



Bijdrage voor "Stadslucht maakt vrij"

Fiscaliteit en stedelijkheid

Jan Leroy

De auteur is stafmedewerker Gemeente- en OCMW-Financiën bij de Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten. Hij schreef deze bijdrage in eigen naam.

Gemeenten hebben altijd een wat dubbelzinnige relatie gehad met hun eigen fiscaliteit. Ze weten natuurlijk dat de belastingontvangsten essentieel zijn om het gemeentelijke bedrijf draaiende te houden. Toch vinden ze het doorgaans ook mooi meegenomen dat de belangrijkste belastingen (de aanvullende personenbelasting, APB en de opcentiemen op de onroerende voorheffing, OV) door andere overheden dan henzelf worden geheven, waardoor het gemeentelijke aspect wat minder nadruk krijgt.

De echte eigen gemeentelijke belastingen zijn uiteraard wel voluit als dusdanig herkenbaar, maar wegen qua bedrag doorgaans minder zwaar. Voor alle Vlaamse gemeenten samen waren ze in 2002 goed voor slechts 18% van de belastingontvangsten, tegenover een aandeel van bijna 82% voor de APB en de OV¹.

Ook steden hebben vaak een haat-liefdeverhouding tegenover de belastingen die ze heffen. Hieronder gaan we in op enkele aspecten van deze soms ambigue relatie.

Bij heel wat mensen leeft de idee dat de belastingen in de steden (en we beperken ons verder tot Antwerpen en Gent) een stuk hoger liggen dan elders. Cijfers (Tabel 1) geven aan dat die idee op zijn minst moet worden genuanceerd.

Voor de APB zit Antwerpen boven en Gent onder het Vlaamse gemiddelde. Het tarief in Gent lag tot 2003 trouwens met 5,6% nóg een stuk lager. De 8% in Antwerpen is sinds 1988 niet meer veranderd. Op dat moment was de stad samen met acht andere (kleine!) gemeenten koploper in Vlaanderen. Na de tariefstijgingen van de jaren 2001 tot 2004 hebben intussen al 29 gemeenten een APB-tarief van meer dan 8%, en zijn er 61 die net als Antwerpen 8% heffen.

Voor de OV zitten beide steden boven het Vlaamse gemiddelde. Het tarief in Antwerpen geldt al sinds 1991, toen het Vlaamse gemiddelde nog 953 opc. bedroeg. Ondertussen hebben de andere gemeenten duidelijk een (door hen misschien ongewilde) inhaalbeweging doorgevoerd. De OV-aanslagvoet bedroeg in Gent tot het jaar 2000 1.175 opc., en werd nadien in twee stappen verhoogd tot de huidige waarde. Voor de OV nemen beide steden vandaag in Vlaanderen eerder een middenpositie in, want 84 Vlaamse gemeenten hebben ondertussen een OV van meer dan 1.450 opc. en in 121 Vlaamse gemeenten ligt het tarief boven de Antwerpse aanslagvoet van 1.350 opc.

Tabel 1: Aanslagvoeten APB en OV in Antwerpen en Gent in Vlaams perspectief in 2005²

	Antwerpen	Gent	Vlaams gemiddelde ³	Vlaamse mediaan ⁴
APB	8,0%	6,9%	7,16%	7,3%
OV	1.350	1.450	1.304	1.300

¹ Toch mogen we niet vergeten dat gemiddelden soms lokale uitschieters verbergen. Zeker het belang van de belasting op drijfkracht (in 2002 geheven in 118 gemeenten en goed voor een opbrengst van 85,1 miljoen euro) loopt in een aantal gemeenten hoog op (tot b.v. ruim 31% in Zwijndrecht).

² Bron: gegevens VVSG.

³ Op basis van 306 van de 308 gegevens.

⁴ Op basis van 306 van de 308 gegevens.

Maar de steden kijken allicht niet in de eerste plaats naar het Vlaamse gemiddelde, maar vooral naar de tarieven in de onmiddellijke rand. In Tabel 2 hebben we voor de APB en OV de aanslagvoeten opgenomen in de buurgemeenten van Antwerpen en Gent. Daaruit blijkt dat de stedelijke tarieven, op enkele uitzonderingen na, boven die in de onmiddellijke rand liggen. Dat is zeker het geval voor Antwerpen (APB en OV), en in mindere mate voor Gent (vooral OV). De stad ondervindt dus duidelijk fiscale concurrentie van de onmiddellijke omgeving, zeker als het gaat om de tarieven.

Tabel 2: Gemiddelde aanslagvoeten APB en OV in de buurgemeenten van Antwerpen en Gent (2005)

	Buurgemeenten Antwerpen ⁵	Buurgemeenten Gent ⁶
Gemiddeld APB-tarief	5,82%	7,37%
Hoogste APB-tarief	8%	8,5%
Laagste APB-tarief	1%	5,5%
Gemiddeld OV-tarief	1.029	1.158
Hoogste OV-tarief	1.650	1.750
Laagste OV-tarief	700	600

De te betalen belasting in een gemeente hangt bovendien niet alleen af van de aanslagvoeten, maar ook van het onroerende inkomen of de personenbelasting waarop de respectieve tarieven worden toegepast. In Tabel 3 hebben we de opbrengst van 1% APB per inwoner en van 100 opcentiemen OV per inwoner samengebracht van enerzijds Antwerpen en Gent, en anderzijds alle Vlaamse gemeenten samen. Het gaat om een maatstaf die onafhankelijk is van de toegepaste aanslagvoet en van de grootte van de gemeente. Dit cijfer is een goede indicator voor de fiscale rijkdom van een bestuur.

Wat de opbrengst uit de personenbelasting betreft zit Gent lichtjes boven het Vlaamse gemiddelde, en Antwerpen er duidelijk onder. De personenbelasting op verdiende en aangegeven inkomens is in Antwerpen dus relatief laag. Steden wijzen af en toe op het feit dat zij alleen APB verdienen op de inkomens van de mensen die in de stad wonen, en niet op die die er komen werken. Af en toe duikt het pleidooi op om een deel van de APB te laten terugvloeien naar de werkgemeente in plaats van naar de woongemeente. Voor deze op het eerste gezicht aantrekkelijke gedachte bestaan er toch ook een aantal tegenargumenten. Zo is er vooreerst de vraag wie dan moet bepalen welk deel van de APB naar de werkgemeente gaat. Is dat de woongemeente, de werkgemeente of de centrale overheid? En wat als er in de woongemeente helemaal geen APB is? Ten tweede zouden de grote steden allicht wel winnen door deze herverdeling, maar de grootste baten zouden naar andere besturen gaan. Dat blijkt wanneer we, per gemeente, de verhouding bekijken tussen het aantal werkplaatsen op het grondgebied van de gemeente en het aantal inwoners. Het gemiddelde voor Vlaanderen lag in 2002 op 39,9%. Met een cijfer van 64,7% komt Gent op de tiende plaats. De stad Antwerpen haalt in deze rangschikking met 58,3% de achttiende stek in Vlaanderen. De top-vier wordt echter helemaal bezet door kleinere gemeenten, zoals Zaventem (165,9%), Machelen (125,4%), Wielsbeke (91,0%) en Wijnegem (78,8%)⁷. Het zouden deze gemeenten zijn die van de maatregel het meest profiteren, terwijl ze ook op andere vlakken qua fiscale rijkdom goed scoren.

Een bijkomend probleem is dat er meer Vlamingen in Brussel werken dan andersom. Dat betekent dat een consequente toepassing van dit systeem een transfer van gemeentelijke middelen van de Vlaamse naar de Brusselse lokale besturen zou meebrengen. In de huidige communautaire context maakt dit het voorstel allicht onbespreekbaar.

Tot slot nog dit: het Gemeentefonds dat sinds 2003 van kracht is, verdeelt 4% van de middelen onder de gemeenten op basis van het aantal arbeidsplaatsen. Op die manier krijgen besturen met veel werkgelegenheid op het grondgebied hiervoor ook iets terug.

⁵ Het gaat om: Aartselaar, Beveren, Borsbeek, Brasschaat, Edegem, Hemiksem, Kapellen, Kruibeke, Mortsels, Schoten, Stabroek, Wijnegem, Wommelgem en Zwijndrecht.

⁶ Het gaat om: Deinze, De Pinte, Destelbergen, Evergem, Lochristi, Lovendegem, Melle, Merelbeke, Nevele, Sint-Martens-Latem, Wachtebeke en Zelzate.

⁷ De plaatsen vijf tot en met negen gaan naar Turnhout, Hasselt, Vilvoorde, Leuven en Drogenbos.

De APB-belastingbasis van de grote steden ondergaat nog een bedreiging. Meer dan in andere gemeenten huisvesten grote steden relatief veel advocaten, artsen(-specialisten), andere vrije beroepen en zelfstandigen. De laatste tien jaar was er bij deze beroepsgroepen een stijgende tendens om de activiteiten onder te brengen in een vennootschap, die aan de betrokkene dan wel een inkomen uitkeert. Dat inkomen, dat om fiscale redenen beperkt wordt gehouden, is onderworpen aan de personenbelasting en via die weg ook aan de gemeentelijke APB. Het gros van het inkomen blijft echter in de vennootschap, waar het wordt onderworpen aan de vennootschapsbelasting. Van die laatste belasting krijgt de gemeente niets. Ze kan er ook geen aanvullende belastingen op heffen. Die 'vervennootschappelijking' tast de gemeentelijke fiscale basis aan, en allicht dus meer die van de grote steden dan die van andere gemeenten.

Gelukkig wordt deze tendens de komende periode allicht wat afgeremd door een wijziging van de fiscale wetgeving. Zo zal het minimuminkomen dat een vennootschap aan de zaakvoerder moet uitkeren om nog het verlaagde tarief van de vennootschapsbelasting te genieten, de komende jaren stelselmatig worden opgetrokken: van 24.500 euro (aanslagjaar 2004) tot 36.000 euro in 2008⁸.

Tabel 3: Relatieve opbrengst van OV en APB in Antwerpen en Gent (2002)⁹

	Antwerpen	Gent	Vlaams gemiddelde
Opbrengst 1% APB per inwoner	28,36 euro	32,41 euro	31,12 euro
Opbrengst 100 opc. OV per inwoner	29,93 euro	23,84 euro	16,26 euro

Voor de onroerende voorheffing zijn Antwerpen en Gent duidelijk wel 'rijke' gemeenten (Tabel 3). De oorzaak is dubbel. Het al jarenlang uitblijven van de fiscale perequatie (een operatie waarbij het kadastrale inkomen van een onroerend goed aan de werkelijke waarde wordt aangepast) betekent dat er ook in ondertussen misschien achterstelde buurten panden staan waarvan het kadastrale inkomen relatief te hoog is geworden. Zonder een herschatting blijven die uiteraard ook een hoge OV genereren.

Uiteraard leiden die (te) hoge KI's van een aantal woonhuizen in het stedelijke gebied niet alleen tot financiële voordelen. Samen met de ene aanslagvoet OV die in de hele stad geldt, zorgen ze ook voor een hoge fiscale drempel om die panden te gaan betrekken. Op het KI heeft een stad echter geen greep, en minister van Financiën Reynders heeft in 2004 nog aangekondigd niet van plan te zijn een algemene kadastrale perequatie door te voeren. Dat is, vanuit zijn oogpunt, ook niet helemaal abnormaal. De kadastrale perequatie kost handenvol geld (een plaatsbezoek aan elk onroerend goed), met bovendien nauwelijks een effect voor de federale Schatkist. De effecten van een aanpassing van het KI situeren zich immers grotendeels op het niveau van de gewesten, omdat zij ook bevoegd zijn voor de onroerende voorheffing.

Om verwaarloosde buurten (fiscaal) aantrekkelijker te maken, kunnen steden kunnen dus alleen 'spelen' met het tarief van de opcentiemen op de onroerende voorheffing. Vandaag hangt aan dat tarief echter een belangrijke handicap: hij geldt voor alles en iedereen. Een verlaging alleen doorvoeren in een bepaalde wijk of voor een bepaalde groep belastingplichtigen, kan dus niet. Waartoe dit gebrek kan leiden bleek enkele jaren terug. Sinds 1998 heeft de Vlaamse overheid het KI van nieuw materieel en outillage vrijgesteld van OV, en beslist om het KI van het oude materieel en outillage niet langer te indexeren. Industriële gemeenten werden, in tegenstelling tot de stellige Vlaamse beloften, al snel met minderontvangsten geconfronteerd. Ze konden die alleen compenseren door het OV-tarief voor alle belastingplichtigen op te trekken, wat eigenlijk zorgde voor een subsidiëring van het bedrijfsleven door de andere OV-betalers.

De Vlaamse regering is zich blijkbaar bewust van dit probleem. Het Regeerakkoord bepaalt immers dat ze tijdens de huidige legislatuur werk wil maken van de mogelijkheid voor gemeenten om het OV-tarief te gaan diversifiëren. De grote Vlaamse steden en centrumsteden moeten in dit debat het voortouw nemen en blijven pleiten voor een snelle realisatie van dit dat. Ze moeten echter ook een ander element in de discussie betrekken. Gemeenten die vandaag geen 700 opc. OV heffen, verliezen een deel van hun aandeel in het Gemeentefonds¹⁰. Als besturen de vrijheid zouden krijgen om voor bepaalde buurten of belastingplichtigen een ander (lees: lager) OV-tarief toe te passen, dan moet die bestraffing verdwijnen. Anders resulteert de toepassing van de

⁸ Wet 8.1.2004 tot wijziging van art. 215, 3de lid, 4^o van het WIB 1992.

⁹ Bron: gegevens administratie Binnenlandse Aangelegenheden Vlaams Gewest

¹⁰ Die bestraffing is gestart in 2004, en krijgt volledige uitwerking vanaf 2006. Vandaag is nog één Vlaamse gemeente in dat geval. Ook gemeenten (op dit moment zeven gemeenten) die niet minimaal 5% APB heffen, ondergaan een bestraffing.

diversificatiemogelijkheid in een dubbele bestraffing: een keer via de lagere OV-ontvangsten, en nog eens langs de inperking op het Gemeentefonds.

De belangrijkste oorzaak van de fiscale rijkdom van de grote steden op het vlak van de OV ligt echter in de ruime aanwezigheid van industrie op het grondgebied van de grote steden.

Maar ook dit is vaak een tweesnijdend zwaard. Uiteraard betekent het dat er ook met redelijke tarieven grote ontvangsten kunnen worden gegenereerd. Anderzijds moeten beide steden meer nog dan andere besturen beducht zijn voor een mogelijke wijziging van de onroerendgoedfiscaliteit, waar het bedrijfsleven al lang op aandringt. Nadat de Vlaamse regering bedrijven vanaf 2004 helemaal heeft vrijgesteld van het Vlaamse gedeelte van de OV¹¹, komt het gemeentelijke (en provinciale) aandeel nog sterker in het vizier te staan. Organisaties zoals Voka en Unizo dringen trouwens al enkele jaren aan om alle gemeentelijke niet-resultaatgebonden belastingen af te schaffen. Als dat voornemen ooit wordt gerealiseerd, betekent dit in de eerste plaats voor de grote steden een financieel bloedbad, want lokale besturen kunnen alleen bedrijfsbelastingen heffen die niet resultaatgebonden zijn.

Die kwetsbaarheid van mogelijke wijzigingen aan de OV blijkt ook nog uit een ander cijfer. In 2002 haalden de Vlaamse gemeenten gemiddeld 42,9% van hun belastingontvangsten uit de OV. In Antwerpen en Gent lag dit aandeel op respectievelijk 50,3% en 55,1%.

De perceptie bij vele mensen is dus dat grote steden een hoge belastingdruk kennen, door de hoge tarieven en voor een deel ook door de (soms te) hoge kadastrale inkomens.

Grote steden moeten zich er bewust van zijn dat andere gemeenten er soms een tegenovergestelde mening op nahouden. Die bekijken dan niet meteen de tarieven zelf, maar eerder de verhouding tussen de inkomsten die een stad bij de eigen ingezetenen (burgers en bedrijven) genereert enerzijds, en de centraal ter beschikking gestelde middelen via het Gemeentefonds e.d. anderzijds. We hebben hierover wat cijfers samengebracht in Tabel 4. De laatst beschikbare gegevens over de belastingontvangsten per gemeente zijn die van 2002. Daarom houden we in Tabel 4 voor de fondsen ook alleen rekening met de opbrengst van het toenmalige Gemeentefonds en Sociaal Impulsfonds.

Tabel 4: Verhouding ontvangsten uit belastingen versus fondsen (2002)

	Antwerpen	Gent	Vlaamse gemeenten	
			met Antwerpen-Gent	zonder Antwerpen-Gent
Belastingontvangsten:				
- absolute cijfers	334.720.334	131.166.353	3.071.092.147	2.605.205.460
- per inwoner	745,96	579,82	514,18	491,74
Gemeentefonds + SIF:				
- absolute cijfers	356.069.915	194.281.102	1.330.966.436	780.615.419
- per inwoner	793,54	858,81	222,84	147,35
Verhouding belastingen/fondsen	0,94	0,68	2,31	3,34

Uit Tabel 4 blijkt dat de Vlaamse gemeenten in het algemeen voor elke euro die ze uit fondsen halen, ruim 2,3 euro genereren bij de eigen burgers en bedrijven. Houden we geen rekening met Antwerpen en Gent, dan stijgt die verhouding zelfs tot 3,34. De cijfers in de twee grote steden wijken daar sterk van af, met 0,94 in Antwerpen en slechts 0,68 in Gent. Met andere woorden, waar we op basis van de tarieven tot de conclusie kwamen dat de grote steden veel belastingen heffen, zien we een totaal ander beeld wanneer we de belastingontvangsten in relatie brengen tot de middelen die vanuit de centrale overheid naar de lokale besturen gaan.

Wiskundig kan een lage verhouding in vergelijking met de andere Vlaamse gemeenten te wijten zijn aan een lage teller van de breuk (de belastingontvangsten), een hoge noemer van de breuk (de middelen uit fondsen), of een combinatie van beide.

Per inwoner uitgedrukt liggen de belastingontvangsten in Antwerpen en Gent duidelijk boven het Vlaamse gemiddelde: burgers en (vooral) bedrijven betalen in de twee grote steden dus duidelijk meer per inwoner dan elders in Vlaanderen. Daar ligt dus zeker niet de verklaring van het fenomeen.

¹¹ Art. 37 decreet 19.12.2003 houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 2004.

Dat betekent dat we de oorzaak van het grote verschil tussen de grote steden en de andere gemeenten moeten zoeken in de noemer van de breuk, bij de fondsen dus. Uit Tabel 4 blijkt dat die fondsen een duidelijke herverdeling ten voordele van de grote steden inhouden, want zij krijgen per inwoner uitgedrukt vier tot zes keer meer dan de andere gemeenten. Dit heeft vooral te maken met de voorafname ten voordele van Antwerpen en Gent, vanuit het argument dat beide steden ten opzichte van de wijde omgeving een belangrijke centrumfunctie vervullen.

Beide steden hebben er voor de toekomst alle belang bij dat die centrumfunctie ook duidelijk financieel wordt gekwantificeerd. Zonder een stevige argumentatie kunnen andere gemeenten op basis van de gegevens in Tabel 4 de bevoorrechte positie van de steden in de verdeling van de fondsen blijven aanvechten¹². Jammer genoeg werd er bij de hervorming van het Gemeentefonds in 2002 te veel vertrokken vanuit een status quo tegenover het verleden. De steden zouden vandaag over een steviger dossier beschikken indien de Vlaamse overheid toen de moed had gehad om, voorafgaand aan de nieuwe verdelingsregels, de centrumfunctie van Antwerpen, Gent, en de andere zogenaamde centrumsteden wetenschappelijk te onderzoeken, en dit zowel op het vlak van de kosten als van de baten.

Grote steden worden dus ruim (maar mogelijk misschien nog onvoldoende) gefinancierd door algemene middelen. De lage verhouding belastingen/fondsen maakt de steden echter niet alleen vatbaar voor kritiek vanuit andere gemeenten, het plaatst die besturen ook in een meer afhankelijke positie ten aanzien van de centrale overheden. Hoe hoger het belang van de eigen belastingen in de ontvangsten van een gemeente, hoe groter ook de onafhankelijkheid ten aanzien van de centrale overheden. Een gemeente kan dan immers extra noden aan uitgavenzijde financieren door meer belastinginkomsten. Met een klein aandeel van eigen belastingen moet een gemeente voor extra financiering sneller aankloppen bij de centrale overheid.

Ook de grote steden hebben er dus, in navolging van het in 2003 afgesloten Bestuursakkoord¹³ tussen de Vlaamse regering, de provincies en de gemeenten, belang bij te waken over een voldoende aandeel van ontvangsten uit belastingen. Idealiter komen die inkomsten overeen met de middelen die nodig zijn voor de financiering van de eigen behoeften. Centrale financiering dient dan weer om opgelegde taken (zonder veel eigen beleidsruimte) te betalen, of als compensatie voor de meerkosten van de centrumfunctie of de lagere fiscale rijkdom.

Gemeenten hebben ook nog om andere redenen belang bij een hoog aandeel belastingontvangsten. Zo blijkt dat internationale ratingagentschappen bij de beoordeling van de kredietwaardigheid van een lokaal bestuur mee rekening houden met de mate waarin dat bestuur inkomsten uit belastingen kan verwerven. Hoe hoger dat aandeel, hoe beter voor de solvabiliteit¹⁴.

Een pleidooi voor het bewaken van een voldoende hoog aandeel gemeentelijke belastingontvangsten vereist natuurlijk ook een positieve houding ten opzichte van belastingen, ook van gemeentebelastingen. Op dat vlak was er de voorbije jaren duidelijk een probleem. Heel wat Vlaamse gemeenten hebben wegens budgettaire redenen sinds 2001 de belastingtarieven verhoogd¹⁵. Omdat dat gebeurde terwijl op federaal (personenbelasting, vennootschapsbelasting) en Vlaams (kijk- en luistergeld, successierechten, registratierechten, ...) niveau lastenverlagingen werden doorgevoerd of aangekondigd, kwam de lokale fiscaliteit zwaar onder vuur te liggen. Lokale mandatarissen moesten voortaan niet alleen vanuit de eigen oppositie kritiek op hun fiscaal beleid slikken. Ze kregen er vanuit de Vlaamse en federale regering, en de nationale partijleidingen ook nog eens van langs.

¹² Dit is zeker het geval wanneer we ook rekening houden met het Stedenfonds, de federale middelen voor Grootstedenbeleid en de subsidiëring vanuit Europa.

¹³ De integrale tekst is beschikbaar op: <http://www.binnenland.vlaanderen.be/kerntakendebat/algemeen.htm>

¹⁴ Standard & Poor's, één van de bekende ratingagentschappen, formuleert het als volgt: "On s'attachera particulièrement à déterminer la capacité de la collectivité locale à générer de nouvelles recettes. Cette évaluation prend en considération d'une part la charge fiscale, en termes absolus et relatifs et, d'autre part, la proportion de recettes contrôlées directement par la collectivité (...). Un niveau élevé de recettes propres offre une marge de manoeuvre plus importante en matière de recettes. La volonté de l'administration d'utiliser cette marge de manoeuvre est un élément-clé." (uit: X, 2001, La notation des collectivités locales, (Standard & Poor's, Paris).

¹⁵ Zo steeg het gemiddelde APB-tarief van 6,59% in 2000 naar 7,16% in 2005. In 182 van de 308 gemeenten ligt het APB-tarief vandaag boven dat van 2000. Het OV-tarief steeg van 1.074 op. in 2000 naar 1.301 op. in 2005. In totaal 241 van de 308 Vlaamse gemeenten hebben vandaag een hoger tarief dan dat van 2000.

Het feit dat een aantal politieke partijen vandaag kampen met een kloof tussen het centrale bestuur en de lokale afdelingen, heeft daar veel mee te maken. Want de kritiek op de gemeentelijke belastingverhogingen betekende ook impliciet een verwijt dat de lokale mandatarissen eigenlijk onbekwaam zijn om zelf de juiste beslissingen te nemen.

Ook de grote steden hebben er dus belang bij dat er opnieuw een positief-kritische houding ontstaat ten aanzien van belastingen. Fiscaliteit moet een beleidsinstrument van lokale besturen zijn en blijven. Anders worden ze totaal overgeleverd aan de budgettaire keuzes die andere overheden voor hen maken.

Jan Leroy

De auteur is stafmedewerker Gemeente- en OCMW-Financiën bij de Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten. Hij schreef deze bijdrage in eigen naam.