

Fiscale beperkingen en fiscaliteit: de verwachte impact van het fiscaal pact op de financiën en schuldenlast van Vlaamse gemeenten

Carine SMOLDERS & Stijn GOEMINNE (*)

ABSTRACT

This paper is about tax limitations in Flemish municipalities. Flemish local governments agreed in 2008 to restrict their taxing powers in exchange for a transfer of local debt of 100 euro per capita to the Flemish regional government. This paper reviews the literature on tax limitations and provides a first analysis of the possible impact of the tax limitations on the financial situation of a multitude of types of municipalities. Our preliminary results show that especially those municipalities that are small, financially healthy and less dependent on tax revenues benefit most from the debt transfer.

Keywords: local tax, local budget, municipalities, Flanders.

JEL Classification Code: H71, H74, H77

(*) De auteurs zijn verbonden aan het Steunpunt Fiscaliteit & Begroting, Prof. dr. Carine Smolders (carine.smolders@hogent.be) als promotor-coördinator, dr. Stijn Goeminne (stijn.goeminne@hogent.be) als lid van het dagelijks bestuur. Beide auteurs doceren aan de Hogeschool Gent, Departement Handelswetenschappen & Bestuurskunde, Voskenslaan 270, 9000 Gent. Voorliggende tekst is een herwerking van de presentatie van Prof. dr. Carine Smolders op de tweejaarlijkse studiedag van de Vlaamse Lokale Ontvangers "Besturen Kost Geld – Een Kritische Kijk Op De Opbrengsten" die op 27 mei 2010 in Brussel plaats vond. De auteurs danken Dexia en het Agentschap Binnenlands Bestuur voor het ter beschikking stellen van relevant cijfermateriaal.

Inhoudstafel

1	Inleiding	95
2	Gewicht van de fiscale ontvangsten voor de Vlaamse gemeenten	98
3	Het lokaal fiscaal pact	100
3.1	Functies van lokale belastingen	100
3.2	Fiscale autonomie	101
3.3	La paix fiscale Wallonne	102
3.4	Kernelementen fiscaal pact Vlaamse gemeenten	102
4	Lessen uit de literatuur	105
4.1	Inleiding	105
4.2	Doelstelling	105
4.3	Stromingen in de literatuur	106
4.4	Gevolgen van fiscale beperkingen	107
5	De betekenis van de overname van 100 euro/inwoner schuld zoals voorzien in het lokaal pact	110
5.1	De schuld per capita	110
5.2	Het relatieve belang van de schuldverlichting	112
5.3	De relatie tussen de relatieve schuldverlichting en de fiscale draagkracht	115
6	Conclusies	117
7	Bijlage	119
8	Referenties	122

1 Inleiding

De overheidsfinanciën staan onder hoge druk. De financiële crisis, de eruit voortvloeiende impact op de economie en de onzekerheid over het verloop van de koers van de euro affecteren niet enkel de centrale en regionale overheden, maar tevens de lokale. Dit is te wijten aan de financieringsmix van de lokale besturen. Ze affecteren immers de aanvullende belastingen en de eigen middelen voor het algemene functioneren.⁽¹⁾ Ze zullen op termijn via de te verwachten impact op de kredietspreads de schuldpositie beïnvloeden en dus ook de investeringsinspanningen.

Terwijl het saldo van de Vlaamse gemeenten uitgedrukt als een procent van de gewone ontvangsten sinds 2003 een positieve trend vertoont en in 2009 tot 11 % is gestegen, verbergen deze cijfers een zorgelijke evolutie voor wat betreft de saldi op het eigen dienstjaar, die over het afgelopen decennium – behoudens in 2003⁽²⁾ – negatief bleken (Dexia, 2009; 31). Deze tekorten lijken in een groot aantal Vlaamse gemeenten stilaan een structureel gegeven te worden: het percentage Vlaamse gemeenten met een tekort steeg van 39 % in 2003 tot 57 % in 2009. Uitschieter betreft 2007 toen 66 % van de Vlaamse gemeenten een tekort voorlegden (Dexia, 2009; 31). Deze evolutie kan deels verklaard worden door de sterkere groei van de uitgaven in verhouding tot die van de ontvangsten. Langs de uitgavenzijde verwijzen we naar de sterke impact van de dotaties aan de politiezones en ocmw's en voor de recentste jaren naar de impact van de inflatie op de uitgaven. Langs de inkomstenzijde hebben structurele veranderingen in de inkomsten uit dividenden en hervormingen van de belastingen die de basis vormen van de aanvullende belastingen o.a. hun stempel gedrukt op de resultaten van de gemeenten.

Hoewel niet expliciet gericht op het saneren van de begrotingen, kan niet ontkend worden dat het fiscaal pact dat de Vlaamse regering in 2008 met de gemeenten afsloot tijdens de jongste periode de financieringsmix heeft beïnvloed. Het fiscaal pact voorziet in een substantiële vorm van schuldverlichting van 100 euro per inwoner en heeft tevens een rem gezet op de belastingverhogingen. De gemeenten die het pact met de Vlaamse overheid ondertekenden – dit zijn ze allemaal – verbonden zich er toe in 2009 geen nieuwe heffingen in te voeren en de tarieven of aanslagvoeten zoals van toepassing in de verordeningen geldend voor 2008, niet te verhogen. Aanvullend werden de ontvangsten in 2009 beïnvloed door het engagement van gemeenten om de forfaitaire huis-

1 Er moet gewezen worden op een vertraagd effect van de crisis op de financiën van de lokale overheden. Voornamelijk de structuur en de timing van het inkoopingsproces van de aanvullende personenbelasting spelen hierin een rol. Een daling van het belastbaar inkomen (dit is de grondslag voor de aanvullende belasting) ten gevolge van de crisis in 2008 en 2009 heeft ongeveer 2 jaar later een impact op de ontvangsten van de gemeenten. Na het inkomstenjaar, volgt het aanslagjaar waarin de belastingplichtige zijn inkomen aangeeft. Dan volgt de berekening van de verschuldigde belasting door de fiscus wat resulteert in het versturen van het aanslagbiljet. Deze aanslag moet afgerekend worden binnen de 2 maand en pas 1 maand na (terug)betaling worden de aanvullende personenbelasting van de federale overheid naar de gemeenten doorgestort.

2 In 2003 konden de gemeenten rekenen op een belangrijke herfinanciering via het Gemeentefonds.

vuilheffing en de heffing op tewerkgesteld personeel en op kantoorruimten af te schaffen. De opportuniteitskost, in termen van de beperking van de mogelijkheden om via lokale heffingen het beleid te financieren, strekt zich uit tot 2013, aangezien gemeenten zich er tevens toe verbonden hebben om tot het einde van de legislatuur geen nieuwe forfaitaire gezinsbelastingen meer in te voeren.

De gemeentelijke middelen zullen in het komende decennium nog meer onder druk komen te staan tengevolge de kosten van de vergrijzing van de bevolking, de stijgende pensioenlast tengevolge het grote aantal aanwervingen van het laatste decennium, de klimaatproblematiek, de noodzakelijk aanpassingen in gebouwen, infrastructuur, etc., de effecten van de Europese waterrichtlijn en de kosten van de hervorming van de brandweerdiensten. Tenslotte wordt ook verwacht dat de economische crisis een impact zal hebben op de fiscale ontvangsten uit bedrijfsbelastingen, tot hogere ocmw-uitgaven en tot lagere belastinginkomsten uit de APB zal leiden. Het is dus de vraag hoe gemeenten, zonder wijzigingen in de toelagen van hogere overheden en zonder nieuwe eigen financieringsbronnen deze uitdagingen te lijf moeten gaan. Zonder additionele verhogingen van de tarieven lijkt dit alleen te zullen leiden tot het verslechteren van de saldi op de jaarlijkse begroting en gradueel ook op het algemeen resultaat.

Binnen dit kader kan de vraag gesteld worden of een verlenging van het fiscaal pact de financiën van de Vlaamse gemeenten soelaas kan bieden? Volgens Dirk Van Mechelen, Sven Gatz en Sas Van Rouveroi lijkt een nieuw fiscaal pact aangewezen. Op 2 februari 2010 dienden zij een resolutie in bij het Vlaams parlement. De resolutie is gericht op een pact, gefinancierd met een stuk van de meerwaarde te realiseren bij de terugbetaling van de kernkapitaaleffecten door KBC. Bedoeling zou zijn om zo de beleidsruimte voor de gemeenten te versterken zonder dat de inwoners of bedrijven daarvoor de rekening betalen. Het voorstel betreft namelijk een nieuwe injectie van 875 miljoen euro. Deze zou gericht zijn op de versnelde schuldafbouw van de Vlaamse gemeenten. Vlaanderen zou per inwoner 140 euro schuld overnemen in ruil voor afspraken met betrekking tot het verder realiseren van een bedrijfsvriendelijk klimaat. In concreto wordt het bevrozen van de gemeentelijke belastingen in de jaren 2011 en 2012 gesuggereerd.

Hoewel het (eerste) fiscaal pact uiteindelijk door alle Vlaamse gemeenten ondertekend werd, zijn lang niet alle gemeenten voorstander van een uitbreiding ervan voor de rest van de legislatuur. Vooral in de grotere gemeenten werd de beperking van de fiscale autonomie als een vervelend keurslijf aangevoeld dat de bewegingsruimte in financieel barre tijden te sterk heeft gereduceerd.

Hoewel het nog vroeg is om alle effecten in te schatten van het pact – dat vnl. zijn beslag kende op de middelen vanaf 2009 – is het echter van belang een beeld te hebben van wat de betekenis ervan is geweest voor de verschillende types van gemeenten. In deze bijdrage stellen we een eerste partiële analyse voor.

In wat volgt staan we eerst kort stil bij de fiscaliteit van de Vlaamse gemeenten, waarna we focussen op het fiscaal pact. Vervolgens gaan we na welke inzichten de academische literatuur levert over het effect van fiscale beperkingen voor lokale overheden. We vervolgen met een eerste cijferanalyse. Hierbij focussen we op het relatief belang van de schuldovername voor verschillende groepen van gemeenten. We brengen ook de schuldgraad in beeld van verschillende clusters van gemeenten. Finaal bekijken we de betekenis van de schuldovername voor de gemeenten.

2 Gewicht van de fiscale ontvangsten voor de Vlaamse gemeenten

De Vlaamse gemeenten financierden in 2009 hun werking met drie soorten ontvangsten: belastingontvangsten (50,8 %); fondsen en ontvangen toelagen (35,8 %) en eigen middelen (13,4 %). Binnen de belastingontvangsten zijn de aanvullende belastingen gemiddeld genomen de belangrijkste inkomstenbron: in 2009 waren de opcentiemen op de onroerende voorheffing (oov) goed voor 43,8 % en de aanvullende personenbelasting (APB) voor 40,2 % van de fiscale ontvangsten. De resterende 16 % van de Vlaamse lokale belastingontvangsten komen uit de eigen lokale belastingen (Dexia, 2010; 6-7) ⁽³⁾.

De belastingontvangsten wegen voor de Vlaamse gemeenten dus zwaar door in hun financieringsmix. Dat blijkt ook uit een internationale vergelijking (Dexia, 2008; 97-99). In onze buurlanden bijvoorbeeld, haalden Nederlandse gemeenten slechts 17 % van de ontvangsten uit de lokale belastingen. Ook voor Britse lokale besturen was het belang van de lokale belastingen met 27 % eerder beperkt. Luxemburgse gemeenten waren voor 34 % van de ontvangsten afhankelijk van de lokale belastingen, terwijl de Duitse en Franse gemeenten vergelijkbaar zijn met de Vlaamse met respectievelijk 44 % en 52 % van de ontvangsten uit lokale belastingen (zie kolom (1) in Tabel 1, cijfers voor 2005). Anderzijds is het opvallend dat Vlaamse – en bij uitbreiding de Belgische gemeenten – een relatief grote vrijheid hebben in het bepalen van hun fiscale ontvangsten. Voor het fiscale pact waren er uitgebreide mogelijkheden om eigen lokale belastingen in te voeren ⁽⁴⁾. De Vlaamse gemeenten bepalen dus grotendeels zelf hun fiscale ontvangsten, net als de Zweedse, Franse, Nederlandse en Luxemburgse gemeenten. Gegeven de grondslagen konden Vlaamse gemeenten voor hun deelname aan het fiscaal pact vrij de tarieven – inclusief een o-tarief – bepalen. In de overige Europese landen met een federale staatsstructuur halen Duitsland en Oostenrijk vergelijkbare percentages aan belastingontvangsten binnen, maar een belangrijk deel ervan wordt op hoger niveau bepaald. Duitse gemeenten bepalen nog 61 % van hun fiscale ontvangsten zelf, Oostenrijkse slechts 37 % (zie kolom (2) in Tabel 1). Wanneer beide gegevens samengebracht worden in kolom (3) kan een parameter berekend worden die overeenkomt met de zgn. taxing powers zoals in Joumard & Kongsrud (2003). Hieruit blijken de lokale belastingontvangsten én de vrijheid om over de tarieven en/of grondslag te beslissen van duidelijk

3 Voor een uitgebreide en gedetailleerde beschrijving van de verschillende ontvangstenvormen verwijzen we naar de jaarlijkse studies van Dexia betreffende de financiën van de lokale overheden, de adviezen van de Hoge Raad van Financiën (Afdeling Fiscaliteit & Parafiscaliteit) betreffende de doorstorting van de federaal geïnde belastingen aan de lokale overheden of de publicaties omtrent lokale financiën van VVSG.

4 Gegeven de belastbare gemeentelijke grondslag kunnen gemeenten vrij de tarieven bepalen, inclusief een o-tarief en zonder beperking van maximumtarieven. Op die manier bepaalt ze, weliswaar gegeven de grondslag, zelf de omvang van haar ontvangsten. Wel moet opgemerkt worden dat de grondslag kan beïnvloed worden door beslissingen van de hogere overheid, echter de gemeenten kunnen op de mogelijke gevolgen hiervan op haar uiteindelijke ontvangsten anticiperen via het zetten van de tarieven.

belang te zijn voor Vlaamse gemeenten. Enkel Zweedse en Franse gemeenten halen een hogere score ⁽⁵⁾.

Tabel 1 : De belastingmacht in (een selectie van) verschillende Europese landen en Vlaanderen (2005)

	(1) % belastingontvangsten in de totale lokale ontvangsten	(2) % van eigen lokale belastingbevoegdheid over de belastingontvangsten	(3) % van de eigen besliste belastingontvangsten in de totale lokale ont- vangsten (=1)*(2)
Zweden	69%	100%	69%
Frankrijk	52%	100%	52%
Vlaanderen ⁽⁶⁾	49%	100%	49%
België	46%	100%	46%
Denemarken	50%	92%	46%
Finland	47%	92%	43%
Italië	44%	77%	34%
Luxemburg	34%	100%	34%
Spanje	33%	95%	31%
Duitsland	44%	61%	27%
Portugal	29%	87%	25%
Oostenrijk	52%	37%	19%
Nederland	17%	100%	17%
Verenigd Koninkrijk	27%	54%	15%

Bron : Dexia (2008; 98-99) en Administratie Binnenlandse Aangelegenheden (2006; 113).

- 5 Belangrijk is te stellen dat fiscale ontvangsten op zich zelf weinig betekenis hebben. Tegenover de fiscale mogelijkheden (zie hiervoor ook sectie 3.2) moeten de bevoegdheden in ogenschouw genomen worden en de financieringsstromen van de toezichhoudende overheden.
- 6 De studie van Dexia (2008) behandelt cijfers van 2005, maar maakt geen vermelding van Vlaanderen. In het Jaarbeeld 2005 vinden we echter dat de Vlaamse gemeenten in dat jaar 49 % van de ontvangsten uit belastingen halen (Administratie Binnenlandse Aangelegenheden, 2006; 113). We passen dezelfde redenering toe op het Vlaamse percentage. De afwijking met het cijfer voor België geeft aan dat Waalse gemeenten minder afhankelijk zijn van hun belastingontvangsten. Dit wordt ook bevestigd door de recente data van 2009 waaruit blijkt dat 47,7 % van de ontvangsten van Waalse gemeenten uit gemeentelijke belastingen kwam, terwijl dat voor hetzelfde jaar voor Vlaanderen 50,8 % was. Brusselse gemeenten zijn wel sterker afhankelijk van de fiscale ontvangsten (52,4 %) (Dexia, 2010; 6).

3 Het lokaal fiscaal pact

Het fiscaal pact tussen de Vlaamse regering en de Vlaamse gemeenten bevat een aantal fiscale restricties voor de gemeenten in ruil voor een aantal financiële tegemoetkomingen vanuit de Vlaamse regering. Vooraleer de inhoudelijke bepalingen van het pact van naderbij te bekijken, staan we stil bij de functies van lokale belastingen enerzijds en de lokale fiscale autonomie van Vlaamse gemeenten anderzijds. Bovendien blijkt dat de Waalse regering al eerder fiscale overeenkomsten sloot met de gemeenten onder haar bevoegdheid. Ook dit element wordt in deze sectie toegelicht.

3.1 Functies van lokale belastingen

De bepalingen van het fiscaal pact zorgen voor een beperking van de lokale autonomie, hoewel er verschillende argumenten kunnen aangebracht worden in het voordeel van het behoud van een brede lokale belastingautonomie (Boorsma *et al.*, 2004; 12-14).

In eerste instantie kan verwezen worden naar het feit dat de besluitvorming die in een democratische samenleving decentraal is georganiseerd de burgers meer keuzes laat inzake de gewenste overheid en haar aangeboden diensten. Indien inwoners via de verkiezingsuitslag aangeven voorstander te zijn van sobere (uitgebreide) voorzieningen, dan mag verwacht worden dat de lokale fiscale druk zal dalen (stijgen). De bevoegdheid van gemeenten om het eigen voorzieningenniveau en belastingpeil vast te stellen, draagt aldus bij tot het functioneren van de lokale democratie. We verwijzen in deze context naar Vermeir & Heyndels (2006), die aantonen dat lokale belastingtarieven effectief een impact hebben op de verkiezingsresultaten in Vlaamse gemeenten.

Lokale belastingen hebben ook een allocatiefunctie. Gemeenten zijn de belangrijkste investeerders van de overheidssector. Bijna de helft van de bruto vorming van vast kapitaal door de overheid wordt door gemeenten verwezenlijkt (Dexia, 2010; 28). Publieke voorzieningen hebben dus veelal een plaatselijk bereik. Bij de ter beschikking stelling ervan moet dan ook ingespeeld worden op de behoeften van de inwoners. Deze kunnen verschillen van gemeente tot gemeente. Verlangen inwoners uitgebreide lokale publieke voorzieningen, dan moet men bereid zijn om hiervoor een hogere belastingprijs te betalen. De baten van lokale voorzieningen en de hiervoor noodzakelijke lokale belastingkosten kunnen dus het best op lokaal niveau worden bepaald, wat leidt tot differentiatie in het niveau van de lokale voorzieningen en belastingen. Door meer of minder belasting te heffen, kunnen gemeenten het lokale voorzieningenniveau dus precies afstemmen op plaatselijk uiteenlopende voorkeuren en behoeften.

Ten derde kunnen gemeenten lokale belastingen gebruiken om het gedrag van gezinnen en bedrijven te beïnvloeden. De belasting op de afgifte van huisvuilzakken bijvoorbeeld stimuleert inwoners om te sorteren om alzo de omvang en de verwerkingskost van het huishoudelijk afval te beperken.

Tenslotte nemen lokale belastingen ook de rol van buffer op zich. Ondanks een zorgvuldig financieel management kunnen gemeenten geconfronteerd worden met (al dan niet onverwachte) financiële tegenvallers die de lokale financiën sterk verstoren. Hiervoor moeten gemeenten de mogelijkheid hebben om, wanneer geen tussenkomst van hogere overheden voorzien of mogelijk is, een buffer in de vorm van een voldoende ruim lokaal belastinggebied aan te leggen. Naarmate de hogere overheid meer bevoegdheden doorschuift naar de gemeenten neemt de kans op financiële tegenvallers toe. Zo is de politionele bevoegdheid sinds de politiehervorming grotendeels op lokaal niveau terechtgekomen met een hogere financiële last voor de gemeenten tot gevolg (Goeminne & Smolders, 2005). Gelijkaardig daalde de grondslag van de aanvullende personenbelasting sinds de verlaging van de personenbelasting op federaal niveau wat leidde tot dalende ontvangsten voor de gemeenten (Smolders & Goeminne, 2005). Gemeenten dienen dus over voldoende budgettaire buffers te beschikken, bijvoorbeeld door de mogelijkheid om eigen belastingen te kunnen verhogen.

3.2 Fiscale autonomie

Hierboven werden een aantal functies van de lokale belastingen besproken. Vraag is in welke mate Vlaamse gemeenten de mogelijkheden hebben om belastingen te heffen. Vlaamse gemeenten mogen in principe elke belasting heffen die niet is verboden. De autonomie van de Vlaamse gemeenten is in de praktijk dus niet onbeperkt. De artikelen 41, 162 en 170 §4 van de Grondwet verlenen de gemeenten wel de autonome bevoegdheid om de belastingen vast te stellen die ze noodzakelijk achten, echter behalve voor de wettelijk vastgestelde uitzonderingen waarvan de noodzaak is aangetoond. De gemeenten zijn immers verplicht om bijvoorbeeld de grondwetbeginselen, de regels inzake administratief toezicht, een aantal begrotingsregels en federale en Europese richtlijnen na te leven ⁽⁷⁾. Bemerkt dat binnen deze afwijkingen het niet mogelijk is voor de toezichthoudende overheid om de gemeentelijke autonomie te beperken door automatisch maximumdrempels voor de gemeentelijke aanslagvoeten vast te leggen. Wel kunnen de gewesten (in het huidig wettelijk kader) op basis van een vrijwillig politiek akkoord een regeling treffen over de belastbare materies, de grenzen van tarieven en de compensaties voor minderinkomsten van gemeenten (Dexia, 2007; 2 op citaat). In die zin is ook het fiscaal pact tussen de Vlaamse regering en de Vlaamse gemeenten opgevat. Gemeenten konden intekenen op het fiscaal pact als een onderlinge overeenkomst tussen

7 Inzake Europese regelgeving is bijvoorbeeld belangrijk te verwijzen naar het Europees Charter van de lokale autonomie van 15 oktober 1985. Dit Charter bepaalt o.a dat de financiële middelen van de decentrale overheden evenredig moeten zijn aan haar wettelijke bevoegdheden en dat ten minste een deel van de financiële middelen dient te worden verkregen uit decentrale belastingen en heffingen waarover de decentrale overheid de bevoegdheid heeft de hoogte vast te stellen.

de gewestelijke overheid en de gemeente in kwestie. De respons was maximaal: alle 308 Vlaamse gemeenten deden een beroep op de schuldovername in ruil voor afspraken omtrent de lokale fiscaliteit.

3.3 La paix fiscale Wallonne

Fiscale pacten zijn eerder van recente datum in Vlaanderen, maar over de taalgrens experimenteerde de voogdijoverheid er al mee in 1997 (Lannoy, 2005). De Waalse regering plafonneerde door middel van een decreet van 19 november 1998 de APB- en de oov-tarieven. Additioneel werden een aantal lokale heffingen geregionaliseerd. Het betrof onder andere de leegstandsheffing en de heffing op bankautomaten. Ook werd getracht om via het pact een aantal bedrijfsbelastingen af te schaffen, zoals de drijfkrachtheffing. De verdwenen inkomsten werden gecompenseerd via een indexering van het Gemeentefonds. Belangrijk is echter dat de regelgevende rondzendbrief over de zogenaamde Paix fiscale Wallonne in 2002 door de Raad van State werd vernietigd. Zoals aangegeven mag de toezichthoudende overheid de gemeentelijke autonomie niet aan banden leggen door maximale gemeentelijke aanslagvoeten te bepalen en toe te passen. Als gevolg hiervan worden geen verplichtingen meer, maar enkel nog aanbevelingen geformuleerd in de rondzendbrieven met betrekking tot het opstellen van de begrotingen voor Waalse gemeenten (Dexia, 2007; 3). De voogdijoverheid kan zich aldus nog steeds in het debat over de eigen fiscaliteit van de gemeenten mengen. In 2001 bijvoorbeeld werden de Waalse gemeenten gevraagd de lokale belastingen te kiezen uit een lijst van heffingen die juridisch minder aanvechtbaar zijn en minder tegen het algemeen belang indruisen (Circulaire relative aux budgets communaux pour l'exercice 2002 du 19 juillet 2001). Recenter trad in 2006 het Marshallplan in werking waarin het Waalse parlement besliste om alle investeringen in materieel en outillage die vanaf 1 januari 2006 werden verworven of nieuw gebouwd, vrij te stellen van onroerende voorheffing. Bovendien werd vanaf 1 januari 2006 de gemeentebelasting op drijfkracht afgeschaft voor elke nieuwe investering die verworven werd of nieuw gebouwd. Om de strikte neutraliteit van de doorgevoerde hervormingen te garanderen, heeft het gewest zich ertoe verbonden de impact ervan op de belastingontvangsten te compenseren (Dexia, 2007; 4 op cit.).

3.4 Kernelementen fiscaal pact Vlaamse gemeenten

Het pact dat afgesloten werd met alle 308 Vlaamse gemeenten is geen louter fiscaal pact. Hoewel het pact al onderdeel vormde van de beleidsnota's in 2005 en de focus toen voornamelijk gericht was op de afbouw van de bedrijfsfiscaliteit is de klemtoon in het uiteindelijk door alle gemeenten ondertekende pact sterk verschoven naar algemene schuldafbouw gekoppeld aan een algemene bevrizing van de lokale fiscale druk.

Volgende elementen vormden de pijlers van het in 2008 afgesloten pact met de Vlaamse gemeenten en provincies ⁽⁸⁾:

- ▶ De lokale besturen konden max. 100 euro per inwoner aan schuld van de gemeente en het ocmw overhevelen aan het Vlaams Gewest;
- ▶ Het Vlaams Gemeentefonds werd verhoogd met 108 miljoen euro die tussen 2008 en 2010 gradueel ter beschikking worden gesteld ter compensatie van de afschaffing van de ELIA-taks;
- ▶ Nieuw materieel en outillage werd door de Vlaamse gemeenten en provincies vrijgesteld van opcentiemen op de onroerende voorheffing. Gemeenten en provincies worden gecompenseerd voor het corresponderende inkomstenverlies;
- ▶ De Vlaamse regering voorziet tevens in compensatie van de gederfde inkomsten uit de onroerende voorheffing ten gevolge de door Vlaanderen toegekende vermindering voor 10 jaar m.b.t. lage energie woningen en gebouwen;
- ▶ Het Vlaams Gewest heeft via Aquafin een groter aandeel van de kosten op zich genomen m.b.t. de nog te realiseren aanpassingen aan het rioleeringsnet;
- ▶ Het Vlaams Gewest zal de secundaire provinciewegen overnemen in de staat waarin ze zich bevinden.

In ruil engageerden gemeenten zich tot de volgende inspanningen:

- ▶ Het niet verhogen van de tarieven van de in 2008 reeds aanwezige heffingen in 2009;
- ▶ Het niet invoeren van nieuwe belastingen in 2009 ⁽⁹⁾;
- ▶ Het afschaffen van de belasting op kantoorruimten, op tewerkgesteld personeel en op huisvuil (ingeval het een forfaitaire heffing betrof) in 2009;
- ▶ Het minstens 12 maanden op voorhand aankondigen van verhogingen of van de invoering van nieuwe heffingen ten laste van de bedrijven en dit tot eind 2012;
- ▶ Het opnemen op de website van alle belastingverordeningen;

8 Lokaal pact tussen de Vlaamse Regering en de Vlaamse gemeenten en provincies, zoals door de Vlaamse Regering vastgesteld op 1 februari 2008.

9 In een aantal vooraf bepaalde omstandigheden, kan hier wel mits gemotiveerd verzoek van afgeweken worden (bijv. de vervanging van de Vlaamse door een lokale leegstandsheffing).

- ▶ Het aanleveren aan het Agentschap voor Binnenlands Bestuur van de weblocatie waarop de belastingverordeningen kunnen geraadpleegd worden aangevuld met een overzicht van de aanslagvoeten en de basisbepalingen van alle belastingen;
- ▶ De overname van de provinciewegen voor wat betreft de lokale wegen.

Dat de Vlaamse overheid verkoos ook op het lokale niveau de schuld af te bouwen, is te verklaren vanuit de in het Groei- en Stabiliteitspact opgenomen vereiste om op het niveau van België begrotingsoverschotten te realiseren. Waar Vlaanderen de opeenvolgende kasoverschotten kon inzetten om de schuldafbouw te financieren, lukte dat immers niet op het lokale niveau.

De door de gemeenten opgebouwde schulden zijn qua omvang ongeveer even belangrijk als deze van de deelentiteiten; ze vertegenwoordigen 4,5 % van de totale staatsschuld. De lange termijnschulden maken bijna 80 % uit van de totale schuldenlast van de gemeenten. Bijna drie kwart van deze leningen zijn aangegaan ter financiering van investeringen. Het betreft de zgn. “leningen eigen aandeel” die gewaarborgd zijn door de achterliggende vaste activa. Ongeveer één vijfde van de resterende leningen zijn zgn. saneringsleningen ⁽¹⁰⁾. Deze komen voor in de grootsteden, maar tevens in 100 andere gemeenten en werden afgesloten om het tekort van de gemeente, van het ocmw of van een intercommunale aan te zuiveren.

Bij de uitvoering van het pact werden geen regels opgelegd over het type van schuldenaar, maar wel over het type van schuld. De focus lag op die schuld die gekenmerkt werd door lange looptijden en hoge rentelasten. Aanvullend werd de voorkeur gegeven aan die leningen die kosteloos voortijdig afgesloten kunnen worden, met het oog op het minimaliseren van de lasten voor de Vlaamse overheid veroorzaakt door de wederbeleggingsvergoeding aan de financiële instellingen. Concreet betaalde de Vlaamse overheid de uitstaande hoofdsom van de lening af, samen met een vooraf vastgelegd stuk van de wederbeleggingsvergoeding. Het restant werd samen met de rentelasten betaald door de gemeenten.

¹⁰ Cijfers op basis van Dexia (2009; 43). Deze cijfers hebben betrekking op 2008 en laten geen onderscheid toe tussen Vlaamse, Waalse en Brusselse gemeenten. Deze cijfers gelden dus voor de Belgische gemeenten.

4 Lessen uit de literatuur

4.1 Inleiding

Uit voorgaande secties mag afgeleid worden dat het belang van de lokale belastingen in de financieringsmix groot is en dat via het fiscaal pact aan die ontvangsten een aantal beperkingen worden opgelegd. Het idee dat een toezichhoudende overheid fiscale beperkingen oplegt aan lagere overheden is niet nieuw. Het beperken van de fiscale autonomie van de lagere overheden door hogere overheden werd in verschillende landen en staten doorgevoerd en vormt het onderwerp van talrijke studies⁽¹¹⁾. Een aantal elementen uit die studies worden hier in het bijzonder toegelicht.

Hoofdmoot van de literatuur is Amerikaans, waarbij uitgebreid aandacht werd besteed aan “Proposition 13” zoals in 1978 door een referendum goedgekeurd in Californië. In deze bepaling werd het maximumtarief van de lokale vastgoedbelastingen vastgelegd en werden verhogingen van lokale belastingen beperkt⁽¹²⁾. Niettegenstaande dat bepaalde staten reeds eerder fiscale beperkingen hadden opgelegd aan hun lokale overheden is Proposition 13 het voorbeeld geweest voor ontelbare vergelijkbare belasting- en uitgavenbeperkingen in andere staten (Joyce & Mullins, 1991). Ook vandaag nog wegen heel wat door de staten opgelegde fiscale beperkingen op de Amerikaanse lokale overheden. In 2010 telde Mullins (2010) nog slechts 3 staten (Connecticut, New Hampshire en Vermont) die geen fiscale beperkingen opleggen aan hun lokale overheden.

4.2 Doelstelling

Initieel ging men ervan uit dat de fiscale beperkingen tot doel hadden om de fiscale last voor de inwoners te beperken (O’Sullivan et al., 1995). Ook de bepalingen van het fiscaal pact kunnen op die manier geïnterpreteerd worden gezien gemeenten voor het jaar 2009 geen belastingen mogen verhogen, noch nieuwe belastingen mogen invoeren en bepaalde tarieven zelfs dienen af te schaffen. Empirisch lijkt het erop dat door fiscale beperkingen het mogelijk is om alleszins de ontvangsten uit een bepaalde belasting te beperken zoals Preston & Ichniowski (1991) aantonen.

¹¹ We plaatsen in onze bespreking “fiscale beperkingen” binnen de literatuur omtrent “tax and expenditure limitations (TEL)”.

¹² Proposition 13 beoogde de stopzetting van de razendsnelle verhoging van de vastgoedbelasting die in Californië optrad in de jaren ‘70 ten gevolge van inflatie, niet-geïndexeerde belastingstarieven en snel stijgende prijzen van onroerend goed. Proposition 13 legde het maximumtarief voor de vastgoedbelastingen vast en bepaalde dat er een tweederden meerderheid nodig is om verhogingen in alle andere belastingen op state-level-niveau mogelijk te maken. Ook lokale overheden noodzaken een tweederden meerderheid om hun belastingen te verhogen.

Andere auteurs geven aan dat fiscale beperkingen ingesteld worden om de omvang van de overheden te beperken of om haar efficiëntie te verhogen. Niet enkel de omvang van de voorzieningen wordt in vraag gesteld, ook de hiervoor ingestelde belastingkost wordt als te hoog beschouwd (Temple, 1996; 1003). In algemene termen moet echter gesteld worden dat de empirische bevindingen aangeven dat fiscale beperkingen de omvang van de publieke sector gemiddeld genomen slechts beperkt beïnvloeden (Shadbegian, 1999; 224). De verklaring die hiervoor wordt gegeven is dat de beperking voor lagere overheden om bijvoorbeeld een bepaalde belasting te verhogen vaak leidt tot het gebruik van andere inkomstenbronnen (bijvoorbeeld een andere belasting verhogen, retributies introduceren, ...) om aldus het uitgavenniveau te bestendigen (Kousser et al., 2008).

Volgens Dye & McGuire (1997; 469) kunnen fiscale beperkingen ook ingesteld worden om het verlangen van politici om het budget te maximaliseren aan banden te leggen. Courant & Rubinfeld (1981; 314-315) geven aan dat fiscale beperkingen in geval van een te hoog niveau van publieke voorzieningen een instrument kunnen zijn om het niveau van de voorzieningen terug te brengen tot wat er in een competitieve context tot stand zou zijn gekomen.

Tenslotte kunnen fiscale beperkingen ook een instrument zijn om het belastingsstelsel te hervormen (O'Sullivan *et al.*, 1995), bijvoorbeeld om het zwaartepunt van taxatie te verleggen van een vastgoedgeoriënteerd, naar een eerder inkomensgeoriënteerd systeem zoals het geval eind jaren '70 in de V.S.

4.3 Stromingen in de literatuur

De literatuur heeft stilgestaan bij heel wat aspecten van de fiscale beperkingen. Joyce & Mullins (1991) delen de literatuur in een drietal stromingen in.

Vooreerst focust een aantal auteurs op de verklaringen waarom kiezers voorstander zijn van fiscale beperkingen (bijv. Courant *et al.*, 1980; Ladd & Wilson, 1983 en Vigdor, 2004). Dit wordt vooral ingegeven door de Amerikaanse context waar fiscale beperkingen, zoals Proposition 13, veelal via een referendum op volksinitiatief tot stand kwamen. Voor de Vlaamse lokale context biedt deze literatuur in het kader van deze tekst weinig toegevoegde waarde gezien niet de kiezers, maar de hogere overheid de fiscale beperkingen instellen of goedkeuren.

Een andere invalshoek wordt gekozen door auteurs die de impact van fiscale beperkingen op de financiële toestand van de betrokken overheid bekijken en nagaan of haar omvang hierdoor wordt beïnvloed (bijv. Cebula, 1986; Temple, 1996;...). We verwijzen hiervoor naar voorgaande sectie.

Een derde stroming tenslotte focust op enerzijds de karakteristieken en anderzijds de gevolgen van fiscale beperkingen (bijv. Mullins, 2010). Wat betreft de karakteristieken kunnen fiscale beperkingen verschillende vormen aannemen. Ze kunnen geformuleerd worden onder de vorm van een jaarlijkse maximale groei van tarieven of uitgaven, als het verbod om die te verhogen, als het noodzaken van een bijzondere meerderheid om tarieven te verhogen, of als het bevriezen van de grondslag,... In het fiscaal pact tussen de Vlaamse regering en de Vlaamse gemeenten wordt – in grote lijnen – voorzien dat een aantal belastingen moeten afgeschaft worden en dat de tarieven van de lokale belastingen in 2009 niet mogen worden verhoogd. Er zijn geen beperkingen op de uitgaven en er wordt een compensatie voorzien onder de vorm van een schuldovername⁽¹³⁾. Tenslotte werden ook de gevolgen van de fiscale beperkingen bestudeerd, de welke centraal staan in de volgende sectie.

4.4 Gevolgen van fiscale beperkingen

De gevolgen van een fiscale beperking reiken doorgaans veel verder dan wat er op papier wordt vastgelegd. De uitvoering van de fiscale beperkingen heeft een aantal gevolgen, dewelke we hieronder proberen onder te verdelen in een aantal financiële gevolgen en een aantal operationeel-begrotingstechnische gevolgen, met een focus op de eerste.

Een eerste belangrijk financieel gevolg is dat beperkingen een structurele impact kunnen hebben op de financieringsmix van de lokale overheden. Joyce & Mullins (1991; 244) en Shadbegian (1999; 222) bevestigen dat de fiscale beperkingen in de V.S. door de staten opgelegd aan de lokale overheden de financieringsmix van deze laatsten grondig herschikken. Lokale overheden financieren door de beperking van de belastingmogelijkheden hun werking meer met retributies en dotaties. Op zich lijkt dit op een compensatie van middelen, echter aandacht moet besteed worden aan mogelijke effecten die een verschuiving in de oorsprong van de middelen tot gevolg kunnen hebben. In dit verband geeft de mental accounting literatuur aan dat politici de middelen anders besteden volgens de oorsprong van de middelen. Terwijl subsidies sneller worden uitgegeven, worden het nut en de noodzaak van uitgaven gefinancierd uit belastingontvangsten kritischer overwogen. Evidentie hiervan is beschikbaar voor Vlaamse gemeenten in Heyndels & Van Driessche (1998). Binnen het kader van het fiscaal pact moeten uitgespaarde intrestuitgaven ten gevolge van de schuldovername – dewelke we kunnen interpreteren als een subsidie – enerzijds en verminderde belastingontvangsten anderzijds dus niet als equivalenten worden beschouwd. We kunnen dus verwachten dat de uitgespaarde intrestuitgaven makkelijker zullen worden uitgegeven en op termijn dus de druk op de saldi zullen verhogen. Dergelijke effecten staan centraal in de literatuur omtrent de zgn. verticale externaliteiten (Gramlich, 1987 & Stine, 1994). Hoewel er een rijke traditie is aan literatuur omtrent verticale externaliteiten – ook voor

13 Voor een gedetailleerd overzicht van de bepalingen van het Fiscaal Pact verwijzen we naar sectie 3.4 vanaf p. 11.

Vlaamse gemeenten zoals in Bastiaens et al. (2001), Heyndels (2001), Heyndels & Van Driessche (1998) en Smolders & Goeminne (2005) – is de link ervan met fiscale beperkingen quasi onontgonnen onderzoeksgebied. We kunnen enkel verwijzen naar recent onderzoek van Lutz (2010) en Revelli (2010), waarbij de laatste auteur het idee toepast op Italiaanse provincies. Hij toont een extreme gevoeligheid aan van de uitgaven ten gevolge van de fiscale beperkingen voor de lagere overheid gekoppeld aan de dotatiestroom vanuit de hogere overheid. Deze situatie lijkt vergelijkbaar met de impact van het fiscaal pact voor Vlaamse gemeenten. Revelli (2010; 24) stelt vast dat de gevoeligheid versterkt naarmate meer belastingen aan de beperkingen onderhevig zijn of er dus minder uitwijk-mogelijkheden zijn voor de lagere overheid om via andere belastingen te compenseren.

Ten tweede stellen we vast in de literatuur dat fiscale beperkingen aanleiding geven tot een hogere schuld. Nogal wat auteurs (bijv. Bahl & Duncombe, 1993 en Clinger Mayer & Wood, 1995) wijzen bij de stijging van de schulden bij lokale overheden in de V.S. naar de fiscale beperkingen. In de context van het fiscaal pact zou dus kunnen nagegaan worden of de schuldovername wel volledig uit de schuld cijfers blijkt, dan wel of die gedeeltelijk wordt weggeveegd door bijkomende schuld aangegaan door de gemeenten ter compensatie van de weggelaten belastingmiddelen.

Een ander gevolg van het beperken van de fiscale autonomie is dat lokale overheden minder accuraat en minder snel het hoofd kunnen bieden aan gewijzigde economische situaties (Mullins, 2010; 212). McCubbins & Moule (2010) tonen aan dat fiscale beperkingen in een periode van economische recessie een extra last zijn voor lokale overheden in hun reactie op ongunstige economische evoluties. Gegeven de timing van het eerste fiscaal pact in volle economische en financiële crisis, mag dit niet uit het oog verloren worden. Niet alleen kalft de grondslag van bepaalde belastingen af in dergelijke periodes, gemeenten verliezen door de bevriezing van de belastingtarieven en het verbod tot invoeren van nieuwe belastingen een instrument om op die dalende grondslag te reageren. Een verhoging van de schuld, het instellen van extra retributies of het afbouwen van de dienstverlening lijken in die situaties te verwachten reacties.

Vervolgens moet aandacht besteed worden aan de mogelijkheid dat de effecten van de fiscale beperkingen niet gelijk zijn voor alle lokale overheden (Mullins, 2010; 203). Een eerste parameter die belangrijk lijkt te zijn is de omvang van de jurisdicties. Uit de literatuur blijkt dat fiscale beperkingen onder de vorm van tariefbeperkingen, zoals in het fiscaal pact, voornamelijk de grootsteden, maar ook de minder welvarende gemeenten, treffen. Gegeven de verschillende behoeften van de inwoners, de verschillende mogelijkheden van lokale overheden om bepaalde publieke voorzieningen te produceren,... is het dus niet onlogisch dat een fiscale beperking die gelijk wordt ingesteld voor alle lokale overheden verschillend inwerkt op hun werking. Dit kan leiden tot inefficiënte dienstverlening door en ongenoegen over de fiscale beperkingen bij de lokale overheden (Mullins, 2010; 232). Een andere element dat de impact van fiscale

beperkingen beïnvloedt, is de beschikbare belastinggrondslag. Dit is in het bijzonder zo wanneer de fiscale beperking betrekking heeft op tarieven, zoals in het fiscaal pact voor Vlaamse gemeenten het geval is. Gemeenten met een beperkte grondslag moeten namelijk hogere tarieven heffen om een bepaald inkomen te genereren. Beperking van de tarieven treft dus meer de armere gemeenten (Mullins, 2010; 256) en vergroot aldus de verschillen tussen gemeenten inzake de mogelijkheid om lokale dienstverlening te voorzien (Mullins, 2010; 255).

Een ander gevolg is dat fiscale beperkingen de allocatieve efficiëntie kunnen limiteren. Een belangrijk argument ten voordele van de decentralisatie van de overheidsuitgaven betreft dat ze de allocatieve efficiëntie mogelijk verhoogt gezien dit een betere afstemming van de uitgaven op de voorkeuren van de burgers mogelijk maakt. De fiscale autonomie is dus een element dat die allocatieve efficiëntie versterkt vermits de genietter van de openbare diensten ook kiezer en belastingplichtige is. Fiscale beperkingen kunnen het beeld van de burger van de verhouding tussen de belastingentarieven en de dienstverlening dus vertroebelen met een lagere allocatieve efficiëntie tot gevolg (Hoge Raad van Financiën, 2007; 37).

Fiscale beperkingen hebben niet enkel fiscale of financiële gevolgen. We stellen in de literatuur vast dat die bepaalde operationele gevolgen kunnen hebben, bijvoorbeeld door de complexiteit van het begroten te verhogen. Volgens Mullins (2010; 204) kunnen belastings- en uitgavenbeperkingen lokale overheden verhinderen om te investeren in bepaalde beleidsdomeinen omdat ze ofwel de middelen ertoe niet autonoom kunnen binnenhalen of omdat ze hun uitgavenlimieten hebben bereikt. De zoektocht naar alternatieve financiering vergemakkelijkt het opmaken van een begroting geenszins.

In tegenstelling tot een van de motivaties omtrent fiscale beperkingen⁽¹⁴⁾, stelt men vast dat fiscale beperkingen kunnen leiden tot een algemene lagere kwaliteit van de lokale dienstverlening. Dit wordt verklaard doordat fiscale beperkingen vaak gepaard gaan met een verschuiving in de bevoegdheden om bepaalde publieke voorzieningen te voorzien van de lokale overheden naar de hogere overheid, ook van voorzieningen die bij voorkeur lokaal – gezien op lokaal niveau makkelijkst aan de lokale noden kan worden voldaan – worden verstrekt. Wanneer de fiscale normen en regels de financiële mogelijkheden van gemeenten te veel gaan beperken zal dit dus ook de inwoners treffen. Lokale overheden staan immers in voor de meest (basis) noodzakelijke dienstverlening. Alzo kan ze de relatie tussen gemeenten en haar inwoners vertroebelen. Lokale politici hebben minder belastingen te verantwoorden, wat op zijn beurt tot een verlaging van de fiscale concurrentie leidt en waardoor kiezers minder zullen “kiezen met de voeten” (Joyce & Mullins, 1991; 243).

14 Ladd & Wilson (1982; 121) geven aan dat kiezers voorstander zijn van fiscale beperkingen meer dan alleen maar omdat ze zorgen voor een belastingvermindering, maar ook in de overtuiging dat dit de efficiëntie van de overheid zou stimuleren en de “governmental waste” zou beperken.

5

De betekenis van de overname van 100 euro/ inwoner schuld zoals voorzien in het lokaal pact

Nu een resolutie voorligt met het oog op een verlenging van het pact met de gemeenten, zou het interessant zijn om de effecten van het pact voorafgaand te meten. Heeft het bevroren van de tarieven en het fiscaal instrumentarium effecten gehad op het saldo van het boekjaar in 2009? Aangezien de rekening-data voor 2009 nog niet beschikbaar zijn, kan hierover voorlopig nog geen uitspraak gedaan worden.

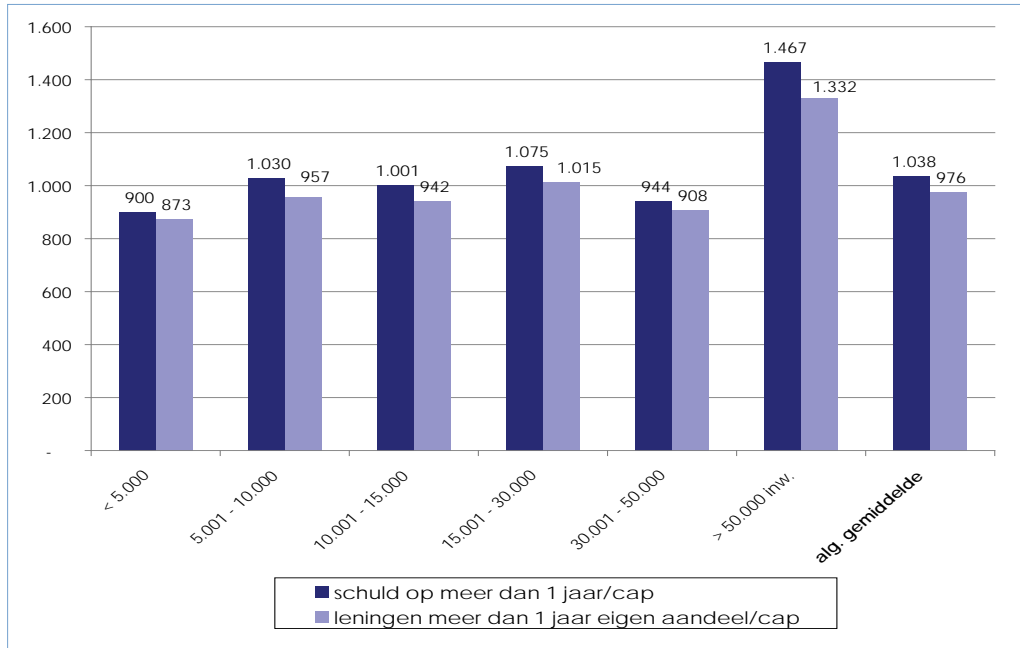
In deze bijdrage focussen we daarom op de vraag voor welke gemeenten het fiscaal pact verhoudingsgewijze de grootste schuldverlichting heeft gebracht. We bekijken het profiel van de genietters van de schuldverlichting in termen van objectief belastingvermogen, budgettair evenwicht en demografische kenmerken. Voorafgaandelijk analyseren we de verdeling van de schuld op meer dan 1 jaar, het gedeelte daarvan dat voor eigen rekening is van de gemeente ("leningen eigen aandeel"), de aflossingslasten en de interestlasten per capita. We drukken de data uit per hoofd van de bevolking omdat het fiscaal pact tevens in die termen geformuleerd werd. Omdat we voor dat jaar de meest volledige en uitgebreid gecontroleerde set aan rekeningen hebben, werken we met data voor Vlaamse gemeenten voor het jaar 2007.

5.1 De schuld per capita

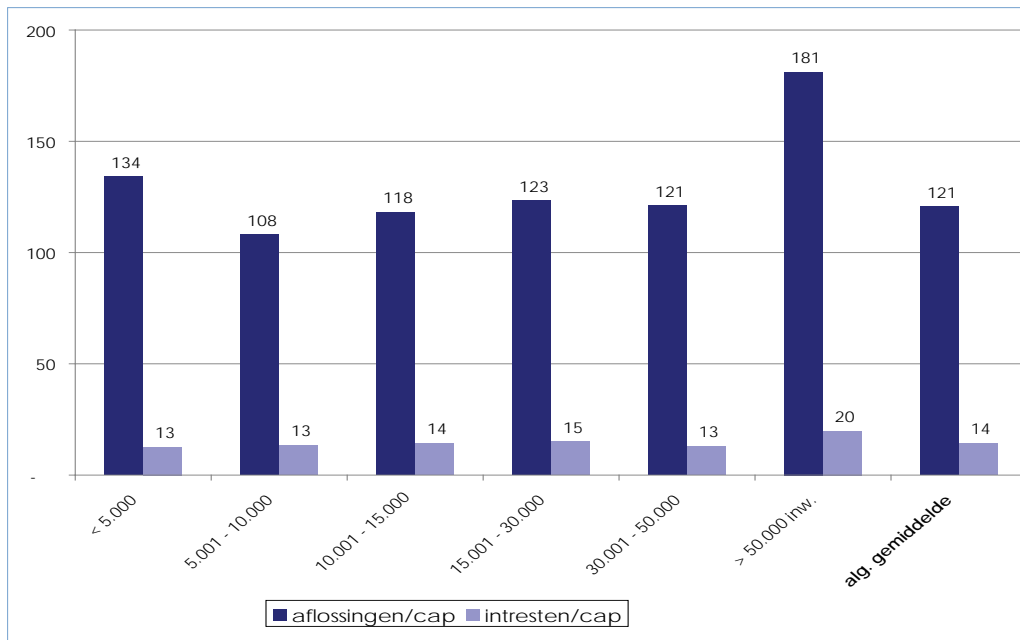
Zoals onderstaande grafieken aantonen verschillen gemeenten onderling sterk qua schuldgraad⁽¹⁵⁾. Gemiddeld bedraagt de lange termijnschuld 1038 euro per hoofd van de bevolking en 976 euro ingeval enkel de schulden voor eigen aandeel worden meegenomen. Indien de gemeenten ingedeeld worden naar omvang, dan valt op dat de grootste gemeenten een significant hogere schuldgraad vertonen. De steden met 30.001 tot 50.000 inwoners en de kleinste gemeenten vertonen een sterk gelijkende schulddruk.

15 De analyses voor de schuld op meer dan 1 jaar en de schuld voor eigen aandeel gebaseerd op 294 waarnemingen; deze voor de intresten en de kapitaalaflossingen op resp. 289 en 293 gemeenten. De gemeente Hamont-Achel werd geschrapt voor alle analyses aangezien hiervoor vermoedelijk foutieve data werden bekomen inzake de schuldgraad. Na weglaten van deze gemeente werd op basis van het nieuwe gemiddelde en de standaardafwijking bepaald welke gemeenten outliers betroffen. Specifiek werden deze gedefinieerd als zijnde waarnemingen die boven de grens van het gemiddelde verhoogd met 2 maal de standaardafwijking gelegen waren. De uitbijters die op die manier geïdentificeerd waren betroffen: Baarle-Hertog, St-Laureins, Avelgem en Horebeke. De overige missings betreffen gemeenten waarvoor geen of onvolledige schuld-data bekomen werden (Antwerpen, Kontich, Niel, Malle, Vorselaar, Zaventem, Knokke, Nieuwpoort, Koksijde, St-Laureins, Horebeke, Baarle-Hertog, Voeren, Oostkamp, Diksmuide, Izegem, Dentergem, Wingene, Nevele en Steenokkerzeel).

Figuur 1: Vergelijking van de schulddruk voor verschillende clusters van Vlaamse gemeenten op basis van inwonersaantal (2007)



Figuur 2: Vergelijking van de aflossingen en interesten per capita voor verschillende clusters van Vlaamse gemeenten op basis van inwonersaantal (2007)



De verschillende schulddruk correspondeert met de variaties in aflossingen per capita. Deze zijn beduidend hoger in de gemeenten met meer dan 50.000 in-

woners. Ook de kleinste gemeenten blijken gemiddeld 13 euro meer schuld te moeten delgen dan de modale gemeente ⁽¹⁶⁾.

In tabel 2 wordt een vergelijking gemaakt tussen gemeenten met een specifiek profiel zoals ingedeeld door A. Dessoy ⁽¹⁷⁾. Uit deze gegevens blijkt dat de verschillen tussen de groepen significant zijn. Opvallende uitschieters zijn, naast Antwerpen, Gent, Oostende, Brugge en Leuven, de resterende kustgemeenten. De 41 landelijke gemeenten die zich onderscheiden door een gemiddelde bevolking van ongeveer 10.000 inwoners, een dalend bevolkingsaantal, een geringe aantrekkingskracht en een beperkte economische activiteit, vertonen de laagste LT-schuldpositie per inwoner. Ook het af te lossen kapitaal en de te betalen intresten verschillen significant per hoofd van de bevolking tussen de groepen. Voor deze 2 elementen zijn het vnl. de socio-economisch zwakkere gemeenten die hier de laagste cijfers kunnen voorleggen.

Tabel 2 : Vergelijking schulddata op basis van de Dessoy-clusterindeling voor Vlaamse gemeenten (2007)

Dessoy-cluster	Schuld +1 jaar/cap	Leningen + 1 jaar eigen aandeel/cap	Aflossingen/cap	Intresten/cap
Landelijk	961,3	918,9	103,5	13,1
Socio-econ. zwak	759,2	690,3	99,7	11,7
Kleine stad	1.079,9	1.032,1	127,4	14,0
Residentieel	1.208,7	1.154,7	134,6	15,5
Klein, landelijk	998,3	941,4	106,4	13,3
Semi-residentieel	1.018,2	974,1	114,6	13,2
Industrieel achtergesteld	1.003,4	882,3	128,1	15,8
Kleine gemeente in VL.Brabant	1.039,4	981,8	115,9	14,5
Centrumstad(c-steden)	1.367,5	1.279,5	153,6	19,0
Grootsteden en grote c-steden	1.587,9	1.393,1	209,4	20,3
Kustgemeente	1.964,7	1.791,5	194,4	27,4
Hoog residentieel	981,7	953,8	141,4	15,1
Algemeen gemiddelde	1.037,9	976,3	120,6	14,3

5.2 Het relatieve belang van de schuldverlichting

Door het fiscaal pact werd per inwoner max. 100 euro schuld overgenomen door de Vlaamse overheid. In deze analyse gaan we uit van de hypothese dat deze schuldverlichting ten volle genoten werd door alle gemeenten in onze steekproef ⁽¹⁸⁾. Het relatief belang van de schuldverlichting kan worden afgeleid

16 De verschillen tussen de gemeenten zijn statistisch significant voor de schuld op meer dan 1 jaar (ANOVA-F=2,65; d.f.=293;p=0.02), voor de schuld voor eigen rekening (ANOVA-F=2,01; d.f.=293;p=0.07) en voor de aflossingen per capita (ANOVA-F=5.83; d.f.=292;p<0.001).

17 De Dessoy-classificatie deelt de 308 Vlaamse gemeenten in in 12 homogene clusters, gebaseerd op een aantal socio-economische kenmerken. We verwijzen naar de bijlage voor een toelichting bij elk van de onderscheiden clusters.

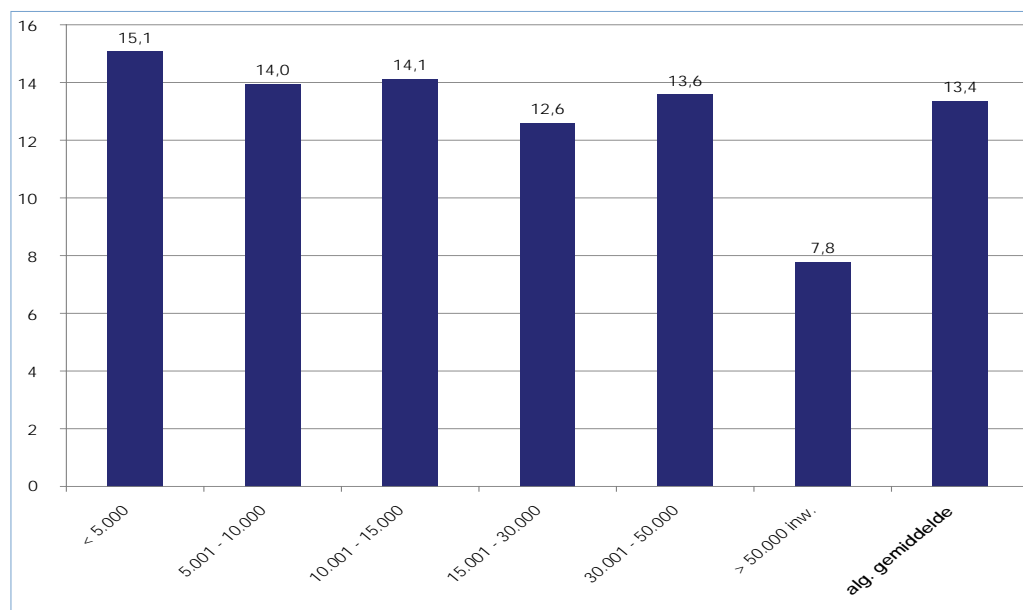
18 In deze analyse maken we abstractie van de effecten op de gemeentefinanciën die resulteren uit de corresponderende daling van de rentelasten in het jaar zelf en de rest van de legislatuur.

van twee parameters. In eerste instantie kan de overgenomen schuld vergeleken worden met de bestaande schuld per capita op 1 jaar; in tweede instantie kan dezelfde berekening gebeuren maar aan de hand van de leningen op meer dan 1 jaar eigen aandeel. Het is deze tweede indicator die verder geanalyseerd zal worden.

Voor de onderstaande analyse wordt het relatief belang van 100 euro schuldverlichting als centrale variabele bestudeerd. Gemiddeld vertegenwoordigt de 100 euro schuldovername per capita 13,4 % van de uitstaande schuld op meer dan 1 jaar voor eigen aandeel.

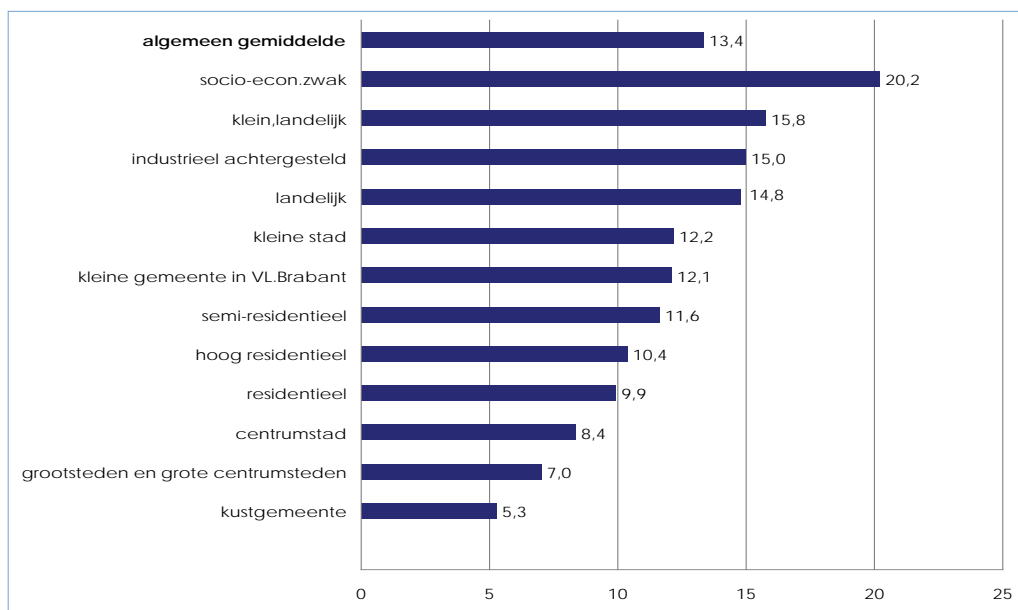
Figuur 3 illustreert dat de schuldverlichting in relatieve termen veel meer doorweegt voor de kleinere gemeenten. Het tegendeel geldt voor de grotere centrumsteden en de grootsteden. De verschillen tussen de groepen zijn echter niet statistisch significant (ANOVA-F=1.15; d.f.=298; p=0.33).

Figuur 3: Vergelijking van de schuldverlichting (in %) voor verschillende clusters van Vlaamse gemeenten op basis van inwonersaantal (2007)



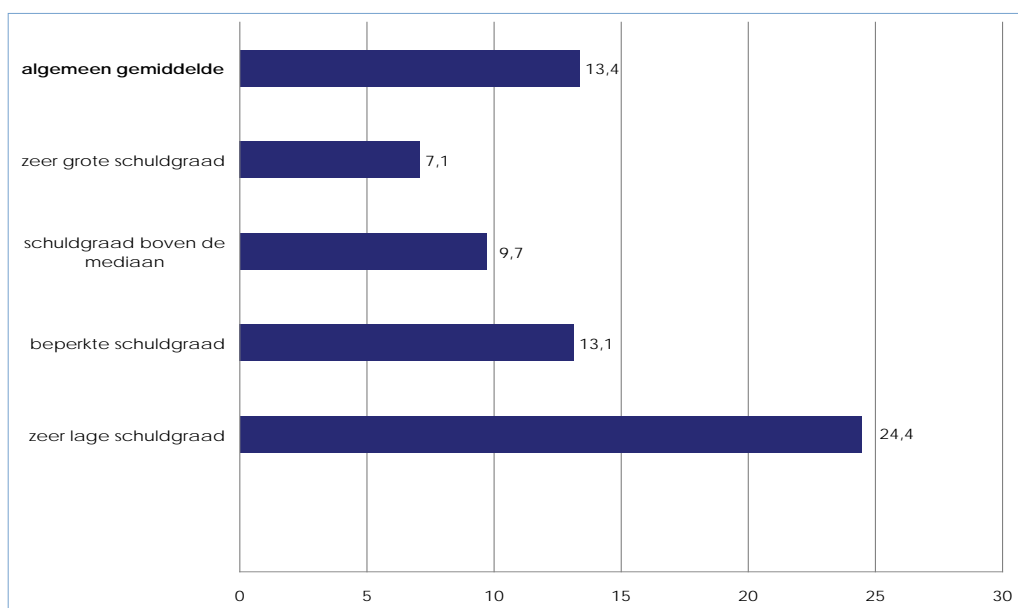
Vergelijking van de verschillende Dessoy-clusters in figuur 4 levert wel significante verschillen op (ANOVA-F=4.04; d.f.=298; p<0.001). Slechts 4 categorieën scoren beter dan het gemiddelde. Opvallend is dat de schuldverlichting slechts 5,3 % vertegenwoordigt van de schuld van de kustgemeenten en 7 % van de geanalyseerde schuld van de grootsteden en de grote centrumsteden. Ze is wel bijzonder belangrijk voor de cluster van de socio-economisch zwakkere gemeenten.

Figuur 4: Vergelijking van de schuldverlichting (in %) op basis van de Dessoy-clusterindeling voor Vlaamse gemeenten (2007)



Op basis van de rekeningen berekenen we vervolgens de *solvabiliteit*. Deze wordt hier gedefinieerd als zijnde het complement van de verhouding van het eigen vermogen tot het totaal vermogen (of dus $1 - \frac{EV}{TV}$). Hoe hoger de indicator, hoe groter de schuldgraad. Voor onderstaande figuur werden de gemeenten ingedeeld m.b.v. de kwartielverdeling, wat sterk vergelijkbare groepen qua grootte oplevert. De analyse bevestigt de eerder gevonden resultaten. Voor de gemeenten met een vrij lage schuldgraad is de schuldovername voorzien in het lokaal pact van grotere betekenis, zoals voorgesteld in figuur 5.

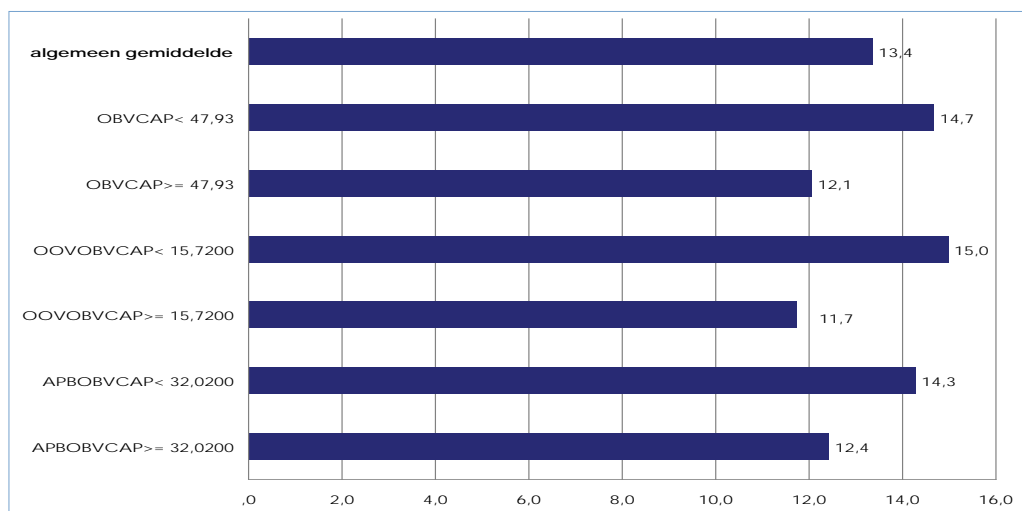
Figuur 5: Vergelijking van de schuldverlichting (in %) voor verschillende clusters op basis van de solvabiliteit (2007)



5.3 De relatie tussen de relatieve schuldverlichting en de fiscale draagkracht

Aangezien het lokaal pact belangrijke fiscale beperkingen impliceerde, is het relevant te onderzoeken of de voordelen van de operatie in termen van schuldverlichting terug te vinden zijn in gemeenten met een specifiek profiel qua fiscale draagkracht. Mullins (2010; 256) geeft reeds aan dat armere gemeenten hogere tarieven moeten heffen om een bepaald bedrag aan fiscale ontvangsten te innen. Wanneer er dan beperkingen worden opgelegd op de tarieven treft dit dus meer de armere gemeenten. We kunnen deze oefening ook toepassen op de Vlaamse context waarbij we het verband leggen met de fiscale grondslag. Deze kan benaderd worden door gebruik te maken van het objectief belastingvermogen¹⁹, waarbij de opbrengst van 1 % APB en/of de opbrengst van 100 opcentiemen onroerende voorheffing wordt berekend. De data worden uitgedrukt per capita. We maken in deze figuur ook het onderscheid tussen gemeenten met een OBV hoger en lager dan de mediaanwaarde.

Figuur 6: Vergelijking van de schuldverlichting (in %) voor verschillende clusters van Vlaamse gemeenten op basis van de fiscale draagkracht (2007)

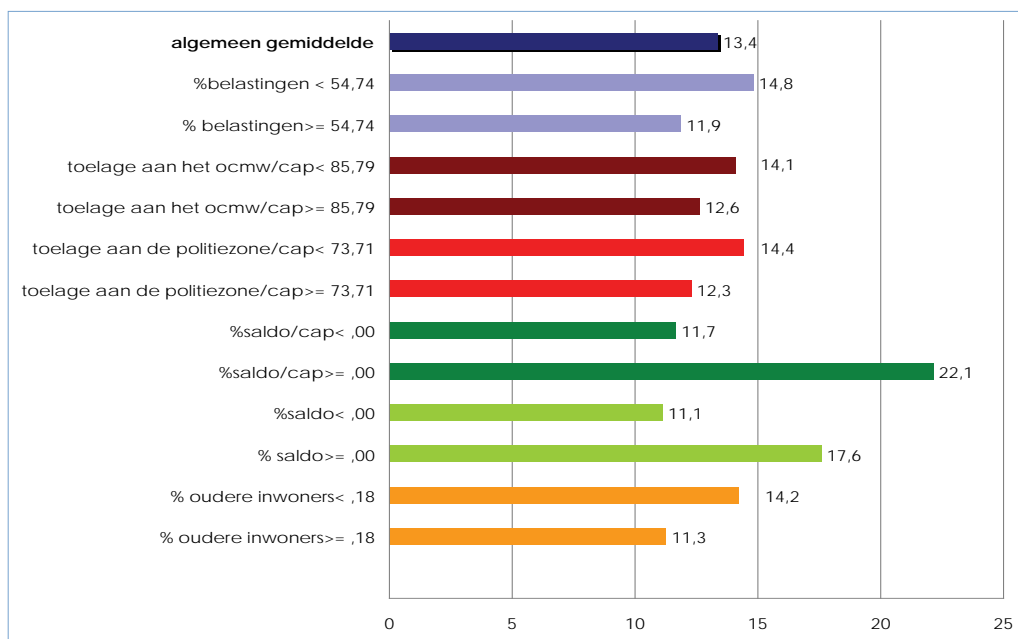


Figuur 6 correspondeert met de correlatieberekeningen die bevestigen dat er een significant negatief verband vast te stellen is tussen het objectief belastingvermogen zoals gemeten door de opbrengst van 100 opcentiemen ov en de mate van schuldverlichting ($r=-0.20$; $p=0.001$; $n=299$). Dat is tevens het geval indien de som van beide componenten wordt meegenomen ($r=-0.19$; $p=0.001$; $n=299$).

19 De fiscale capaciteit kan ook rechtstreeks afgeleid worden van de grondslag van de voornaamste lokale belastingen, maar we geven de voorkeur aan deze maatstaf omdat hierbij abstractie gemaakt wordt van de tariefverschillen tussen gemeenten. Hoewel vele bemerkingen kunnen gemaakt worden bij de betekenis van het objectief belastingvermogen, hanteren we toch deze indicator omdat deze courant wordt gebruikt in publicaties betreffende de lokale fiscaliteit, bij gebrek aan andere, beter presterende maatstaven.

Tenslotte vergelijken we het relatief belang van de schuldovername uitgaande van een aantal financiële parameters in figuur 7. We stellen vast dat de schuldooperatie minder impact heeft in gemeenten die sterker *afhankelijk zijn van belastingen* en die een *toelage aan de politiezone en aan het ocmw per hoofd* van de bevolking kennen die hoger is dan de mediaanwaarde. In deficitaire gemeenten vertegenwoordigt de schuldverlichting gemiddeld 11,1 % van de geanalyseerde schuld versus 17,6 % in *financieel gezonde gemeenten*. Ten slotte tonen de analyses een negatieve correlatie aan tussen het relatief belang van de schuldovername en de proportie aan inwoners van 65 jaar of ouder. Hoe groter deze bevolkingsgroep, hoe lager de impact van de schuldverlichtingsoperatie per capita.

Figuur 7: Vergelijking van de schuldverlichting voor verschillende clusters van Vlaamse gemeenten: financiële/demografische indicatoren (2007)



6 Conclusies

In deze bijdrage focussen we op de relatieve betekenis van de schuldverlichting ten gevolge het lokaal pact voor de gemeenten. Evident is dit slechts een partiële analyse. Het lokaal pact was immers eerder een combi-pac(k)(t) i.p.v. een zuiver fiscaal pact. Om een globaal oordeel te vellen over de effecten van het pact dienen dus nog andere aspecten onderzocht te worden en op langere termijn. Voorgaande oefening is nog voorlopig: schulddata van 2008 en 2009 moeten toelaten na te gaan of voorliggend beeld ook op basis van die gegevens behouden blijft. Aldus moeten de eerste korte termijn bevindingen met enige voorzichtigheid behandeld worden. In die zin waarschuwen Mullins & Wallin (2004; 15) trouwens dat de effecten van fiscale beperkingen op langere termijn sterker, gecompliceerder en subtieler kunnen zijn dan aanvankelijk gedacht.

Voorliggende analyse wil vooral duidelijk maken, dat indien enkel gekozen zou worden voor een verlenging van de maatregel m.b.t. de schuldovername, er impliciet ook voor geopteerd wordt om een specifiek profiel van gemeenten te ondersteunen. De statistische analyses wijzen uit dat de schuldverlichting relatief gezien van groter belang was voor kleinere, financieel gezondere gemeenten, die minder afhankelijk zijn van de belastingontvangsten en die ook minder sterk geconfronteerd worden met een hoge druk op de middelen tengevolge het ocmw en de politiezone. In de mate dat het aandeel van de 65+-bevolking een indicator vormt voor de toekomstige uitdaging gesteld door de vergrijzing, blijkt de schuldverlichting minder soelaas te brengen in die gemeenten die voor grotere investeringen staan.

Indien van een fiscaal pact verwacht wordt dat het die gemeenten beloont die in het verleden grote inspanningen deden om hun financiën onder controle te houden, dan lijkt het bestudeerde luik van het lokaal pact dit te verwezenlijken. Indien een pact tevens tot doel heeft om de financiën van een aantal noodlijdende gemeenten meer in balans te brengen, dan lijkt dit een minder voor de hand liggend model. Indien de lokale fiscaliteit langdurig bevroren wordt bij aanhoudende uitgavenstijgingen, dreigt de situatie te leiden tot een nog hogere schuldgraad, wat net het omgekeerde is van wat men beoogde te bereiken met dergelijke afspraken.

Moeten we op basis van deze vaststellingen tegenstander zijn van fiscale pecten? Niet noodzakelijk! Fiscale afspraken tussen overheidsniveaus leiden tot een verhoogde bewustwording bij de verschillende actoren van de interafhankelijkheid van overheidsniveaus in ons staatsbestel. Ze kunnen ook een tijdelijk sterk ontsporende fiscale druk tot een aanvaardbaar niveau terugbrengen. Ze vormen een middel tot dialoog tussen de voorgedijverheid en de lokale besturen als globale groep, i.p.v. specifieke entiteiten. Ze kunnen leiden tot een grotere transparantie over de fiscaliteit en de door de besturen beoogde evoluties.

Ze mogen evenwel niet gebruikt worden als een middel om langdurig de financiële autonomie van de lokale besturen te beknotten. Deze financiële autonomie is immers net een krachtig instrument om besturen ook financieel te responsabiliseren. Omdat burgers de beleidsverantwoordelijken veel gemakkelijker kunnen identificeren, riskeren besturen van gemeenten die bekend staan als “dure” gemeenten daarvoor in het stemhok afgerekend te worden. Dat is de sterkte van de lokale democratie, die sterker zal spelen naarmate besturen minder aan handen en voeten gebonden zijn. Fiscale pacts moeten dus voldoende responsabiliserend zijn en stimuli bevatten om gemeenten nog kosteneffectiever te laten omgaan met de beschikbare middelen.

7 Bijlage

Het voormalige Gemeentekrediet ontwikkelde in 1998 een classificatie van de 308 Vlaamse gemeenten in 12 homogene clusters, gebaseerd op een aantal socio-economische kenmerken. Deze sociaal-economische indeling staat bekend als de “Dessoy-indeling”.

In de Dessoy-indeling verzamelt elke cluster een aantal gemeenten die op basis van onderstaande factoren een homogeen beeld hebben :

- ▶ De demografische evolutie;
- ▶ Het sociaal-economisch statuut van de gemeente;
- ▶ De verstedelijkingsgraad;
- ▶ De landbouwactiviteit;
- ▶ De economische activiteit;
- ▶ De tertiaire activiteiten;
- ▶ De toeristische activiteiten.

In de Dessoy-indeling worden de clusters aangeduid met een cijfer. Een verwijzing naar de kenmerken van elke cluster wordt hieronder opgenomen.

Cluster 1 omvat 41 gemeenten die zich onderscheiden door een landelijk karakter en een gemiddelde bevolking van ongeveer 10.000 inwoners. Een dalend bevolkingsaantal, een geringe aantrekkingskracht en een beperkte economische activiteit kenmerken deze gemeenten. Het sociaal-economisch niveau, net als het gemiddelde inkomen van de bevolking, ligt onder het gemiddelde van het Vlaamse Gewest. Geografisch bevinden deze gemeenten zich in de provincies Oost-Vlaanderen en Limburg.

Gemeenten die behoren tot **cluster 2** worden gekenmerkt door een aanhoudende bevolkingsgroei die samenhangt met een niet zo gunstig sociaal-economisch statuut van de inwoners, wat zich vertaalt in het feit dat het gemiddelde inkomen van de bevolking onder het gemiddelde ligt van het Vlaamse Gewest. Een ander kenmerk betreft een relatief zwakke economische activiteit. Het zijn groeiende woongemeenten met een gemiddeld aantal inwoners van ongeveer 15.000. Vooral in de Kempen vinden we deze gemeenten terug.

Hoewel ze op enkele uitzonderingen na geen uitgesproken stedelijk karakter vertonen, worden kleine steden met een bevolkingsaantal dat varieert van ongeveer 20.000 tot 45.000 opgenomen in **cluster 3**. Opvallend is de aanwezigheid van zowel industriële als tertiaire economische activiteiten, wat een vrij grote aantrekkingskracht uitoefent in hun rol van tewerkstellingscentrum. De demografische evolutie in deze gemeenten vertoont vrij grote contrasten, zodat deze factor niet relevant is voor deze cluster. Opnieuw ligt het gemiddelde inkomen van de bevolking onder het gemiddelde van het Vlaamse Gewest.

In **cluster 4** hebben de gemeenten een uitgesproken residentieel karakter gemeen. De levensstandaard ligt er dan ook ruimschoots boven het gemiddelde van het Vlaamse Gewest. Deze gemeenten worden gekenmerkt door een vrij sterke demografische dynamiek die het gevolg is van zowel natuurlijke groei als inwijking. Het betreft vooral gemeenten in de rand van grootsteden als Brussel, Antwerpen en Gent.

Gemeenten in **cluster 5** vertonen sterke gelijkenissen met die in cluster 1 en zijn in grote mate geconcentreerd in West-Vlaanderen. De demografische dynamiek en de levensstandaard van de bevolking zijn echter nog minder gunstig dan voor cluster 1. De landbouw- en economische activiteiten zijn daarentegen in iets grotere mate aanwezig.

De gemeenten in **cluster 6** hebben een eerder neutraal sociaal-economisch profiel. In vergelijking met de gemeenten uit cluster 4 zijn er overeenkomsten, echter ze hebben een minder uitgesproken residentieel karakter. Bovendien zijn ze ook verder verwijderd van de stad waarvan ze functioneel afhankelijk zijn. De gemeenten uit deze cluster scoren ook hoger dan het Vlaamse gemiddelde op de gehanteerde sociaal-economische indicatoren.

De gemeenten die zijn opgenomen in **cluster 7** worden gekenmerkt door een grote economische activiteit (vooral van industriële aard). Bovendien zijn de gemeenten in deze cluster uitgesproken verstedelijkt en hebben een levensstandaard die zich onder het gemiddelde van het Vlaamse Gewest bevindt, terwijl de bevolking veeleer daalt. Geografische vinden we deze gemeenten als industriële kernen in het randgebied van Antwerpen en Kortrijk of in Limburg.

Kleine gemeenten met gemiddeld ongeveer 7.000 inwoners werden opgenomen in **cluster 8** indien ze noch centrumfuncties, noch een uitgebreide landbouw- en economische activiteit uitoefenen. Daarenboven ligt de levensstandaard er lichtjes boven het Vlaamse gemiddelde. Vooral in Vlaams-Brabant vinden we gemeenten die aan deze voorwaarden voldoen.

Een aantal centrumsteden, met name Aalst, Genk, Hasselt, Kortrijk, Mechelen, Roeselare, Sint-Niklaas en Turnhout werden samengebracht in **cluster 9**. Deze

steden onderscheiden zich door een hoge graad van verstedelijking, economische activiteit en “aantrekkingskracht-externaliteiten”.

De overige centrumsteden Brugge, Leuven en Oostende, aangevuld met de grote steden Antwerpen en Gent zijn deel van **cluster 10**. De factor “aantrekkingskracht-externaliteiten” is in deze cluster nog meer uitgesproken dan in cluster 9. De levensstandaard is in deze gemeenten hoger dan Vlaams gemiddeld. Toerisme is een belangrijke economische activiteit voor de gemeenten uit deze cluster.

De kustgemeenten met uitzondering van Oostende en Brugge die deel uitmaken van cluster 10, werden ondergebracht in **cluster 11**. Ze oefenen uiteraard een sterke aantrekkingskracht uit, die rechtstreeks in verband staat met de grote aanwezigheid van toeristische activiteiten. De componenten van de demografische evolutie vertonen tegengestelde tendensen aangezien de natuurlijke component negatief is en de migratiecomponent zeer positief.

Tot **cluster 12** behoren de gemeenten die een uitgesproken residentieel karakter en een hoge levensstandaard kennen. Hoewel residentieel kennen deze gemeenten een hoge verstedelijkingsgraad en een belangrijke economische activiteit. Het zijn knooppunten in het Brusselse en Antwerpse randgebied.

8

Referenties

Administratie Binnenlandse Aangelegenheden, 2006, *Jaarbeeld 2005 - Lokale besturen in Vlaanderen - Lokale besturen en provincies in cijfers uitgedrukt 2005*. Brussel: Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap.

Bahl, R. & Duncombe, W., 1993, State and local debt burdens in the 1980s: A study in contrast, *Public Administration Review* 53(1), 31-40.

Bastiaens, E., De Borger, B. & Vanneste, J., 2001, Expenditure and taxation effects of local public debt and unconditional grants: evidence from Flemish municipalities, *Cahiers économiques de Bruxelles* 171, 71-89.

Boorsma, P.B., de Kam, C.A. & van Leeuwen, L., 2004, *Belasten op niveau - Meer fiscale armslag voor gemeenten*. Den Haag.

Cebula, R.J., 1986, Tax-Expenditure Limitation in the US-Two Alternative Evaluations, *Economic Notes* 2, 140-151.

Clingermayer, J. & Wood, B., 1995, Disentangling patterns of state debt financing, *American Political Science Review* 89(1), 108-120.

Courant, P., Gramlich, E. & Rubinfeld, D., 1980, Why People Support Tax Limitation Amendments: The Michigan Case, *National Tax Journal* 33, 1-20.

Courant, P. & Rubinfeld, D., 1981, On the welfare effects of tax limitation, *Journal of Public Economics* 16(3), 289-316.

Dexia, 2007, Het fiscaal pact en de gewestelijke belastinghervormingen, *De financiële uitdagingen voor de nieuwe gemeentebesturen (fiche 6)*, 1-9.

Dexia, 2008, *Sub-national governments in the european union - Organisation, responsibilities and finance*: Dexia Editions.

Dexia, 2009, *Lokale Financiën - Gemeenten & Provincies*. Brussel: Dexia.

Dexia, 2010, *Lokale Financiën - Gemeenten & Provincies*. Brussel: Dexia.

Dye, R.F. & McGuire, T.J., 1997, The effect of property tax limitation measures on local government fiscal behavior, *Journal of Public Economics* 66(3), 469-487.

Goeminne, S. & Smolders, C., 2005, Weegt de politiehervorming op de lokale financiën?, *Praktijkgids management lokale besturen* 10/2005, 115-132.

Gramlich, E.M., 1987, Federalism and Federal Deficit Reduction, *National Tax Journal* 40(3), 299-313.

Heyndels, B., 2001, Asymmetries in the flypaper effect: empirical evidence for the Flemish municipalities, *Applied Economics* 33(10), 1329-1334.

Heyndels, B. & Van Driessche, F., 1998, Mental accounting in local public sector budgeting: an empirical analysis for the Flemish municipalities, *Eastern Economic Journal* 24(4), 381-394.

Hoge Raad van Financiën, 2007, Advies omtrent de doorstorting van de federaal geïnde belastingen aan de lokale overheden, oktober 2007.

Joumard, I. & Kongsrud, P.M., 2003, Fiscal relations across government levels, *OECD Economic Studies* 36 (2003/1), 166.

Joyce, P.G. & Mullins, D.R., 1991, The Changing Fiscal Structure of the State and Local Public-Sector - the Impact of Tax and Expenditure Limitations, *Public Administration Review* 51(3), 240-253.

Kousser, T., McCubbins, M.D. & Moule, E., 2008, For Whom the TEL Tolls: Can State Tax and Expenditure Limits Effectively Reduce Spending?, *State Politics & Policy Quarterly* 8(4), 331-361.

Ladd, H.F. & Wilson, J.B., 1982, Why voters support tax limitations: evidence from Massachusetts, *National Tax Journal* 35(2), 121-147.

Ladd, H.F. & Wilson, J.B., 1983, Who Supports Tax Limitations - Evidence from Massachusetts Proposition 2½, *Journal of Policy Analysis and Management* 2(2), 256-279.

Lannoy, F., 2005, La fiscalité locale on Wallonie : pour un pacte de stabilité financière, *Mouvement Communal* 8-9, 338-361.

Lutz, B., 2010, Taxation with representation: intergovernmental grants in a plebiscite democracy, *The Review of Economics and Statistics* 92(2), 316-332.

McCubbins, M.D. & Moule, E., 2010, Making Mountains of Debt out of Molehills: The Pro-Cyclical Implications of Tax and Expenditure Limitations, *mimeo*.

Mullins, D.R., 2010, Fiscal limitations on local choice: the imposition and effects of local government tax and expenditure limitations. In S. Wallace (Ed.), *State and Local Fiscal Policy: Thinking Outside the Box?*, 201-265. Cheltenham - United Kingdom: Edward Elgar Publishing Ltd.

Mullins, D.R. & Wallin, B.A., 2004, Tax and Expenditure Limitations: Introduction and Overview, *Public Budgeting & Finance* 24(4), 2-15.

O'Sullivan, A., Sexton, T.A. & Sheffrin, S.M., 1995, *Property taxes and tax revolts: The legacy of Proposition 13*. Cambridge: Cambridge University Press.

Preston, A. & Ichniowski, C., 1991, A national perspective on the nature and effects of the local property tax revolt, 1976-1986, *National Tax Journal* 44(2), 123-145.

Revelli, F., 2010, Communicating Vessels, *Mimeo*.

Shadbegian, R., 1999, The effect of tax and expenditure limitations on the revenue structure of local government, 1962-87, *National Tax Journal* 52, 221-238.

Smolders, C. & Goeminne, S., 2005, De impact van de hervorming Reynders op de grondslag van de APB : een eerste tussentijdse analyse, *Documentatieblad* 65(2), 45-86.

Stine, W., 1994, Is local government revenue response to federal aid symmetrical? Evidence from Pennsylvania county governments in an era of retrenchment, *National Tax Journal* 47, 799-799.

Temple, J.A., 1996, Community Composition and Voter Support for Tax Limitations: Evidence from Home-Rule Elections, *Southern Economic Journal* 62(4), 1002-1016.

Vermeir, J. & Heyndels, B., 2006, Tax policy and yardstick voting in Flemish municipal elections, *Applied Economics* 38(19), 2285-2298.

Vigdor, J., 2004, Other People's Taxes: Nonresident Voters and Statewide Limitation of Local Government, *Journal of Law and Economics* 47(2), 453-476.