



Bijdrage studiedag  
'Fiscaliteit als instrument voor een dynamisch stedelijk beleid'

## **De waarde van een tevreden belastingbetaler: een onderzoek naar budgettaire consequenties van de stadsvlucht**

B. Heyndels  
Vrije Universiteit Brussel

### **INLEIDING**

De Vlaamse, en meer algemeen: de Belgische gemeenten, hebben een aanzienlijke fiscale autonomie. De lokale belastingopbrengsten vormen een belangrijke hoeksteen van het gemeentelijk beleid.

Gemeenten kunnen eigen belastingen invoeren en de tarieven vastleggen. Daarbij worden ze echter geconfronteerd met een opvallend dynamische belastinggrondslag. De aanvullende personenbelasting – samen met de opcentiemen op de onroerende voorheffing goed voor 80 % van de gemeentelijke belastinginkomsten – vormt daarvan een mooi voorbeeld. De belasting wordt geheven op het belastbaar inkomen van de inwoners van de gemeente. Wanneer het aantal inwoners of de bevolkingssamenstelling wijzigt heeft dit onmiddellijk budgettaire consequenties. Vanuit deze optiek bevinden de Vlaamse centrumsteden zich in een weinig benijdenswaardige positie. Sinds de jaren zeventig kent Vlaanderen een algemene tendens van stadsvlucht. De Vlaming zoekt steeds meer de (relatieve) rust van de stadsrand of het platteland om te wonen. Iedere verhuiscwagen die een Vlaming vergezelt bij zijn/haar verlaten van de stad neemt behalve meubels, boeken, speelgoed, ... ook een deel van het gemeentelijk budget met zich mee.

In voorliggende studie bekijken we deze problematiek van naderbij. Meer bepaald, willen we aandacht besteden aan de manier waarop de stadsvlucht – en bijgevolg ook de omgekeerde beweging: de “terugkeer naar de stad” – de budgettaire samenstelling van de stadsbevolking verandert. Gegeven de progressieve aard van de (aanvullende) personenbelasting zijn de budgettaire implicaties voor de gemeenten sterk afhankelijk van de identiteit – en het belastbaar inkomen – van de personen en/of families die de stad verlaten. Sommige verhuiscwagens nemen nu eenmaal méér gemeentelijk budget met zich mee dan andere.

In paragraaf 1 bevat een statische analyse. We schetsen een beeld van de specifieke budgettaire situatie van de (Vlaamse) centrumsteden, dit zowel op het niveau van de uitgaven als de inkomsten. Bijzondere aandacht gaat daarbij naar de fiscale inkomsten, en meer bepaald de inkomsten uit de aanvullende personenbelasting. Het is deze belasting die

het sterkst gevoelig is aan (veranderingen in) de stadsvlucht. We onderzoeken in het bijzonder de manier waarop de belasting verdeeld is, d.i. de mate waarin verschillende bevolkingsgroepen op uiteenlopende wijze bijdragen.

Paragraaf 2 geeft een dynamische analyse. Hierin wordt het fenomeen van de stadsvlucht geschetst en worden (lange termijn) evoluties bekeken in de grondslag van de aanvullende personenbelasting. In de afsluitende paragraaf 3 gaan we in op de te verwachten evolutie in de toekomst. We vergelijken de situatie in de Vlaame centrumsteden met de situatie in de Brusselse gemeenten (zoals geanalyseerd in Ashworth, Geys en Heyndels, 2003). We bespreken ook de beleidsimplicaties van de 'budgettaire stadsvlucht' en mogelijke beleidsinstrumenten waarover de gemeentelijke beleidsvoerders beschikken om negatieve ontwikkelingen terzake te bestrijden.

Alvorens de resultaten te bespreken willen we opmerken dat de studie van situatie én evolutie in de centrumsteden gebeurt met uiteenlopende referentiepunten. Dit is een gevolg van de beschikbaarheid van data bij het maken van de studie. Bij wijze van voorbeeld: soms worden de centrumsteden vergeleken met Vlaanderen in haar totaliteit, soms met het nationale gemiddelde; de lange termijn vergelijkingen gaan soms terug tot 1977, soms tot 1983 (jaar van respectievelijk de fusie en de fusie van Antwerpen). Het spreekt voor zich dat hiermee bij de interpretatie rekening zal worden gehouden.

## 1. STATISCHE ANALYSE

Vlaanderen kent 12 (grote en) centrumsteden. Deze zijn niet 'zomaar' grotere versies van landelijke of rand-gemeenten. Ze hebben net door hun centrumfunctie een kwalitatief andere eigenheid. Centrumsteden vervullen een specifieke opdracht en worden mede daardoor geconfronteerd met een aantal specifieke problemen. Wanneer we de laatste kwarteeuw overschouwen kunnen we ons niet van de indruk ontdoen dat deze problemen zich in belangrijke mate vertalen in budgettaire problemen. De financiële situatie van de centrumsteden is niet zelden minder solide dan deze van de kleinere gemeenten. Budgettaire problemen vragen (ook) om budgettaire oplossingen. In de gemeentelijke context betekent dit: financiële middelen via het Gemeentefonds en/of de gemeentelijke fiscaliteit (zie tekst Jan Leroy gepresenteerd op deze studiedag). Dit is niet altijd vanzelfsprekend: de dotaties uit het Gemeentefonds worden beslist zonder rechtstreekse zeggenschap van de gemeenten. De gemeentelijke fiscaliteit is dan de enige 'echte' uitweg. Echter, ook hier stellen zich problemen. Specifieke ontwikkelingen zoals de stadsvlucht leiden tot een systematische uitholling van de gemeentelijke belastinggrondslagen. Vooral de aanvullende personenbelasting - samen met de opcentiemen op de onroerende voorheffing de belangrijkste gemeentebelasting - is hiervoor erg gevoelig. Hieronder schetsen we de recente situatie van deze belastinggrondslag. Het specifieke karakter van de (aanvullende) personenbelasting, in casu haar progressiviteit wordt van naderbij bekeken. Daarbij is de invalshoek de budgettaire betekenis van deze belasting voor de lokale besturen.

### 1.2 Financiering centrumsteden

Financiering van gemeentelijke uitgaven vereist financiële middelen. In de Vlaamse, en meer algemeen Belgische, praktijk betekent dit: middelen uit gemeentebelastingen en uit het Gemeentefonds. Een analyse hiervan is te vinden in de bijdrage tot deze studiedag van Jan Leroy. Structurele onevenwichten tussen inkomsten en uitgaven vertalen zich op langere termijn in gemeentelijke schulden. Tabel W geeft een overzicht van de schuldpositie van de Vlaamse centrumsteden. De tabel bevat gegevens omtrent de schuld per inwoner voor het jaar 2000 (uitgedrukt in €). Het betreft de 'lange termijnschuld eigen aandeel'.

Tabel W schetst de structurele budgettaire problemen van de Vlaamse centrumsteden: daar waar de schuld per inwoner anno 2000 in de niet-centrumgemeenten gemiddeld € 860 bedroeg, kijken enkel Aalst en Hasselt tegen een lagere schuldenberg aan. In Leuven, Roeselare en Gent beloopt de schuld per inwoner zowat het dubbele van het gemiddelde in de referentiegroep. Uitschieter, met duidelijk problematisch schuldenniveau is Antwerpen waar de gemiddelde burger een schuldenlast heeft van ruim € 3242, wat 3,7 keer meer is dan de gemiddelde inwoner van de niet-centrumsteden.

Tabel W Schuld per inwoner 2000 (in €)	
Gemeente	Schuld
Antwerpen	3242
Mechelen	1136
Leuven	1902
Brugge	1281
Kortrijk	1153
Oostende	1255
Roeselare	1696
Aalst	780
Gent	1719
St Niklaas	1109
Genk	939
Hasselt	850
VLAANDEREN exclusief centrumsteden	860

Deze cijfers dienen met de nodige omzichtigheid te worden geïnterpreteerd. Een hoge schuld per inwoner kan pas als budgettair problematisch worden gezien in de mate dat deze de budgettaire capaciteit van de gemeente overstijgt. Zoals we verder zullen zien zijn bijvoorbeeld Leuven in dat opzicht minder 'bedreigd' aangezien deze een relatief rijke - of groeiende - fiscale grondslag hebben (die toelaat om een hogere schuldenlast met minder problemen te dragen).

### 1.3 De grondslag van de aanvullende personenbelasting

Fondsen en belastingen verschillen grondig in termen van de gemeentelijke beslissingsbevoegdheid. Met de nodige reserves, kan men stellen dat de middelen die een gemeente krijgt uit het Gemeentefonds exogeen zijn, d.i. dat deze bepaald worden zonder dat de gemeenten hierop een directe invloed uitoefenen. De opbrengsten uit het Gemeentefonds zijn dan ook geen 'instrument van gemeentelijk beleid'. Dat is anders voor de gemeentebelastingen. De belastinginkomsten van een gemeente hangen af van de gehanteerde tarieven én van de belastbare grondslag. De mate waarin de gemeentebesturen een invloed kunnen uitoefenen verschilt aanzienlijk: de keuze voor een belastingtarief is een gemeentelijke beslissing die onderhevig is aan aantal exogene beperkingen. De evolutie van de belastbare grondslag is (tot op zekere hoogte) een exogene evolutie waarop gemeenten een beperkte invloed hebben. De gemeenten 'ondergaan' in niet onbelangrijke mate structurele tendenzen. Deze evolutie wordt onderzocht in paragraaf 2. In voorliggende paragraaf bekijken we de specifieke budgettaire betekenis van de aanvullende personenbelasting. Daartoe maken we gebruik van gegevens van aanslagjaren 1999 en 2002 (in functie van de beschikbaarheid van de noodzakelijke data).

- **Inkomensverdeling en budgettaire betekenis**

De personenbelasting is een progressieve belasting. Formeel betekent dit dat de gemiddelde aanslagvoet een positieve functie is van het inkomen van de belastingplichtige. Een 'rijk' persoon betaalt *per € inkomen* méér belasting dan een 'arm' persoon. De gemeentelijke aanvullende personenbelasting wordt berekend als een vast percentage van de federaal verschuldigde belasting. Dit houdt in dat de gemeentelijke belasting - ondanks het feit dat gemeenten een uniform tarief hanteren voor al hun inwoners - dezelfde progressiviteit heeft als de federale heffing. De progressiviteit van de belastingschalen weerspiegelt de 'federale voorkeuren' voor herverdeling. Wanneer gemeenten een APB heffen dan nemen ze willens nillens deze federale voorkeuren over.

De progressiviteit van de personenbelasting wordt geïllustreerd in tabel X. Daarin geven we de feitelijke gemiddelde aanslagvoet voor de Belgische belastingplichtigen, opgedeeld naar inkomensdeciël. De gegevens - die betrekking hebben op aanslagjaar 2002 - verraden aanzienlijke verschillen. Onderaan de tabel leren we dat de gemiddelde aanslagvoet voor alle belastingplichtigen samen 26,90 % bedraagt. Een vergelijking van de inkomensdeciëlen leert dat een belastingplichtige in het eerste deciel (behorend tot de 10 % Belgen met het laagste aangegeven inkomen) per € inkomen € 0,01 belastingen betalen. Dit percentage loopt snel op, in die mate zelfs dat de 10 % 'rijksten' (precieser: 'de 10 % met de hoogste aangegeven inkomsten') van iedere aangegeven € liefst € 0,38 aan de fiscus afstonden.

Tabel X Gemiddelde aanslagvoet personenbelasting (PB) - België aanslagjaar 2002	
Deciel	Gemiddelde aanslagvoet
1	1,10 %
2	3,40 %

3	8,30 %
4	12,70 %
5	18,00 %
6	22,10 %
7	25,30 %
8	28,20 %
9	31,30 %
10	38,00 %
Alle decielen	26,90 %

Het feit dat de hogere inkomensklassen een relatief groter deel van hun (hoger!) inkomen afstaan aan de federale fiscus én aan de gemeentelijke fiscus die een APB heft, heeft verregaande budgettaire consequenties. Dat rijkere inwoners meer bijdragen tot de gemeentelijke schatkist is een logisch gevolg van het streven naar een rechtvaardige belastingheffing waarbij het principe 'de breedste schouders dragen de zwaarste lasten' wordt gehuldigd. Wat dit vanuit (gemeentelijk) budgettair oogpunt betekent in de gemiddelde Belgische gemeente is af te lezen in tabel Y. Daarin geven we het percentage van de (lokale) personenbelasting (opnieuw) per inkomensdeciël.

<b>Tabel Y:            Procentuele bijdrage van de respectieve            inkomensdecielen aan de totale (gemeentelijke)            opbrengst uit de personenbelasting -            België aanslagjaar 2002</b>		
Deciël	Aandeel in de totaal betaalde belastingopbrengst	Cumulatief aandeel
1	0,1 %	0,1 %
2	0,5 %	0,6 %
3	1,5 %	2,1 %
4	2,8 %	4,9 %
5	4,8 %	9,7 %
6	6,9 %	16,6 %
7	9,3 %	25,9 %
8	12,9 %	38,8 %
9	18,8 %	57,6 %
10	42,5 %	100,0 %

Uit de tweede kolom in tabel Y leren we dat het hoogste inkomensdeciël ruim 42,5 % van de totale (aanvullende) personenbelasting voor zijn rekening neemt. Dit is méér dan de 8 laagste decielen samen: de 80 % van de belastingbetalers met de laagste belastbare inkomsten betalen 'slechts' 38,8 % van de belastingen.

Een andere manier om deze ongelijkheid te illustreren is door vast te stellen (niet in tabel) dat de 50.000 hoogste belastingaangiften - het hoogste *percentiel* - goed zijn voor een belastingopbrengst die evengroot is als de totale belasting betaald door de 5 laagste

inkomensdecielen (bijna 2,5 miljoen aangiften). De 1 % rijkste belastingbetalers dragen dus evenveel bij als de 50 % belastingplichtigen met het laagste (aangegeven) inkomen.

Belangrijk voor onze analyse is dat deze ongelijkheid zowel geldt voor de federale als voor de gemeentelijke belastingen. Op federaal niveau is deze ongelijkheid niets anders dan een vertaling in cijfers van de 'rechtvaardigheidsidee'. Er is een zeer ruime consensus dat belastingen in hoofdzaak dienen gedragen te worden door diegenen die dit zich het best kunnen veroorloven. Dit is een idee die in de meeste ontwikkelde landen wordt gedragen door de overgrote meerderheid van de bevolking. Tal van theoretische en intuïtieve argumenten kunnen worden gegeven om dit te verantwoorden. Het ligt buiten het kader van deze analyse om hierop in te gaan en een pleidooi te geven voor méér / minder herverdeling via de personenbelasting. Cruciaal ook is dat de herverdeling die we in tabel Y vaststellen een expliciete beslissing van de federale wetgever betreft en als dusdanig kan worden beschouwd als een vertaling van de democratische wil van de meerderheid.

Op een gemeentelijk niveau ligt de situatie echter anders. Immers, zoals reeds aangegeven, nemen lokale besturen - eens ze beslissen om een aanvullende personenbelasting te heffen - 'automatisch' de herverdelingscomponent over die federaal is beslist. Concreet, wil dat zeggen dat ook op een gemeentelijk niveau het hoogste inkomensdeciël méér dan 40 % van de belastingen betaalt. Alweer, in de mate dat dit een beslissing betreft van de gemeentelijke overheden (die tenslotte uitdrukkelijk beslist om deze belasting te heffen) is het niet mogelijk om op objectieve gronden te zeggen of deze 42,8 % teveel dan wel te weinig is. Toch kunnen hierbij twee bedenkingen worden gemaakt:

1. de gemeentelijke 'keuze' voor een progressieve belasting is mogelijk ingegeven door het gebrek aan alternatieven.

Hoewel de gemeenten een ruime bevoegdheid hebben om nieuwe belastingen in te voeren en de tarieven te bepalen, zijn ze in de feiten toch enigszins beperkt. De grondslagen van de meeste 'eigen' gemeentebelastingen zijn doorgaans zeer klein en laten zeker niet toe om het hele budget te financieren. Bovendien is het belangrijkste alternatief voor de aanvullende personenbelasting net uit rechtvaardigheidsoverwegingen objectief onaantrekkelijk geworden. Dit alternatief - de opcentiemen op de onroerende voorheffing - is een lokale belasting die (via de gewestelijke OV) berekend wordt op het kadastraal inkomen (KI) van onroerende eigendommen. Het is echter een gekend probleem dat de kadastrale inkomens zoals die vandaag gelden 'achterhaald' zijn. De laatste algemene perequatie dateert van 1979. Een logisch gevolg daarvan is natuurlijk dat de toen geschatte (netto-)huurprijzen - die nu nog steeds, na indexatie, als KI gelden niet altijd goede schatters zijn voor de werkelijke waarde van onroerende eigendommen. Herstellingen, onderhoud, ... van bv. woningen verschillen. Dit resulteert in een situatie waar we anno 2005 nauwelijks nog een verband vinden tussen het KI enerzijds en de huur- en/of verkoopwaarde van een woning anderzijds. Vanuit die optiek is de OOV dan ook verworpen tot een haast willekeurige belasting. Er zijn dan ook objectieve gronden om te zeggen dat deze belasting 'onrechtvaardig' is (of hiernaar tendeert). Immers wat ook iemands idee is van 'een rechtvaardige belasting', het is onwaarschijnlijk dat een situatie waar een belasting gebaseerd op de verhuur- of verkoopwaarde van een onroerend goed géén verband vertoont met de effectieve verhuur- of verkoopwaarde hieronder zal vallen.

2. Het implementeren van herverdelende rechtvaardigheids-overwegingen heeft op gemeentelijk vlak aanzienlijke bijkomende kosten.

Binnen de fiscal federalism literatuur bestaat er een duidelijke eensgezindheid omtrent de toewijzing van overheidstaken. De overheid – in het algemeen – heeft drie taken: allocatief, herverdelend, stabiliseren. De allocatieve taak, zo pleit de literatuur moet maximaal worden gedecentraliseerd (subsidiariteit). Herverdelen en stabiliseren (inflatie bestrijden ...) horen centraal te gebeuren. Voor wat betreft het voorbehouden van herverdelingsbevoegdheid aan de hogere bestuursgeledingen wordt vooral een praktisch argument naar voren geschoven: door de mobiliteit van belastingbetalers is herverdelen feitelijk onmogelijk (of slechts mogelijk binnen bepaalde grenzen). De idee is eenvoudig: indien een gemeente teveel herverdeelt dan dreigt het haar rijkere inwoners te verliezen én tegelijkertijd armere inwoners aan te trekken. Indien dit effectief gebeurt, dan volgt daaruit dat herverdelen in de feiten niet zal plaatsvinden!

Of beide argumenten nu de Vlaamse gemeentebesturen moeten alarmeren en aanzetten om de aanvullende personenbelasting af te bouwen ten gunste van andere belastingen is niet zondermeer duidelijk. We komen op deze – uitermate belangrijke – problematiek terug in de afsluitende paragraaf.

Het blijft echter een objectieve vaststelling dat de bestaande progressiviteit voor gevolg heeft dat de lokale besturen zeer expliciet afhankelijk zijn van de *samenstelling* van hun bevolking. Om het voorbeeld van daarnet te nemen: stel dat de Belgische bevolking homogeen gespreid is over alle gemeenten (iedere gemeente heeft eenzelfde aandeel rijken & armen), dan leidt de uitwijking van alle inwoners uit het hoogste inkomenspercentiel (de 1 % rijksten) tot eenzelfde budgettaire verlies voor de gemeente als de uitwijking van de hele ‘armere’ helft van de gemeentelijke bevolking. Beschouw een gemeente met 10.000 inwoners: dan kan de uitwijking van de 100 rijkste inwoners eenzelfde budgettaire weerslag hebben als de uitwijking van de 5000 (!) armsten.<sup>1</sup> In het eerste geval zouden bevolkingsstatistieken wijzen op een lichte daling in de bevolking, in het tweede geval op een ongeziene leegloop. Budgettaire echter zou er geen verschil zijn (tenminste langs de inkomstzijde).

De aanwezigheid van hogere inkomensgroepen verschilt enorm tussen de centrumsteden onderling. Tabel Y2 geeft een index voor de aanwezigheid van belastingaangiften met een belastbaar inkomen groter dan 2 miljoen Belgische frank (we bekijken de situatie anno 2000 omdat dit ons – in de volgende paragraaf – toelaat om structurele evoluties te analyseren; immers: sinds 2001 heeft het Nationaal Instituut voor de Statistiek de inkomensklassen geherdefinieerd).

---

<sup>1</sup> Indien één rijke de gemeente zou verlaten heeft dat eenzelfde budgettaire betekenis als de uitwijking van meer dan 300 inwoners uit het laagste inkomensdecieel!

<b>Tabel Y2</b> <b>belastingaangiften</b> <b>boven 2 miljoen BEF in 2000</b> <b>(België = 100)</b>	
Antwerpen	83
Mechelen	92
Leuven	118
Brugge	101
Kortrijk	101
Oostende	86
Roeselare	107
Aalst	109
Gent	91
St Niklaas	99
Genk	75
Hasselt	111
België (incl. Centrumsteden!)	100

Van een algemene ondervertegenwoordiging van de allerhoogste inkomensklassen in de centrumsteden is geen sprake. Steden als Leuven, Hasselt, Aalst en Roeselare hebben tussen 7 en 18 % meer 'rijke' inwoners dan het nationale gemiddelde. Andere steden, en dan vooral Mechelen, Gent, Antwerpen en Genk hebben een budgettair minder interessante positie: het aandeel hogere belastingaangiften is (beduidend) kleiner dan in de rest van het land.

## 2. DYNAMISCHE ANALYSE

### Inwonersevolutie

De budgettaire draagkracht van een centrumstad, en meer algemeen van eender welke gemeente, hangt af van de aanwezige belastinggrondslag, in de feiten: van de rijkdom van de lokale bevolking. Evoluties in het aantal inwoners en/of de samenstelling van de bevolking hebben onmiddellijk budgettaire implicaties. Immers, veel gemeentelijke uitgaven hebben een 'vast karakter' (de uitgaven verminderen niet zondermeer wanneer het aantal inwoners vermindert) terwijl de belastinginkomsten 'variabel' zijn, een belastingbetaler die de gemeente verlaat verlaagt de gemeentelijke belastinginkomsten. Zoals hierboven reeds aangegeven is het daarbij - vanuit budgettair perspectief - absoluut belangrijk wat de 'identiteit' is van de belastingbetaler die verdwijnt.

Dat de Vlaamse centrum-steden in de voorbije decennia te kampen hebben gehad met een probleem van stadsvlucht is welbekend. Dat recent hoopgevende signalen worden gevonden die wijzen op een ommekeer evenzeer. Tabel Z vergelijkt de bevolking in de centrumsteden anno 2004 (1 januari) met de situatie in 1977.

<b>Tabel Z</b> <b>Inwonersindex 2004 (index = 100 in 1977)</b>	
Antwerpen	86
Mechelen	98
Leuven	102
Brugge	98
Kortrijk	96
Oostende	96
Roeselare	108
Aalst	94
Gent	92
St Niklaas	101
Genk	104
Hasselt	110
België (incl. Centrumsteden!)	106

Daar waar de Belgische bevolking toenam met zo'n 6 % stellen we vast dat de bevolkingsevolutie beperkter was in 10 van de 12 centrumsteden. Enkel Hasselt (index = 110) en Roeselare (108) kenden een groei die het nationale gemiddelde overschreed. Gemeenten als Genk, Sint Niklaas en Leuven zagen hun bevolking lichtjes toenemen. Andere steden, en dan vooral Aalst, Gent en Antwerpen werden geconfronteerd met een terugloop van de bevolking. Vooral in de grote steden is deze terugloop spectaculair: het aantal inwoners in Gent en Antwerpen samen daalde met liefst 12,2 % (van 779406 tot 684492).

Belangrijk hierbij is dat deze tendens zich de laatste jaren - tot opluchting van de betrokken steden - lijkt te keren. Er zijn duidelijke tekenen dat de stadsvlucht vermindert en zich, in de meeste gemeenten, omzet in een netto-toename van het aantal stedelijke inwoners. Elf van de twaalf centrumsteden - zo blijkt uit tabel Z2 - hadden op 1 januari 2004 méér inwoners dan vier jaar eerder (1 januari 2000). Enkel Kortrijk kon (alsnog?) niet spreken van een kentering. Ook de vier beschouwde jaren verloor deze stad nog 1,08 % inwoners (waardoor ze een historisch dieptepunt bereikte in aantal inwoners). De andere steden kenden zonder uitzondering een groei die (beduidend) hoger lag dan de groei in de totale Belgische bevolking.

<b>Tabel Z2</b> <b>Recente ontwikkeling</b> <b>aantal inwoners: 2000-2004</b>	
Antwerpen	1,93%
Mechelen	2,05%
Leuven	2,00%
Brugge	0,67%
Kortrijk	-1,08%
Oostende	1,48%
Roeselare	1,98%

Aalst	0,71 %
Gent	2,30 %
St Niklaas	0,78 %
Genk	1,13 %
Hasselt	1,57 %
België (incl. Centrumsteden!)	0,21 %

Hoopgevend daarbij is dat de ommekeer zich in niet onbelangrijke mate laat gevoelen bij de eerder 'slachtoffers' van de stadsvlucht: zo is de sterkste inkomensname te vinden in Gent waar op amper vier jaar tijd de bevolking toenam met 2,30 %. Ook Mechelen, Leuven, Roeselare en Antwerpen kenden een aanzienlijke bevolkingstoename. De aanwezigheid van Leuven en Roeselare in deze 'kopgroep' - maar bovenal het feit dat op Kortrijk na alle steden relatief sterk groeiden - wijst er op dat de 'terug naar de stad' beweging zich niet beperkt tot gemeenten die in het recente verleden werden geconfronteerd met een (relatieve) leegloop. Roeselare kende een structurele bevolkingstoename sinds 1977. Leuven kende een grilliger verloop: tussen 1977 en 1988 volgde deze stad de "algemene" tendens van stadsvlucht, in die mate zelfs dat Leuven na Antwerpen, Aalst en Gent in 1988 in vergelijking met 1977 het meeste inwoners had verloren. Sinds 1988 heeft Leuven de tendens kunnen keren en heeft ze een opvallend toename gekend in het aantal inwoners.

### Inkomensevolutie

Dat de bevolking (weer) toeneemt in de centrumsteden is vanuit het standpunt van de lokale budgetten mogelijk een positief signaal. Een uitgebreider bevolking leidt tot een ruimere belastinggrondslag. Anderzijds kunnen extra inwoners ook aanleiding geven tot extra behoeften en extra uitgaven. Vanuit die optiek is het niet enkel belangrijk om vast te stellen dat het aantal inwoners al dan niet toeneemt. Even belangrijk, mogelijk: veel belangrijker, is te weten welke inwoners worden aangetrokken. Een houdbare - om een modewoord te gebruiken: een duurzame - ontwikkeling van de gemeentelijke bevolking houdt in dat een 'verantwoorde' mix ontstaat. Dat mensen in (financiële) moeilijkheden al eens makkelijker de anonimiteit van de stad opzoeken, dat politieke vluchtelingen alleen al door het feit dat ze mogelijk een begrijpbare voorkeur hebben om dichtbij lotgenoten te wonen al makkelijker de stad intrekken, ... hoeft op zich niet zo'n probleem te zijn. Problematisch wordt de situatie enkel wanneer enkel sociaal-zwakkeren de stad intrekken. Helemaal problematisch wordt het wanneer sociaal-zwakkeren de stad intrekken en tegelijkertijd de meer begoede bevolking ('de tweeverdiener') de stad verlaat om zich te vestigen in de rand. Het verdwijnen van die meer begoede bevolking dreigt dan een onevenwicht te creëren, dit zowel sociologisch als budgettair. Vanuit budgettair oogpunt is de (min of meer) begoede bevolking een absolute noodzaak voor de lokale overheid om een beleid te voeren.

Tabel Z3 geeft een overzicht van de structurele evolutie van de gemiddelde rijkdom van de centrumsteden over de periode 1983-2002. De evolutie wordt vergeleken met het Vlaamse gemiddelde (dat gelijk wordt gesteld aan 100).

<b>Tabel Z3</b> <b>Structurele evolutie gemiddeld inkomen per inwoner 1983-2002</b>	
Antwerpen	86
Mechelen	98
Leuven	100
Brugge	98
Kortrijk	94
Oostende	90
Roeselare	97
Aalst	102
Gent	97
St Niklaas	97
Genk	98
Hasselt	100
Vlaanderen (incl. Centrumsteden!)	100

De meeste centrumsteden slaagden erin de Vlaamse trend min of meer te volgen (merk op dat de evoluties behalve van de demografische veranderingen ook afhankelijk is van de fiscale wetgeving). Oostende en Antwerpen daarentegen bleven sterk achter. Vooral de situatie van Antwerpen is dramatisch: voor iedere inkomenstoename met € 100 in de gemiddelde Vlaamse gemeente zag de Antwerpse bevolking haar inkomen slechts met € 86 toenemen. Concreet betekent dit dat daar de gemiddelde Antwerpenaar in 1983 nog een belastbaar inkomen had dat 12 % hoger lag dan het Vlaams gemiddelde, doch dat diens inkomen anno 2002 3 à 4 % *beneden* het Vlaams gemiddelde lag.

#### Evolutie inkomensverdeling

Tabel Z4 geeft een index voor de relatieve aanwezigheid van hogere inkomenstrekkingen in de centrumsteden. Concreet gaat de index uit van het aandeel in alle belastingbetalers binnen de stad met een belastbaar inkomen groter dan 1 miljoen Belgische Frank. De index is gelijk aan 100 voor alle Belgische belastingplichtigen samen. Een indexwaarde groter (kleiner) dan 100 voor een bepaalde stad geeft aan dat deze stad een toename (afname) kende in het aantal 'rijkere' belastingplichtigen die groter was dan het nationale gemiddelde.

<b>Tabel Z4</b> <b>Ontwikkeling aandeel 'hoge inkomens' 1977-2000 (index België = 100)</b>	
Antwerpen	78
Mechelen	94
Leuven	87
Brugge	100
Kortrijk	85

Oostende	105
Roeselare	106
Aalst	122
Gent	81
St Niklaas	116
Genk	120
Hasselt	105
België (incl. Centrumsteden!)	100

De tabel geeft aan dat de evolutie van de relatieve samenstelling van de grondslag sterk verschilde van gemeente tot gemeente. Zo bijvoorbeeld kenden Aalst en Genk een opvallend (uit budgettair perspectief!) gunstige evolutie: het relatieve aandeel van hoge inkomensklassen nam met 20 % méér toe dan in het hele land. Vooral voor Genk betrof dit een (onvolledige) inhaaloperatie: ondanks de sterke groei in het aantal “rijke” inwoners blijft het aantal belastingaangiften in Genk tot op vandaag nog relatief beperkt (zie tabel Y2). Grootste relatieve achteruitgang is te vinden in – alweer – Antwerpen en Gent. Beide steden verloren, relatief ten opzichte van de nationale trend ruim 20 % belastingplichtigen met een hoog belastbaar inkomen. Wanneer we deze evolutie beschouwen samen met de bevolkingsevoluties (tabel Z) dan schetsen deze een – vanuit budgettair opzicht – zeer onaantrekkelijke situatie. Zowel Antwerpen als Gent verloren een aanzienlijk deel van hun inwoners, bovendien betrof dit in belangrijke mate de rijkere inwoners (of verarmden de achtergeblevenen) waardoor zich haast onvermijdelijk een budgettair probleem stelt voor de betrokken gemeenten.

Dat stadsvlucht niet per definitie hoeft te leiden tot een fiscale verarming wordt geïllustreerd door de situatie van Aalst. Deze stad verloor op Antwerpen en Gent na het meeste inwoners doch – en dit in tegenstelling tot de beide grote steden – in Aalst ging deze evolutie gepaard met een fiscale ‘verrijking’: Aalst kende van alle centrumsteden de meest gunstige toename van het aantal ‘rijke’ belastingplichtigen. De gunstige schuldpositie van Aalst (zie tabel W) heeft hier allicht mee te maken!

### 3. BESLUIT & DISCUSSIE

De aanvullende personenbelasting (samen met de opcentiemen op de onroerende voorheffing de belangrijkste gemeentelijke belasting) kent een sterk progressief karakter. Als gevolg hiervan is de belastingopbrengst sterk geconcentreerd bij een beperkte groep inwoners. In een gemeentelijke context leidt dit tot een situatie dat de lokale budgetten in belangrijke mate afhankelijk zijn van de *samenstelling* (in inkomenstermen) van de bevolking. Structurele verschuivingen hierin kunnen een hypotheek leggen op de gemeentelijke begroting, en op die manier: op de gemeentelijke beleidsvoering.

De Vlaamse centrumsteden vormen hiervan een treffend voorbeeld. Sinds de fusie-operatie in 1977 zijn een aantal steden geconfronteerd met een stadsvlucht. Behalve in Roeselare nam het aantal inwoners in elk van de centrumsteden (over de periode 1977-2004) minder snel toe dan in de rest van het land. Zeven van de 12 centrumsteden kenden zelfs een afname van de bevolking (dit terwijl, nationaal gezien, het aantal inwoners toenam met 6 %).

Antwerpen, Gent en Aalst werden het sterkst getroffen. De centrumsteden werden niet enkel geconfronteerd met een beperkte (of negatieve) groei in de bevolking; tezelfdertijd trad ook een verarming op. Behalve in Aalst, Leuven en Hasselt kon het gemiddeld inkomen de trend in andere Vlaamse gemeenten niet volgen. Voor een aantal steden – alweer Antwerpen en Gent op kop – trad een enorme terugloop op in het aantal hoge belastingaangiften (> 2miljoen Belgische frank). De leegloop van de stad ging gepaard met een verarming hetgeen – gegeven de progressieve structuur van de aanvullende personenbelasting – zware budgettaire consequenties had.

Recent kwam er een kentering: tussen 2000 en 2004 nam het aantal inwoners in elk van de centrumsteden – behalve Kortrijk – sneller toe dan in de rest van het land. Alles wijst erop dat dit een structurele kentering betreft en dat de centrumsteden langzaam weer attractiever worden. Of de omkeer in *aantal* inwoners ook gepaard gaat met een uitbreiding van de belastbare grondslag is alsnog niet duidelijk. Recente gegevens ontbreken om uitsluitsel te geven omtrent het feit of de steden ook de verarmingstrend hebben doorbroken. Wel zijn er al indicaties dat dit het geval is, al zal het zelfs in het beste geval nog een hele tijd duren vooraleer de centrumsteden opnieuw de budgettaire positie innemen die ze pakweg 30 jaar geleden hadden.

Beleidsvoerders – zowel gemeentelijke als regionale & federale – kunnen niet stilzitten bij deze feiten. Een aantal beleidsopties liggen open, de ene ingrijpender dan de andere; de ene te beslissen op federaal of regionaal niveau, de andere op gemeentelijk niveau.

1.

Een eerste ingreep is erop gericht om de gemeentelijke afhankelijkheid van de subpopulatie van hogere inkomenstrekken te verminderen. Uitgangspunt van de personenbelasting is dat deze progressief dient te zijn om zo rechtvaardigheidsdoelstellingen na te streven. De idee van verticale rechtvaardigheid houdt dan in dat de breedste schouders de zwaarste lasten dragen. Door de aarde van de belastingheffing – door het aanvullende karakter van de lokale belasting – wordt dit principe automatisch meegenomen op lokaal niveau: ook daar dragen de breedste schouders de zwaarste lasten. Hoewel intuïtief misschien ‘de logica zelve’ dient te worden opgemerkt dat op die manier een *horizontale* onrechtvaardigheid wordt ge-introduceerd: twee personen met een zelfde inkomen betalen een verschillende belasting afhankelijk van de gemeente waar ze wonen. Indien persoon A méér belasting betaalt dan de even rijke persoon B dan is hiermee uiteraard geen probleem in de mate dat A méér overheidsvoorzieningen in ruil krijgt. Echter de essentie van de herverdelende belasting is dat een deel van de belasting expliciet niet bedoeld is als ‘prijs’ voor overheidsvoorzieningen. Deze horizontale onrechtvaardigheid kan op relatief eenvoudige wijze worden weggewerkt: door het verhogen van de progressiviteit op federaal niveau én tezelfdertijd het afbouwen van de progressiviteit op lokaal niveau. Voor een inwoner in een gemiddelde gemeente (gemiddeld in termen van het gehanteerde tarief aanvullende personenbelasting) verandert dit *niets* aan de verschuldigde belasting. Indien hij ‘rijk’ is betaalt hij méér aan de federale overheid en minder aan de gemeente dan vóór de hervorming. Indien hij ‘arm’ is betaalt hij méér aan de lokale en minder aan de federale overheid. In de limiet kan men de hele progressiviteit verschuiven van een gemeentelijk naar een federaal niveau. Men komt dan tot een uniforme gemeentelijke belasting waarbij alle inwoners in een gemeente evenveel belasting betalen, ongeacht hun inkomen. Er kan niet voldoende worden benadrukt dat deze hervorming kan gebeuren op een manier dat alle belastingbetalers in een gemiddelde gemeente evenveel belasting betalen (som federaal + gemeentelijk). Of dit desalniettemin een politiek haalbare kaart is, is zeer twijfelachtig. Een

uniforme gemeentelijke belasting, een Poll Tax dreigt afgewezen te worden door de meerderheid van de bevolking. De Engelse premier Thatcher kan dit getuigen. Haar poging om een Poll Tax in te voeren (weliswaar zonder de hier gesuggereerde compensatie op een ander overheidsniveau!) was mogelijk de belangrijkste aanleiding voor haar politieke afgang. Dus, in de Vlaamse context, het niet adviseren van dergelijke hervorming zal vooral ingegeven zijn door de (allicht terechte) vrees voor een psychologisch effect waarbij het moeilijk zal blijken om aan de kiezer duidelijk te maken dat een uniforme belasting op gemeentelijk niveau *kàn* zonder de belastingdruk voor de inwoners in de gemiddelde gemeente te beïnvloeden.<sup>2</sup> Anders geformuleerd: implementeren van dit eerste voorstel kan slechts mits het zéér doorgedreven informeren van de burgers.

2.

Een tweede beleidsmatige reactie bestaat erin dat de centrumsteden de APB verlaten ten gunste van andere belastingen. Hier echter stuiten we op de problemen die we reeds in paragraaf 1 aanhaalden: de beschikbare alternatieven zijn beperkt. De belangrijkste kandidaat - de OOV (opcentiemen onroerende voorheffing) - worden momenteel gekenmerkt door een sterk-vertekende grondslag waarbij de relatie tussen de werkelijke waarde van de onroerende eigendommen en de verschuldigde belasting bijna 'random' is. De OOV is als dusdanig een 'onrechtvaardig' alternatief.

3.

Bij een ongewijzigde fiscale context - de belastingstructuren blijven wat ze zijn - rest er de centrumsteden niets anders dan een beleid uit te stippelen waarbij expliciet rekening wordt gehouden met het sterk progressieve karakter van de APB. Het komt ons voor dat dergelijke bewustwording in de Vlaamse centrumsteden momenteel plaatsvindt. Het komt er voor de lokale bestuurders op aan om de sociologische en fiscale mix van de bevolking systematisch voor ogen te houden. Maatregelen om tweeverdieners terug naar de stad te laten komen kunnen een evident onderdeel zijn van ieder city-marketing plan. Promoten van een gezinsvriendelijke omgeving, het beklemtonen van de aangename stedelijke omgeving met bijvoorbeeld een ruim cultureel aanbod, ... kunnen een rol spelen. Ook de fiscaliteit zelf kan een instrument vormen. In de economische literatuur spreekt men van een Tiebout-effect: door een aantrekkelijke uitgavenmix en door een laag belastingtarief (bij een aantrekkelijk uitgavenniveau betekent dit dat de lokale beleidsvoering efficiënt moet gebeuren) kan een stad inwoners aantrekken. Onderzoek heeft aangetoond dat lokale belastingen één van de elementen zijn waarmee burgers rekening houden bij hun woonplaatskeuze. Ook in een Vlaamse context is dit relevant. Hiermee is niet gezegd dat verschillen in belastingtarieven tussen gemeenten in ons land zouden leiden tot massale volksverhuizingen. Helemaal niet zelfs. Wat wel gezegd is, is dat een zeer kleine minderheid (ook) rekening houdt met de lokale tarieven. Gegeven de sterk progressieve belastingstructuur kan een kleine minderheid echter een aanzienlijk budgettaire belang hebben. Indien de gemeente uit ons eerder voorbeeld ('gemiddelde' gemeente met 10000 inwoners) haar 100 rijkste inwoners verliest dan heeft dat eenzelfde budgettaire weerslag als wanneer ze haar 5000 armsten zou verliezen. Het lijkt ons dan ook de logical zelve dat

---

<sup>2</sup> Voor inwoners in niet-gemiddelde gemeenten ligt de situatie enigszins anders. Voor inwoners van gemeenten die momenteel géén APB heffen zou de hervorming ertoe leiden dat al hun inwoners méér (federale) belasting betalen. Voor inwoners van gemeenten met een APB-tarief boven het gemiddelde leidt de hervorming ertoe dat alle inwoners minder belasting zullen betalen. De intuïtie is de volgende: de hervorming verwijdert de gemeentelijke herverdelingscomponent en verhoogt de federale belasting met de herverdelingscomponent uit de gemiddelde gemeente. Voor een inwoner uit een gemeente met APB=0 betekent dit dat er géén herverdeling wordt verwijderd terwijl de federale last wel stijgt.

beleidsvoerders dit soort fenomenen steeds voor ogen houden, dit wanneer ze beslissingen nemen omtrent de gemeentelijke uitgaven zowel als omtrent de gemeentelijke belastingen. De fiscale grondslag van de gemeente is vluchtig. Dit is een bedreiging voor de lokale budgetten. Het vormt tezelfdertijd ook een "onuitputtelijke" bron. Want natuurlijk, indien stedelijk beleid in het verleden heeft bijgedragen tot een fiscale uittocht - dan moet een aangepast stedelijk beleid vandaag de dag in staat zijn om een fiscale 'intocht' te realiseren.