



STUDIECENTRUM VOOR ECONOMISCH EN SOCIAAL ONDERZOEK

Gemeentelijke uitgaven en bureaucratische kosten

W. Moesen  
J. Vanneste

Rapport 82/132

September 1982

Met dank voor de financiële steun vanwege het Fonds voor  
Fundamenteel Kollektief Onderzoek, PROject nr. 2.0013.79

Universitaire Faculteiten St.-Ignatius  
Prinsstraat 13 - 2000 Antwerpen  
D/1982/1169/15

## Samenvatting

In deze paper worden drie hypothesen ontwikkeld voor de budgettaire problemen van de gemeentefinanciën : een afwentelingshypothese, de overexpansiehypothese en een overkostenhypothese. Een theoretisch model wordt ontwikkeld voor bureaucratische overkosten en empirisch getoetst voor de totale gewone uitgaven en de bestedingen voor algemene administratie in Vlaamse gemeenten. De econometrische schattingsresultaten bevestigen de toename van bureaucratische schaalnadelen in de grote gemeenten. De gewone uitgaven nemen ongeveer proportioneel toe met de bevolking in gemeenten met minder dan 15.000 inwoners. Voor de grote gemeenten is de bevolkings-elasticiteit 1,35. Ook voor algemene administratie, waarvoor geen externe oversijpelings-effecten bestaan, bedragen de uitgaven per inwoner in de grote gemeenten het dubbel van de kleine gemeenten. De beheers-technische beleidsimplicaties ronden dit rapport af.

## 1. De gemeentefinanciën in de knel

In de voorbije maanden werden suggestieve signalen rondgestuurd van de financiële moeilijkheden waarin de gemeenten thans blijken te verkeren. Voorbeelden daarvan zijn de monststerleningen van de grote steden, vertragings bij de uitbetaling van het gemeentelijk personeel, gehele of gedeeltelijke sluiting van bepaalde voorzieningen, zelfs even de dreiging een klassieke wielervedstrijd te annuleren om de stedelijke kosten te drukken.

Het Gemeentekrediet van België noteert in het jongste jaarverslag dat thans meer dan 500 (van de 596) gemeenten hun gewone begroting met een tekort indienen. De ervaring leert dat bij de uitvoering van de begroting en het opstellen van de rekening de omvang van de mali nog wel 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. Zo stelt het jaarverslag: "Uit de analyse der gedetailleerde resultaten van de enquête blijkt dat, zoals de vorige jaren, de zorgwekkendste tekorten aangetroffen worden in de steden met een regionale centrumfunctie en in de agglomeratiegemeenten en meer bepaald in die van de Brusselse agglomeratie" (1).

In deze bijdrage worden enkele mogelijke oorzaken van de budgettaire stress in de gemeenten nader bekeken (sectie 2). Zo wordt in gemeentelijke kringen vaak geargumenteed dat de centrale overheid haar eigen financieringsproblemen afwentelt op de gemeenten (afwentelingshypothese). Daar tegenover staat de stelling dat de gemeenten zelf in de goede jaren al te resoluut prestigieuze projecten hebben opgezet waarvan de budgettaire kosten thans zwaar gaan doorwegen (overexpansiehypothese).

Minder populair en meer complex is de hypothese dat beheers-technische inefficiënties de gemeentelijke uitgaven opdrijven en dat deze bureaucratische extra-kosten zich vooral manifesteren in de grote gemeenten (overkostenhypothese). Om deze hypothese te toetsen moet vooraf empirisch vastgesteld worden

of inderdaad in de grote gemeenten de uitgaven per inwoner beduidend hoger liggen dan in de kleine gemeenten (sectie 3). Een positief antwoord hierop bevestigt niet noodzakelijk het bestaan van bureaucratische schaalvoordelen. Het is niet uitgesloten dat de grote gemeenten relatief meer voorzieningen aanbieden waarvan ook inwoners uit naburige kleine gemeenten gebruik maken. Deze zgn. "externe oversijpelings-effecten" worden sterk beperkt wanneer een specifieke gemeentelijke functie als "algemene administratie" wordt beschouwd. Congestie door niet-residenten is dan verwaarloosbaar. Ook hier wordt vastgesteld dat de grote gemeenten voor algemene administratie tweemaal meer per inwoner uitgeven dan de kleine gemeenten.

Deze bevindingen vormen de aanzet tot verder onderzoek van mogelijke bureaucratische schaalnadelen. Daartoe wordt eerst een theoretisch model opgebouwd (sectie 4) dat vervolgens econometrisch wordt getest voor 312 Vlaamse gemeenten (sectie 5). Sectie 6 rond af met enkele besluiten.

## 2. Oorzaken en hypothesen

De hachelijke budgettaire positie van de gemeenten kan aan diverse oorzaken toegeschreven worden. Het is zonder meer duidelijk dat de druk van de reële economische crisis de gemeenten niet ongemoeid laat. Aan de ontvangstenzijde is er bijv. de erosie van de belastbare massa niet alleen t.a.v. de opcentiemen van de personenbelasting maar ook t.a.v. de onroerende voorheffing die lijdt onder de terugval in de bouwactiviteit. Naast deze twee belangrijke belastingen komen ook andere typische gemeentebelastingen onder druk te staan, zoals de belasting op de drijfkracht en het tewerkgesteld personeel.

De uitgavenzijde dient rekening te houden met verhoogde energiekosten en intrestvoeten, zoals in de overige sectoren van de economie. Maar daarnaast zijn er bijkomende uitgaven die kaderen in nieuwe vormen van armoede en gedwongen vrijetijdsbesteding wegens de toegenomen werkloosheid.

Over het algemeen is men het eens dat de feitelijke weerslag van de economische malaise niet kan genegeerd worden. Maar hierbij gaat het in eerste instantie om een stagnatie van de wereldvraag en internationale monetaire onzekerheid. Over deze complexe mondiale ontwikkeling hebben de gemeenten alleszins geen controle. Het blijkt ons dus aangewezen te zoeken naar meer specifieke oorzaken die desgevallend wel beheersbaar zijn voor de gemeenten zelf. In hetgeen volgt worden een aantal plausibele verklaringen naar voren geschoven.

### 1. De afwentelingshypothese

De argumentatie dat de centrale overheid haar eigen budgettaire problemen ten dele afwentelt op de gemeenten wordt vooral in gemeentelijke kringen beklemtoond, allicht niet ten onrechte (2).

Een markant voorbeeld, waarbij de centrale overheid haar beloften niet honoreert, vormt de algemene dotatie van het Gemeentefonds. De wet van 1976 schrijft de centrale overheid

voor 7,65 % van haar lopende ontvangsten af te staan aan het Gemeentefonds. In recente jaren wordt dat theoretische bedrag niet ten volle vrijgegeven. Zo werd in 1982 17 % van het referentiebedrag afgetopt, wat neerkomt op een verlies van 12,5 mrd. voor de gemeenten.

Andere kortsluitingen in de verhouding met het rijk zijn van thesaurie-technische aard. Allerhande betoelagingen, o.m. voor gemeentelijk onderwijs en cultuur worden slechts laat-tijdig uitbetaald. Ook de opbrengst van de gemeentelijke opcentiemen, waarvan de inning centraal gebeurt, wordt niet vlot doorgestort.

Een additioneel afwentelingselement komt uit een andere hoek, maar kan niet onvermeld blijven. Heel wat Openbare Centra voor Maatschappelijk Welzijn en Ziekenhuizen met kastekorten betrekken de voorgedijgemeente in hun budgettaire moeilijkheden.

Een redelijke deelname van de lagere overheid aan de sanering van de openbare financiën kan verantwoord worden. Op het niveau van de Ministerraad zijn de gemeenten, als onderste bestuursgeleding, evenwel veraf. Een loutere verschuiving van de budgettaire knelpunten levert onbehaaglijke feedback-effecten en draagt niet bij tot een fundamentele sanering van de gezamenlijke overheidsfinanciën. Dat het daarom uiteindelijk te doen is blijkt thans in brede kring door te dringen.

#### b. De overexpansiehypothese

-----

In de gouden jaren zestig en ook in de eerste helft van de jaren zeventig hebben heel wat gemeenten grootse projecten opgezet. Het meest tot de verbeelding spraken de culturele centra, zwembaden, sporthallen.... Een gedeelte van de infrastructuurkosten worden door de centrale overheid gedragen. Zo bedraagt de tussenkomst 60 % voor culturele en sportbouwwerken. Voor installaties van waterzuivering loopt dit zelfs op tot 100 %. Voor andere projecten is de tussenkomst lager, bijv. 30 % voor parkcarterreinen en gebouwen.

Deze specifieke uitkeringen 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 kordaat maar kortzichtig deze weg ingeslagen. In de sfeer van prestige en politieke rivaliteit wordt de vraag naar de feitelijk baten voor de gemeentelijke gebruikers zelden expliciet gesteld. Ook de tijdshorizon lijkt uitermate beperkt voor de gemeentelijke besluitvormers. 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 interesten. 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 (3). Dit houdt dan wel in dat de algemene dotatie uit het Gemeentefonds en een reeks specifieke betoelagingen drastisch gereduceerd worden, in ruil voor eigen gemeentelijke belastingen, zodat de globale belastingdruk niet hoeft verhoogd te worden.

De beslissing een belangrijk gemeentelijk project aan te vatten is steeds de resultante van de politieke besluitvorming. Deze kan goed of slecht verlopen. De rationaliteit van de keuze wordt in sterke mate bevorderd door een directe betrokkenheid van de burgers als kiezers, gebruikers en betalers. De afweging van 'lusten en lasten' voor de betrokkenen zelf heeft een niet te onderschatten signaalfunctie.

In de huidige kontekst wordt de band tussen baten en kosten vertroebeld door het complexe systeem van staatstoelagen. De gemeenten leven in de fiscale illusie dat het overgrote deel van de lasten wel elders gedragen wordt. In de overige gemeenten denkt men echter evenzo en wanneer de cirkel gesloten is stelt men met ontzuivering vast dat men zichzelf bij de neus heeft genomen.

#### c. De overkostenhypothese

De gemeentelijke begrotingen omvatten naast transferuitgaven, de aflevering van lokale publieke goederen. In de economische betekenis dekt de term goederen eveneens de immateriële goe-

deren of diensten. Heel wat gemeentelijke voorzieningen situeren zich inderdaad in de sfeer van de dienstverlening. De dienstensector - dus ook in private instellingen - is vaak gekenmerkt door een grote arbeidsintensiteit, een trage toename van de produktiviteit in vergelijking met de overige sectoren en de mogelijke afwezigheid van schaalvoordelen bij een vergroting van de dimensie van de organisatie.

Overkosten hebben dan te maken met inefficiënties in de gemeentelijke produktie en organisatie. Voor een gegeven output-niveau worden te veel inputs gebruikt. Deze hebben niet enkel betrekking op de personeelskosten - uiteraard een aanzienlijke budgettaire post - maar omvatten allerhande zgn. werkingskosten. Terloops weze opgemerkt dat de publieke sector niet het monopolie bezit van dergelijke inefficiënties. Het begrip X-inefficiëntie stamt trouwens uit de sfeer van de private ondernemingen. (4).

Concrete aanleidingen tot gemeentelijke overkosten zijn veelvuldig : gebrekkige motivatie, routinematige werkprocedures, overtollig personeel, onbekwaamheid wegens politieke invloeden bij aanwerving en bevorderingen, onvoldoende uitbouw van controles en sancties.... Kortom overkosten zijn in essentie een zaak van beheers-technische efficiëntie in de gemeenten.

Bij de diagnose van de gemeentelijke moeilijkheden wordt de overkostenhypothese zelden benadrukt. Wetenschappelijk onderzoek hieromtrent is erg schaars in België. Nochtans lijkt het ons erg zinvol deze hypothese te exploreren. Immers indien zou blijken dat overkosten een reëel onderdeel vormen van de problematiek, dan kunnen de gemeenten dat autonoom ter hand nemen en wel op relatief korte termijn. In tegenstelling tot de twee vorige hypothesen vereist een correctie geen moeizaam overleg met de centrale overheid.

De gedachtengang kan als volgt worden samengevat. Wanneer overkosten zich voordoen zullen deze zich des te opvallender manifesteren in grote gemeenten wegens bureaucratische entropie (5). Een uitbreiding van de gemeentelijke schaal vereist dan een meer dan proportionele toename van het personeelsbestand en de overige werkingskosten. Concrete uitingen van bureaucra-



tische entropie zijn 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.

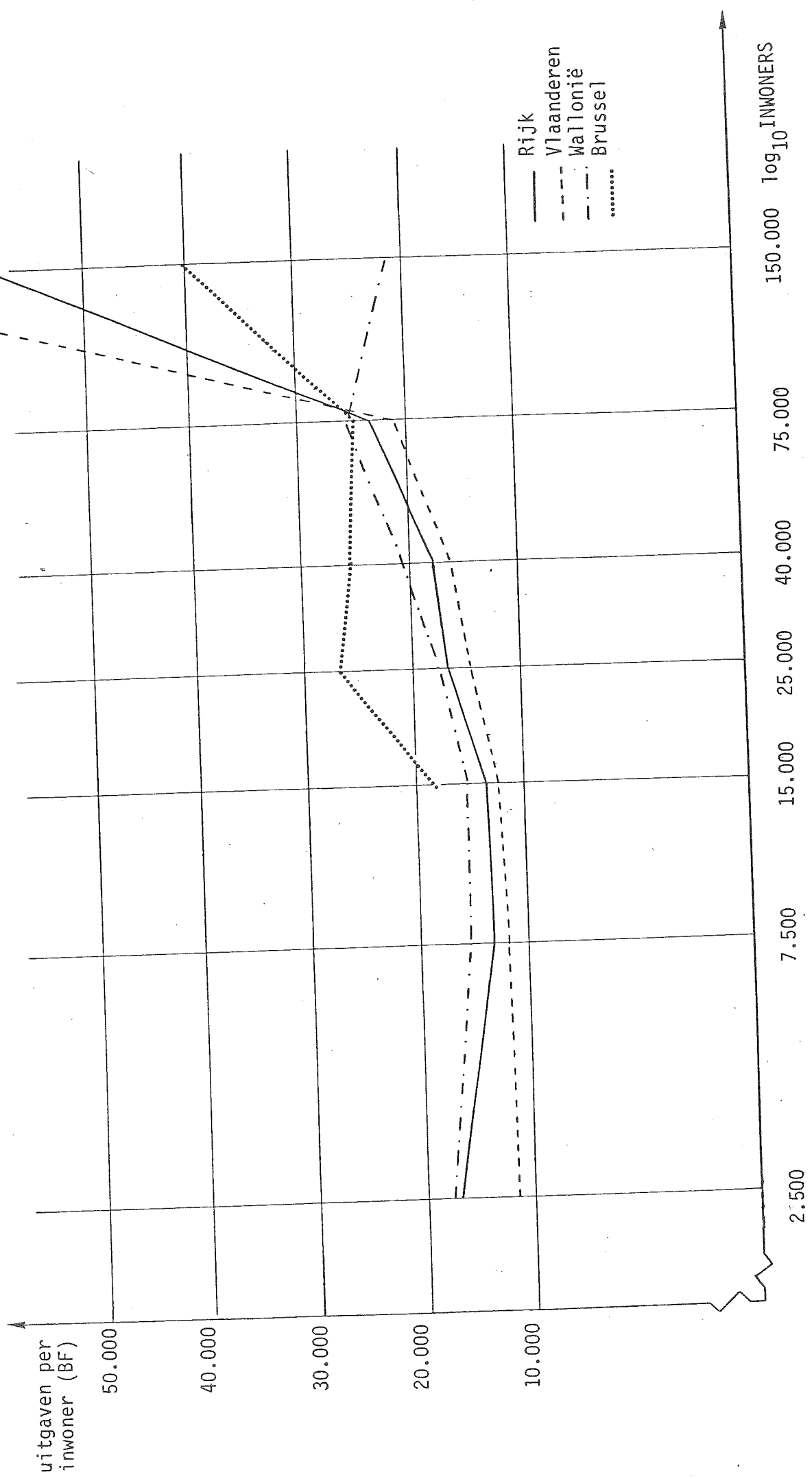
### 3. Enkele voorafgaandelijke bevindingen

Op basis van de gemeentelijke begrotingen voor 1981 bedroegen de gewone uitgaven per inwoner 21 912 BF, beschouwd over het gehele Rijk (6). In figuur 1 is het verloop van de gewone uitgaven per inwoner uitgetekend in functie van de gemeentelijke dimensie. Opvallend is dat voor nagenoeg elke grootteklasse de uitgaven in Wallonië hoger liggen dan in Vlaanderen. Het is moeilijk a priori af te leiden welke sociale, demografische of urbanistische factoren deze verschillen kunnen verklaren. Wel lijkt het aannemelijk dat de gunstige behandeling van de Waalse gemeenten in het Gemeentefonds de uitgaven stimuleert. Voor geheel Wallonië bedroegen de uitgaven per inwoner 23 260 BF t.o.v. 19 411 BF in Vlaanderen, d.i. 20 % meer voor de Waalse gemeenten. De dotatie uit het Gemeentefonds bedroeg 4 689 BF per inwoner in Vlaanderen t.o.v. 5 943 BF in Wallonië, d.i. 27 % meer. Deze gunstige behandeling is het gevolg van de te grote weging die aan de parameter oppervlakte wordt toegekend bij de verdeling van het Gemeentefonds over de drie gewesten (7).

In hetgeen volgt zullen de regionale verschillen minder expliciet onderzocht worden. Enkel de Vlaamse gemeenten worden nog behandeld. Het punt van interesse is immers te onderzoeken of de uitgaven per inwoner toenemen naarmate het inwonersaantal van de gemeente groter is. Figuur 1 lijkt deze stelling te bevestigen. Aanvankelijk is het verloop van de uitgaven per capita nogal stabiel maar rond 15 000 inwoners is er een lichte stijging die sterk wordt voor de grootste gemeenten. De overkostenhypothese die in de vorige sectie werd geïntroduceerd biedt een mogelijke verklaring. Maar nog andere oorzaken kunnen aangehaald worden.

Zo kan gesteld worden dat in de grote gemeenten de kwaliteit van de voorzieningen superieur is t.o.v. kleine gemeenten. Bijv. omdat met hoog gekwalificeerd personeel wordt gewerkt hetgeen de budgettaire kosten opdrijft. Theoretisch kan hierop moeilijk een eensluidend antwoord gegeven worden. In de sfeer van de diensten is de kwaliteit erg afhankelijk van de persoonlijke verhoudingen, die dan weer bemoeilijkt worden door het anonymaat van de grote gemeenten. Op em-

Figuur 1. Totale uitgaven (waarden per inwoner)



pirisch vlak kan bijv. uitsluitend gebracht worden door een directe bevraging bij de inwoners. Uit enquêtes zou dan moeten blijken dat in grote gemeenten de inwoners significant meer tevreden zijn dan in kleine gemeenten.

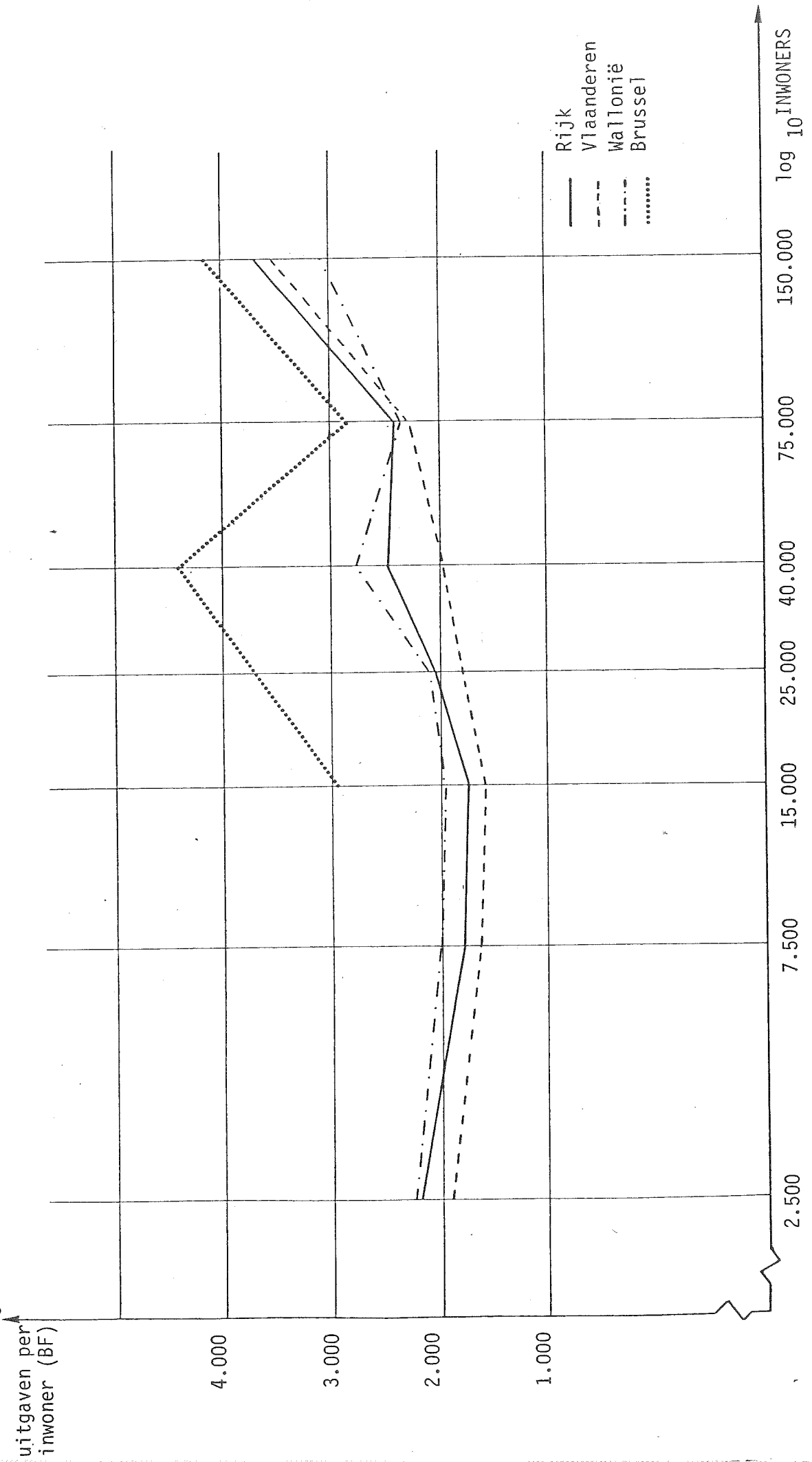
Externe oversijpelingseffecten bieden een andere mogelijke verklaring. Bedoeld wordt dat de grote gemeenten diverse goederen en diensten aanbieden waarvan niet enkel de residenten gebruik maken maar ook de inwoners uit naburige kleinere gemeenten. Typische voorbeelden daarvan zijn onderwijsinstellingen, schouwburgen, sportaccomodaties, ziekenhuizen, bejaardentehuizen.... Het batengebied van deze voorzieningen is ruimer dan de eigen gemeente, maar verhoogt de budgettaire uitgaven.

De relevantie van deze argumentatie kan moeilijk ontkend worden. Om toch te kunnen discrimineren tussen de diverse hypothesen is het aangewezen een gemeentelijke uitgavenfunctie te selecteren waarvan a priori kan gesteld worden dat er nauwelijks externe oversijpelingseffecten zijn. De functie algemene administratie (code 123 op de gemeentebegroting) blijkt daarvoor in aanmerking te komen.

In figuur 2 is het verloop van de uitgaven voor algemene administratie per inwoner uitgetekend. Er wordt zelfs een U-vorm vastgesteld, alhoewel de stijging voor grote gemeenten minder uitgesproken is dan bij de totale gewone uitgaven. Dit neemt niet weg dat in de klasse gecentreerd rond 15 000 inwoners de gemiddelde uitgave voor algemene administratie slechts 1 598 BF bedraagt t.o.v. 3 518 BF in de klasse met 150 000 inwoners.

Deze bevindingen lijken ons voldoende intrigerend om verder theoretisch (sectie 4) en econometrisch (sectie 5) te onderzoeken in welke mate de overkostenhypothese kan bevestigd worden.

Figuur 2 Uitgaven voor algemene administratie (waarden per inwoner)



#### 4. Een theoretisch model voor bureaucratische kosten

---

Bij economisch onderzoek naar de determinanten van gemeentelijke uitgaven wordt gewoonlijk gewerkt met het zgn. model van de mediaankiezer. Uitgangspunt daarbij is de vraag van een representatieve kiezer naar een willekeurig publiek goed  $x$ . Om gemakkelijk de elasticiteitscoëfficiënten te kunnen afleiden wordt doorgaans de vraagfunctie loglineair gespecificeerd t.a.v. het inkomen  $Y$  en de belastingprijs  $t$ .

In beginsel zijn de gemeentelijke uitgaven de uitkomst van een politieke besluitvorming waarbij de voorkeur van de representatieve kiezer doorslaggevend is. Het komt er dan op aan de representatieve kiezer nader te bepalen. Het mediaan-kiezermodel selecteert de kiezer met het mediaan-inkomen die de mediaan-belastingprijs betaalt. Attractief is de theoretische ruggesteun dat bij eenvoudige meerderheidsregel de stem van de mediaankiezer inderdaad determinerend is, althans wanneer aan bepaalde (restrictieve) voorwaarden wordt voldaan (8).

Een meer traditioneel model van de openbare financiën richt zich naar de gemiddelde kiezer. Het voordeel ligt vooral op het empirische vlak daar data over het gemiddeld inkomen en de gemiddelde belastingprijs gemakkelijker beschikbaar zijn. Deze werkwijze zal ook hier gevolgd worden. Immers in deze bijdrage wensen we minder de politieke besluitvorming zelf te onderzoeken dan wel de mogelijkheid van bureaucratische overkosten (9).

Stel dat in gemeente  $j$  het budget een (fysieke) hoeveelheid van een willekeurig goed  $X_j$  omvat. De feitelijke totale produktiekost per fysieke eenheid wordt aangeduid door  $P_j$  met als verbijzondering

$$|1| \quad P_j = \hat{P}_j N_j^\lambda$$

$N_j$  stelt het inwonersaantal voor van gemeente  $j$ .

Uitdrukking |1| gaat uit van een technische referentieprijs  $\hat{P}_j$  die gegeven en contant verondersteld wordt binnen de gemeente  $j$ , maar die kan variëren tussen de gemeenten onderling. (10) Dit laat de mogelijkheid open om, theoretisch althans, intergemeentelijke verschillen in produktietechnologie en factor-

prijzen in beschouwing te nemen. De parameter  $\lambda$  capteert de gebeurlijke bureaucratistische overkosten of schaalvoordelen t.a.v. de bevolkingsschaal. De interpretatie is als volgt :

- $\lambda > 0$     bureaucratistische overkosten  
 $\lambda < 0$     bureaucratistische schaalvoordelen  
 $\lambda = 0$     noch schaalvoordelen, noch schaalnadelen.

Het individueel verbruiksquantum van het goed in kwestie wordt weergegeven door  $x_j$  met :

$$|2| \quad x_j = \frac{X_j}{N_j^\delta} \quad \text{waarbij } 0 \leq \delta \leq 1$$

Indien de congestieparameter  $\delta$  gelijk is aan nul heeft men te maken met een zuiver publiek goed. Wanneer  $\delta = 1$  heeft het gemeentelijk goed de consumptiekenmerken van een privaat goed.

De individuele vraag van de gemiddelde kiezer wordt dan geschreven als

$$|3| \quad x_j = c Y_j^\alpha t_j^\beta$$

waarbij  $c = \text{constante}$

$Y_j = \text{gemiddeld inkomen}$

$t_j = \text{gemiddelde belastingprijs} = \frac{P_j}{N_j^{1-\delta}}$

De belastingprijs is gelijk aan de totale produktiekost indien de lokale publieke voorziening de eigenschappen van een privaat goed bezit. Voor zuiver publieke goederen en diensten betaalt elke burger een gelijke fractie van de produktieprijzen.

Omzetting van |3| in fysieke hoeveelheden geeft :

$$|4| \quad X_j = c Y_j^\alpha t_j^\beta N_j^\delta$$

Na vermenigvuldiging met de feitelijke kostprijs  $P_j$  bekomen we een gelijkheid in budgettaire uitgaven, welke direct observeerbaar zijn

$$|5| \quad E_j = X_j P_j = c Y_j^\alpha t_j^\beta N_j^\delta P_j$$

Substitutie van de gemiddelde belastingprijs |3| levert, na enige herwerking :

$$|6| \quad E_j = c Y_j^\alpha P_j^{1+\beta} N_j^{-(1-\delta)\beta+\delta}$$

We herschrijven de feitelijke produktiekost in termen van de technische referentieprijs  $\hat{P}_j$ , volgens uitdrukking |1|. Na herordening bekomen we

$$|7| E_j = c Y_j^\alpha \hat{P}_j^{1+\beta} N_j^{\lambda(1+\beta)-(1-\delta)\beta+\delta}$$

Voor empirische schatting is het nuttig |7| te logaritmeren zodat

$$|8| \log E_j = \log c + \alpha \log Y_j + (1+\beta) \log \hat{P}_j + \gamma \log N_j + \epsilon_j$$

waarbij  $\gamma = \lambda(1+\beta)-(1-\delta)\beta+\delta$

$\epsilon_j$  = storingsterm

en dus ook |9|  $\lambda = \frac{\gamma + (1-\delta)\beta - \delta}{1+\beta}$



## 5. Een econometrische test voor Vlaanderen

De Vlaamse gemeenten worden onderverdeeld in twee groepen. De groep van de "kleine" gemeenten omvat 204 gemeenten met minder dan 15 000 inwoners. De groep van de "grote" gemeenten telt 108 gemeenten met een inwonersaantal tussen 15 000 en 100 000 (11). Het is de bedoeling na te gaan in welke mate bureaucratische schaalnadelen al dan niet tot uiting komen in gemeenten met een verschillende dimensie.

Vooreerst worden de totale uitgaven van de gewone dienst als te verklaren variabele beschouwd (12). Daarna wordt een specifieke budgettaire uitgavenfunctie behandeld, nl. algemene administratie (code 123), zoals voorheen reeds werd gesuggereerd. De schattingsresultaten zijn opgenomen in tabel 1.

Tabel 1. Schatting  $\log E_j = \log c + \alpha \log Y_j + \gamma \log N_j + \epsilon_j$

	Intercept	$\alpha$	$\gamma$	$\bar{R}^2$
<u>Totale gewone uitgaven</u>				
R.1  kleine gemeenten	0,82 (1,43)	0,39 (3,33)	0,94 (28,29)	0,82
R.2  grote gemeenten	-3,03 (-3,39)	0,36 (2,17)	1,35 (25,54)	0,87
<u>Algemene administratie</u>				
R.3  kleine gemeenten	0,53 (1,03)	0,37 (3,57)	0,79 (25,80)	0,79
R.4  grote gemeenten	-4,96 (-6,06)	0,58 (3,75)	1,23 (25,35)	0,87

Cijfers tussen haakjes zijn t-waarden

Uitgaande van de determinatiecoëfficiënt ( $\bar{R}^2$ ) blijkt specificatie |8| de gemeentelijke uitgaven op een bevredigende wijze te verklaren. De geschatte parameters zijn statistisch significant en hebben het verwachte teken. De positieve waarde voor de inkomenselasticiteit  $\alpha$ , duidelijk kleiner dan 1, wijst erop dat gemeentelijke uitgaven als normale goederen kunnen beschouwd worden. De bevolkingselasticiteit  $\gamma$  is iets kleiner dan 1 in kleinere gemeenten maar overtreft 1 in grote gemeenten.

De implicaties hiervan voor bureaucratische schaalnadelen worden nu onderzocht.

Daar we vooralsnog niet over data m.b.t.  $\hat{P}_j$  konden beschikken wordt in feite een verkorte versie van specificatie |8| getoetst. Dit brengt mee dat een directe schatting van  $\beta$  uitgesloten is. Om de interpretatie te vergemakkelijken wordt aan  $\beta$  de polaire waarde nul toegekend. (13)

Alsdan wordt |9| herschreven als :

$$|10| \lambda = \gamma - \delta$$

Stellen we daarenboven als een eerste stap  $\delta = 1$  (14) dan be-  
komen we uiteindelijk :

$$|11| \lambda = \gamma - 1$$

De bureaucratische parameter  $\lambda$  kan dan onmiddellijk worden berekend uit |R1| en |R2|. Aldus zou  $\lambda = -0,06$  voor kleine gemeenten en  $\lambda = 0,35$  voor grote gemeenten. Dit wijst op lichte schaalvoordelen voor kleine gemeenten maar toenemende bureaucratische kosten voor grote gemeenten.

De stelling kan gehandhaafd worden dat grote gemeenten relatief meer publieke voorzieningen aanbieden met oversijpe-  
lingseffecten voor burgers van naburige kleine gemeenten. In de mate dat er een positieve relatie bestaat tussen het eigen inwonersaantal en niet-residentiële gebruikers is er een bijkomende congestie voor grote gemeenten. De elasticiteitscoëfficiënt t.a.v. de bevolking is dan opwaarts vertekend en ook de parameter  $\lambda$  dient dan met omzichtigheid geïnterpreteerd te worden.

Zoals voorheen reeds werd voorgesteld kan de mogelijkheid van externe vrijbuitersconsumptie sterk worden gereduceerd wanneer een gemeentelijke functie als algemene administratie wordt gekozen. Uit |R3| en |R4| kan worden afgeleid dat  $\lambda$  achtereenvolgens gelijk is aan  $-0,21$  en  $0,23$ . Voorgaande bevindingen worden dus bevestigd : bureaucratische schaalvoordelen, nu iets sterker, in kleine gemeenten; in grote gemeenten bureaucratische meerkosten maar iets minder sterk.

De geschatte waarden van  $\lambda$  worden nog eens overzichtelijk samengebracht in tabel 2. De interpretatie van het teken en de numerieke waarde wordt sterk vereenvoudigd door, naast  $\beta = 0$ , aan  $\delta$  de bovenwaarde 1 toe te kennen. Wenst men gemeentelijke uitgaven als quasi-publieke goederen te beschouwen, m.a.w.  $0 < \delta < 1$  dan kan de parameter  $\lambda$  ook voor kleine gemeenten positief worden. De relatieve orde van  $\lambda$  met de grote gemeenten blijft evenwel behouden. Immers in dit geval zouden deze laatsten nog sterkere schaalnadelen vertonen. Deze transitiviteit kan gemakkelijk geïllustreerd worden door aan  $\delta$  de andere extreme waarde toe te kennen nl.  $\delta = 0$ .

Uit |R1| volgt dan dat  $\lambda = 0,94$  en uit |R2| dat  $\lambda = 1,35$ .

Tabel 2. Schatting van  $\lambda$  ( $\beta \neq 0, \delta = 1$ )

	Totale gewone uitgaven	Algemene administratie
Kleine gemeenten	-0,06	-0,21
Grote gemeenten	0,35	0,23

## 6. Besluit

De financiële ademnood waarin de gemeenten thans blijken te verkeren kent ongetwijfeld diverse oorzaken. De internationale economische malaise verscherpt de crisis van de openbare financiën in het algemeen. Bij de gemeenten erodeert ze de belastbare massa van de gemeentebelastingen, en stuurt ze de energiekosten en intrestlasten de hoogte in. De budgettaire stress in de gemeenten wordt verhoogd doordat de centrale overheid haar eigen financieringsproblemen afwentelt op de gemeenten. Het theoretisch bedrag van de algemene dotatie van het Gemeentefonds wordt niet ten volle vrijgegeven. Bijkomende budgettaire knelpunten vormen de laattijdige uitbetaling van toelagen en centraal geïnde gemeentelijke opcentiemen. Openbare Centra voor Maatschappelijk Welzijn en Ziekenhuizen met kastekorten wentelen hun budgettaire moeilijkheden af op de voogdigemeente. De sanering van voormelde budgettaire lekken, vereist een beleidsombuiging die noch op korte termijn, noch door de gemeenten alléén kan worden gerealiseerd. Ook de 'rekening' van de onderhouds- en werkingskosten, alsmede de dienst van de gemeentelijke leningen van een recente overexpansie in infrastructuuruitgaven moeten de gemeenten thans lijdzaam ondergaan.

In dit artikel wordt de diagnose van de gemeentelijke budgettaire problemen toegespitst op één beheers-technisch probleem, nl. het bestaan van de bureaucratische overkosten bij de voorziening van lokale publieke goederen en diensten. Heel wat gemeentelijke voorzieningen situeren zich in de sfeer van de dienstverlening, gekenmerkt door een grote arbeidsintensiteit. Overkosten hebben te maken met inefficiënties in de gemeentelijke produktie en organisatie. Dit onderzoek is slechts algemeen van opzet. Er werd niet gepoogd concrete gevallen van inefficiënties op te sporen. Evenmin werd getracht de kostenverhoudingen te vergelijken voor analoge diensten in de private en publieke sector. Uit de analyse blijkt evenwel dat bureaucratische overkosten zich vooral in de grote gemeenten aftekenen. Naast de overkostenhypothese,

kan ook de superieure kwaliteit van de voorzieningen in de grote gemeenten of het bestaan van externe oversijpelings-effecten een verklaring bieden voor de vastgestelde explosie van de uitgaven per inwoner wanneer de dimensie van de gemeente toeneemt.

Voor kleine gemeenten (minder dan 15.000 inwoners) werd berekend dat de gewone uitgaven ongeveer proportioneel toenemen met de bevolking. Voor grote gemeenten is de elasticiteitscoëfficiënt 1,35. D.w.z. dat bij een toename van de bevolking met bijv. 10 % de uitgaven met 13,5 % stijgen, d.i. meer dan proportioneel. Ook voor de functie algemene administratie, waarbij geen externe oversijpelings-effecten verwacht worden, bedragen de uitgaven per inwoner in de grote gemeenten het dubbele van de kleine gemeenten. Deze resultaten werden bekomen bij een tijdsopname en enkel in de Vlaamse gemeenten. Een periodieke herijking over een interval van een paar jaren lijkt uitermate nuttig, indien verdere beleidsimplicaties willen getrokken worden.

Het is onze overtuiging dat een verbetering ten gronde enkel kan gerealiseerd worden door een verhoging van de autonomie van de gemeenten. Een verruiming van de gemeentelijke belastingen waarbij de algemene dotatie uit het Gemeentefonds wordt gereduceerd zodat de globale belastingdruk constant blijft, is een garantie voor een verscherpte afweging van 'lusten en lasten' door de betrokken kiezer, gebruiker en betaler. Binnen deze budgettaire enveloppe dienen dan de noodzakelijke beheers-technische correcties te gebeuren. John F. Kennedy typeerde zelfbestuur als "Self-government requires qualities of self-denial and restraint". Beleidsombuigingen in deze zin kunnen op relatief korte termijn bijdragen tot een fundamentele sanering van de openbare financiën.

Noten en referenties

- (1) Gemeentekrediet van België, De activiteit en de financiën van de lokale en regionale sector in 1981, blz. 16.
- (2) Een instructieve opsomming wordt gegeven in het werkdocument De Gemeenten in crisis, Vereniging van Belgische steden en Gemeenten, Brussel 1982.
- (3) zie ook W. Moesen, Een Predictieve theorie voor overheidsdotaties, Seso-paper, nr. 7985, 1979.
- (4) H. Leibenstein, Allocative efficiency vs. "X-efficiency", American Economic Review. 1966, blz. 392 - 415.
- (5) J.D. Hutcheson en J.E. Prather, Economy of scale or bureaucratic entropy ? Implications for governmental re-organization, Urban Affairs Quaterly, dec. 1979, blz. 164 - 182.
- (6) Met dank aan het Ministerie van Binnenlandse Zaken voor de statistische gegevens.
- (7) Cfr. W. Moesen en J. Vanneste, Determinanten van gemeentelijke uitgaven, Economisch en Sociaal Tijdschrift, nr. 5, 1980, blz. 623 - 641.
- (8) Voor een degelijk overzicht zie D.C. Mueller, Public Choice, Cambridge, Cambridge University Press, 1979, blz. 106 - 111.
- (9) Een directe confrontatie tussen het mediaan-kiezer-model en het gemiddeld model werd uitgevoerd door W.W. Pommeroyne en B.S. Frey, Two approaches to estimating public expenditures, Public Finance Quaterly, oct. 1976, blz. 395 - 407. Een analoge test van een steekproef van Belgische gemeenten vindt men bij W. Moesen en J. Vanneste, Determinanten van gemeentelijke uitgaven, loc. cit..
- (10) Een aanverwante specificatie wordt gesuggereerd door T. Atkinson en J. Stiglitz, Lectures on Public Economics, blz. 323.
- (11) Enkel 3 gemeenten vallen buiten de steekproef nl. de allerkleinste Herstappe en de twee Vlaamse grootsteden Antwerpen en Gent.

- (12) De budgettaire en bevolkingsgegevens werden welwillend ter beschikking gesteld door het Ministerie van Binnenlandse Zaken op basis van de gemeentelijke begrotingen voor 1978. De inkomensdata zijn ontleend aan het Nationaal Instituut voor de Statistiek, Financiële Statistieken.
- (13) In de literatuur wordt meestal de belastingprijs in de vraagspecificatie geïntroduceerd. Deze taxvariabele is de beste proxy voor de 'catalogusprijs'  $\hat{P}_j$ . Empirische schattingen over deze belastingelasticiteit werden o.a. uitgevoerd in het werk van W.W. Pommerehne en F. Schneider, Fiscal illusion, political institutions and local public spending, Kyklos, 1978, blz. 381 - 406. Hieruit blijkt dat de gemeenteuitgaven inelastisch zijn t.a.v. de belastingprijs. Deze 'fiscale illusie' vergroot naarmate de besluitvorming meer verloopt via indirecte democratie. Zie hiervoor W.W. Pommerehne, Institutional approaches to public expenditure, Journal of Public Economics, 1978, blz. 255 - 280.
- We nemen aan dat  $\beta$  behoort tot het gebied  $(-1,0)$ , de ondergrens niet inbegrepen. In dit geval behoudt de  $\gamma$ -parameter de 'transitiviteit' de bureaucratische schaalnadelen vergroten naarmate de dimensie van de gemeente toeneemt.
- (14) Empirisch onderzoek in de V.S. over gemeentelijke uitgaven komen veelal tot een congestieparameter rond 1. Zie bijv. het oorspronkelijke werk van T.C. Bergstrom en R.P. Goodman, Private demand for public goods, American Economic Review, juni 1973, blz. 290.