



VIVES

Briefings

2011

11 OKTOBER

**Politisering van financiële stromen tussen
overheidsniveau's:**

**De financiering van de Brusselse gemeenten
(2001-2008)**

Geert.Jennes

Geert.Jennes@econ.kuleuven.be

[tel] +32 16 327 35 31

Het Vlaams Instituut voor Economie en Samenleving, Vives, is een economisch onderzoekscentrum dat via fundamenteel en toegepast onderzoek wil bijdragen tot het maatschappelijk debat inzake de economische en maatschappelijke ontwikkeling van regio's, in het bijzonder van Vlaanderen. VIVES is als onderzoekscentrum wetenschappelijk en juridisch geïntegreerd binnen de K.U.Leuven. Vives werkt ook samen met research fellows uit andere universiteiten.

Politisering van financiële stromen tussen overheidsniveau's: De financiering van de Brusselse gemeenten (2001-2008)¹

Geert Jennes

Executive summary:

Door het recente politieke akkoord over de splitsing van Brussel-Halle-Vilvoorde (BHV) en over de herziening van de Bijzondere Financieringswet (BFW) zou het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (BHG) vanaf 2012 een extra toelage van 134 miljoen euro verkrijgen, die zou oplopen tot 461 miljoen euro in 2015. Hiervan zou 228 miljoen vrij te besteden zijn.

De politiek-economische literatuur wijst op een aantal perverse effecten die kunnen optreden inzake dergelijke toelagen tussen overheidsniveau's, in het bijzonder de politisering van de verdeling ervan. In deze bijdrage gaan we na wat het effect van politisering is op een deel van de middelen die het BHG vrij kan besteden, namelijk op dat deel van haar begroting waarmee zij op discretionaire wijze haar gemeenten betoelaagt, alsook op de discretionaire toelagen die de Brusselse gemeenten van andere Belgische overheden ontvangen. Hiervoor maken we gebruik van gedetailleerde financiële gegevens van de 19 Brusselse gemeenten voor de periode 2001-2008.

Op basis van een econometrische analyse vinden we dat niet alleen socio-economische factoren een impact hebben op de financiële stromen naar de 19 gemeenten, maar daarenboven dat de gemeenten waarin PS, Ecolo en MR aan het bestuur deelnemen additionele financiële stromen ontvangen, met het sterkste effect voor de PS.

Deze analyse suggereert ten eerste dat in de mate dat de recent overeengekomen herfinanciering van het Brussels Gewest zal omgezet worden in bijkomende discretionaire toelagen aan de Brusselse gemeenten, de PS waarschijnlijk de politieke winnaar zal zijn van deze herfinanciering. Een tweede, belangrijker besluit is dat politieke variabelen één van de verklaringen vormen voor de verdeling van financiële stromen naar de lagere overheden van het Brussels Gewest in het bijzonder, en in België in het algemeen. Het risico van politisering is een nadeel van dotatiefinanciering van overheden in België in vergelijking met eigen belastingheffing.

¹ Ik dank Danny Geerts alsook mijn Vives-collega's Damiaan Persyn, Joep Konings, Marieke Vandeweyer, Stefaan Decramer, Stijn De Ruytter, Tim Goesart, en Wouter Torfs voor hun hulp en opmerkingen bij het schrijven van deze paper, en ik dank vooral Anne-Leen Erauw van de studiedienst van Dexia voor het verstrekken van de benodigde financiële gegevens.

Inleiding

Door het recente politieke akkoord over de splitsing van Brussel-Halle-Vilvoorde (BHV) en over de herziening van de Bijzondere Financieringswet (BFW) zou het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (BHG) vanaf 2012 een extra toelage van 134 miljoen euro verkrijgen, die zou oplopen tot 461 miljoen euro in 2015. Een deel van die som zou bestaan uit zogenaamde geaffecteerde middelen, d.w.z. waarvoor de bestedingscategorie vastligt: 110 miljoen euro in 2012. Een tweede deel van de nieuwe financiering betreft middelen waarover het gewest vrij zou kunnen beschikken: 24 miljoen euro in 2012. Op kruissnelheid, d.w.z. in 2015, zou Brussel 461 miljoen euro extra krijgen, waarvan dan 233 miljoen euro geaffecteerd en 228 miljoen vrij te besteden zou zijn². Dit totaalbedrag zou dan jaar na jaar toenemen met de inflatie en met 70% van de economische groei.

In de politiek-economische literatuur wordt gewezen op een aantal perverse effecten die kunnen optreden inzake dergelijke toelagen tussen verschillende overheidsniveau's³, in het bijzonder de politisering van de verdeling ervan. In deze bijdrage zullen we nagaan wat het effect van politisering is op een deel van de middelen die het BHG vrij kan besteden, namelijk op dat deel van haar begroting waarmee zij op discretionaire wijze haar gemeenten betoelaagt (alsook op de discretionaire toelagen die de Brusselse gemeenten van andere Belgische overheden ontvangen).

Er bestaat belangrijke literatuur over de effecten van toelagen tussen verschillende overheden, de zgn. “intergovernmental grants” (zie Boadway en Shah 2007 voor een overzicht). Toelagen tussen overheden hebben voordelen in vergelijking met hun alternatief, eigen belastingheffing. Het bekendste is het vermijden van mogelijke negatieve externe effecten van eigen belastingheffing op de eigen belastingbasis of op die van andere overheden. (zie b.v. Decoster en Proost 2010) Vandaar dat de uitgavenautonomie van lagere overheden doorgaans groter is dan hun ontvangstenautonomie. Dergelijke negatieve externe effecten vormen trouwens de traditionele rechtvaardiging van de zgn. “fiscal gap” tussen de Belgische federale overheid en de Belgische Gemeenschaps- en Gewestoverheden.

Maar dit voordeel van toelagen tussen overheden mag niet onderbelicht laten dat deze (tenminste) 4 mogelijke nadelen hebben in vergelijking met eigen belastingheffing⁴. Een eerste is het “flypaper effect”, ook gekend onder de benaming

² Het onderscheid tussen “geaffecteerd” en “vrij besteedbaar” is vaag. Immers, fungibiliteit is de term die aanduidt dat overheden van boven opgelegde affectatie van middelen trachten te omzeilen door de bedragen die zij anders aan de betrokken posten zouden hebben besteed te verminderen.

³ In het Engels spreekt men meestal van “(intergovernmental) grants”, in Nederland van uitkeringen, in Vlaanderen van dotaties. Hierna zullen we echter de term “toelagen” gebruiken, in lijn met de terminologie van Dexia, waarvan we de betrokken financiële gegevens hebben mogen verkrijgen.

⁴ In Jennes (2011b) hebben we dan ook gepleit voor meer belastingautonomie voor Brussel i.p.v. meer dotaties, en in het bijzonder voor het meer beroep doen op vastgoedbelastingen door Brussel (gezien vastgoedbelastingen het

“money sticks where it hits”. Dit effect verwijst naar het feit dat lokale overheden in geval zij een toelage ontvangen hun uitgaven doorgaans meer verhogen dan in geval zij deze uitgaven zouden moeten financieren met lokale belastingen. Met andere woorden, omdat lokale uitgaven in het 2^{de} geval niet gefinancierd worden met lokale belastingontvangsten geldt een geringere responsabilisering, wat aanleiding geeft tot een minder zuinig bestedingspatroon.

Een 2^{de} nadeel van toelagen is dat zij leiden tot een zachte budgetbeperking, en daardoor gepaard gaan met “moral hazard” en een “bail out”-risico. Dit effect is o.m. vastgesteld voor subcentrale overheden in Duitsland door Rodden (2005), in Zweden door Petterson-Lidbom (2010), in Spanje door Sorribas Navarro (2011), en voor het hele OECD-gebied door Eyraud en Lusinyan (2011). Hogere overheden willen met toelagen vaak oprecht de overheidsfinanciën van hun lagere overheden versterken of redden, maar bereiken vaak het omgekeerde⁵. Concreet dreigen toelagen tussen overheden de schuld van lagere overheden eerder te verhogen dan te verlagen. In België is een afgeleid risico hiervan een “tragedy of the commons”, met name het verder verzwakken van de overheidsfinanciën van de federale staat, die o.m. het merendeel van de middelen voor de recentste Brussel-herfinanciering zal moeten leveren

Een derde effect van toelagen met mogelijk nadelige aspecten is hun neerslag in vastgoedprijzen. Zo zouden de geplande extra toelagen aan het BHG kunnen neerslaan in de Brusselse vastgoedprijzen⁶, waarvoor hoofdzakelijk de Brusselse lagere-inkomenstrekkingen –voor wie de recent overeengekomen herfinanciering van Brussel nochtans ten dele en ten minste onrechtstreeks bedoeld lijkt te zijn- als huurders de prijs zouden betalen. (zie ook Jennes 2011b) Onderzoek voor Engeland (zie Vermeulen e.a. 2011) heeft uitgewezen dat hogere toelagen vanwege de centrale overheid aan lokale overheden neerslaan in de vastgoedprijzen. De begunstigde Engelse lokale overheden verlaagden namelijk als reactie erop de lokale (vastgoed-)belastingen, wat zich vertaalde in hogere huizenprijzen. Hierdoor kwam het dat deze hogere toelagen vooral de vastgoedbezitters beter af maakten.

meest geschikt zijn om gestalte te geven aan lokale belastingautonomie). Concreet zou dit een verhoging van de onroerende voorheffing in Brussel betekenen (deels te compenseren door een verlaging van de –versturende-registratierechten). Ideaal zouden deze Brusselse vastgoedbelastingen moeten worden aangevuld met een afroaming van de opbrengsten van de vastgoedbelastingen in de randgemeenten van Brussel die genieten van de Brusselse publieke voorzieningen. (Maar in ruil zouden voor het zelfde bedrag dotaties aan Brussel moeten worden afgeschaft.) Toegegeven, de recent overeengekomen hervorming van de BFW voorziet tegelijkertijd wel een verhoging van de belastingautonomie van de Belgische gewesten.

⁵ Zo heeft de Brusselse minister van begroting Vanraes in de loop van 2011 een aantal keren verklaard dat hij op een extra federale toelage wacht alvorens/om de Brusselse begroting naar een evenwicht te brengen. Er is in dit verband ook een risico dat de besliste herfinanciering van Brussel zal werken als een “disincentive” voor een intern-Brusselse staats-hervorming, meer in het bijzonder voor een vermindering van de rol van de 19 gemeenten in het bestuur van Brussel. (voor een pleidooi voor dit laatste, zie b.v. Jennes 2011b)

⁶ Dergelijke neerslag veronderstelt wel een efficiënte en effectieve besteding van deze extra toelagen door de Brusselse overheden.

Een vierde mogelijk nadeel van toelagen in vergelijking met eigen belastingheffing is politisering van hun toekenning en verdeling. Dit effect is o.m. nagegaan voor subcentrale overheden in Australië door Worthington en Dollery (1998), in Zweden door Petterson-Lidbom (2010 blz. 168), en in Engeland door Vermeulen e.a. (2011).

In onderstaande willen we specifiek de politieke beïnvloeding van discretionaire toelagen aan de Brusselse 19 gemeenten nagaan. We beschouwen onze onderzoeksvraag als relevant om volgende 3 redenen:

Ten eerste is het Brussels Gewest zelf het Belgische gewest dat nu reeds per capita het meeste geniet van dotatiefinanciering (zie b.v. Algoed 2009 en Jennes 2011a), en het recente akkoord over de hervorming van de BFW voorziet daarbovenop zoals gezegd nog eens extra toelagen voor Brussel.

Het Brussels Gewest is ten tweede de voorgedij-overheid van de 19 Brusselse gemeenten, en steun aan gemeenten is een belangrijke post van de Brusselse Gewestbegroting. In 2009 besteedde het BHG 364 euro per capita aan “formula-based” toelagen aan gemeenten (via het Brusselse Gemeentefonds), tegenover 339 euro per capita voor het Vlaamse Gewest (en 400 euro per capita voor het Waalse Gewest)⁷ (zie tabel 3 in Jennes 2011a, op basis van Deschamps 2010). Dit komt neer op 7,5% van de totale uitgaven van het Brusselse Gewest in 2009.

Ten derde zijn discretionaire toelagen (in tegenstelling tot de eerder “formula based grants” uit het Gemeentefonds) voor de Brusselse gemeenten een belangrijkere financieringsbron dan voor Vlaamse gemeenten. Uit Dexia (2010 blz. 6 en 11) blijkt dat (discretionaire en niet-discretionaire) toelagen in 2009 verhoudingsgewijs een ongeveer even belangrijke financieringsbron van gemeenten waren in al de 3 Belgische gewesten (36, 41, en 35% voor resp. het Vlaamse, Waalse, en Brusselse Gewest). Maar tevens blijkt dat hierbinnen de discretionaire toelagen een aanzienlijk groter aandeel hebben in de begroting van de gemeenten van het Brusselse Gewest dan in de begroting van de gemeenten van het Vlaamse Gewest (29, 41, en 41% voor resp. het Vlaamse, Waalse, en Brusselse Gewest).

Voor zover wij weten bestaat er slechts “anekdotische evidentie” voor de politisering van de discretionaire toelagen aan de gemeenten van het BHG. (zie b.v. Le Vif/L’Express 1-7-2011) Wij zijn voor zover wij weten de eersten die via regressie-analyse het effect hebben nagegaan van een aantal politieke variabelen op discretionaire Gewesttoelagen aan de 19 Brusselse gemeenten.

⁷ De bedragen voor Vlaanderen en Wallonië omvatten wel ook de financiering van de provincies.

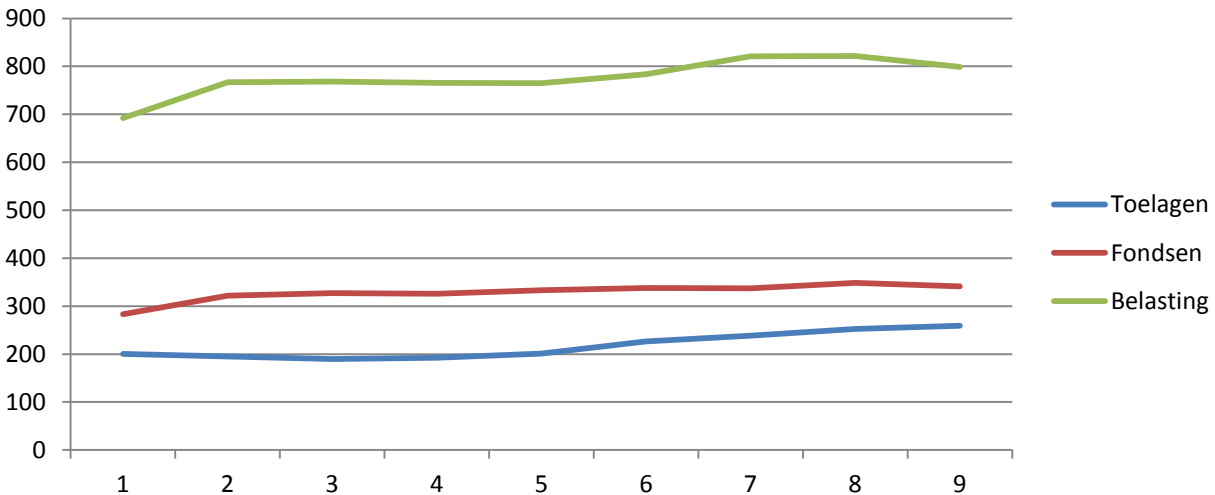
Een blik op de variabelen en de cijfers

Tabel 1 vat de belangrijkste variabelen en data die we hierna gebruiken samen, via (voor wat betreft niet-politieke variabelen: gewogen) gemiddelden per capita per jaar gevolgd door hun standaardafwijking (SD). Tabel 1 geeft aan dat we hierna als belangrijkste politieke variabele zullen hanteren de deelname van partijen die in een betoelagende regering zitting hebben aan gemeentebesturen. Tabel 1 toont eveneens dat Brusselse gemeenten hun middelen hoofdzakelijk betrekken uit eigen belastingen (vooral opcentiemen op personenbelasting en op onroerende voorheffing), goed voor een kleine 60% van de gemeentelijke inkomsten. De toelage uit hoofdzakelijk het Brusselse Gemeentefonds -“fondsen” volgens de Dexia-terminologie (2010 blz. 10), en door Dexia gedefinieerd als “niet-toegewezen algemene dotaties, waaronder het Gemeentefonds”- is goed voor ongeveer 25% van de gemeentelijke middelen. Tenslotte zijn de discretionaire toelagen -“toelagen” volgens de Dexia-terminologie (2010 blz. 10), en door Dexia gedefinieerd als “ter financiering van een groot aantal specifieke uitgaven”- goed voor een goede 15% van de middelen.

Het is ons in de Dexia-statistieken helaas onduidelijk of **federale** financiering van de Brusselse gemeenten, zoals via het Grootstedenfonds, de betoelaging van de politiezones, en de betoelaging van de OCMWs, en/of financiering van gemeentelijke kinderopvang en onderwijs door de **Vlaamse en Franstalige Gemeenschap** in deze posten begrepen zijn, en zo ja, of ze onder “fondsen” dan wel “toelagen” werden gerekend. Het gaat zeker wel om aanzienlijke bedragen. Kabinet Picqué (2011 blz. 13) vermeldt een totaal bedrag van 417 miljoen euro voor toelagen aan de 19 gemeenten buiten het Gemeentefonds voor het jaar 2009, waarvan 125 miljoen Gewesttoelagen, 122 miljoen federale toelagen, en 92 miljoen Gemeenschapstoelagen. Gezien in de Dexia-statistieken de discretionaire toelagen aan de 19 gemeenten in 2009 280 miljoen euro bedroegen, vallen in de Dexia-indeling zeker een aantal bestanddelen van het bedrag van 417 miljoen genoemd door Kabinet Picqué onder de niet-discretionaire gemeentetoelagen (“fondsen”).

Grafiek 1 toont het verloop van deze 3 gemeentelijke inkomstensoorten over de tijd in (gewogen) gemiddeldes. Opvallend is dat het belang van de “toelagen” toeneemt in de 2^{de} helft van onze steekproefperiode (2001-2009) in vergelijking met dat van het Gemeentefonds. In tabel 1 valt de grote standaardafwijking van elk van deze 3 middelen categorieën op. In wat volgt beschouwen we het Gemeentefonds als een niet-discretionaire (of “formula based”) toelage, omdat we ervan uitgaan dat de criteria voor verdeling van de middelen van het Gemeentefonds minder (of minder op korte termijn) beïnvloedbaar zijn dan de criteria voor de verdeling van de discretionaire toelagen, en beschouwen we de andere Dexia-categorie genaamd “toelagen” als discretionair. We zijn er ons van bewust dat het onderscheid tussen discretionaire en niet-discretionaire middelen niet altijd scherp te maken is. We zullen in wat volgt focussen op de meer discretionaire 2^{de} categorie “toelagen”.

Grafiek 1: Verloop van de 3 grootste gemeentelijke inkomstenbronnen (euro per capita / gewogen gemiddeldes (2001-2009))



Het “Verslag over de financiën van de Brusselse gemeenten 2004 – 2009” (Kabinet Picqué 2010) geeft ons een indruk uit welke veelheid van substromen de component discretionaire **Gewest**toelagen in onze variabele “toelagen” zoal bestaat:

- sinds 2007: een jaarlijks bedrag van 30 miljoen € aan subsidies “ter verbetering van de begroting” van de Brusselse gemeenten
- eveneens sinds 2007: het fiscaal compensatiefonds verdeelt onder 18 van de 19 gemeenten 15 miljoen euro ter compensatie van de afschaffing van de belasting op de drijfkracht en van de belasting op computers (7,5 miljoen euro) enerzijds en van het lage rendement van hun fiscaliteit (7,5 miljoen euro) anderzijds
- toelage voor gemeenten met een Vlaamse schepen
- RVOH (Ruimte voor Versterkte Ontwikkeling van de Huisvesting en de Renovatie): 50 miljoen euro per jaar voor gemeenten met “wijken in moeilijkheden”
- wijkcontracten: 44 miljoen euro per contract, sinds 1994: b.v. voor Molenbeek 400 miljoen euro sinds 1994
- gesubsidieerde werken ten belope van 25 miljoen euro: 70 % van de middelen wordt verdeeld onder de gemeenten in de vorm van een driejarige investeringsdotatie, in verhouding tot hun aandeel in het Brusselse Gemeentefonds; 30 % van de middelen wordt verdeeld als driejarige ontwikkelingsdotatie op basis van een projectoproep
- veiligheid en preventie: ten belope van 14,5 miljoen euro.
- tenlasteneming van een deel van de herwaardering van de gemeentelijke weddeschalen: ten belope van 30 miljoen euro

Tabel 1: De belangrijkste variabelen inzake politiek effect op discretionaire toelagen aan gemeenten in Brussel: evolutie van hun (gewogen) gemiddeldes (2001-2009)

jaar	inkomen	bevolking	werklozen	onder18	boven65	toelagen	fondsen	belasting	schuld	psbestuur	mrbestuur	cobestuur	cdhbestuur	cdvbestuur	vldbestuur	spabestuur
	euro p.c.		p.c.	p.c.	p.c.	euro p.c.	euro p.c.	euro p.c.	euro p.c.	per gem.						
2001	10567	50758	0.07	0.21	0.16	200	283	692	1129	0.42	0.53	0.21	0.37	0.11	0.00	0.00
SD	2247	32579	0.03	0.03	0.04	115	180	240	624	0.51	0.51	0.42	0.50	0.32	0.00	0.00
2002	10811	51494	0.08	0.22	0.16	195	321	767	1222	0.37	0.53	0.21	0.37	0.11	0.00	0.00
SD	2313	33118	0.03	0.03	0.04	95	196	279	599	0.50	0.51	0.42	0.50	0.32	0.00	0.00
2003	10851	52213	0.08	0.22	0.16	190	327	768	1198	0.37	0.53	0.21	0.37	0.11	0.00	0.00
SD	2372	33783	0.03	0.03	0.04	91	200	242	553	0.50	0.51	0.42	0.50	0.32	0.00	0.00
2004	11309	52806	0.09	0.22	0.16	192	326	766	1307	0.37	0.53	0.21	0.37	0.11	0.00	0.00
SD	2407	34380	0.03	0.03	0.04	123	197	250	585	0.50	0.51	0.42	0.50	0.32	0.00	0.00
2005	11550	53304	0.09	0.22	0.15	201	333	765	1360	0.37	0.53	0.21	0.37	0.11	0.00	0.00
SD	2419	34795	0.03	0.03	0.04	122	201	254	566	0.50	0.51	0.42	0.50	0.32	0.00	0.00
2006	11988	53948	0.09	0.22	0.15	227	337	784	1389	0.37	0.53	0.21	0.37	0.11	0.00	0.00
SD	2433	35252	0.03	0.03	0.04	88	204	252	656	0.50	0.51	0.42	0.50	0.32	0.00	0.00
2007	12271	55184	0.09	0.22	0.15	238	337	821	1425	0.53	0.84	0.32	0.37	0.11	0.05	0.32
SD	2500	36190	0.03	0.03	0.04	83	198	247	597	0.51	0.37	0.48	0.50	0.32	0.23	0.48
2008	12984	56239	0.09	0.22	0.14	252	348	821	1480	0.53	0.84	0.32	0.37	0.11	0.05	0.32
SD	2648	37109	0.03	0.03	0.04	85	199	261	593	0.51	0.37	0.48	0.50	0.32	0.23	0.48
2009	n.b.	56791	0.09	0.22	0.14	259	341	799	1423	0.53	0.84	0.32	0.37	0.11	0.05	0.32
SD		37613	0.03	0.03	0.04	101	201	261	564	0.51	0.37	0.48	0.50	0.32	0.23	0.48

Bronnen:

Dexia: gegevens over de gemeentelijke financiën⁸

Websites van het Steunpunt WSE en van Statbel: socio-demografische gegevens

Wikipedia en www.irisnet.be: voor de constructie van de politieke variabelen

Noot: p.c. = per capita

⁸ Ondanks talrijke emails en telefoontjes naar de verschillende bevoegde diensten van het BHG tijdens het voorjaar van 2011, hebben we van het BHG geen enkele van de voor dit onderzoek benodigde financiële gegevens gekregen.

- steun voor de opleidingen van de Gewestelijke School voor Openbaar Bestuur (GSOB): 1 miljoen euro
- steun voor de renovatie van kinderkribbes: 4,5 miljoen euro toegekend op basis van een projectoproep, met voorrang voor “de gemeenten die er het meest nood aan hebben (gebrek aan plaatsen, kansarmoede)”
- tewerkstelling van gesubsidieerde contractuelen in de gemeentebesturen: 26,7 miljoen euro
- sportinfrastructuur: 6,5 miljoen euro⁹

⁹ Volledigheidshalve vermelden we ook het Herfinancieringsfonds van de Gemeentelijke Thesaurieën (BGHGT). Sinds 1993 verstrekt het leningen aan gemeenten met een gecumuleerd tekort. Tussen 1993 en 2009 werd in totaal 145 miljoen euro uitgeleend aan gemeenten “die af te rekenen hebben met de grootste structurele problemen”. Dit fonds valt niet onder “toelagen” omdat het leningen betreft.

Regressie-analyse

We gaan het effect na van deelname van een partij aan het gemeentebestuur die ook deelneemt aan een betoelagende regering. Dit komt neer op het testen van de zogenaamde “alignment”-hypothese: als partijen die deelnemen aan de betoelagende regering ook deelnemen aan het gemeentebestuur krijgt die gemeente meer toelagen¹⁰. We inspireren ons hierbij op de test van de “alignment”-hypothese door Petterson-Lidbom (2010 blz; 168) voor Zweedse lokale besturen en door Worthington en Dollery (1998 blz. 304) voor Australische provincies¹¹.

Meer bepaald testen we het effect van deelname aan het gemeentebestuur door elk van de 7 partijen die over onze steekproefperiode (2001-2008)¹² deelnamen aan een regering die de 19 Brusselse gemeenten betoelaagt: de Brusselse Gewestregering, de Franstalige Gemeenschapsregering, de Vlaamse regering, en de federale regering: PS, MR¹³, cdH, Ecolo, CD&V, Open VLD en sp.a¹⁴. In het bijzonder schatten we de volgende specificatie:

$$\ln TOELAGEN_{it} = \alpha_i + \alpha_1 BESTUURSDEELNAME + \alpha_2 \ln X_{it} + \varepsilon_{it}$$

¹⁰ We kunnen ons ook 2 anderssoortige politieke effecten –en daaraan verbonden dito politieke variabelen- op discretionaire Gewesttoelagen voorstellen:

- stemmenpercentages voor politieke partijen per Brusselse gemeente tijdens gemeenteraadsverkiezingen: hypothese: als partijen die deelnemen aan een betoelagende regering veel stemmen halen in een gemeente krijgt die gemeente meer toelagen
- het in een bepaalde gemeente wonen en/of er politiek actief zijn van een minister uit een betoelagende regering: hypothese: als een minister woont of politiek actief is in een gemeente krijgt die gemeente meer toelagen

Onze regressie-analyse toont aan dat zowel het stemmenpercentage-effect als het minister-effect insignificant zijn. (resultaten beschikbaar op vraag) Wat het stemmen-effect betreft, is het uiteraard zo dat stemmen op zich onvoldoende zijn om discretionaire toelagen te kunnen sturen. Daartoe moeten stemmen worden vertaald in bestuursdeelname.

Echter, Vermeulen e.a. (2011) stellen voor Engeland een significant effect van het Labour-stemmenaandeel in Engelse lokale besturen vast (over de periode 2001-2008, toen Labour voortdurend de centrale regering uitmaakte). Zij schatten hiertoe de vergelijking “effect van het aandeel van Labour in de zetels in de raad van het lokale bestuur + van Labour-dominantie (een dummy met waarde 1 als Labour in het betrokken lokaal bestuur meer zetels heeft dan de Tories en de Liberals samen) op toelagen vanwege de centrale overheid”.

¹¹ Petterson-Lidbom stelt insignificante effecten vast; Worthington en Dollery stellen significante effecten vast in bepaalde specificaties.

¹² Omdat op Statbel inkomen per capita per gemeente nog niet beschikbaar blijkt voor 2009, en inkomen per capita een belangrijke controlevariabele is, laten we 2009 uit onze steekproef weg.

¹³ Met MR bedoelen we in wat volgt zowel MR als FDF.

¹⁴ De onderliggende hypothese is dat enkel partijen die deel uitmaken van de vernoemde regeringen discretionaire toelagen aan de Brusselse gemeenten kunnen sturen. Groen! werd bovendien niet opgenomen omdat het over de steekproefperiode volgens onze gegevens niet afzonderlijk deelnam aan Brusselse gemeentebesturen.

Hierin is α_i een gemeente-specifiek effect dat constant is over de tijd, subscript i staat voor gemeente i , subscript t staat voor jaar t . ε is een storingsterm en X verwijst naar de controlevariabelen. In het bijzonder wensen we te controleren voor economische en demografische factoren die de toelagen aan gemeenten kunnen verklaren.

Door het opnemen van een gemeentespecifiek “fixed effect” α_i maken we met opzet geen gebruik van een groot deel van de variatie in onze data, namelijk van de verschillen in samenstelling van gemeentebesturen en in grootte van discretionaire toelagen –en in de grootte van de andere variabelen- **tussen gemeenten**. De reden is dat deze variatie tussen gemeenten waarschijnlijk “besmet” is door “omitted variables”. Deze zouden b.v. culturele of structurele verschillen tussen gemeenten kunnen betreffen die vrij stabiel zijn doorheen de tijd, en die ons ten onrechte zouden kunnen doen besluiten dat verschillen in samenstelling van gemeentebestuur tussen gemeenten verschillen in discretionaire toelagen tussen gemeenten verklaren. Via het opnemen van een gemeentespecifiek “fixed effect” controleren we bovendien voor zelfselectie. Zo zou het kunnen dat bepaalde politieke partijen zich concentreren in bepaalde gemeenten, juist omdat die gemeenten grotere toelagen ontvangen.

Tabel 1 toont de evolutie over de tijd van het aantal gemeentebesturen (in verhouding tot het totaal aantal gemeentebesturen) waaraan deze 7 partijen deelnamen. We hebben de variabele “deelname aan gemeentebestuur” immers geconstrueerd als een “dummy”-variabele: 1 als een partij in een bepaalde gemeente deelneemt, 0 in het andere geval. Opvallend inzake de politieke variabelen van tabel 1 is de dominantie van PS en MR op gemeentevlak. Opvallend is ook dat over de periode waarvoor Dexia ons cijfers kon bezorgen voor discretionaire toelagen (2001-2009) er slechts 1 jaar is waar er een belangrijke wijziging optreedt in gemeentelijke bestuursdeelnames, namelijk 2007¹⁵. In die scharnierperiode geldt voor de 4 grote partijen in Brussel volgende evolutie qua deelname aan gemeentebesturen: PS van 7 naar 10 besturen; Ecolo van 4 naar 6 besturen; MR van 10 naar 16 besturen; cdH van 5 naar 4 gemeentebesturen¹⁶.

Tabel 2 geeft de resultaten weer. We beginnen in kolom (1) met enkel de effecten van de deelname aan gemeentebesturen door de vermelde 7 politieke partijen als verklarende factoren op te nemen. We merken in kolom (1) een statistisch

¹⁵ Tegelijk is dit vanzelfsprekend omdat er in België slechts om de 6 jaar gemeenteraadsverkiezingen plaatsvinden. In onze steekproef is dat jaar 2006. Deze gemeenteraadsverkiezingen vonden plaats in oktober, zodat we pas vanaf 2007 de nieuwe samenstelling van de gemeentebesturen in rekening hebben gebracht. Helaas kon Dexia ons geen cijfers over discretionaire toelagen verschaffen voor bijvoorbeeld het jaar 2000 (en vroeger). Dit had de variatie in onze politieke variabelen vergroot, want 2000 kende een andere samenstelling van de gemeentebesturen dan 2001 e.v. Er vonden namelijk gemeenteraadsverkiezingen plaats in oktober 2000.

¹⁶ Cijfers niet zonder moeite afgeleid uit een combinatie van Wikipedia, de websites van de betrokken politieke partijen, en de websites van de 19 Brusselse gemeenten.

significant en positief effect van bestuursdeelname van de PS. Dit is de dominante partij in Brussel over de steekproefperiode: in mindere mate op gemeentelijk vlak dan op federaal, gewest- en gemeenschapsvlak, waar zij voortdurend deelnam aan het bestuur. Dit effect suggereert dat er politieke beïnvloeding van toelagen is ten gunste van gemeenten waar de PS deelneemt aan het bestuur.

Echter, in kolom (1) houden we geen rekening met economische of demografische factoren. Maar wellicht is de kans dat de PS aan het gemeentebestuur deelneemt in minder welvarende Brusselse gemeenten groter dan in andere Brusselse gemeenten (omdat de PS wellicht meer stemmen kan behalen in minder welvarende gemeenten dan elders). Bovendien kunnen we verwachten dat behoeftecriteria in enige mate de verdeling van de ontvangen discretionaire toelagen over de gemeenten bepalen (zie b.v. de opsomming inzake discretionaire Gewesttoelagen hierboven).

Daarom controleren we in kolom (2) voor de volgende factoren, telkens op gemeenteniveau: inkomen per capita, aandeel van -18-jarigen in de bevolking, aandeel van +65-jarigen in de bevolking, en aandeel van de werklozen in de bevolking. We merken dat het effect van de PS-bestuursdeelname in kolom (2) positief en statistisch significant blijft, maar dat daarenboven het effect van Ecolo- en MR-bestuursdeelname positief en statistisch significant wordt, met het verwachte teken. Ook de 2 controlevariabelen die significant blijken –inkomen per capita en aandeel van de min18jarigen in de bevolking- hebben –tegengestelde-tekens zoals verwacht¹⁷. De significantie en grootte van het effect van het aandeel van de min18jarigen wijst er mogelijk op dat in de Dexia-statistieken onderwijs- en kinderopvangtoelagen van resp. de Vlaamse en de Franstalige Gemeenschap aan de Brusselse gemeenten deel uitmaken van de variabele “toelagen”.

¹⁷ Op het eerste gezicht lijkt het effect van deze 2 controlevariabelen veel groter dan het effect van de politieke variabelen, gezien hun aanzienlijk grotere coëfficiënten. Echter, de controlevariabelen zijn continue variabelen, in tegenstelling tot de politieke variabelen, die “dummy”-variabelen zijn. Daarom moeten de controlevariabelen worden geëvalueerd aan hun gemiddelden, waardoor hun coëfficiënten niet uitzonderlijk groot zijn.

Tabel 2: Politisering van discretionaire toelagen aan de Brusselse gemeenten (2001-2008)

	(1)	(2)	(3)
	ln toelagen pc	ln toelagen pc	ln toelagen pc
ps-bestuur	0.304** (0.124)	0.366*** (0.0966)	0.341*** (0.0870)
ecolo-bestuur	0.117 (0.0707)	0.124** (0.0435)	0.125*** (0.0403)
mr-bestuur	0.0501 (0.127)	0.183** (0.0812)	0.162* (0.0797)
cdh-bestuur	-0.0246 (0.0946)	-0.0339 (0.0681)	-0.0506 (0.0657)
cd&v-bestuur	0.0877 (0.0839)	-0.00848 (0.0642)	0.000353 (0.0618)
openvld-bestuur	-0.0115 (0.144)	0.0851 (0.0819)	0.0625 (0.0780)
sp.a-bestuur	-0.106 (0.144)	-0.122 (0.0745)	-0.115 (0.0768)
ln inkomen pc		-2.101* (1.085)	-2.146* (1.075)
ln werklozen pc		-0.400 (0.773)	-0.350 (0.778)
ln onder18 pc		2.803* (1.589)	2.808 (1.720)
ln boven65 pc		0.542 (1.463)	0.750 (1.562)
ln schuld pc			0.140 (0.0951)
ln belasting pc			0.0104 (0.272)
_cons	4.842*** (0.147)	29.16*** (9.493)	29.07*** (9.335)
<i>N</i>	170	152	152

Standard errors in parentheses

* $p < 0.10$, ** $p < 0.05$, *** $p < 0.01$

Noot: pc = per capita

Kolom (3) geeft de resultaten voor de specificatie waarin niet alleen de politieke en economisch-demografische variabelen als verklarende variabelen voorkomen maar ook 2 financiële controlevariabelen (op gemeenteniveau): schuld (per capita) en eigen belastingontvangsten (per capita). De hypothese is hier dat schuld een positief effect heeft op discretionaire toelagen en belastingontvangsten een negatief effect

(zie de motivatie van de opgesomde discretionaire Gewesttoelagen hierboven). Het effect van beide variabelen is echter niet significant en de opname ervan brengt niets bij aan de verklaringskracht van de specificatie. Dat schuld en belastingen de discretionaire toelagen niet verklaren is enigszins verrassend gezien een aantal van die discretionaire (Gewest-)toelagen blijkbaar wel uitdrukkelijk gericht zijn op gemeenten met financiële problemen¹⁸.

Opvallend is dat gemeentebestursdeelname van PS, Ecolo, en MR significant blijven, met het verwachte teken, in elk van de specificaties (2) en (3). Opvallend is ook dat de significanties van de economische en demografische controlevariabelen “werklozen” en “bevolking boven 65” in onze regressies onbestaande zijn en hun tekens soms onverwacht. Op zijn beurt is zulks niet helemaal onverwacht: we bestuderen hier immers verklaringen voor *discretionaire* toelagen, die per definitie politiek gevoelig en manipuleerbaar zijn. Daardoor is het ook minder verrassend dat ze in mindere mate worden verklaard door “objectieve” economische en demografische factoren.

Omdat we in onze regressies van elke niet-politieke variabele de logaritme beschouwen, zijn alle verkregen coëfficiënten (ook die van de politieke variabelen, die alle “dummy”-variabelen zijn) uit tabel 2 gemakkelijk te interpreteren, namelijk als de verwachte procentuele impact van een wijziging in de variabele. Meer bepaald toont de specificatie die onze voorkeur heeft, namelijk die in kolom (2) in onderstaande tabel, dat een intrede van resp. PS, Ecolo, en MR in het gemeentebestuur (of hun exit eruit) de discretionaire toelagen aan een gemeente met resp. gemiddeld 37, 12, en 18% verhoogt (of verlaagt). De verwachte grootte van het MR-effect is dus iets minder dan de helft van de verwachte grootte van het PS-effect, en de verwachte grootte van het Ecolo-effect iets minder dan een derde¹⁹.

Dit resultaat kunnen we als verwacht beschouwen voor de PS, die over de hele steekproefperiode ononderbroken deel uitmaakte van alle regeringen die discretionaire toelagen aan de Brusselse gemeenten verstrekken: Brusselse Gewestregering (waarin de PS voortdurend de post van minister van plaatselijke besturen had), Franstalige Gemeenschapsregering, en federale regering (waarin de PS bovendien voortdurend de post van minister van grootstedenbeleid had). Dit resultaat lijkt echter verrassend voor MR en cdH: een toetreding (of uittreding) van cdH tot het gemeentebestuur heeft een insignificant effect, hoewel cdH in 2004, toen

¹⁸ Een probleem met het hanteren van schuld als verklarende variabele is dat schuld mogelijk een endogene variabele is, zoals aangetoond wordt in de “soft budget constraint”-literatuur, zie b.v. Petterson-Lidbom (2010) voor Zweden: niet alleen worden discretionaire toelagen mogelijk verklaard door schuld, maar ook wordt schuld mogelijk verklaard door discretionaire toelagen. Dit laatste is precies het “verzachting van de budgetbeperking”-effect. Ook de variabele “belastingen” is mogelijk endogeen, zie bv. in Le Vif/L’Express (1-7-2011) inzake de effecten van beweerde politieke verdeling van discretionaire toelagen aan de Brusselse gemeenten: «Les communes de la seconde couronne, Auderghem, Uccle, les deux Woluwes et Watermael-Boitsfort, ont dû augmenter leurs impôts fonciers (parfois jusqu’à 50 % par rapport à 1989) pour pallier la baisse des moyens régionaux.»

¹⁹ Over onze steekproefperiode had elke Brusselse gemeente steeds 1 of meer van deze 3 partijen in zijn gemeentebestuur, behalve 2 (“cdH”-)gemeenten, Sint-Agatha-Berchem en Jette.

de discretionaire toelagen aanzienlijk begonnen toe te nemen, –en dus ook in de periode 2006-2007, het enige tijdstip in onze steekproefperiode dat er wijzigingen optraden in de samenstelling van de gemeentebesturen- deel is gaan uitmaken van de Brusselse Gewestregering (alsook van de Franse Gemeenschapsregering). Voor MR geldt het omgekeerde: een toetreding (of uittreding) van MR tot het gemeentebestuur heeft een significant effect, hoewel MR sinds 2004 geen deel meer uitmaakt van de Brusselse Gewestregering (noch van de Franse Gemeenschapsregering). Het MR-effect kan toe te schrijven zijn aan het mogelijke voorkomen van federale toelagen in onze variabele “toelagen”, in combinatie met de MR-aanwezigheid in de federale regering over onze steekproefperiode, terwijl het ontbreken van een cdH-effect zou toe te schrijven kunnen zijn aan de afwezigheid van cdH in de federale regering in de periode 2006-2007.

Zou het kunnen dat de 3 significante politieke variabelen endogeen zijn? D.w.z. dat er een omgekeerde causaliteit aan de hand is dan diegene die wij menen te mogen besluiten. Zo zouden discretionaire toelagen –via hogere stemmenpercentages in verkiezingen, of via afspraken en beloftes tijdens coalitiebesprekingen²⁰- tot PS-, MR-, en Ecolo-deelname aan gemeentebesturen kunnen leiden, eerder dan omgekeerd? De correlaties tussen PS- resp. MR-bestuursdeelname en PS- resp. MR-stemmenpercentage zijn immers hoog, 0,67 resp. 0,52. (Voor Ecolo blijkt de bekommernis van omgekeerde causaliteit loos, met een correlatie van -0,21.) Maar zelfs als de causaliteit omgekeerd zou werken, zou het een belangwekkende bevinding zijn.

We hebben tenslotte ook nagegaan of er een gelijkaardig politiek effect is op de variabele “fondsen” in tabel 1, d.w.z. op de verdeling van het Brusselse Gemeentefonds en andere “formula based” toelagen (i.t.t. de discretionaire toelagen). Dit effect blijkt niet significant te zijn. Zoals kon worden verwacht blijken de middelen van het Gemeentefonds minder politiek manipuleerbaar dan de andere toelagen die de Brusselse gemeenten krijgen.

²⁰ Zo is de enige variatie in PS-bestuursdeelname tijdens de steekproefperiode dat zij door de MR in 3 gemeenten (Anderlecht, Etterbeek en Ukkel) werd opgenomen in het gemeentebestuur n.a.v. de gemeenteraadsverkiezingen van 2006.

Besluit

Het resultaat van onze regressie-analyse is dat deelnames van PS, en –in mindere mate- van Ecolo en MR, aan een gemeentebestuur leiden tot een verhoging van de verwachte discretionaire toelagen verstrekt aan de betrokken gemeente, rekening gehouden met andere mogelijke verklarende factoren van discretionaire toelagen. Het PS-effect is daarbij het grootst, waarschijnlijk omdat de PS over de steekproefperiode ononderbroken in elke betoelagende regering zat. MR neemt sinds de gemeenteraadsverkiezingen van 2006 in nog meer gemeenten deel aan het bestuur dan PS –en zeker dan Ecolo- in vergelijking met de voorgaande bestuursperiode, maar MR kan dit overwicht blijkbaar minder omzetten in extra discretionaire toelagen dan PS of Ecolo, mede doordat MR sinds 2005 niet meer deelneemt aan de Brusselse Gewestregering, noch aan de Franstalige Gemeenschapsregering, en doordat de globale toename van de discretionaire toelagen aan de Brusselse gemeenten zich bovendien precies vooral na 2005 situeert (zie grafiek 1).

Omgekeerd neemt Ecolo sinds 2004 deel aan de Brusselse Gewestregering en aan de Franstalige Gemeenschapsregering, en slaagt Ecolo er blijkbaar in deze regeringsdeelname te verzilveren via extra toelagen aan gemeenten waar zij deelneemt aan het bestuur. Dit wordt vergemakkelijkt doordat Ecolo aan betoelagende regeringen deelneemt in dat deel van onze steekproefperiode waar de globale discretionaire toelagen aan de Brusselse gemeenten vrij sterk toenemen.

Omdat we dit resultaat hebben verkregen via de “fixed effects” regressie-methode, is dit een vrij sterk resultaat. Immers, via “fixed effects” maken we met opzet geen gebruik van een groot deel van de variatie in onze data. Toch belet deze onderbenutting van de variatie in onze data ons niet om significantie vast te stellen.

Het eerste, meer specifieke besluit uit de resultaten van onze studie is dat in de mate dat de recent overeengekomen herfinanciering van het Brussels Gewest zal omgezet worden in bijkomende discretionaire toelagen aan de Brusselse gemeenten, de PS waarschijnlijk de politieke winnaar zal zijn van deze herfinanciering. Een tweede, algemener, en belangrijker besluit van onze studie is dat politieke variabelen één van de verklaringen vormen voor de verdeling (en de omvang?) van financiële stromen naar lagere overheden in het Brussels Gewest in het bijzonder, en in België in het algemeen. Het risico van politisering is een nadeel van dotatiefinanciering van lagere overheden in België in vergelijking met eigen belastingheffing.

Vervolgonderzoek dat terzake voor de hand ligt is om een meer precieze opsplitsing te maken van de discretionaire toelagen aan de Brusselse gemeenten, namelijk volgens de verstrekken hogere overheid, en na te gaan of de mate van politisering verschilt volgens herkomst van de discretionaire toelagen.

Ander vervolgonderzoek is de andere mogelijke nadelen van “grant financing” na te gaan, met een toepassing op de Brusselse overheden: het “flypaper”-effect, het “soft budget constraint”-effect, en het “vastgoed”-effect. M.a.w. wat doen de extra toelagen aan Brusselse gemeenten met het gemeentelijke uitgaven-, schuld-, en vastgoedprijzenpeil?

Tenslotte lijkt logisch vervolgonderzoek het nagaan van de mate van politisering van discretionaire toelagen aan gemeenten van het Vlaamse en van het Waalse gewest. Dergelijk onderzoek zal wel tijdrovender blijken dan voor het Brusselse gewest, wegens het groter aantal gemeenten en daardoor de grotere uitdagingen qua data-verzameling, niet het minst inzake politieke variabelen.

Bibliografie:

Algoed, Koen (2009), “De onderfinanciering van Brussel: een mythe?”, Vives beleidspaper.

Boadway, Robin en Anwar Shah (eds.) (2007), “Intergovernmental fiscal transfers: principles and practice” . World Bank.

Decoster, André en Stef Proost (2010), “Waarom een splitsing van de personenbelasting geen goed idee is”. KULeuven/CES, Leuvens Economisch Standpunt.

Deschamps, R., V. Schmitz, E. Hermans, C. Janssens, en A. de Streel (2010), «Comparaisons interrégionale et intercommunautaire des budgets de dépenses 2009 des Entités fédérées», Cahiers de recherche Série Politique Economique. Fundp/Cerpe.

Dexia (2010), “Lokale financiën. Gemeenten en provincies”.

Eyraud, Luc en Lusine Lusinyan (2011), “Decentralizing Spending More than Revenue: Does It Hurt Fiscal Performance?” IMF Working Paper.

Jennes, Geert (2011a), “Een kritische evaluatie van de studie-Vanraes: 700 miljoen extra voor Brussel”. Vives beleidspaper.

Jennes, Geert (2011b), “De toekomst van Brussel: een “urban economics”- en “local public finance”-perspectief”. Vives beleidspaper.

Kabinet Picqué (2010), “Verslag over de financiën van de Brusselse gemeenten 2004 – 2009.

Kabinet Picqué (2011), “Verslag over de financiën van de Brusselse gemeenten 2002 – 2011.

Le Vif/L’Express (1-7-2011), «Le part du lion des subsides».

Petterson-Lidbom, Per (2010), “Dynamic commitment and the soft budget constraint: an empirical test”, American Economic Journal: Economic Policy.

Rodden, Jonathan (2005), “Hamilton’s Paradox: The Promise and Peril of Fiscal Federalism”. MIT.

Rosen, Harvey and Ted Gayer (2010), “Public finance”. (Ninth edition.) McGraw Hill.

Sorribas-Navarro, Pilar (2011), “Bailouts in a federal system: evidence from Spain”, *European Journal of Political Economy*.

Vermeulen, Wouter, Christian Hilber, en Teemu Lyytikäinen (2011), “Capitalization of central government grants into local house prices: Panel data evidence from England”, *Regional Science and Urban Economics*.

Worthington, A. and B. Dollery (1998), “The political determination of intergovernmental grants in Australia”, *Public choice*.