SESO
STUDIECENTRUM VOOR ECONOMISCH EN SOCIAAL ONDERZOEK

Impact van de dimensie van gemeenten op hun uitgavenpeil

W.MOESEN en J.VANNESTE

Beleidsnota 1982/2

September 1982

1. De financiële stress van de gemeenten

De prangende financieringsbehoefte van de centrale overheid staat reeds geruime tijd in de belangstelling.
In de voorbije maanden is ook de financiële ademnood van de gemeenten duidelijker hoorbaar geworden. Concrete symptomen daarvan zijn vertragingen bij de uitbetaling van het gemeentelijk personeel, gehele of gedeeltelijke sluiting van bepaalde voorzieningen, de monsterleningen van de grote steden en zelfs even de dreiging een klassieke wielerwedstrijd af te gelasten om de stedelijke kosten te drukken.

In het meest recente jaarverslag (1981) van het Gemeentekrediet van België wordt met zorg genoteerd dat thans meer dan 500 van de 596 gemeenten hun gewone begroting met een tekort indienen. De ervaring uit het verleden leert dat na de uitvoering van de begroting, dus wanneer de feitelijke gemeenterekening wordt opgemaakt, de omvang van de mali nog eens wil meevallen. Dit neemt niet weg dat voor 1981 de helft van het ingediende tekort alleen reeds ten laste viel van de vijf grote steden. Klaarblijkelijk raken de grote gemeenten sterker in de knel dan de kleinere.

In een recente SESO-studie (1) werd deze probleemstelling onderzocht. Meer precies werden de volgende vragen gesteld: 1°)welke zijn de oorzaken van de budgettaire moeilijkheden van de gemeenten; 2°)welke oorzaken vallen onder de controle van de gemeenten zelf zodat zij autonoom correcties kunnen aanbrengen op relatief korte termijn; 3°)waarom is de financiële stress vooral opvallend in de grote gemeenten?

Het is duidelijk dat de algemene economische crisis de gemeenten niet ongemoeid laat. De ontvangstenzijde komt in de knel door de erosie van de belastingbasis waarop de opcentiemen worden geheven.

---

(1) W. Moesen en J. Vanneste, Gemeentelijke uitgaven en bureaucratische kosten, SESO-rapport 82/132.

Ook typische gemeentebelastingen zoals deze op de drijfkracht en het tewerkgesteld personeel ondervinden de weerslag van de economische terugval. Anderzijds dient de kant van de uitgaven rekening te houden met verhoogde energiekosten en intrestvoeten zoals overal elders in de economie. De impact van de onderliggende economische malaise kan niet ontkend worden maar deze is niet beheersbaar door de gemeenten. Vandaar dat nu naar meer specifieke oorzaken zal worden gezocht. Met name zal de zgn. overkostenhypothese benadrukt worden.

2. Een drietal mogelijke oorzaken

a. De afwentelingshypothese

Vooral in gemeentelijke kringen wordt erop gewezen dat de centrale overheid haar eigen budgettaire noden ten dele afwentelt op de gemeenten. Een markant voorbeeld daarvan is de algemene dotatie uit het Gemeentefonds. De wet van 1976 schrijft precies voor wat het bedrag wezen moet. In recente jaren wordt dit referentiebedrag niet ten volle vrijgegeven. Zo werd in 1981 17 % afgetopt wat neerkomt op een dotatieverlies van 12,5 mrd. voor de gemeenten.

Andere kortsluitingen in de verhouding met het rijk zijn van thesaurie-technische aard. Allerhande betoelagingen worden slechts laattijdig uitbetaald. Ook de opbrengst van de gemeentelijke opcentiemen, waarvan de inning centraal gebeurt, wordt niet vlot doorgestort.

b. De overexpansiehypothese

In de goede jaren hebben heel wat gemeenten prestigieuze projecten opgezet zoals culturele centra, zwembaden, sporthallen... Een aanzienlijk gedeelte van de infrastructuurkosten wordt door de centrale overheid bijgepast. Deze betoelagingen resulteren de facto in een verlaging van de kostprijs voor de gemeenten. Nu leert de economie dat bij onderprijzing de vraag gestimuleerd wordt. Vele gemeenten zijn resoluut maar kortzichtig deze weg ingeslagen.

Eenmaal de infrastructuurwerken zijn uitgevoerd moeten de onderhouds- en werkingskosten aangerekend worden, alsmede de dienst van de gemeentelijke leningen d.i. de aflossing van de hoofdsom en de betaling van de intresten. Al deze uitgaven vallen ten laste van de gewone begroting en willen wel eens onderschat worden. Vandaar de groteske uitspraak dat het voor de gemeenten blijkbaar gemakkelijker is een zwembad te bouwen dan het te laten vollopen met water.

Het is onze overtuiging dat een verbetering ten gronde enkel kan gerealiseerd worden door een verhoging van de fiscale autonomie van de gemeenten. De ernst van de gemeentelijke beslissingen wordt in sterke mate bevorderd door een directe betrokkenheid van de burgers als kiezers, gebruikers en betalers. De afweging van 'lusten en lasten' door de betrokkenen zelf heeft een niet te onderschatten signaalfunctie.

In de huidige kontekst wordt de band tussen baten en lasten ondoorzichtig door het complexe stelsel van staatssubsidies. De gemeenten leven in de fiscale illusie dat het overgrote deel van de lasten wel elders gedragen wordt. In de overige gemeenten denkt men net hetzelfde en wanneer de cirkel gesloten is stelt men met ontnuchtering vast dat men zichzelf in de arm nijpt.

c. De overkostenhypothese

Bij de diagnose van de gemeentelijke moeilijkheden wordt de overkostenhypothese zelden expliciet naar voren gebracht. Overkosten hebben te maken met inefficiënties in de gemeentelijke produktie en organisatie. Voor een gegeven outputniveau worden teveel inputs gebruikt (1). Concrete aanleidingen tot gemeentelijke overkosten zijn veelvuldig: gebrekkige motivatie, routinematige werkprocedures, overtollig personeel, onbekwaamheid wegens politieke invloeden bij aanwerving en bevordering, onvoldoende uitbouw van controles en sancties...

---

(1) Er weze opgemerkt dat de publieke organisaties niet het monopolie hebben van beheers-technische inefficiënties. Het begrip X-inefficiëntie (H. Leibenstein) stamt trouwens uit de private sector.

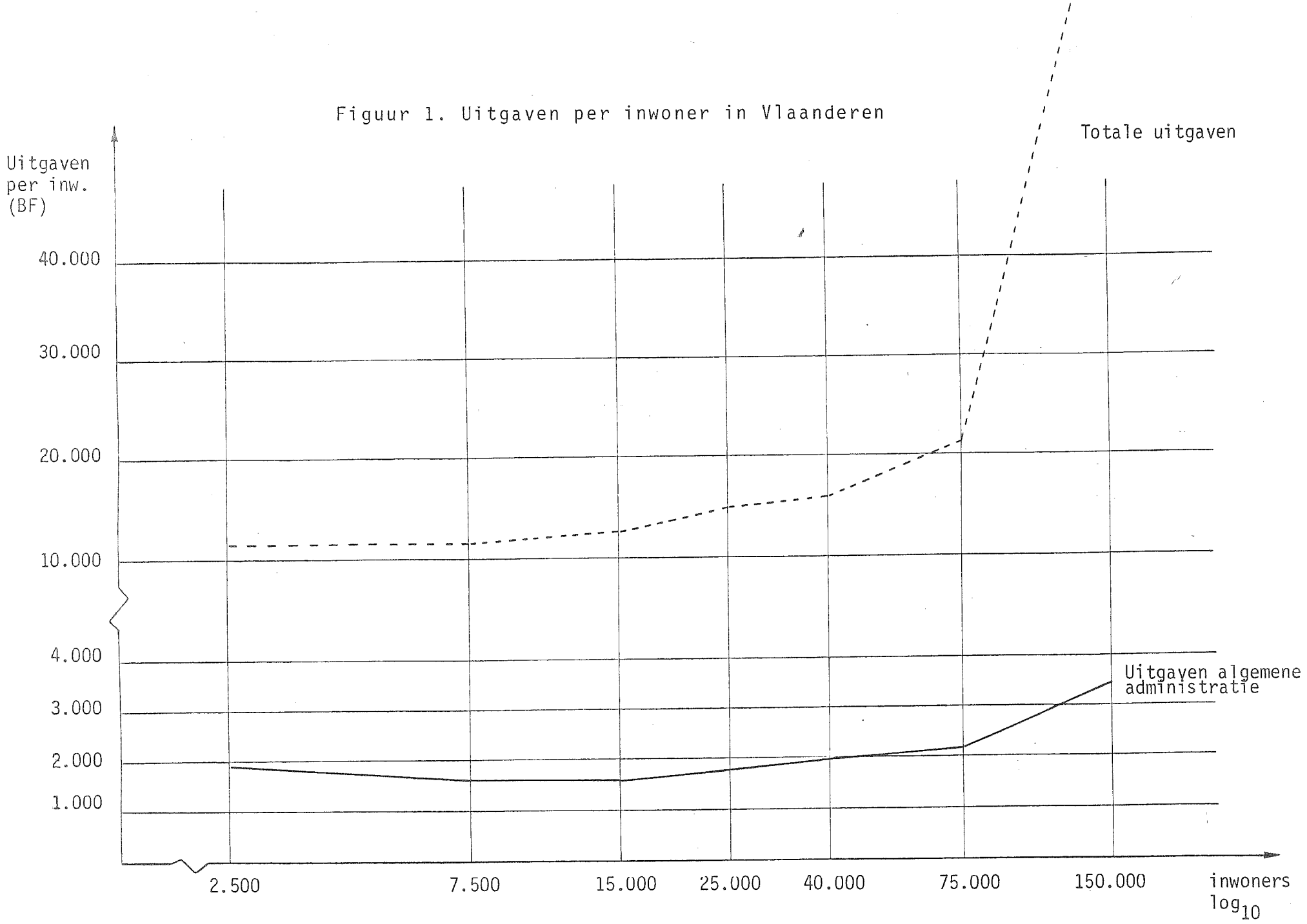
Het lijkt ons instructief deze hypothese verder te exploreren. Immers, indien zou blijken dat overkosten een reëel onderdeel vormen van de gemeentelijke problemen, dan kunnen de gemeenten dat autonoom ter hand nemen. In tegenstelling tot de twee vorige hypothesen vereist een correctie geen moeizaam en langdurig overleg met de centrale overheid.

De gedachtengang kan als volgt worden samengevat. Wanneer overkosten zich voordoen zullen deze zich des te opvallender manifesteren in de grote gemeenten wegens bureaucratische entropie. Een uitbreiding van de gemeentelijke schaal vereist dan een meer dan proportionele toename én van het personeelsbestand én van de overige werkingskosten. Dit o.m. wegens een piramidale hiërarchische structuur met allerhande vage tussen-echelons en omslachtige informatie- en controlekanalen. In observeerbare termen moet dit tot uiting komen in een toename van de budgettaire uitgaven per inwoner naarmate de gemeentelijke bevolking groter is.

3. Bureaucratische overkosten

Op basis van de gemeentelijke begrotingen voor 1981 bedroegen de gewone uitgaven per inwoner 19.411 BF, beschouwd over alle Vlaamse gemeenten. In figuur 1 is het verloop van de gemeentelijke uitgaven per inwoner uitgetekend in functie van de gemeentelijke dimensie. Aanvankelijk is het verloop stabiel maar rond 15.000 inwoners is er een lichte stijging die sterk wordt voor de grootste gemeenten. Uit econometrische schattingen blijkt dat de elasticiteitscoëfficiënt van de uitgaven t.o.v. de bevolking 1,35 bedraagt voor de klasse van de grote gemeenten (meer dan 15.000 inwoners). D.w.z. dat bij een toename van de bevolking met b.v. 10 % de uitgaven met 13,5 % stijgen, d.i. meer dan proportioneel. Voor kleine gemeenten (minder dan 15.000 inwoners) is de elasticiteitscoëfficiënt 0,94 d.w.z. nagenoeg 1, hetgeen wijst op een proportioneel verband.

Figuur 1. Uitgaven per inwoner in Vlaanderen



Deze bevindingen lijken de overkostenhypothese te ondersteunen. Maar er moet ook rekening gehouden worden met andere mogelijke verklaringen zoals 'het bestaan van externe oversijpelingseffecten. Bedoeld wordt dat de grote gemeenten diverse voorzieningen aanbieden waarvan ook de inwoners uit naburige kleinere gemeenten gebruik maken. Typische voorbeelden daarvan zijn onderwijsinstellingen, schouwburgen, sportaccomodaties, ziekenhuizen, bejaardentehuizen... Het batengebied is dan ruimer dan de eigen gemeente maar verhoogt wel de budgettaire uitgaven in de centrumgemeente.

Om toch te kunnen discrimineren tussen deze beide plausibele hypothesen werd als een verdere stap een aparte gemeentelijke uitgavenfunctie geselecteerd, waarvan kan verondersteld worden dat er nauwelijks externe oversijpelingseffecten gelden. De functie algemene administratie (code 123 op de gemeentebegroting) blijkt daarvoor in aanmerking te komen.

In figuur 1 is eveneens het verloop van de uitgaven voor algemene administratie per inwoner uitgetekend. Hier wordt zelfs een lichte U-vorm vastgesteld, alhoewel de stijging voor de grote gemeenten minder uitgesproken is dan bij de totale gewone uitgaven. Dit neemt niet weg dat in de klasse rond 15.000 inwoners de gemiddelde uitgave voor algemene administratie slechts 1.598 BF bedraagt t.o.v. 3.516 BF in de klasse met 150.000 inwoners; d.i. meer dan het dubbele.

Ook hier werden elasticiteitscoëfficiënten geschat t.a.v. de bevolkingsschaal. Deze was significant groter dan 1 voor de grote gemeenten nl. 1,23 en 0,79 voor de kleine gemeenten. Mits enige econometrische verbijzondering kan dit worden geïnterpreteerd als bureaucratische overkosten in de grote gemeenten en desgevallend schaalvoordelen in de kleine gemeenten.

4. Implicaties voor het beleid.

1) De opvatting dat gemeentelijke schaalvergroting leidt tot kostenbesparingen en uitgavendalingen lijkt ons betwistbaar. Zelfs wanneer bij de produktie van specifieke gemeentelijke goederen (b.v. verwerking van huisvuil) technische schaalvoordelen zouden aanwezig zijn, is daarvoor niet noodzakelijk een gemeentelijke fusie vereist. Andere samenwerkingsverbanden zijn mogelijk, zoals de oprichting van intercommunales.

2) Het overgrote deel van de gemeentelijke voorzieningen situeert zich evenwel in de sfeer van de dienstverlening waar technische schaalvoordelen minder gebruikelijk zijn. Integendeel, hier manifesteren zich duidelijk bureaucratische schaalnadelen en overkosten.

3) Uit het voorgaande mag niet afgeleid worden dat een goed voorbereide en consequente fusie-operatie niet verdedigd kan worden op grond van argumenten als ruimtelijke planning, economische homogeniteit, fiscale herindeling... Ernstig onderzoekswerk naar een schets van optimale grootte lijkt erg wenselijk.

4) Een verbetering van de gemeentelijke beheersmethoden vormt het instrument bij uitstek om aan de huidige budgettaire moeilijkheden het hoofd te bieden. Dergelijke maatregelen kunnen door de gemeenten autonoom getroffen worden, zonder moeizaam overleg met de voogdijoverheid. Een nieuwe gemeentelijke legislatuur kan de start in de hand werken.

5) Vanuit de centrale overheid kan het gemeentelijk management bevorderd worden door de goedkeuring van de nieuwe gemeentewet met daarin regels omtrent de invoering van het dubbel boekhouden, precieze kostprijsberekeningen, financiële meerjarenplanning... alsmede het voorschrift de gewone begroting sluitend te houden.