X een vergelijking gemaakt tussen de uitgaven per gewest, verder opgesplitst naar het aantal inwoners. Bemerkt dat voor het Brusselse gewest

TABEL X

**Uitgaven per inwoner in de diverse categorieën van gemeenten,
naar inwonersaantal opgedeeld per gewest (1980).
Rekeningen - eigen dienstjaar - gewone dienst - waarden per inwoner**

Categorieën gemeenten naar inwonersaantal	Aantal gemeenten				Uitgaven per inwoner			
	België	Vlaanderen	Wallonië	Brussel	België	Vlaanderen	Wallonië	Brussel
— 4.999	105	14	91	—	13.298	9.448	13.824	—
5.000 - 9.999	183	101	82	—	10.681	9.267	12.580	—
10.000 - 19.999	183	126	55	2	11.252	10.267	13.269	16.385
20.000 - 29.999	55	33	22	4	13.957	12.264	14.652	24.426
30.000 - 49.999	37	28	3	6	15.510	13.567	17.473	22.328
50.000 - 99.999	21	10	6	5	20.941	18.634	22.815	23.278
100.000 - 199.999	5	2	1	2	61.332	86.787	19.660	46.685
200.000+	3	1	2	—	46.595	34.873	53.054	—
Totaal	596	315	262	19	19.463	17.293	20.367	28.769

in een drietal categorieën geen enkele gemeente voorkomt. Verder is voorzichtigheid geboden bij het vergelijken van categorieën waarin slechts enkele gemeenten voorkomen; de invloed van bepaalde heel specifiek-plaatselijke toestanden wordt immers rechtstreeks tot uiting gebracht in deze algemene tabel (waarin voor cellen met talrijke cases de extremen d.m.v. gemiddelden worden afgezwakt).

De vaststellingen die m.b.t. de totaliteit der Vlaamse, Waalse en Brusselse gemeenten werden gedaan, gaan ook op voor de afzonderlijke categorieën naar inwonersaantal. Concreet: de Vlaamse gemeenten geven gemiddeld minder uit dan het nationale gemiddelde, de Waalse gemeenten blijven daar iets boven en de Brusselse gemeenten geven veel meer uit. De vijf steden met 100.000 tot 200.000 inwoners vormen de enige uitzondering op de regel. Voor 99 % der gemeenten werd dus vastgesteld dat er — althans op basis van gemiddelden — een correlatie bestaat tussen de hoogte van de uitgaven en de regionale ligging.

Dat het gemeentewezen in niet onbelangrijke mate een andere realiteit dekt naargelang de regio blijkt overigens ten overvloede uit onderstaande tabel waarin naast de uitgaven ook de ontvangsten en de saldi per gewest zijn opgenomen.

De conclusie uit deze frappante vergelijking kan enkel zijn dat er in de Waalse gemeenten — ondanks de hogere ontvangsten — grotere deficits werden gemaakt (16). Dit paradoxale gegeven dat door sommigen

(16) Gezien de erg specifieke kenmerken van de 19 Brusselse gemeenten, spitsen we onze aandacht hier toe op de Vlaams-Waalse vergelijking.

TABEL XI

Evolutie der globale gemeentefinanciën per regio op basis van Rekeningen 1976-1978-1980. Waarden per inwoner. Eigen dienstjaar - Gewone dienst

Jaar		Vlaanderen	Wallonië	Brussel	Rijk
1976	Ontvangsten	11.336	11.239	21.349	12.366
	Uitgaven	11.503	11.561	21.193	12.550
	Saldo	- 167	- 322	156	- 184
1978	Ontvangsten	13.746	16.036	24.493	15.606
	Uitgaven	13.767	16.235	25.074	15.742
	Saldo	- 21	- 199	- 581	- 136
1980	Ontvangsten	15.945	17.992	25.361	17.570
	Uitgaven	17.293	20.367	28.769	19.463
	Saldo	- 1.348	- 2.375	- 3.408	- 1.893

Bron : Ministerie van Binnenlandse Zaken. Eigen berekeningen.

als bruto argument wordt aangewend in communautaire discussies en door anderen wordt doodgezwegen, werd vooralsnog onvoldoende uitgediept.

Ook hier zullen overigens slechts enkele elementen aangehaald worden die hoogstens een partiële verklaring kunnen inhouden.

Zo werd de mogelijkheid tot regionale differentiatie ongetwijfeld in de hand gewerkt door het regionaliseringsproces *sensu lato*. Voor de gemeenten betekende de hervorming van het Gemeentefonds een eerste structurele factor in die richting; vanaf 1977 trad immers een mechanisme in werking waardoor aan Wallonië jaar na jaar relatief meer geld werd toegespeeld (17). Deze factor betreft evenwel enkel (een deel van) de gemeentelijke ontvangsten. Dat er binnen het Waalse gewest andere interne verdelingscriteria werden ontworpen dan in Vlaanderen, kan op zijn beurt enkel van invloed zijn geweest t.a.v. de hoogte van de uitgaven per categorie gemeenten naar inwonersaantal binnen één gewest.

Een (minstens potentieel) belangrijker factor met het oog op de verklaring van de inter-regionale differentiatie qua uitgavenniveau is de vanaf 1980 gewijzigde toezichtsregeling: sindsdien behoort het toezicht over de gedecentraliseerde besturen grotendeels tot de bevoegdheid van de gewesten, hetgeen inderdaad kan resulteren in eigen beleidsopties. Over het gewicht van deze en andere factoren tast men evenwel nog in het duister. Zo worden in de (vooral in het buitenland) doorgevoerde studies naar de mogelijke invloed van ideologische factoren op

(17) Het Waalse aandeel in het Gemeentefonds steeg van 34,34 % in 1977 tot 39,35 % in 1982, dit vooral ten nadele van het Brusselse gewest; Vlaanderen kreeg in 1982 immers 52,54 % hetgeen 1,74 % meer is dan in 1977.

het (financiële) beleid van de lokale besturen uiteenlopende stellingen geponeerd (18). Evenmin is uitgemaakt in welke mate de algemene economische toestand van een streek het uitgavenpatroon van de toebehorende entiteiten « sociaal-wetmatig » determineert (19). Gezien de Belgische situatie zijn alvast deze beide hypothesen voor verder onderzoek vatbaar.

Wetenschappelijk onderzoek is overigens hoe dan ook broodnodig, want als er één conclusie uit voorgaande bedenkingen naar voor treedt, dan is het wel dat het laatste woord i.v.m. deze feitelijke vaststellingen nog niet gezegd is ; de vraag waarom een Waalse gemeente met evenveel inwoners als een Vlaamse systematisch méér uitgeeft wacht m.a.w. vooralsnog op een afdoende verklaring.

Er is overigens meer. Uit tabel XII blijkt dat het aandeel dat aan de onderscheiden begrotingsposten wordt besteed eveneens varieert i.f.v. de regionale ligging.

TABEL XII

**Functioneel bestedingspatroon van de Belgische gemeenten per regio.
Rekeningen 1980. Waarden per inwoner. Gewone dienst. Eigen dienstjaar**

Uitgaven Begrotingspost	Absolute cijfers			Procentueel aandeel			Hiërarchie		
	Vlaanderen	Wallonië	Brussel	Vlaanderen	Wallonië	Brussel	Vlaanderen	Wallonië	Brussel
Niet aanrekenbare uitgaven	1.228	1.643	1.736	7,1	8,1	6,0	7	6	6
Algemene administratie	2.229	3.305	4.599	12,9	16,2	16,0	3	2	2
Collectieve veiligheid	1.795	1.949	3.956	10,4	9,6	13,8	5	4	3
Verkeer	3.842	2.983	1.408	22,2	14,6	4,9	1	3	7
Handel - Nijverheid	246	184	412	1,4	0,9	1,4	11	11	11
Landbouw	29	96	1	0,2	0,5	0,0	12	12	12
Onderwijs	2.889	4.819	8.890	16,7	23,7	30,9	2	1	1
Cultuur	1.880	1.736	1.834	10,9	8,5	6,4	4	5	5
Sociale Zaken	1.055	1.486	3.178	6,1	7,3	11,0	8	7	4
Gezondheidszorg	526	758	794	3,0	3,7	2,8	9	9	9
Milieu	1.298	1.144	1.197	7,5	5,6	4,2	6	8	8
Ruimtelijke ordening	265	253	754	1,5	1,2	2,6	10	10	10
Totaal	17.293	20.367	28.769	100	100	100			

Bron : Ministerie van Binnenlandse Zaken. Eigen berekeningen.

Gezien de grote verschillen tussen de drie regio's qua totale uitgaven, zou men verwachten dat zeker in absolute cijfers de « hiërarchie » Brus-

(18) Voor ons land kan ondermeer verwezen worden naar V. GINSBURGH en P. PESTIAU, « Politique et Budgets Communaux », in *Courrier Hebdomadaire*, CRISP, nr. 879, 1980, 45 pages.

(19) Zie o.a. M. AIKEN en R. DEPRE, « Policy and Politics in Belgian cities », in *Policy and Politics*, 1980, I, pp. 73-106.

sel-Wallonië-Vlaanderen voor elke post afzonderlijk intact zou blijven. In een aantal gevallen is dit evenwel manifest niet zo.

Voor de functie verkeer bijvoorbeeld geeft Vlaanderen 950 F meer uit dan Wallonië en 2.434 F meer dan Brussel. Ook voor de functies cultuur en milieu geldt de omgekeerde hiërarchie, terwijl in Wallonië aan ruimtelijke ordening minder geld wordt besteed dan in Vlaanderen.

Een duidelijker beeld van de uiteenlopende prioriteiten wordt verkregen door het procentueel aandeel van de functies per regio naast elkaar te plaatsen.

Daarbij valt op dat in Vlaanderen ruim 3 % minder wordt besteed aan algemene administratie dan in Wallonië en Brussel. Collectieve veiligheid slorpt aanzienlijk meer geld op in Brussel dan in Vlaanderen en Wallonië.

De meest spectaculaire verschillen worden opgetekend t.a.v. de functies verkeer enerzijds en onderwijs anderzijds. De post verkeer slorpt in Vlaanderen 22,2 % der uitgaven op t.o.v. 14,6 % in Wallonië en 4,9 % in Brussel; naar onderwijs echter gaat in Brussel 30,9 % der gelden t.o.v. 23,7 % in Wallonië en 16,7 % in Vlaanderen.

Ook m.b.t. de functie cultuur bestaat een opmerkelijk verschil: Vlaanderen spant de kroon met 10,9 % wat 1,4 % meer is dan in Wallonië en 3,5 % meer dan in Brussel. Voor sociale zaken geldt dan weer de omgekeerde hiërarchie.

In Vlaanderen zijn de drie belangrijkste functies: verkeer (22,2 %), onderwijs (16,7 %), algemene administratie (12,9 %). In Wallonië en Brussel bekleedt onderwijs de eerste plaats (respectievelijk 23,7 en 30,9 %) en algemene administratie de tweede (16,2 en 16,0 %). In Wallonië volgt dan verkeer (14,6 %), maar in Brussel is dit collectieve veiligheid (13,8 %).

Als voornaamste conclusies uit deze beknopte analyse van de uitgaven per inwoner in de drie gewesten weerhouden we volgende vaststellingen:

- voor de hele onderzochte periode geldt dat de uitgaven in Brussel aanzienlijk hoger lagen dan in Wallonië; in Vlaanderen gaven de gemeenten nog een stukje minder uit dan in het Waalse landsgedeelte;
- tussen 1974 en 1980 was de aangroei het grootst in Wallonië en het kleinst in Brussel;
- voor 7 van de 8 categorieën gemeenten, opgedeeld naar het inwonersaantal, waren de gemiddelde uitgaven hoger in Brussel dan in respectievelijk Wallonië en Vlaanderen; dit geldt evenwel niet voor de 5 steden met 100.000 à 200.000 inwoners;

- ook het bestedingspatroon verschilt in belangrijke mate per regio, zodanig zelfs dat de hiërarchie van het aandeel der diverse uitgavenposten op diverse punten verschilt van gewest tot gewest ;
- een verklaring van deze opmerkelijke verschillen vergt een uitgewerkte theorie omtrent de determinanten van de gemeentelijke uitgaven ; daarover is echter nog geen consensus bereikt.

V. De uitgaven naar economische bestemming.

In dit vijfde en laatste punt worden — heel beknopt (20) — de uitgaven per economische groep besproken. Daartoe werden de begrotingscijfers van de post-fusieperiode geanalyseerd (21). In onderstaande tabel kan de evolutie van de uitgaven volgens economische bestemming worden afgelezen.

TABEL XIII

De gemeentelijke uitgaven per economische functie 1976-1982.
Begrotingen - Eigen dienstjaar - Gewone dienst - Miljoenen fr.

Jaar	Personeel (%)	Werkling (%)	Overdrachten (%)	Schuld (%)	Totaal
1976	50,4	13,7	9,0	26,9	132.809
1977	49,3	14,0	9,3	27,4	154.048
1978	48,8	13,9	9,9	27,4	172.287
1979	48,4	14,1	10,0	27,5	182.088
1980	48,4	14,2	9,8	27,6	196.093
1981	47,6	13,5	10,1	28,8	216.133
1982	47,3	12,8	10,7	29,2	239.601
1983	46,0	12,3	10,6	31,1	244.552
1984*	45,2	12,7	11,5	30,6	

Bron : Ministerie van Binnenlandse Zaken. Eigen berekeningen.

* Schatting gebaseerd op een enquête van het Gemeentekrediet.

Opmerkelijk is dat het relatief aandeel der personeelslasten de jongste zeven jaar daalde van 50,4 % in 1976 tot 46 % in 1983. Nochtans nam het personeelsbestand in die periode met 23 % toe : van 78.188 in 1976 tot 96.141 (eind 1981). Dat de personeelslast desondanks relatief is gedaald wijst er dus op dat de uitgaven voor de andere economische functies in absolute termen nog sterker zijn toegenomen.

(20) Op deze materie wordt dieper ingegaan door L. PREUDHOMME en G. VANDAELE, *Financiële toestand en fiscaliteit der gemeenten*, Gemeentekrediet van België, 1982, blz. 5-41.

(21) Uit de geglobaliseerde rekeningen kunnen deze gegevens immers niet gedistilleerd worden.

Het aandeel van de werkingsuitgaven steeg in de eerste vijf jaren na de fusie van 13,7 tot 14,2 % ; sindsdien is hier evenwel een daling waarneembaar.

De verklaring daarvoor dient gezocht in het feit dat zich in deze categorie de meest inkrimpbare uitgaven situeren ; gezien de crisis zich hardnekkig doorzet ligt een verdere daling in de lijn der verwachtingen, hoewel ook hier de besnoeiingsmogelijkheden niet onuitputtelijk zijn.

De overdrachten kenden relatief een lichte stijging ; wellicht is de stijgende OCMW-vraag daarvoor grotendeels verantwoordelijk. Tenslotte is er de evidente toename van de schuldenlast, die kan gezien worden als de consequentie van de gedane investeringen (22).

In welke zin en mate het inwonersaantal in deze een invloed uitoefent, kan afgelezen worden in tabel XIV.

TABEL XIV

Gemeentelijke uitgaven per economische bestemming volgens het inwonersaantal. Begrotingen 1981. Eigen dienstjaar - Gewone dienst. Waarden per inwoner

Aantal Inwoners	Personeel		Werking		Overdrachten		Schuld		Totaal
	Absolute cijfers	%	Absolute cijfers	%	Absolute cijfers	%	Absolute cijfers	%	Absolute cijfers
— 5.000	5.717	34,0	3.885	23,1	1.593	9,5	5.627	33,4	16.823
5.000 - 9.999	4.622	34,7	2.505	18,8	1.390	10,4	4.786	36,0	13.305
10.000 - 19.999	5.221	38,2	2.323	17,0	1.484	10,9	4.626	33,9	13.656
20.000 - 29.999	7.218	42,9	2.392	14,2	1.870	11,1	5.352	31,8	16.834
30.000 - 49.999	8.855	48,2	2.272	12,1	2.151	11,7	5.152	28,1	18.354
50.000 - 69.999	11.839	52,1	2.659	11,7	2.328	10,2	5.870	25,9	12.688
70.000 - 99.999	13.718	56,9	2.608	10,8	2.399	10,0	5.376	22,3	24.103
100.000 - 149.999	21.718	58,7	4.466	12,1	4.669	12,6	6.116	16,5	36.971
150.000 - 199.999	58.318	50,5	12.835	11,1	7.418	6,4	36.945	32,0	115.518
200.000 +	27.169	54,0	5.389	10,7	4.222	8,4	13.570	27,0	50.351
Totaal	10.432	47,6	2.959	13,5	2.211	10,1	6.309	28,8	21.912

Bron : Ministerie van Binnenlandse Zaken. Eigen berekeningen.

Wat de personeelsuitgaven betreft is er een enorme discrepantie waarneembaar ; in de categorie met 150.000 tot 200.000 inwoners wordt daarvoor ruim 12 keer zoveel uitgegeven als in de categorie met vijf tot tienduizend inwoners. Deze twee extremen buiten beschouwing gelaten

(22) Het betreft hier de schuld « sensu lato ». Voor een technische ontleding van deze complexe materie kan o.a. verwezen worden naar het eerder geciteerde werk van VAN DROMME. Zie ook : C. PREUDHOMME, « De schuld der plaatselijke besturen eind 1981 », in *Driemaandelijks tijdschrift van het Gemeentekrediet van België*, juli 1982, blz. 236 e.v.

geldt als stelregel dat de personeelsuitgaven positief correleren met het inwonersaantal. Relatief gezien varieert dit aandeel van minder dan 35 % in de minst bevolkte gewesten tot meer dan 50 % boven de 50.000 inwoners.

Het procentueel aandeel van de werkingskosten daarentegen neemt grosso modo af met het inwonersaantal: boven de 20.000 inwoners bedraagt dit 10 à 15 %, maar in de kleinste gemeenten loopt het op tot 23,1 %. In absolute cijfers gaat het hier voor het gros van de gemeenten om bedragen van twee- tot vijfduizend frank per inwoner.

De overdrachten stijgen naarmate het inwonersaantal toeneemt. Relatief gezien komt dit overeen met 10 à 12 % der totale uitgaven. Voor de steden met meer dan 150.000 inwoners moet hier nochtans een uitzondering worden gemaakt: ondanks de hogere absolute bedragen sloppen de overdrachten daar een kleiner aandeel van de totale middelen op.

De grootsteden (150.000 inwoners) uitgezonderd, impliceerde de schuldenlast voor de gemeenten een kost van 4.500 à 6.100 F per inwoner. Het relatief aandeel van die post bedraagt voor de meeste gemeenten 25 à 30 % van hun uitgaven.

De ruimte ontbreekt hier om deze vaststellingen verder uit te diepen. Als voornaamste conclusies m.b.t. de relatie inwonersaantal — economisch uitgavenpatroon onthouden we dat de personeelslast grosso modo toeneemt — zowel absoluut als relatief — naarmate een gemeente meer inwoners telt. Voor het relatief aandeel van de werkingskosten geldt het tegenovergestelde. De overdrachten blijken het minst gevoelig voor de invloed van het inwonersaantal, terwijl de schuldenlast voor alle categorieën een zware kost betekent.

Tenslotte wordt ook hier de regionale factor in de analyse betrokken. Daartoe werd de evolutie van de economische bestemming van de totale uitgaven per regio geventileerd (tabel XV).

Zowel in Vlaanderen als in Wallonië liep het aandeel van de personeelskost met ca. 2 % terug, maar relatief blijft Wallonië aanzienlijk méér uitgeven voor de tewerkstelling van zijn gemeentelijk personeel dan Vlaanderen (23). Opmerkelijk is verder dat de Brusselse gemeenten 12 tot zelfs 19 % méér besteden aan personeelsuitgaven. Het aandeel van zowel werkingskosten als overdrachten is voor Vlaanderen en Wallonië vrij vergelijkbaar, ook wat de evolutie ervan betreft. « Brussel » besteedt relatief minder aan werking en méér aan overdrachten. De

(23) Per 31 december 1981 waren 49,4 % van het 96.141 personen tellend personeelsbestand van de Belgische gemeenten (daarin zijn de ca. 50.000 door de Staat betaalde onderwijzende personeelsleden niet inbegrepen) in dienst van Vlaamse gemeenten t.o.v. 32,1 % voor Wallonië en 18,5 % in de 19 Brusselse gemeenten.

TABEL XV

**De economische uitgaven per gewest 1977-1979-1981 (in %).
Begrotingen. Eigen dienstjaar. Gewone dienst. Waarden per inwoner***

Gewest	Jaartal	Personeel (%)	Werkling (%)	Overdrachten (%)	Schuld (%)	Totaal
Vlaanderen	1977	45,5	14,5	9,0	31,0	13.923
	1979	43,7	14,3	9,7	32,3	16.559
	1981	43,9	14,00	9,7	32,4	19.411
Wallonië	1977	49,2	14,5	8,9	27,3	15.618
	1979	48,9	14,8	9,9	26,4	18.908
	1981	47,0	13,8	9,9	29,3	23.306
Brussel	1977	61,2	11,1	11,0	16,7	25.208
	1979	62,9	11,6	11,6	13,9	27.774
	1981	61,6	11,0	11,9	15,5	31.648

Bron : Binnenlandse Zaken. Eigen berekeningen.

* De reeds eerder besproken totale uitgaven in absolute cijfers werden hier opnieuw opgenomen opdat niet uit het oog zou verloren worden dat achter de procentuele cijfers een enigszins « anderssoortige » realiteit schuilgaat.

schuldenlast tenslotte blijkt steeds zwaarder te zijn geweest in Vlaanderen dan in Wallonië en a fortiori dan in Brussel. Voor deze laatste twee gewesten is deze post sinds 1979 evenwel gevoelig aan het stijgen gegaan.

De toch wel erg specifieke Brusselse situatie buiten beschouwing gelaten, zijn de voornaamste conclusies m.b.t. dit laatste aandachtspunt het relatief groter gewicht van de personeelslast in Wallonië en de daarmee samenhangende mééruitgaven voor schulden in Vlaanderen. Op de werkingskosten en de overdrachten blijkt de regionale factor weinig invloed uit te oefenen, althans, indien men enkel het relatief aandeel ervan vergelijkt. In absolute cijfers nochtans blijkt dat bvb. anno 1981 aan beide posten ca. 500 F méér werd uitgegeven in Wallonië dan wel in Vlaanderen ; voor de functies schuld en personeel bedroeg dit verschil respectievelijk 537 en 426 F per inwoner.

Algemeen besluit.

De bedoeling van deze bijdrage bestond er hoofdzakelijk in aan de hand van een analyse van de geglobaliseerde rekeningen van 1974 t.e.m. 1980 een aantal aspecten van de gemeentelijke uitgaven te belichten (bedrag, functionele en economische bestemming, evolutie terzake...).

Hoewel het opzet vooral beschrijvend was, werden ook indicaties verzameld m.b.t. enkele beïnvloedende factoren. Voorzichtigheid is evenwel geboden bij het formuleren van conclusies, zeker wanneer dit gebeurt

in termen van causale verbanden; daartoe werden te weinig elementen in de analyse betrokken, terwijl men momenteel nog ver af is van een eenduidige theorie betreffende het aantal en het gewicht van de determinanten van gemeentelijke uitgaven.

Bij wijze van afronding worden de voornaamste bevindingen hier op een rijtje geplaatst :

- Anno 1980 gaven de Belgische gemeenten gemiddeld 19.463 F per inwoner uit. Nominaal betekent dit een verdubbeling t.a.v. 1974, hetgeen in reële termen een stijging van 25,7 % impliceert.
- Globaal genomen bleef het functioneel bestedingspatroon, gemeten aan het procentueel aandeel van de hier weerhouden 12 functies, vrij stabiel; het meeste geld gaat naar onderwijs (21,2 %), hoewel aan deze begrotingspost in 1974 nog 2 % meer werd besteed; anderzijds zitten de functies milieu (6,4 %), niet aanrekenbare uitgaven (7,3 %, waarvan 5,7 % schulddelging), sociale zaken (7,3 %) en vooral cultuur (9,4 %) duidelijk in de lift (cijfers 1980).
- Wat de economische bestemming der gemeentelijke uitgaven betreft: ca. 47,5 % gaat naar personeelskosten, hetgeen 3 % minder is dan in 1976. Ook het aandeel van de werkingskosten liep de jongste jaren terug, dit in tegenstelling tot de schuldenlast.
- Het aantal inwoners blijkt een aanzienlijke invloed uit te oefenen op de hoogte van de uitgaven; op een paar belangrijke uitzonderingen na werd empirisch vastgesteld dat de hoogte van de uitgaven toeneemt naarmate het inwonersaantal stijgt. Uit deze — overigens niet rechtlijnige — correlaties mogen evenwel geen conclusies getrokken worden in termen van bewezen determinatie.
- Niet alleen de hoogte der uitgaven, maar ook het bestedingspatroon varieert in functie van het aantal inwoners.
- Doordat de fusie-operatie van 1976 de spreiding van de gemeenten over de onderscheiden categorieën naar inwonersaantal ingrijpend heeft gewijzigd, had de schaalhervorming niet onbelangrijke repercussies m.b.t. de hoogte en de structuur van de gemeentelijke uitgaven.
- Opmerkelijk is verder dat de 19 gemeenten uit het Brusselse gewest veruit de hoogste uitgaven per inwoner kenden; ook de Waalse gemeenten besteedden in de onderzochte periode systematisch meer dan het nationale gemiddelde. Deze interregionale

differentiatie geldt daarenboven voor quasi alle naar bevolkingsaantal vergelijkbare categorieën. Tenslotte verdient ook de vaststelling dat zowel het functionele als het economische bestedingspatroon in niet onbelangrijke mate van gewest tot gewest verschilt verdere uitdieping.

Deze bevindingen kunnen gelden als basisgegevens met het oog op verder onderzoek m.b.t. het lokale bestuursniveau in het algemeen en de gemeentelijke uitgaven in het bijzonder.

Summary : The evolution of the municipal expenses in Belgium since 1974.

In view of a better comprehension of the current bad situation of the municipal finances, the evolution of the expenses of the Belgian municipalities has been investigated.

Although the attention is focussed on a descriptive analysis, some explanatory indications are also given by analysing the expenses in function of the number of inhabitants and of the geographical situation (i.e. belonging to the Flemish, Walloon or Brussels region). Special attention was given to the evaluation of the potential influence of the amalgamation of the municipalities, which in 1976 reduced their number from 2 359 to 596.

The global municipal expenses have increased by circa 25 % (in real terms). The pattern of expenditures (i.e. the relative share of the different earmarks) remained fairly stable. There was a positive — although not rectilinear, and important exceptions exist — correlation between the population number and the level of expenses. The number of inhabitants also influences the destination of the revenues in a significant way.

The amalgamation process seems to have only an indirect repercussion on the expenses, particularly by the change in the spreading of the municipalities over the different categories.

Especially the remarkable and relevant inter-regional differentiation of the expenses — Walloon municipalities spend more money per inhabitant and following other priorities — needs further research.

BIJLAGE

De functionele-classificatie der gemeentelijke uitgaven*
(% cijfers betreffen 1980)

Classificatie	Ministerie Binnenlandse Zaken %	Onze classificatie	%
* Niet aanrekenbare ontvangsten + uitgaven	7,3		
000 Algemene ontvangsten en uitgaven	1,1	Niet aanrekenbare uitgaven	7,3
010 Algemene schuld	5,7		
020 Fondsen	0,1		
040 Belastingen en retributies	0,1		
050 Verzekeringen	0,4		
* Activiteiten van algemene collectieve aard	25,1		
121 Algemene administratie	10,6	Algemene administratie	14,5
124 Privaat patrimonium	0,8		
138 Algemene diensten	3,1		
156 Rampen	0		
378 Brandweer	2,8	Collectieve veiligheid	10,6
380 Justitie - Politie	7,8		
* Activiteiten i.v.m. producenten	18,5		
490 Verkeer - wegen - waterlopen	17,0	Verkeer	17,0
569 Handel - nijverheid	1,2	Handel - nijverheid	1,2
660 Landbouw	0,2	Landbouw	0,2
* Activiteiten i.v.m. consumenten	49,1		
722 Kleuter- en lager onderwijs	13,1		
745 Middelbaar - normaal - technisch onderwijs	6,3	Onderwijs	21,2
749 Kunstonderwijs	1,7		
750 Hoger Onderwijs	0,1		
780 Volksontwikkeling en Kunst	8,5	Cultuur	9,4
793 Eredienst	0,9		
832 Sociale verzorging en onderstand	6,0	Sociale zaken	7,3
870 Sociale hulp en gezinsvoorzieningen	1,2		
932 Gezondheidszorg	1,3	Gezondheidszorg	3,2
943 Hygiëne - voeding - water	1,9		
946 Ontsmetting - reiniging - huisvuil	3,1		
947 Afvalwater	2,4	Milieu	6,4
949 Begraafplaatsen	0,8		
970 Huisvesting - stedenbouw	1,6	Ruimtelijke ordening	1,6
* Vanaf 1981 werden enkele wijzigingen aangebracht aan deze classificatie. Deze betreffen :			
— de subfunctie 06 — overboekingen,			
— de herschikking van de subfuncties kunst- en hoger onderwijs en de invoering van een subfunctie onderwijs gehandicapten,			
— de herschikking van de subfuncties gezondheid, voeding, ontsmetting, afvalwater en begraafplaatsen, die nu allen onder de functie 8 vallen,			
— het exclusief voorbehouden van de functie 9 voor huisvesting en stedenbouw.			
In de gegevensverwerking m.b.t. 1981 werd hiermee rekening gehouden.			