

BULLETIN DE DOCUMENTATION

**RECENTE EVOLUTIE VAN DE GEMEENTELIJKE  
FISCALITEIT IN VLAANDEREN.**

**Jan Leroy\***

\* *De auteur is stafmedewerker Gemeente- en OCMW-Financiën bij de Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten (VVSG vzw).*

## ***Abstract***

*Flemish municipalities get at about 50% of their current income from local taxes. In the first part of this article we examine why a sufficient level of tax revenue is important for (local) governments, especially for the financing of their own expenditures.*

*But the municipal tax competence is facing more and more threats in Flanders. Legislation limits the possibilities of local taxation, law-courts condemn municipalities to pay back taxes to citizens and enterprises, federal and state politicians criticize local tax rate increases, etc. Meanwhile, Flemish municipalities are facing growing difficulties to balance their budgets.*

*In the last part of this article, we make some suggestions for a new debate between the different levels of government concerning the municipal tax competences.*

**KEYWORDS:** *local taxation, intergovernmental relations, fiscal federalism*

**JEL CLASSIFICATION:** *H71, H77*

## INHOUD

1.	Inleiding	2
2.	Belang van de lokale fiscaliteit	2
2.1	Verkozen of uitvoerende lokale besturen?	2
2.1.1	Theoretische oefening	2
2.1.2	Afspraken binnen het Bestuursakkoord (2003)	3
2.2	Gevolgen voor de lokale fiscaliteit	4
2.3	Het belang van een voldoende hoog aandeel lokale fiscaliteit	7
2.4	Randvoorwaarden bij een hoog aandeel gemeentelijke fiscaliteit	8
2.4.1	Parallellisme gemeentelijke fiscaliteit – gemeentelijke bevoegdheidsruimte	8
2.4.2	Compensatie voor fiscale ongelijkheid	8
2.4.3	Garanties voor vlote doorstorting	10
2.4.4	Ingrepen in de belastingbasis	12
2.4.5	Ingrepen in de reglementering lokale fiscaliteit	12
3.	Mogen gemeenten nog belastingen heffen?	12
3.1	Negatieve gevolgen van lage aanslagvoeten	14
3.1.1	Gemeentefonds	14
3.1.2	Gebruik opbrengst Telenet	15
3.1.3	Bedenkingen bij maatregelen tegen ‘te lage’ aanslagvoeten	16
3.2	Aantasting van de fiscale basis van aanvullende belastingen	20
3.2.1	Voorbeelden van aantasting gemeentelijke fiscale basis	21
3.2.2	Hoe het wel kan	23
3.3	Vonnissen en arresten perken lokale fiscale bevoegdheid in	24
3.4	Geplande maar (nog) niet doorgevoerde ingrepen	24
3.4.1	Verbod forfaitaire afvalheffing	24
3.4.2	Bestrafing gemeenten zonder leegstandsheffing	25
3.4.3	Verbod belasting op tewerkgesteld personeel	25
3.4.4	Belasting op bankautomaten	25
3.4.5	Verbod op gemeentelijke bedrijfsbelastingen	25
3.5	Zware druk vanuit het bedrijfsleven	26
3.5.1	Onroerende voorheffing	26
3.5.2	Andere gemeentelijke bedrijfsbelastingen	27
4.	Kan het ook anders?	29
5.	Besluit	30

# 1. Inleiding

In publicaties over openbare financiën gaat er traditioneel meer aandacht naar de begrotingen en schulden van de federale overheid, en van de gemeenschappen en gewesten, dan naar die van de lokale besturen (gemeenten, maar ook OCMW's, politiezones, provincies, enz.). Dat kan te maken hebben met het feit dat de uitgaven van de Belgische lokale besturen internationaal bekeken slechts een beperkt aandeel van het BBP uitmaken: 6,6% tegenover een Europees gemiddelde van 11,0% (1) (gegevens 2000).

Op basis van andere maatstaven is het financiële belang van de lokale besturen in ons land wel groter. Zo zorgden ze in 2000 voor een aandeel van 52% van de Belgische overheidsinvesteringen (2), terwijl hun uitstaande schulden in 2003 slechts 5,2% van de Belgische overheidsschuld vormden (3).

In deze bijdrage beperken we ons tot de gemeenten, als belangrijkste onderdeel van de sector van de lokale besturen. Daarbij concentreren we ons bovendien op één financieringsbron van die gemeenten, de belastingen. De 308 Vlaamse gemeenten halen trouwens een belangrijk deel van hun inkomsten uit belastingen. Op die manier staan ze zelf in voor een deel van de financiering van de politieke keuzes die ze maken. Dat aandeel ligt, internationaal bekeken, zelfs relatief hoog.

In een eerste deel onderzoeken we het belang van lokale belastingen: zijn ze echt nodig of bestaan er alternatieven om de gemeenten de nodige middelen te bezorgen? Bestaat bijvoorbeeld niet de mogelijkheid dat de centrale overheden (4) de gemeenten alle nodige middelen geven, zodat de gemeenten zelf geen belastingen meer moeten heffen? En als die mogelijkheid al bestaat, is het dan ook aangewezen die richting uit te gaan?

Vervolgens gaan we dieper in op de bedreigingen die de laatste tijd op de lokale fiscale bevoegdheid afkomen. Uit een hele reeks voorbeelden blijkt immers dat het feit dat gemeenten, naast de federale en de gewestelijke overheden, ook zelf belastingen kunnen en mogen heffen, steeds meer in vraag wordt gesteld. Daardoor dreigt de lokale fiscale beleidsruimte steeds kleiner te worden.

Tot slot geven we een aantal suggesties voor een debat ten gronde over de gemeentelijke belastingbevoegdheid.

1) X, 2002, Local Finance in the fifteen countries of the European Union, (Dexia, Paris), pag. 34.

2) Op.cit., pag. 36.

3) X, 2004, De financiën van de lokale overheden in 2003, (Dexia, Brussel), pag. 142.

4) In de Belgische context zullen dit vooral de gewesten zijn, omdat zij bevoegd zijn voor de financiering van de lokale besturen.

## **2. Belang van de lokale fiscaliteit**

### **2.1 Verkozen of uitvoerende lokale besturen?**

#### *2.1.1 Theoretische oefening*

Vandaag kent Vlaanderen 308 gemeenten, die alleen, via andere entiteiten (OCMW, politiezone, VZW, autonoom gemeentebedrijf) of in groep (allerhande intergemeentelijke samenwerkingsverbanden) een beleid ontwikkelen. Dat activiteitengamma spruit voort uit eigen politieke keuzes, of gebeurt in uitvoering van door andere overheden opgelegde taken of is het gevolg van afspraken met andere overheden om bepaalde zaken samen aan te pakken. Er bestaan ook tal van mengvormen tussen deze drie types.

Maar zijn die lokale besturen wel nodig? Om die vraag te beantwoorden moet men nog een andere vraag stellen: vinden we dat op het lokale vlak (de huidige 308 Vlaamse gemeenten) de mogelijkheid moet bestaan om een eigen beleid te ontwikkelen, een beleid dus dat politieke keuzes inhoudt als antwoord op de eigen omstandigheden, noden en behoeften? Is het met andere woorden noodzakelijk dat er om de zes jaar lokale verkiezingen zijn over politieke programma's die elk een eigen invulling geven van hoe de lokale gemeenschap zou moeten worden georganiseerd?

Of kunnen de huidige gemeenten als politiek niveau even goed verdwijnen en worden vervangen door een puur uitvoeringsniveau, waar allerlei gedeconcentreerde loketdiensten bestaan en waar een groep ambtenaren de politieke beslissingen die elders (provinciaal? Vlaams? federaal? Europees? of in een combinatie) worden genomen op een correcte wijze uitvoeren?

Wat lokale besturen vandaag doen, kan men op een continuüm plaatsen. Voor de uitvoering van centraal genomen beslissingen (b.v. de uitreiking van een identiteitskaart) is er eigenlijk geen politiek bestuur nodig (behalve misschien om te bepalen binnen welke openingsuren dat gebeurt, en of de gemeente dit op één plaats, dan wel verspreid over het grondgebied aanpakt).

Voor het maken van beleidskeuzes, voor het prioriteren van vastgestelde behoeften en het proberen aanreiken van oplossingen, is er, door de manier waarop wij naar de democratie kijken, wél een politiek verkozen bestuur nodig. Dat 'primaat van de politiek' houdt immers in dat de echte keuzes door verkozen politici moeten worden genomen. Die politici worden om de zoveel jaar door de bevolking aangesteld, en na afloop ook afgerekend op de keuzes die ze, mede met een mandaat van de bevolking, hebben gemaakt.

Zelfs als de conclusie luidt dat onze moderne samenleving het best wordt georganiseerd met een politiek bestuur op het lokale niveau, dan betekent dat nog geen antwoord op alle vragen. De mate van invloed van dat politiek bestuur is immers niet constant in de tijd, en bovendien verschillend van beleidsdomein tot beleidsdomein. Dat lokaal bestuur ondervindt bovendien niet alleen het spanningsveld tussen de verschillende overheden (wie beslist wat, en wie voert uit), maar ook tussen de publieke en de private sector.

### 2.1.2 Afspraken binnen het Bestuursakkoord (2003)

Hoewel dus theoretisch de mogelijkheid bestaat om de lokale besturen gewoon te vervangen door gedeconcentreerde uitvoeringsinstellingen van de verschillende andere overheden, is dit niet de richting die Vlaanderen uitwil. Dat bleek ook duidelijk uit het zogenaamde Kerntakendebat (2002-2003) en het Bestuursakkoord dat eruit is voortgevloeid (5). In dat Bestuursakkoord hebben de Vlaamse regering, de provincies en de lokale besturen afspraken gemaakt over de manier waarop ze met elkaar zouden omgaan, en over hun respectieve bevoegdheden.

Belangrijke principes voor de lokale besturen waren:

- De lokale besturen zijn **politiek verkozen overheden**, die eigen beleidskeuzes kunnen maken: *‘Vlaanderen kent drie overheidsniveaus die steunen op rechtstreekse verkiezingen: het lokale, het provinciale en het Vlaamse overheidsniveau. Als politiek gelegitimeerde overheidsniveaus beschikken de gemeenten, de provincies en het Vlaamse overheidsniveau over zowel beleidsuitvoerende als beleidsbepalende (= politieke) bevoegdheden. Binnen de hun toegewezen bevoegdheden beschikt elk overheidsniveau over een volledig initiatiefrecht.’*
- Wat op een lager overheidsniveau kan gebeuren, moet aan dat niveau worden overgelaten (**subsidiariteit**): *‘Bij de verdeling van bevoegdheden wordt het principe van de subsidiariteit als uitgangspunt gehanteerd: zaken die doelmatig door een lager bestuursniveau verricht kunnen worden, behoren niet door een hoger niveau ter hand genomen te worden. De uitoefening van bevoegdheden op een hoger niveau moet steunen op afdoende en overtuigende motieven.’*

---

5) Volledige tekst van het Bestuursakkoord: <http://www.binnenland.vlaanderen.be/kerntakendebat/index.htm>.

- De **lokale besturen** krijgen niet alleen een centrale rol, desnoods moeten ze ook expliciet ondersteund worden om die rol te vervullen: *‘De gemeenten zijn het basisniveau dat het dichtst bij de burger staat en het meest herkenbaar is. Op basis van het subsidiariteitsprincipe beschikt het lokale niveau over een zo ruim mogelijk takenpakket zonder limitatieve opsomming. Gemeenten kunnen alle taken uitoefenen die betrekking hebben op hun territoriaal belang behalve in geval van wettelijke of decretale verbodsbepalingen of in gevallen die door de wetgever zelf voor een andere overheid voorbehouden zijn. In een complexe samenleving heeft de burger in de eerste plaats nood aan een aanspreekpunt voor zijn betrekkingen met de overheid. Naast de dienstverlening die elke overheidsdienst verricht en naast het e-government, zijn de lokale besturen door hun directe betrokkenheid en nabijheid het uitgelezen niveau om loketfuncties uit te oefenen. Subsidiariteit en uitbouw van het lokale niveau onderstellen ook dat zowel het intermediaire als het centrale niveau zich terughoudend opstellen bij het ontplooiën van hun activiteiten. Een krachtdadig en zich profilerend optreden gaat nagenoeg altijd ten koste van de lokale besturen. Die zijn daarvoor zelfs soms vragende partij, niet om principiële redenen, maar omwille van een gebrek aan financiële mogelijkheden en bestuurskracht. Daarom moet het centrale niveau zijn ondersteuning en middelen maximaal richten op het versterken van de gemeenten.’*

Het belang van lokale besturen als politiek verkozen overheidsniveau dat het recht (en de plicht) krijgt om beleidskeuzes te maken, lijkt dus onbetwist. Lokale besturen kunnen ook uitvoerders van opgelegde taken zijn, maar daarnaast beschikken ze heel expliciet over initiatiefrecht om bepaalde zaken te plannen, uit te werken en te realiseren.

Het gevolg van die stelling is zeer belangrijk. Want een consensus over de gemeenten als politiek verkozen overheidsniveau, impliceert meteen ook de aanvaarding van verschillen tussen die gemeenten. Die verschillen zullen dan niet alleen meer te wijten zijn aan de geografische, historische en sociaal-economische omstandigheden die een bestuur niet echt zelf (onmiddellijk) kan beïnvloeden, maar ook aan verschillende beleidsbeslissingen tussen de besturen. Zo heeft de ene gemeente wel fietspaden aangelegd, en zweert de andere bij een marktplein vol geparkeerde wagens voor winkelende burgers, zo neemt de ene gemeente allerlei initiatieven om mensen aan het werk te zetten, terwijl de andere investeert in goede

sport- of culturele infrastructuur. Sommige gemeenten houden de eigen activiteiten bewust laag om de fiscale druk te beperken, terwijl voor andere de belastingen geen doel op zich zijn maar een middel om de beslissingen die aan uitgavenzijde zijn genomen, te financieren.

De keuze voor politiek verkozen lokale besturen lijkt dus wel evident, de verschillen die daardoor ontstaan en bestaan zijn het vaak minder. Kan het dat er hier veel en daar nauwelijks rioleringen zijn? Kan het dat buurgemeenten elk een eigen zwembad bouwen, ook al liggen ze vlak naast elkaar? Kan het dat niet alle OCMW's de kosten van het verblijf in een rusthuis op dezelfde manier verhalen op de verwanten van de bejaarden?

Omgaan met dergelijke verschillen is niet gemakkelijk. Enerzijds spreken burgers er hun bestuur op aan (waarom wordt het afvalglas in de buurgemeente wel aan huis opgehaald, en bij ons niet?), maar verschillen leiden ook tot interventies van de hogere overheden via stimulansen en/of gebods- en verbodsbepalingen. Op dat moment wordt de lokale beleidsruimte weer ingeperkt. De beweging van lokaal vrij initiatief naar door Vlaanderen (of België) gestimuleerd en/of gereguleerd beleidsterrein gebeurt vaak. Het ontstaan van de eerste gemeentelijke milieudiensten 25 jaar geleden is hiervan een mooi voorbeeld.

## **2.2 Gevolgen voor de lokale fiscaliteit**

Hierboven bleek dat er nood is aan een lokaal verkozen bestuur dat als overheid zelf beleidskeuzes kan maken, ook al heeft dit een aantal (mogelijk minder gewenste) consequenties heeft.

Lokale besturen die beleid ontwikkelen, moeten de eraan verbonden uitgaven kunnen financieren. Hiervoor zijn er vandaag verschillende bronnen beschikbaar: algemene financieringsmiddelen (b.v. het Gemeentefonds), specifieke subsidies (in ruil voor bepaalde realisaties), vergoedingen door de burger voor geleverde diensten (zwembadticket, verkoop huisvuilzakken, ...), opbrengsten uit patrimonium (dividenden, huurgelden, intresten), schuldfinanciering en belastingen.

Met belastingen heeft de lokale overheid dus de bevoegdheid om aan burgers en bedrijven op het grondgebied van de gemeente op basis van bepaalde criteria een bedrag te eisen, zonder dat daar een rechtstreekse dienstverlening tegenover staat. In die zin onderscheiden belastingen zich duidelijk van retributies, die wel een (volledige of gedeeltelijke) vergoeding voor een geleverde dienst inhouden.

Financieel bekeken zijn de belangrijkste ontvangstenbronnen voor gemeenten enerzijds de algemene en specifieke subsidies, en anderzijds de belastingen. We kunnen die drie soorten op een continuüm uitzetten, gaande van totaal niet beïnvloedbaar door de gemeente (algemene subsidies) over gedeeltelijk beïnvloedbaar (specifieke subsidies) naar zeer sterk beïnvloedbaar (belastingen).



Theoretisch is een eerste mogelijkheid dat er alleen algemene financieringsmiddelen naar de gemeenten zouden gaan (links op de figuur). Die zouden dan, samen met de retributies en de opbrengsten uit het gemeentelijke patrimonium meteen de financiële grenzen van de lokale beleidsruimte bepalen. De centrale overheid zou dan bepalen hoeveel middelen ze wil uittrekken voor de financiering van de lokale besturen als groep, en op basis van welke verdeelcriteria die middelen naar de individuele gemeenten gaan. Ook de manier waarop (aantal stortingen, al dan niet bestedingsverantwoording) ligt dan in centrale handen.

Dit concept is zelfs deels verzoenbaar met een systeem van lokale besturen die eigen beleidsruimte hebben, die zelf politieke beslissingen kunnen nemen. Een nadeel is dan wel dat die beleidskeuzes steeds vallen binnen een vooraf bijna volledig bepaald financieel kader: het bestuur weet dat het zal moeten rondkomen met de middelen die centrale overheden ter beschikking stellen. Kiezen voor meer wordt veel moeilijker, omdat de hefboomen ontbreken om de financiële gevolgen hiervan via algemene bijdragen (lees: belastingen) te verhalen op de eigen burgers en bedrijven.

Een tweede nadeel van dit concept is dat lokale besturen volledig afhankelijk worden van beleidsbeslissingen die op een ander niveau genomen worden, niet alleen voor de hoogte van de totale algemene middelen, maar ook voor de verdelingswijze. Een nieuw centraal politiek bestuur kan de begrotingskredieten voor lokale besturen als geheel even hoog houden, maar door andere toewijzingscriteria plots zwaar ingrijpen op wat in een individuele gemeente mogelijk is.

Dit integraal centraal gefinancierde systeem heeft nog andere minder wenselijke gevolgen. Zo is er het allocatieprobleem: de verscheidenheid van de plaatselijke omstandigheden en noden is zo groot, dat het ideale systeem van middelenverdeling niet bestaat. In verhouding tot de behoeften zal het ene bestuur dus te weinig krijgen (met onvrede tot gevolg), en het andere te veel (met mogelijke overbesteding tot gevolg).

Een tweede mogelijkheid is een combinatie van specifieke en algemene subsidies. De ruimte om eigen beslissingen te nemen wordt daardoor wat groter. De gemeente kan de beschikbare financiële middelen wel opdrijven, maar dan alleen voor die beleidsvelden waarvoor de keuze op een ander niveau genomen is (want alleen daarvoor bestaan er subsidies). In volume is er dus meer ruimte, inhoudelijk is ze beperkt tot de keuze tussen meedoen of niet. Bovendien is de toename van de financiële ruimte mede afhankelijk van de grootte van de specifieke subsidiëring. In de mate dat die niet alle kosten van het nieuwe initiatief dekt, zal de gemeente die een beroep wil doen op de specifieke middelen moeten snoeien in zijn bestaande activiteitenvolume, want een deel van de algemene subsidies zullen nu moeten dienen ter aanvulling van de ontoereikende specifieke subsidies.

Wanneer gemeenten de mogelijkheid hebben om zelf belastingen te heffen, staat er (in theorie althans) geen rem op het volume van de ontwikkelde activiteiten. Bijkomende diensten aan of investeringen voor de bevolking, kunnen immers op diezelfde bevolking worden verhaald. Uiteraard zijn er ook hier grenzen, ofwel centraal bepaald (b.v. door maximumtarieven of verboden lokale belastingen), ofwel politiek (de betalers van de belastingen zijn om de zoveel jaar ook kiezers van het bestuur).

Ook het Bestuursakkoord van 2003 tussen de Vlaamse regering, de provincies en de gemeenten ging dieper in op de wenselijke verhouding van de verschillende soorten gemeentelijke ontvangsten:

- Over de **belastingen**:

*Met betrekking tot de financiering van het overheidsbeleid geldt als basisregel dat een overheid die bevoegdheden uitoefent en daarvoor de politieke verantwoordelijkheid opneemt, er ook op een herkenbare wijze de financiële verantwoordelijkheid voor draagt. Dit houdt in dat zij de bevolking er ook rechtstreeks fiscaal voor aanspreekt. Dit principiële standpunt geldt voor elk van de drie overheidsniveaus. De fiscaliteit is de basis van hun financiering. Zij vormt de herkenbare bijdrage van de burger tot het beleid. Voor de Vlaamse overheid betekent dit dat verdere stappen naar fiscale autonomie noodzakelijk zijn. De provincies en zeker de gemeenten beschikken over een ruime fiscale autonomie, verankerd in de Grondwet. Zij beschikken daardoor over de instrumenten voor de financiering van de bevoegdheden waarvoor zij politieke verantwoordelijkheid dragen. De Vlaamse overheid wil die autonomie volop respecteren. Als elke overheid zelf financieel en fiscaal verantwoordelijk is voor de bevoegdheden die zij uitoefent heeft dit tot gevolg dat naarmate een bestuursniveau*

*meer bevoegdheden uitoefent en meer politieke verantwoordelijkheid draagt, zij de burger ook in ruimere mate fiscaal zal aanspreken.'*

- Over de financiering van **opgelegde taken**:

*'De Vlaamse overheid verbindt zich ertoe mee de financiële gevolgen te dragen wanneer ze, vanuit de bekommernis dat de verschillen tussen de dienstverlening aan de burger niet te groot mogen worden, bijkomende verplichtingen oplegt aan de lokale besturen. 'De theoretische scheiding tussen aan de lokale besturen opgelegde uitvoeringstaken, bevoegdheden die in medebewind worden uitgeoefend en bevoegdheden die de lokale besturen zelf invullen, is op het terrein niet makkelijk te maken. Toch moet het de bedoeling zijn dit theoretische kader (eigen bevoegdheden financieren met eigen fiscaliteit, opgelegde uitvoeringstaken integraal financieren via de fondsen, over de financiering van medebewindstaken afspraken maken) zoveel mogelijk te gebruiken voor nieuwe beleidsmaatregelen door de Vlaamse overheid. Verder wordt ernaar gestreefd om de komende jaren de bestaande opgelegde uitvoeringstaken in beeld te brengen en de kostprijs ervan voor de gemeenten en OCMW's te berekenen.'*

- Over de **algemene financiering**:

*'Elke overheid moet wel over voldoende financiële mogelijkheden kunnen beschikken om haar bevoegdheden efficiënt te kunnen opnemen. De Vlaamse overheid heeft daarom een belangrijke sturende taak op het vlak van de lokale financiën. Het Gemeentefonds heeft een dubbele doelstelling:*

- o *Een herverdeling tussen de gemeenten naargelang hun fiscale draagkracht en hun centrumfunctie. De eigen fiscale mogelijkheden van de gemeenten zijn bepaald door de middelen die zij kunnen bekomen via de fiscaliteit (vooral de aanvullende personenbelasting en de onroerende voorheffing). Het kan niet dat de burger ten gevolge van een verschil in draagkracht en socio-economische omgeving van zijn bestuur voor een gelijkwaardig dienstverleningspakket bijzonder uiteenlopend fiscaal aangesproken wordt in functie van de gemeente waar hij woont. Naarmate zij op eigen kracht minder fiscale middelen kunnen genereren, moeten de lokale overheden een groter aandeel in het Gemeentefonds bekomen. Zonder herverdeling via het Gemeentefonds zouden de aanslagvoeten tussen de gemeenten onderling op een onverantwoorde wijze uit mekaar groeien. De gesprekspartners zijn van oordeel dat deze herverdeling in de toekomst nog sterker moet doorwegen samen met de groei van de dotatie van het Gemeentefonds.*
- o *Basisfinanciering voor het burgernabij besturen in medebewind en voor*

*loketfuncties van de gemeenten. De gemeenten zijn ook de basiscellen van de democratie en het eerste en directe contact van de burger met de overheid. Zij dragen daarom in grotere mate bij tot het algemeen overheidsbeleid en zijn het meest aangewezen bestuursniveau om loketfuncties voor de verschillende overheden te organiseren. Vanuit democratisch oogpunt wenst de Vlaamse overheid daarom de gemeentelijke bestuurskracht te versterken en er via het Gemeentefonds haar inspanningen maximaal op te richten. De gemeenten ontvangen deze dotatie zonder dat zij een verantwoording moeten geven omtrent het gebruik.'*

Uit het bovenstaande vloeien volgende conclusies voort:

- Eigen belastingen zijn een belangrijke financieringsbron voor lokale besturen.
- Het Gemeentefonds dient als herverdelingsmechanisme tussen fiscaal arme en fiscaal rijke gemeenten én ter financiering van de door de centrale overheden aan de gemeenten opgelegde loketfuncties.
- Het is wenselijk dat er een parallellisme is tussen de eigen beleidsinvulling en de fiscale opbrengsten enerzijds, en de uitvoering van opgelegde taken en de algemene financiering anderzijds.

Het Bestuursakkoord lijkt de huidige situatie (met een aandeel van de belastingen in de gemeentelijke ontvangsten van ca. 47%) te willen bestendigen (6). Alle ondertekenende partijen waren het er blijkbaar over eens dat lokale besturen niet alleen beleidskeuzes moeten maken binnen een bepaald financieel volume (cf. het theoretische model van de 100%-financiering met algemene middelen), maar dat volume zelf ook moeten kunnen opdrijven of beperken. Dat laatste is alleen mogelijk wanneer de belastingen een voldoende hoog aandeel in de eigen ontvangsten betekenen (7).

---

6) Uit de meest recente gegevens (Administratie Binnenlandse Aangelegenheden Vlaams Gewest) blijkt dat de Vlaamse gemeenten hun gewone ontvangsten (in 2002 bedroegen die 6.546,1mln EUR) vooral uit volgende bronnen halen:

belastingen:	3.071,4 mln EUR	46,9%
fondsen:	1.272,8 mln EUR	19,4%
specifieke subsidies:	1.040,8 mln EUR	15,9%
waarvan onderwijs:	623,5 mln EUR	9,5%
intresten en dividenden:	842,0 mln EUR	12,9%
vergoeding geleverde diensten:	277,5 mln EUR	4,2%
overboekingen uit reservefonds:	41,5 mln EUR	0,6%

7) Historisch gezien blijkt dat het aandeel van de eigen fiscaliteit de laatste jaren voortdurend is toegenomen, terwijl dat van de fondsen voortdurend zakte. Eind van de jaren '70 waren beide grote categorieën nog bijna aan elkaar gelijk met elk een aandeel van ca. 33%. In Wallonië zien deze evolutie in veel mindere mate.

Met een aandeel van ruim 47% voor de eigen fiscaliteit scoren de Vlaamse gemeenten internationaal gezien trouwens vrij hoog, zoals blijkt uit de gegevens van enkele andere Europese landen (8).

Zweden:	56%
Denemarken:	46%
Frankrijk:	46%
Finland:	43%
Wallonië (9):	38%
Spanje:	35%
Luxemburg:	33%
Duitsland:	23%
Portugal:	19%
Nederland:	8%

Bovendien is de grondwettelijk verankerde fiscale autonomie van de gemeenten in België zeer hoog. Niet-juridisch uitgedrukt kunnen gemeenten ongeveer alles wat ze willen belasten, tenzij de wetgever het expliciet verbiedt (10).

### **2.3 Het belang van een voldoende hoog aandeel lokale fiscaliteit**

Men kan verschillende redenen aangeven waarom het goed is dat lokale besturen een belangrijk deel van hun inkomsten halen uit fiscaliteit.

Ten eerste is er op die manier een voldoende overeenkomst op het lokale niveau tussen diegene die betaalt voor de dienstverlening (de lokale belastingplichtige), de genietter van de dienst (de burger die ervan gebruik maakt) en de beslisser over de dienst (diezelfde burger bij de verkiezingen, of via andere inspraakmomenten).

---

8) X, 2002, Local Finance in the fifteen countries of the European Union, (Dexia, Paris).

9) De financiën van de lokale overheden in 2002, Dexia, 2003, 132 pag.

10) In de rechtsleer (zie b.v. Plets N., 2000, Lokale fiscaliteit: beperkingsbevoegdheid en bevoegdheidsbeperkingen, in: Jaarboek lokale & regionale belastingen 1999-2000, (die Keure, Brugge), pag. 23 e.v.) wordt deze ruime bevoegdheid beperkter ingevuld. Zo is er overeenstemming dat gemeentebelastingen met een zogenaamd niet-financieel doel onwettig zijn wanneer dat doel buiten de bevoegdheid van de gemeenten valt. Een uitzondering hierop is er wanneer een wet of decreet dit toch expliciet toelaat (cf. de belasting op onbebouwde percelen die opgenomen is in het decreet ruimtelijke ordening). Specialisten zijn het minder eens over belastingen met een niet-financieel doel dat wel tot de gemeentelijke bevoegdheden behoort. Volgens sommigen moet dat niet-financiële doel ondergeschikt zijn aan het financiële. Anderen aanvaarden wel een niet-financieel hoofddoel.

Ten tweede betekent een groot aandeel van fiscale middelen ook meer soepelheid om de ontvangsten te laten variëren naargelang de plannen die men heeft aan uitgavenzijde. Het veroordeelt de gemeenten met andere woorden niet om voor elk eigen initiatief te moeten gaan bedelen bij de andere bestuursniveaus voor bijkomende middelen. Het bestuur wordt financieel minder afhankelijk van andere overheden om te doen wat het denkt te moeten doen.

Ten derde speelt ook de kredietwaardigheid van het bestuur. Bij de beoordeling hiervan, kijken financiers (11) ook naar de mate waarin dat bestuur de eigen inkomsten kan beïnvloeden. Hoe groter die autonomie, hoe hoger de solvabiliteit (12).

Ten vierde kan voldoende fiscale beleidsruimte ook de zuinigheid in de hand werken. Een gemeente die vooral middelen van de centrale overheid krijgt, zal die doorgaans opgebruiken, ook al overtreft die financiering de plaatselijke noden. Bij een financiering met fiscale middelen, is de hoogte van de tarieven zelf het voorwerp van (lokaal genomen en te verantwoorden) besluitvorming. Met andere woorden, de afweging wordt gemaakt tussen enerzijds meer belastingen en meer dienstverlening en anderzijds minder fiscaliteit en minder (of zuiniger) activiteiten ten bate van de inwoners.

## **2.4 Randvoorwaarden bij een hoog aandeel gemeentelijke fiscaliteit**

Vanuit de lokale besturen bekeken pleiten dus heel wat argumenten voor een voldoende groot aandeel van de fiscale middelen in de totale ontvangsten. Daarbij passen echter een aantal belangrijke bedenkingen of randvoorwaarden.

### *2.4.1 Parallellisme gemeentelijke fiscaliteit – gemeentelijke bevoegdheidsruimte*

Idealiter moet het aandeel van de fiscale middelen aan ontvangstenzijde overeenkomen met het aandeel van de uitgaven die de gemeente helemaal of grotendeels zelf zal sturen, die het gevolg zijn van de eigen beslissingsbevoegdheid. Zo kan het principe ‘wie betaalt, bepaalt’ en ‘wie bepaalt, betaalt’ ten volle spelen.

- 
- 11) Door de internationalisering van de financiële sector zullen dat ook steeds meer instellingen worden die niet noodzakelijk een gespecialiseerde afdeling lokale financiën hebben, en dus moeten terugvallen op een meer algemene benadering.
  - 12) 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).

Als gemeenten de fiscaliteit ook moeten inschakelen om taken te kunnen uitvoeren voor andere overheden, ontstaan er scheeftrekkingen. Ten eerste vermindert zo de ruimte om via de aanpassingen van de fiscaliteit de eigen bevoegdheidsinvulling te financieren. Ten tweede zal het ongenoegen over de (te hoge) fiscaliteit bij de verkeerde instantie terechtkomen: de gemeente moet belastingen heffen terwijl de oorzaak bij een andere overheid ligt.

Uiteraard is de verdeling van bevoegdheden onder overheden geen constante: wanneer er ter zake verschuivingen plaatsvinden, dan moet dat ook gelden voor de eraan verbonden fiscaliteit. De overdracht van bevoegdheden tussen overheidsniveaus impliceert dus idealiter ook een verschuiving van fiscale bevoegdheden, met een verlaging van de fiscale druk bij de overheid die de bevoegdheid afstaat en een verhoging bij het overheidsniveau waar de bevoegdheid terechtkomt.

Het Vlaamse regeerakkoord van juli 2004 volgt hetzelfde principe en zegt letterlijk: *‘Alle Vlaamse beslissingen toetsen we op hun gevolgen voor de lokale besturen. Ministers die voorstellen van beslissing ter goedkeuring aan de Vlaamse regering voorleggen, nemen als verplicht onderdeel een berekening op waarbij de gevolgen van die beslissingen voor de gemeenten en provincies op het vlak van personeel, werkingsuitgaven en investeringen worden aangegeven. De Vlaamse regering engageert zich om financiële meerkosten te compenseren (cf. het Belfortprincipe).’*

#### 2.4.2 Compensatie voor fiscale ongelijkheid

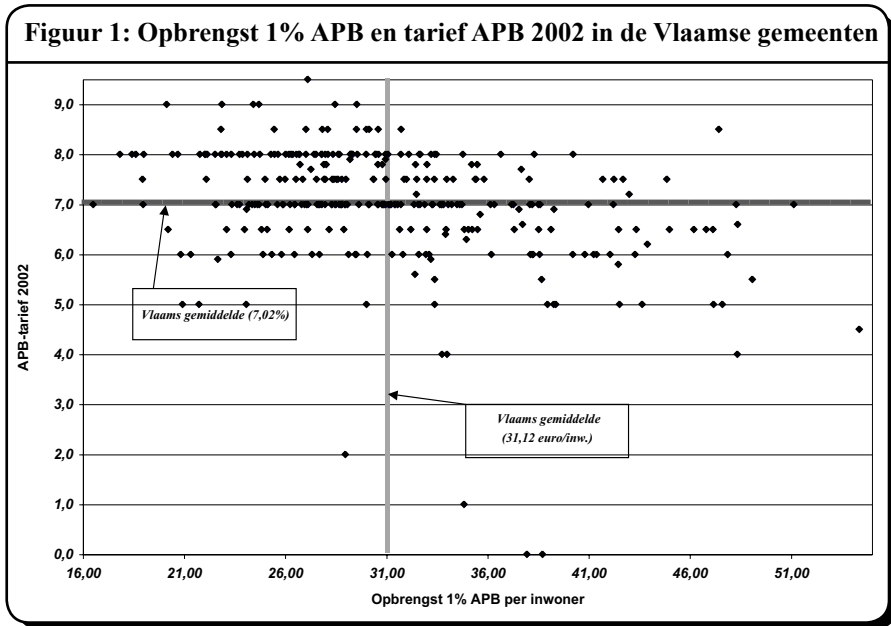
Uiteraard zijn er grote verschillen tussen de gemeenten. Die verschillen gelden zeker met betrekking tot de fiscale rijkdom: de mate waarin gemeenten met een gelijk tarief belastingen kunnen heffen loopt in Vlaanderen sterk uiteen. Dat blijkt uit gegevens over de opbrengst van de twee belangrijkste gemeentelijke belastingen, nl. de aanvullende personenbelasting (APB) en de opcentiemen op de onroerende voorheffing (OV), die samen voor ruim 80% van de gemeentelijke belastingontvangsten (13) zorgen.

Uit Tabel 1 blijkt dat bij een gelijk APB-tarief de ‘rijkste’ Vlaamse gemeente (Sint-Martens-Latem) per inwoner 3,3 keer meer verdient dan de ‘armste’ (Baarle-Hertog).

---

13) Rekeningen 2002: APB-opbrengst Vlaamse gemeenten: 1.186,0 mln euro, OV-opbrengst Vlaamse gemeenten: 1.318,0 mln euro, of respectievelijk 38,6 en 42,9% van de belastingontvangsten.

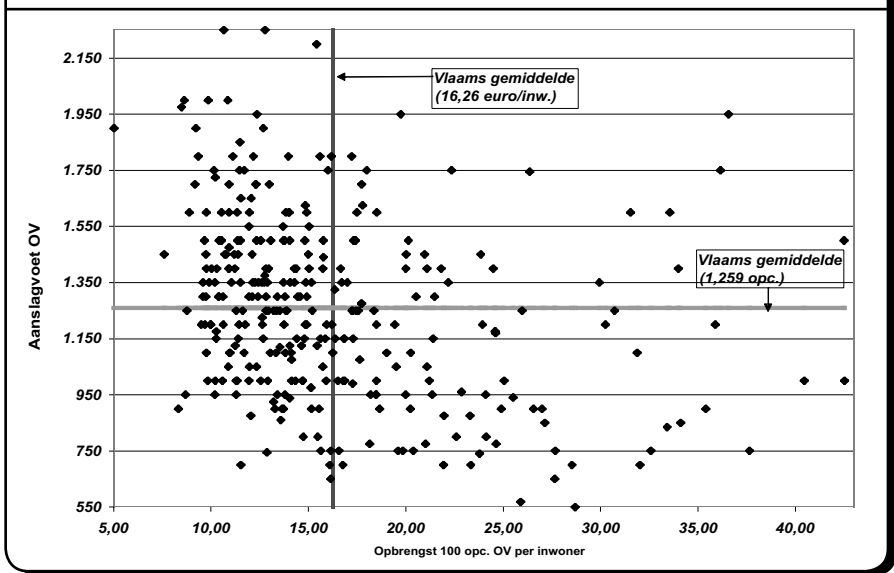
In Figuur 1 werden de opbrengst van 1% APB per inwoner en de gehanteerde aanslagvoeten APB (2002) in één grafiek samengebracht. Daaruit blijkt dat de ‘rijkste’ gemeenten doorgaans ook lagere aanslagvoeten (kunnen) hanteren dan de ‘armste’.



Bij de OV is de kloof tussen de ‘rijkste’ (Machelen) en de armste (Mesen) nog een stuk groter: het gaat om factor 8,5 (Tabel 1).

In Figuur 2 hebben we de opbrengst van 100 opc. OV enerzijds en de aanslagvoet OV (2002) van de Vlaamse gemeenten samengebracht. Daaruit blijkt dat de hoogste tarieven voorkomen bij de ‘armere’ gemeenten, terwijl in de ‘rijkere’ gemeenten de kans op relatief lage tarieven groter is.

**Figuur 2: Opbrengst 100 opc. OV en tarief OV 2002 in de Vlaamse gemeenten**



Gemeenten komen dus in elk geval zeer ongelijk aan de startlijn. De keuze voor een belangrijk aandeel van de fiscaliteit in de gemeentelijke ontvangsten betekent dus per definitie ook de keuze voor een voldoende mate van compensatie tussen ‘rijk’ en ‘arm’. Dit gebeurt al gedeeltelijk via het Gemeentefonds, maar uit berekeningen blijkt dat er van een echte herverdeling tussen ‘arme’ en ‘rijke’ gemeenten tot nu toe niet echt sprake is (14).

**Tabel 1: ‘Armste’ en ‘rijkste’ Vlaamse gemeenten (aanslagjaar 2002)**

APB		OV	
	Opbrengst 1% APB per inwoner	Gemeente	Opbrengst 100 opc. OV per inwoner
Baarle-Hertog	16,51	Mesen	5,02
Alveringem	17,83	Gingelom	7,60
Heuvelland	18,42	Lierde	8,33
Mesen	18,61	Houthulst	8,47
Houthulst	18,94	Wervik	8,62
...		...	
Aartselaar	48,35	Koksijde	36,57
De Pinte	48,36	Zaventem	37,63
Keerbergen	49,09	Drogenbos	40,44
Tremelo	51,13	Knokke-Heist	42,48
Sint-Martens-Latem	54,37	Machelen	42,51

14) Leroy Jan, *Nieuw Gemeentefonds compenseert amper fiscale armoede*, in *Lokaal*, 20/2003, pag. 20-21.

### 2.4.3 Garanties voor vlotte doorstorting

Voor het grootste deel van hun fiscale ontvangsten bepalen de gemeenten alleen de aanslagvoet. De rest van het werk (vestigen van aanslagen, invorderen, doorstorten, verwerken van bezwaarschriften, ...) gebeurt door de federale overheid (voor aanvullende personenbelasting en opdecim verkeersbelasting; voor de onroerende voorheffing bepaalt de federale overheid voorlopig nog het KI) en de Vlaamse overheid (onroerende voorheffing). De ervaringen met de kwaliteit die beide overheden bieden, zijn niet onverdeeld positief. Kritiek is er op een aantal punten:

- Afhangelijkheid van het **inkohieringsritme**:

Voor de **aanvullende personenbelasting** krijgen de gemeenten hun geld pas drie maand na het vestigen van de aanslag, voor zover de belastingplichtige de aanslag niet betwist en de belastingschuld vereffent (of het teveel betaalde van de fiscus terugkrijgt). Elke vertraging in de inkohieringswerkzaamheden door de Federale Overheidsdienst Financiën leidt dus tot latere ontvangsten voor de gemeenten, met alle liquiditeitsgevolgen vandien (15). De Staat heeft vandaag geen enkele prikkel om snel met het inkohieren van de aanvullende personenbelasting te beginnen, omdat het vestigen van de aanslagen per saldo een uitgaande kasstroom van ca. 3.635 mln. euro voor de federale Schatkist voor gevolg heeft (16). De fiscus moet er alleen voor zorgen dat het vestigen van de aanslagen voorbij is tegen 30 juni volgend op het aanslagjaar. De gemeenten zijn al heel lang vragende partij om te voorzien in een voorschottensysteem. Dat zou erin bestaan dat ze in de periode januari-juni elke maand één zesde van het begrote bedrag ontvangen. In het najaar zou er dan een afrekening volgen. Ook minister van Financiën Reynders antwoordde in 2004 verschillende keren op parlementaire vragen dat hij een voorschottensysteem genegen is (17), maar in het najaar sneuvelde die idee om budgettaire redenen. Dat bewijst dat de Staat financieel baat heeft bij de huidige manier van werken.

---

15) De VVSG houdt hierover maandelijks gegevens bij op: [http://www.vvsg.be/nl/werking\\_organisatie/financien/aanvullende\\_belastingen/cumulatieve\\_inkohieringen.shtml](http://www.vvsg.be/nl/werking_organisatie/financien/aanvullende_belastingen/cumulatieve_inkohieringen.shtml)

16) Dit bedrag bestaat in 2005 uit ca. 1.485 mln euro terugbetalingen aan belastingplichtigen die teveel bedrijfsvoorheffing hebben betaald of voorafbetalingen hebben gedaan, en ca. 2.150 mln euro doorstorting van gemeentelijke aanvullende personenbelastingen.

17) Zie b.v. Schriftelijke vraag van Guido De Padt van 4.2.2004 aan minister van Financiën Reynders met in het antwoord o.a.: 'Ik kan het geachte lid nu al meedelen dat mijn administratie de mogelijkheden onderzoekt om een permanent voorschottensysteem in te voeren dat met ingang van het begrotingsjaar 2005 operationeel zou kunnen worden toegepast. In een dergelijk systeem worden de voorschotten volgens een vast schema over een begrotingsjaar gespreid. De concrete uitvoeringsmodaliteiten wat betreft de toekenning en de recuperatie zijn nog niet vastgelegd. Er zal hierbij uiteraard worden gestreefd naar een voor alle partijen billijk financieringssysteem.'

Minister van Financiën Reynders besliste eind 2004 wel om, voor het vierde jaar op rij, aan de gemeenten twee voorschotten toe te kennen in februari en maart. Voor de Vlaamse gemeenten ging het om respectievelijk 45 en 148 miljoen euro. Dat was ook nodig, want de eerste inkohieringen voor het aanslagjaar 2004 gebeurden pas eind januari 2005, een maand later dan voor aanslagjaar 2003.

Voor de **opcentiemen op de onroerende voorheffing** bestond aanvankelijk hetzelfde probleem. In 1999 en 2000, de eerste jaren waarin het Vlaamse gewest zelf instond voor de invordering, was de situatie problematisch. Er traden enorme vertragingen op in de inkohieringen, met de gemeenten (als begunstigde van ca. 75% van de totale onroerende voorheffing) als belangrijkste slachtoffers. Sinds 2001 is er verbetering. Die komt vooral omdat het Vlaamse gewest sinds dat jaar de gemeenten in de maanden juli tot en met december zes voorschotten toekent, die telkens goed zijn voor één zesde van 95% van de begrotingsraming. Gemeenten zijn dus voortaan beschermd tegen al te grote schommelingen in de inkohieringen, wat een goede zaak is.

Voor de **andere aanvullende belastingen** (op de Vlaamse milieuheffing, en op de verschillende Vlaamse leegstandsheffingen) is er vooral de voortdurende onzekerheid over de vraag of de bedragen wel effectief zullen binnenkomen. Vooral de leegstandsheffingen lijden onder administratieve problemen en talrijke bezwaren. Daar komt nu nog de opschorting van de leegstandsheffing in 2002 en 2003 bovenop (18), waardoor gemeenten plots en zonder enige vorm van compensatie die begrote inkomsten moeten missen.

Gemeenten die aanvullende belastingen heffen, hebben in elk geval nood aan zekerheid over de wijze waarop de overheid die bevoegd is voor de basisbelasting, zich van haar taak kwijt. Die zekerheid heeft o.m. betrekking op het moment en het bedrag van de doorstortingen. Dat kan verwezenlijkt worden door een combinatie van een voorschottensysteem en een kalender van de doorstortingen enerzijds en een penalisatie bij de niet-naleving van de aangegane engagementen anderzijds.

---

18) Door het decreet 7 mei 2004 (B.S., 5 augustus 2004) is de Vlaamse heffing op leegstaande en verwaarloosde panden opgeschort voor de jaren 2002 en 2003. Omdat de tellers die aangeven vanaf welk jaar een pand heffingsplichtig wordt ook terug op nul werden gezet, zal die Vlaamse heffing (en dus ook de gemeentelijke opcentiemen) ook voor 2004 weinig of niets opbrengen.

- Niet-compensatie voor inkomsten uit **bedrijfsvoorheffing en voorafbetalingen**  
Elke werknemer betaalt (vaak onbewust) maandelijks bedrijfsvoorheffing aan de fiscus. Zelfstandigen doen op hun beurt voorafbetalingen op de later te betalen belasting. In die bedrijfsvoorheffing en voorafbetalingen zit forfaitair 7% aanvullende gemeentebelasting, ongeacht waar de betrokkene woont. Dat betekent dat de Schatkist van bij het begin van een inkomstenjaar beschikt over grote bedragen die uiteindelijk naar de gemeenten zullen worden doorgestort. Die betaling gebeurt pas na afhandeling van de fiscale cyclus, of meer bepaald drie maand na het vestigen van de aanslag. Dat is gemiddeld meer dan anderhalf jaar nadat de Schatkist (een groot deel van) het geld via de bedrijfsvoorheffing of langs voorafbetalingen heeft binnengekregen. In het verleden hebben gemeenten af en toe een compensatie gekregen voor dat thesaurievoordeel voor de Staat. De laatste dergelijke vergoeding dateert alweer van enkele jaren geleden en is qua bedrag intussen achterhaald.

#### *2.4.4 Ingrepen in de belastingbasis*

Zoals gezegd bepalen gemeenten alleen het tarief van het aanvullende deel van de belasting. Ze zijn voor de rest afhankelijk van de reglementering die geldt voor de basisbelasting. Wijzigingen in die basisbelasting, beïnvloeden dus, ook bij gelijkblijvende gemeentelijke aanslagvoeten, rechtstreeks de gemeentelijke inkomsten. Omdat er een relatie bestaat tussen het gemeentelijke fiscale beleid en de verantwoording ten aanzien van de burger (cf. 2.1.1), is het essentieel dat er goede afspraken worden gemaakt tussen de federale en gewestelijke overheid enerzijds en de lokale besturen anderzijds over ingrepen in de grondslag van de gemeentelijke aanvullende belastingen. In het verleden is dat niet gebeurd. We komen hier verder op terug (cf. 3.2).

#### *2.4.5 Ingrepen in de reglementering lokale fiscaliteit*

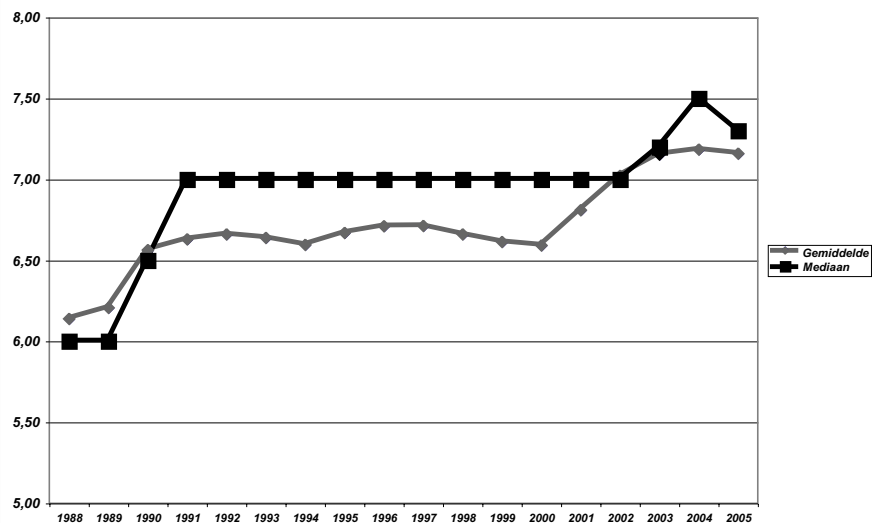
In principe genieten de gemeenten een grote fiscale autonomie (cf. 2.2). In de praktijk zijn er nogal wat ingrepen in de lokale fiscaliteit, ofwel via omzendbrieven, ofwel via wetgeving, ofwel via de bestraffing van een door andere overheden ongewenste gemeentelijke belastingpolitiek. Vanuit het subsidiariteitsprincipe en vanuit het standpunt dat gemeenten de invulling van hun eigen bevoegdheden moeten financieren met eigen belastingen, zijn dergelijke ingrepen in feite ongewenst. Een toetsing aan de wettelijkheid en aan de algemene principes van behoorlijk bestuur (geen terugwerkende kracht, gelijke behandeling, billijkheid, non bis in idem, ...) zou moeten volstaan (cf. 3.4).

### 3. Mogen gemeenten nog belastingen heffen

De lokale fiscaliteit kreeg de voorbije jaren steeds meer aandacht van de publieke opinie en van Vlaamse en federale politici. Belangrijkste oorzaken van deze tendens zijn:

- Het feit dat de gemeenten, meer dan vroeger, in de periode 2001-2004 hun belastingen verhoogden (19) (cf. Grafieken 3 en 4).
- Het feit dat de lokale belastingstijgingen gebeurden in een periode waarin op andere niveaus de fiscale druk eerder daalde (verlaging personenbelastingen, verlaging vennootschapsbelasting, vermindering successie- en registratierechten, afschaffing kijk- en luistergeld, ...), waardoor de hogere lokale fiscale druk extra opviel.

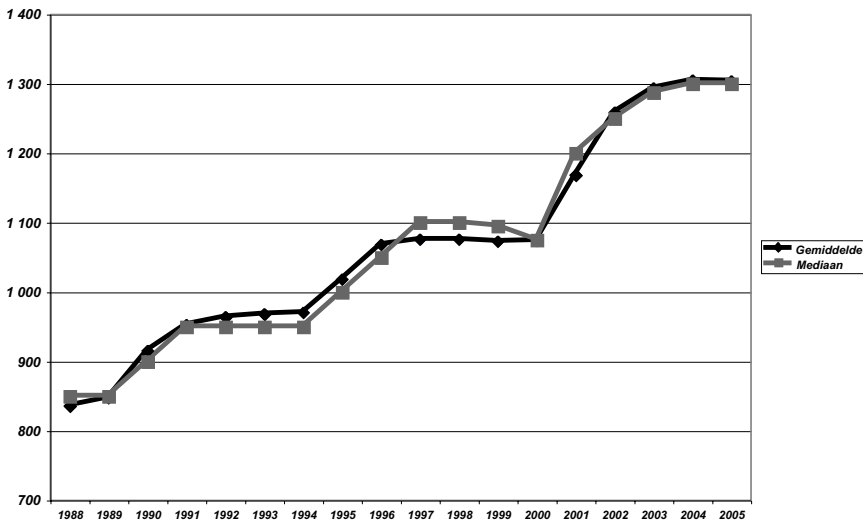
Grafiek 3: Evolutie gemiddeld APB-tarief Vlaamse gemeenten (1988-2005 (20))



19) Voor de APB verhoogden in de periode 2001 tot en met 2004 185 van de 308 Vlaamse gemeenten (60,1%) de aanslagvoet. Het gemiddelde tarief steeg van 6,59% in 2000 naar 7,19% in 2004. Voor de OV waren er in de eerste vier jaar van deze gemeentelijke bestuursperiode tariefstijgingen in 242 Vlaamse gemeenten (78,6%) en nam de gemiddelde aanslagvoet toe van 1.074 in 2000 naar 1.305 in 2004. (bron: Leroy J., 2004, De lokale belastingverhogingen nader bekeken, (VVSG, Brussel); ([http://www.vvsg.be/nl/werking\\_oganisatie/detail.shtml?number=713](http://www.vvsg.be/nl/werking_oganisatie/detail.shtml?number=713)))

20) Voorlopige cijfers.

Grafiek 4: Evolutie gemiddeld OV-tarief Vlaamse gemeenten (1988-2005 (21))



Er is echter niet alleen een politieke druk op de gemeentelijke fiscaliteit, er kwamen ook steeds meer feitelijke ingrepen die lokale belastingen sterker gingen reguleren of financiële gevolgen gingen verbinden aan de door de gemeente gekozen aanslagvoeten. Hierna volgt een zo volledig mogelijk overzicht van de aantasting van de gemeentelijke fiscale beleidsruimte tijdens de voorbije jaren.

### 3.1 Negatieve gevolgen van lage aanslagvoeten

Terwijl de druk op de lokale fiscaliteit vanuit de centrale overheden eerder tegen te hoge tarieven was gericht, zijn er ook voorbeelden waarin het volgens de regelgever niet wenselijk is dat gemeenten té lage belastingen gaan heffen.

#### 3.1.1 Gemeentefonds

##### 3.1.1.1 Systeem

De inhouding van een deel van het Gemeentefonds voor gemeenten die niet minimaal 5% APB en 700 opc. OV heffen is de meest bekende 'bestrafing'. Ze ging in vanaf 2004 en geldt voluit vanaf 2006.

21) Voorlopige cijfers.

Concreet betekent dit dat gemeenten die minder dan 5% APB heffen in 2006 0,5% minder krijgen uit het Gemeentefonds voor elk tiende van een procent dat de aanslagvoet onder de drempel ligt. De korting voor een gemeente met 0% APB is dus  $50 \times 0,5\% = 25\%$  in 2006.

Voor te lage opcentiemen OV bedraagt de bestraffing 25/700% per opcentiem onder de drempel. Een gemeente met een tarief van 350 opcentiemen verliest dus in 2006  $(700-350) \times 25/700\% = 12,5\%$ .

In 2004 golden die bestraffingen slechts voor één derde, in 2005 voor twee derden. Een (vandaag onbestaande) gemeente die geen van beide aanvullende belastingen heft, verliest dus maximaal twee keer 25% of 50% van haar aandeel uit het Gemeentefonds.

Wat van de 'stoute' gemeenten wordt afgenomen, wordt toegevoegd bij het aandeel van de andere gemeenten.

### 3.1.1.2 Aantal gemeenten

Er was van de bestraffing binnen het Gemeentefonds voor het eerst sprake in 2001. Het is dus goed de evolutie van de APB- en OV-tarieven van de gemeenten te bekijken sinds die datum.

Uit de Tabel 2 blijkt dat het aantal gemeenten met een 'te lage' APB sinds 2001 gezakt is van 8 naar 7. Allicht heeft dit niet meteen te maken met de geplande bestraffing in het Gemeentefonds, want Sint-Martens-Latem verhoogde het tarief al in 2003 (dus vóór de bestraffing inging) en voerde ook voor de OV een belastingverhoging door. Bij de OV (Tabel 3) heeft zich sinds 2001 een opmerkelijke beweging voortgedaan. De gemeenten met extreem lage tarieven zijn blijkbaar niet kunnen ontsnappen aan de algemene gemeentelijke belastingverhoging die zich in Vlaanderen heeft voorgedaan. Van de 20 gemeenten onder de 700 opcentiemen in 2001, schiet er vandaag slechts één over. Het is niet evident om uit te maken welke van die 19 andere gemeenten vooral omwille van het Gemeentefonds een tariefverhoging hebben doorgevoerd. Aanwijzingen zijn er wel:

- Vijf van die gemeenten hebben in 2004 een OV van net 700 opcentiemen, de drempel dus. Het gaat om Aartselaar, Dessel, Kraainem, Tervuren en Wommelgem. Alle andere zitten boven de 700 opc. (van minimaal 740 tot 1.250).
- Opvallend is wat in Tervuren en Wommelgem is gebeurd. Tervuren verhoogde in 2004 de opc. OV van 650 naar 700, maar verlaagde tegelijkertijd de APB van 6 naar 5,7%. Wommelgem verhoogde al in 2003 de opc. OV van 500 naar 700 opc., en verlaagde tegelijkertijd de APB van 6,5 naar 5,5%.

Allicht hebben dus twee tot ten hoogste vijf gemeenten tot nu toe hun tariefbeleid laten leiden door de verwachte bestraffing in het Gemeentefonds.

**Tabel 2: Gemeenten met een APB tarief onder de 5% (2001-2004)**

Tarief	2001	2002	2003	2004	Bestrafing 2004
0%	Herstappe Knokke-Heist Koksijde	Knokke-Heist Koksijde	Knokke-Heist Koksijde	Knokke-Heist Koksijde	564.171 EUR 269.363 EUR
1%	Zwijndrecht	Zwijndrecht	Zwijndrecht	Zwijndrecht	145.148 EUR
2%		Herstappe	Herstappe	Herstappe	1.007EUR
4%	Aartselaar Beveren Machelen	Aartselaar Beveren Machelen	Aartselaar Beveren Machelen	Aartselaar Beveren Machelen	26.898 EUR 124.767 EUR 25.034 EUR
4,5%	Sint-Martens- Latem	Sint-Martens- Latem			
Totaal	8	8	7	7	1.156.388 EUR

**Tabel 3: Gemeenten met een OV-tarief onder de 700 opc. (2001-2004)**

Tarief	2001	2002	2003	2004	Bestrafing 2004
438	Aartselaar				
500	Wommelgem				
543	Gavere				
550	Sint-Martens-Latem	Sint-Martens- Latem			
564	Dessel				
568		Aartselaar	Aartselaar		
575	Duffel				
595	Edegem				
600	As Beerse Boortmeerbeek Herent Kraainem Vosselaar		Sint-Martens- Latem	Sint-Martens- Latem	9.630 EUR
625	Hamont-Achel Wommel				
650	De Pinte Houthalen-Helchteren Tervuren Wezembeek-Oppem	De Pinte Tervuren	De Pinte Tervuren		
675	Kasterlee				
Totaal	20	4	4	1	9.630 EUR

Het bedrag van  $1.156.388 + 9.630 = 1.166.018$  euro dat in 2004 van de ‘stoute’ gemeenten wordt afgenomen, gaat zoals gezegd naar de andere gemeenten. Die 1.166.018 euro is goed voor 0,07% van het totale Gemeentefonds van 2004.

### 3.1.2 *Gebruik opbrengst Telenet*

#### 3.1.2.1 *Inleiding*

In de periode 2001-2004 hebben de gemengde kabelintercommunales de ICS-netten verkocht aan Telenet, en hiervoor Telenetaandelen en cash in de plaats gekregen. Die cash ging als dividenden naar de gemeenten. Meteen ontstond discussie over de vraag waarvoor die middelen (afkomstig van de verkoop van patrimonium, maar uitgekeerd als dividenden) mochten worden gebruikt.

#### 3.1.2.2 *Systeem*

De gemeenten kregen via verschillende omzendbrieven (22) het verbod om de opbrengst van de verkoop van Telenetaandelen te gebruiken voor de financiering van de gewone dienst (de courante uitgaven dus) wanneer de APB en de OV niet minimaal op het Vlaamse gemiddelde liggen (geconcretiseerd als minimaal 7% en 1250 opc.). Deze maatregel beperkte opnieuw de beleidsruimte van de gemeenten met ‘te lage’ aanslagvoeten.

Uiteraard kan het zinvol zijn om de gemeenten ertoe aan te zetten eenmalige inkomsten afkomstig van de verkoop van een stuk financieel patrimonium niet voor de financiering van recurrente uitgaven te gebruiken. Alleen rijst de vraag of er dan nog uitzonderingen op deze aanbeveling moeten worden mogelijk gemaakt, en zo ja, of ze aan de belastingtarieven moeten worden gekoppeld.

#### 3.1.2.3 *Aantal gemeenten*

Het aantal gemeenten dat door ‘te lage’ aanslagvoeten beperkt werd in zijn beleidsvrijheid bedroeg in 2003 153. Zonder de gemeenten die bediend werden door een zuivere intercommunale (zij hebben hun ICS-kabelnetten niet aan Telenetaandelen verkocht) schieten er nog 109 over. Door de verdere stijging van de belastingtarieven zakte dat aantal in 2004 tot 105.

---

22) De meest recente: Omzendbrief BA 2004/05 van 27.8.2004 Instructies voor het opstellen van de begrotingen, budgetten en meerjarenplannen voor 2004 van de gemeenten en de Openbare Centra voor Maatschappelijk Welzijn van het Vlaamse Gewest (<http://www.binnenland.vlaanderen.be/regelgeving/omzendbrieven/omz27.8.2004.htm>).

### 3.1.3 Bedenkingen bij maatregelen tegen 'te lage' aanslagvoeten

#### 3.1.3.1 Fiscale autonomie

Het belangrijkste argument tegen ingrijpen door de centrale overheden in de gemeentelijke aanslagvoeten is dat van de fiscale autonomie. Gemeenten zijn verkozen overheden, waarvan het politieke bestuur gemandateerd wordt om beleidskeuzes te maken. De financiering van die beleidskeuzes gebeurt o.m. (en het liefst in voldoende mate) met de eigen fiscaliteit.

Niet alle gemeenten zijn gelijk. Integendeel, besturen verschillen vaak meer dan men op het eerste gezicht zou denken. De 'gemiddelde gemeente' bestaat niet. Aangezien gemeenten verschillen, voeren ze ook een verschillend beleid, een beleid waarvan ze veronderstellen dat het inspeelt op de behoeften en noden van de plaatselijke bevolking, de bedrijven, de pendelaars, de toeristen, enz.

Gemeenten verschillen niet alleen omdat ze een verschillend beleid voeren, maar ook omdat ze gewoon anders zijn. Een gemeente heeft er nu eenmaal niet voor gekozen dat ze een (lucht)haven op het grondgebied heeft, dat ze zeer veel bossen heeft, dat ze zeer dicht bevolkt is zonder open ruimte, dat ze aan de zee ligt, enz.

Eigen beleidskeuzes én de omstandigheden waarin gemeenten verkeren, bepalen samen de wijze waarop ze zich met de eigen belastingen (kunnen) financieren. Daarbij primeren de twee hoofdbelastingen, de APB en de OV, die samen gemiddeld 80% van de gemeentelijke belastingontvangsten uitmaken. Het gewicht van APB en OV verschilt nogal, met traditioneel een hoog OV-aandeel in grotere steden en een hoger APB-aandeel in kleinere en meer landelijke gemeenten.

Maar ook politiek-ideologische motieven kunnen de verhouding tussen APB en OV bepalen, want die hangt deels samen met de keuze tussen het belasten van (aangegeven) inkomens (23), of van vermogens.

Maar ook daarop bestaan weer uitzonderingen. Zo zijn er b.v. gemeenten waar de opdecimen op de verkeersbelastingen (in Vlaanderen brengt die gemiddeld iets meer dan 10 euro per inwoner op), een veelvoud opbrengen van elders. Dat komt gewoon omdat die gemeenten (toevallig) de zetel van een of meer leasingbedrijven op het grondgebied hebben. Al die geleasde wagens zijn dan in die gemeente ingeschreven, waardoor het bestuur financieel in staat is de andere belastingen lager te houden.

23) Helemaal correct is dat niet. De APB is geen belasting op het inkomen, maar op de betaalde personenbelasting. De progressiviteit van de personenbelasting zorgt ervoor dat gemeenten met inwoners met een hoog aangegeven inkomen op het grondgebied twee keer winnen: de inkomens zijn er hoger en de gemiddeld betaalde personenbelasting (door die progressiviteit) nog meer.

Ook de belasting op drijfkracht kan er in gemeenten met veel industrie op het grondgebied toe leiden dat de OV en de APB niet (te) hoog hoeven te zijn, omdat één belasting al voldoende opbrengt. Hetzelfde geldt voor de potentieel hoge opbrengst van de gemeentelijke opcentiemen op de afvalheffing (b.v. als er een stort of verbrandingsoven is op het grondgebied), of van een belasting op zand- en andere groeven.

Ingrijpen in het gemeentelijke belastingbeleid, verstoort in elk geval de veelheid van afwegingen die gemeentelijke politici maken.

Vaak wordt geschermd met het argument dat de fiscale verschillen tussen gemeenten niet te hoog zouden mogen oplopen. Maar ook vele andere kenmerken van gemeenten zijn vandaag zoals gezegd verschillend. Hoe ver wil en kan een centrale overheid gaan om ook op die verschillen in te grijpen?

Tot slot: de Vlaamse overheid heeft zelf in 2001 een korting gegeven op de personenbelasting, en is van plan om dat de komende jaren te herhalen. Ze is ook vragende partij om op de vennootschapsbelasting kortingen te kunnen toestaan op het federale tarief. Ook de afschaffing van het kijk- en luistergeld in Vlaanderen veroorzaakte fiscale verschillen met de andere gewesten. Men kan moeilijk argumenteren dat gemeenten niet zouden mogen wat het Vlaamse gewest zelf wil of al heeft doorgevoerd.

### *3.1.3.2 Gebrek aan motivering*

Vandaag zijn er nauwelijks argumenten waarom nu net 5% en 700 opcentiemen de drempels zijn voor het Gemeentefonds en het gemiddelde Vlaamse tarief voor een al dan niet uitgebreid gebruik van de Telenet-middelen. Wetenschappelijk onderzoek dat zou staven dat dit kantelpunten zijn voor menselijke beslissingen (b.v. om zich ergens te gaan vestigen), is er niet.

Het wordt helemaal bizar wanneer b.v. voor de vrije besteding van de Telenetmiddelen het Vlaamse gemiddelde tarief tot norm wordt verheven, goed wetende dat bij een normale verdeling net de helft van de gemeenten onder en boven dat gemiddelde zitten. Betekent dat eigenlijk geen discriminatie, gewoon omdat het onmogelijk is dat alle gemeenten op het gemiddelde zitten (tenzij het tarief gewoon wordt opgelegd)? Bovendien kent een gemeente per definitie niet noodzakelijk vooraf dat gemiddelde, waardoor ze misschien de ‘verkeerde’ tariefbeslissing neemt.

Vaak wordt geschermd met het argument dat de rijke randgemeenten door hun lage tarieven de inwoners uit de grote steden en centrumsteden naar zich toehalen. Mensen zouden dus verhuizen omwille van de aanslagvoeten. Ook daarvoor zijn er geen statistische bewijzen. Er bestaan zelfs tegenindicaties:

- een gemeente als Zwijndrecht (1% APB, tegenover 8% in Antwerpen dat ernaast ligt) verliest al jaren inwoners (24);
- de grote steden en centrumsteden zijn er de voorbije jaren alle in geslaagd de bevolkingsuitstroom te verminderen, en zelfs om te buigen in een bevolkingsgroei;
- het is gewoon niet juist dat de grote steden per definitie allemaal hogere aanslagvoeten hebben; zo bedroeg de APB in Gent tot 2003 nog 5,6%, bij een Vlaams gemiddelde van 7,15%; ook na de stijging naar 6,9% in 2004 blijft de stad onder dat gemiddelde.

Het verschil in (onroerende) fiscaliteit tussen grotere steden en de rand is trouwens niet meteen (of alleen) het gevolg van het verschil in aanslagvoeten, maar ook en vooral van het verschil in kadastraal inkomen. De KI's in de centra van de grotere steden zijn traditioneel hoger gewaardeerd dan in de rand, ook al gaat het om soms verloederde buurten. De federale overheid komt al bijna twee decennia haar wettelijke verplichting niet na voor een kadastrale perequatie, die de KI's wel zou aanpassen aan de huidige waarde.

Gemeenten kunnen vandaag hun tarief van opcentiemen bovendien niet laten variëren naargelang de buurt, de soort belastingbetaler (burger-bedrijf, ingezetene of niet, ...), enz. Daardoor moeten ze noodgedwongen één tarief heffen, dat dan meteen voor alle belastingplichtigen geldt.

Zolang de perequatie uitblijft (en naar verluidt is de federale overheid ook niet van plan er spoedig werk van te maken, omwille van de kosten en het feit dat de federale overheid er zelf nog nauwelijks belang bij heeft), zouden gemeenten wel over de mogelijkheid tot tariefdifferentiatie voor de OV moeten beschikken. Maar er is één voorwaarde: de penalisatie van 700 opc. moet dan ook verdwijnen, omdat gemeenten die voor bepaalde verwaarloosde buurten onder dat tarief zouden gaan, anders twee keer gestraft worden: minder OV-opbrengsten en nog eens minder Gemeentefonds erbovenop.

---

24) -1,48% over de periode 1991-2004.

Gemeenten die vinden dat hun inwoners aan belastingontwijking doen door zich fictief elders (lees: in b.v. Knokke-Heist of Koksijde) te laten domiciliëren, hebben vandaag al een instrument om dat te verhelpen: de belasting op de tweede verblijven. Wanneer die voldoende hoog is, zal de neiging om niet effectief te wonen waar men is ingeschreven minder groot worden.

### 3.1.3.3 *Isolatie van twee aanslagvoeten*

De bestraffing van ‘te goedkope’ gemeenten gebeurt op basis van twee aanslagvoeten, de APB en de OV. Hoewel die samen goed zijn voor ruim 80% van de lokale fiscaliteit, geldt dat gemiddelde zeker niet voor alle gemeenten. In sommige gevallen kan de belasting op drijfkracht of de opdecim op de verkeersbelastingen het belang van de twee hoofdbelastingen ernstig terugdringen (25). De vraag rijst dan waarom de Vlaamse overheid zich met de aanslagvoet van een in dat geval onbelangrijke belasting moet bemoeien.

Het is bovendien ook vreemd dat de drempels uniform voor alle Vlaamse gemeenten gelden. Ten eerste is de opbrengst van 100 opcentiemen OV of 1% APB per inwoner zeer sterk verschillend van gemeente tot gemeente (cf. 2.4.2). Daaruit volgt dat 700 opcentiemen of 5% APB een heel andere betekenis hebben naargelang de gemeente waar ze van toepassing zijn, zeker in absolute bedragen of in verhouding tot het effectief verdiende inkomen of de werkelijke waarde (niet het eerder hypothetische KI) van een onroerend goed.

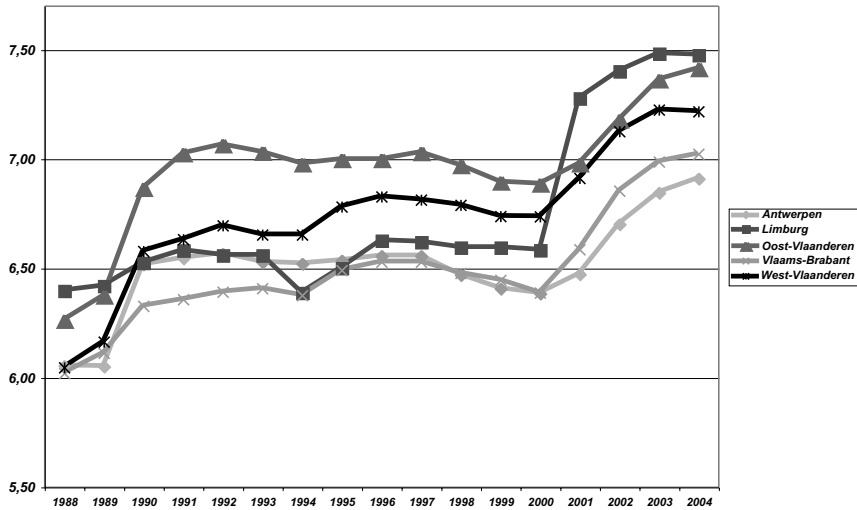
Er is trouwens nog iets vreemd aan de hand. Regionaal zijn de verschillen in aanslagvoeten nogal groot. Zo was er in 2004 een provinciaal APB-gemiddelde van 6,91% in Antwerpen en 7,48% in Limburg (Grafiek 5). Ook voor de OV zijn de verschillen groot met een gemiddeld OV-tarief in West-Vlaanderen in 2004 van 1.673 opc., terwijl dat gemiddelde in de provincie Antwerpen maar op 1.141 opc. ligt (Grafiek 6). Toch geldt overal een zelfde drempel voor de bestraffing in het Gemeentefonds of het vrij gebruik van Telenetmiddelen.

Dit is geen pleidooi om te kiezen voor provinciaal verschillende drempels en minima. Deze voorbeelden geven gewoon aan dat deze minima verkeerdelijk uitgaan van een zeer homogeen gemeentelijk fiscaal landschap, wat helemaal niet overeenstemt met de realiteit.

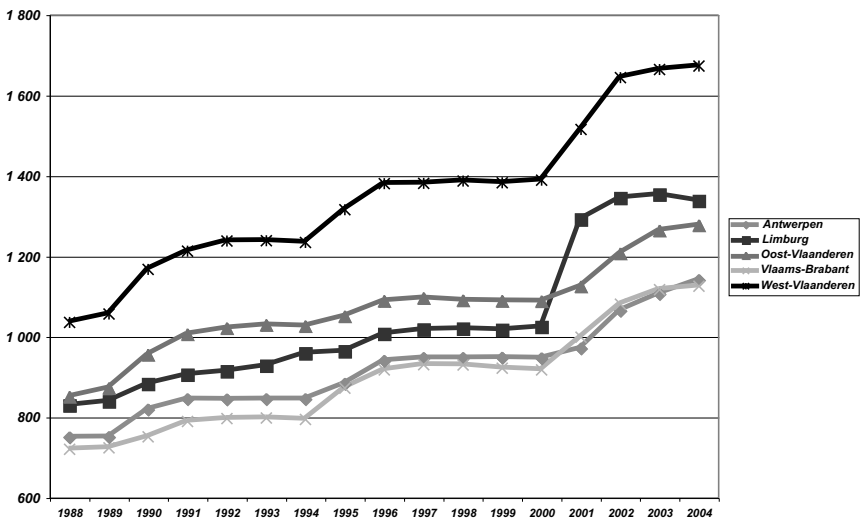
---

25) VVSG-berekeningen voor de rekeningen 2002 geven aan dat het aandeel van de APB en OV in de totale gemeentelijke belastingontvangsten samen in acht Vlaamse gemeenten tussen de 50 en de 60% lag, en in nog eens acht gemeenten tussen de 60 en de 70%. Het Vlaamse gemiddelde bedroeg in 2002 81,5%.

Grafiek 5: Gemiddeld APB-tarief per provincie (1988-2004)



Grafiek 6: Gemiddeld OV-tarief per provincie (1988-2004)



Voor het Gemeentefonds en het gebruik van de Telenetmiddelen gelden telkens dubbele normen. Gemeenten ontsnappen pas aan de bestraffing wanneer beide tarieven (APB en OV) erboven liggen. Ook dat leidt tot vreemde effecten. Zo ligt in b.v. Knokke-Heist en Koksijde, vaak afgedaan als de gemeentelijke fiscale paradijzen, de OV ruim boven het Vlaamse gemiddelde, met resp. 1.500 en 1.950 opc (26). Anders uitgedrukt: belastingplichtigen kunnen er baat bij hebben in één van beide gemeenten ingeschreven te zijn, maar er echt wonen en eigenaar zijn kost meer geld dan gemiddeld.

De andere wegens de APB gestrafte gemeenten zitten qua OV wel onder het Vlaamse gemiddelde: Zwijndrecht: 900, Herstappe: 1.150, Aartselaar: 700, Beveren: 1.200 en Machelen: 1.000. In elk geval geeft dit nog eens aan dat er tussen perceptie over gemeentelijke fiscale paradijzen en de realiteit soms een diepe kloof gaapt.

#### 3.1.3.4 *Perverse effecten*

Gemeenten waarvan één van beide of beide aanslagvoeten onder de drempels zitten, krijgen minder geld uit het Gemeentefonds. Die bestraffing zal toenemen tot 2006.

Stel nu dat een bestrafte gemeente zou vinden dat de bestraffing te groot wordt en zich geheel of gedeeltelijk wil aanpassen aan de Gemeentefondsnormen. De opstap richting Vlaamse gemiddelde (om ook vrij over de Telenetmiddelen te kunnen beschikken) is allicht te groot. Op dat moment kunnen er zich twee zaken voordoen:

- ofwel verhogen die gemeenten hun APB-tarief tot 5%, waardoor ze het jaar nadien (27) een pak meer inkomsten uit de APB genereren; bovendien stijgt dan meteen ook de dotatie uit het Gemeentefonds; met andere woorden, die gemeenten krijgen een pak extra middelen binnen, die beschikbaar worden voor bijkomende uitgaven; gemeenten die vrij hun Telenetmiddelen willen besteden en vandaag te lage aanslagvoeten hebben, moeten volgens de omzendbrief eerst zorgen voor ... meer middelen op de gewone dienst (via een belastingverhoging); volstaat dat dan om het jaar nadien de belastingen weer te laten zakken, of is er voor de toezichthouder ook een minimale periode waarin ze boven het Vlaamse gemiddelde moeten blijven?

---

26) Tarieven 2004.

27) Een APB-verhoging heeft voor een gemeente pas een budgettair effect vanaf het jaar na de wijziging van de aanslagvoet.

- ofwel compenseren die gemeenten de hogere APB door een verlaging van de OV; het gevolg is dan dat die gemeenten een soort vermogensbelasting, de OV, gaan vervangen door een inkomensbelasting, de APB; maatschappelijk gaat dat in tegen een dubbele trend: enerzijds de groeiende vraag om ook vermogens meer te laten bijdragen in de financiering van de overheid en anderzijds de trend om belastingen op arbeid te verminderen; er is nog een tweede mogelijk pervers effect: in een aantal van die gemeenten met lage of onbestaande APB-tarieven zijn relatief veel zelfstandigen en beoefenaars van vrije beroepen ingeschreven; deze belastingplichtigen kunnen niet ontsnappen aan de OV (al wordt die soms gedragen door een (patrimonium) vennootschap), terwijl er wel al eens een brede kloof gaapt tussen het aangegeven beroepsinkomen en het werkelijke inkomen; een stijging van de APB in die gemeenten zal dus verhoudingsgewijs het meest worden gedragen door de loon- en weddentrekkenden die er wonen en van wie het inkomen wel volledig bekend is; bovendien is die laatste groep niet in staat om via de oprichting van een vennootschap te ontsnappen aan een deel van de personenbelasting;

Het is allicht niet de bedoeling van de Vlaamse overheid om dat soort effecten te genereren, maar tot nu toe heeft de decreetgever niet gezegd hoe hij die gevolgen wil vermijden.

### 3.1.3.5 *Vreemde opeenvolging van regelgeving*

Tot 1988 gold er voor de APB een maximumtarief van 6% (28). In Wallonië bestaat hiervan nog een verre restant. De ‘paix fiscale’ (eerder een opgelegde vrede bij omzendbrief, die bovendien juridisch betwistbaar is) heeft het nu over een maximumtarief van 8,5%.

In Vlaanderen gebeurt net de omgekeerde beweging: waar vroeger maxima golden, werden er de laatste jaren een aantal minima ingevoerd. Heel erg consequent is dat niet. Bovendien rijst de vraag wat er zal gebeuren wanneer beide gewesten elkaars fiscale grenzen zouden overnemen. Dan zitten de gemeenten helemaal geprangd tussen de opgelegde (Vlaamse) minima en (Waalse) maxima, met een ernstige reductie van de lokale fiscale beleidsruimte tot gevolg.

De minimumtarieven (Gemeentefonds en Telenet) zijn nog om een andere reden merkwaardig. Ze zijn ingevoerd op een moment dat maatschappelijk (Vlaams en federaal) de trend eerder richting belastingverlagingen ging. Bovendien krijgen

---

28) Expliciet ingeschreven in het Wetboek op de Inkomstenbelastingen.

gemeenten van het Vlaamse en federale niveau de voorbije jaren ook regelmatig te horen dat ook zij aan belastingverlagingen moeten denken, of op zijn minst dat ze ongelijk hebben de belastingen te verhogen.

Toch nemen diezelfde centrale overheden tegelijkertijd maatregelen die ertoe leiden dat (sommige) gemeentelijke tarieven wel de hoogte ingaan, omdat gemeenten anders elders middelen verliezen of niet meer vrij zijn in de besteding van de verkoop van bepaalde activa.

Bij de Telenet-regel rijst bovendien de vraag of hij wel juridisch waterdicht is. Het algemeen reglement op de gemeentelijke comptabiliteit (KB 2.8.1990) bevat vandaag een artikel dat stelt dat gemeenten ‘waarvan de fiscaliteit matig is’ (29) middelen mogen overboeken van de gewone naar de buitengewone dienst of reserves mogen aanleggen. De wetgever lijkt dus te suggereren dat dit soort operaties alleen kunnen bij een relatief lage belastingdruk (wat dat ook moge betekenen). De omzendbrief over Telenet zegt echter dat een gemeente de Telenet-opbrengsten *moet* overboeken naar de buitengewone dienst als de belastingen ‘te laag’ zijn. De omzendbrief verplicht dus iets bij te lage fiscaliteit, wat een KB alleen toelaat bij lage tarieven. Hier valt geen redelijk touw meer aan vast te knopen.

### **3.2 Aantasting van de fiscale basis van aanvullende belastingen**

Gemeenten heffen opcentiemen op de onroerende voorheffing en een aanvullende belasting op de personenbelasting. De opbrengst van deze aanvullende belastingen is dus niet alleen afhankelijk van het gemeentelijk tarief, maar ook van wijzigingen van de opbrengst van de belastingbasis ten gevolge van nieuwe fiscale reglementeringen, indexerings, enz.

De voorbije jaren kwamen er verschillende maatregelen die de fiscale basis van vooral de OV of APB (allicht onbedoeld) aantastten, en op die manier een (flink) deel van de factuur van de belastingvermindering doorschoven naar de gemeenten.

#### *3.2.1 Voorbeelden van aantasting gemeentelijke fiscale basis*

- **Vrijstelling of desindexering materieel en outillage**

De toenmalige Vlaamse regering besliste om vanaf 1998 nieuwe investeringen in materieel en outillage vrij te stellen van onroerende voorheffing en bovendien het KI van het bestaande materieel en outillage niet langer

---

29) Dit is niet nader gespecificeerd, maar we gaan ervan uit dat men bedoelt dat de tarieven niet te hoog mogen zijn.

te indexeren. Tijdens de parlementaire besprekingen zei de toenmalige Vlaamse minister van Financiën herhaaldelijk dat dit geen minderontvangst voor de gemeenten zou betekenen, alleen een minder sterke groei. Enkele jaren later blijkt dat deze belofte niet klopt. Zo zakte het aandeel van materieel en outillage in het totale belastbare KI van de gemeenten van 15,2% in 1999 naar 12,9% in 2003. Die daling is bovendien geconcentreerd in de gemeenten met veel industrie op het grondgebied. Een Vlaamse maatregel ter ondersteuning van de economische bedrijvigheid wordt dus voor het grootste deel gedragen door de gemeenten, aangezien zij via de opcentiemen 75% of meer van de opbrengst van de onroerende voorheffing ontvangen.

- **Nieuwe regeling vermindering voor kinderlast**

Tot 1998 bedroeg de OV-vermindering wegens kinderlast 10% per kind van zodra er twee kinderen waren. Gezinnen met een hoog KI kregen dus in absolute cijfers een hoge korting, gezinnen met een laag KI kregen een kleinere korting. De nieuwe regeling geeft een korting in absolute cijfers: een gezin met een hoog KI betaalt daardoor meer OV, een gezin met een laag KI betaalt minder OV. Gemeenten als genieters van ca. 75% van de betaalde OV maken het spiegelbeeld mee: hebben ze gemiddeld hoge KI's (zoals b.v. in de residentiële rand rond Antwerpen, Gent en Brussel) dan krijgen ze door de nieuwe regeling meer geld in het laatje (bij gelijke aanslagvoeten); voor gemeenten met vooral lage KI's (b.v. in de Westhoek) geldt het omgekeerde. Men kan berekenen dat het kantelpunt op basis van de tarieven van de vermindering in 2001 op een geïndexeerd KI van 1.150 euro lag voor een gezin met twee kinderen en op 1.213 euro voor een gezin met drie kinderen. Onder deze bedragen wint het gezin en verliest de gemeente, boven deze bedragen is het net andersom. Tabel 4 bevat de situatie voor verschillende KI's en dat voor gezinnen met twee en drie kinderen ten laste:

**Tabel 4: Winst of verlies (-) voor de gemeente van de nieuwe regeling voor kinderaftrek OV in vergelijking met de oude regeling bij verschillende KI's**

Geïndexeerd KI (in EUR)	Bij 2 kinderen ten laste	Bij 3 kinderen ten laste
400	-46,88%	-87,14%
600	-22,92%	-43,81%
800	-10,94%	-22,14%
1.000	-3,75%	-9,14%
1.200	+1,04%	-0,48%
1.400	+4,46%	+5,71%
1.600	+7,03%	+10,36%

Exacte gegevens om de werkelijke invloed van deze nieuwe regeling op de gemeentefinanciën te becijferen, zijn er niet. Aanwijzingen zijn wel beschikbaar in de evolutie van de opbrengst van 100 opcentiemen OV per inwoner tussen 1998 (het laatste jaar van het oude systeem) en 1999 (het eerste jaar van het nieuwe). In Vlaanderen als geheel steeg dit bedrag van 14,69 naar 14,89 euro per inwoner (+1,36%). De gemeenten met de laagste opbrengst van 100 opc. OV per inwoner evolueerden van 1998 naar 1999 als volgt voor die maatstaf:

Mesen:	-9,82%
Gingelom:	-2,60%
Lierde:	-3,07%
Zwalm:	-2,27%
Laakdal:	-10,09%

Voor de gemeenten met de hoogste opbrengst van 100 opc. OV per inwoner was de toestand als volgt:

Machelen:	+0,45%
Zwijndrecht:	+0,38%
Drogenbos:	+0,91%
Knokke-Heist:	+1,72%
Zaventem:	+4,73%

Er zijn dus in elk geval sterke aanwijzingen dat de nieuwe berekening voor kinderen ten laste verschuivingen heeft meegebracht op het gebied van fiscale draagkracht tussen de gemeenten (30).

#### • **Investerings in lege winkelruimten**

Vanaf 2003 gelden er voor de onroerende voorheffing twee nieuwe verminderingen (31):

- winkelpanden die worden omgebouwd tot woningen worden gedurende drie jaar vrijgesteld van de volledige onroerende voorheffing;
- verwaarloosde panden worden vrijgesteld van het effect van het door verbouwingen en renovatie gestegen KI gedurende vijf jaar na de renovatie.

---

30) Allicht ging er ook een effect uit van de maatregel dat kortingen voor kinderen ten laste voortaan automatisch zouden worden toegekend. Voordien moest men die korting aanvragen. Door dat automatisme kregen (ondanks de vele problemen het eerste jaar) meer mensen een belastingkorting dan voorheen, een korting die ook weer hoofdzakelijk door de gemeenten wordt gedragen.

31) Art. 54 en 55 decreet 20.12.2002 houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 2003 (B.S., 31.12.2002, 4<sup>de</sup> ed.).

Beide maatregelen werden doorgevoerd zonder enige compensatie voor de gemeenten, hoewel zij ook hier ca. 75% van het budgettaire effect van de belastingkortingen dragen. In de motivatie van deze maatregel luidde het dat de gemeenten hierdoor nieuwe inwoners zouden aantrekken die ook bijkomende belastingontvangsten zouden meebrengen. Blijkbaar rekende men vooral op buitenlanders, want wie gewoon van de ene gemeente naar de andere verhuist brengt voor gemeenten als geheel geen euro extra op.

- **Verlaging personenbelasting**

Belastingplichtigen voelen de effecten van de federale belastingverlaging al voor een deel sinds 2002, via het bedrag aan bedrijfsvoorheffing dat de werkgevers maandelijks van het loon moeten afhouden. De gemeenten ondervinden het effect pas later, nadat ze drie maand na de incohiering het bedrag van de aanvullende personenbelasting hebben gekregen. Uit VVSG-berekeningen blijkt dat de gevolgen van de belastingverminderingen sterk afhangen van de hypothese over de spontane jaarlijkse groei van de personenbelasting. Enkele van die scenario's staan in Tabel 5, waarbij de ontvangsten uit de aanvullende personenbelasting van 2001 gelijkgesteld wordt aan 100. Het grootste effect zit in het scenario van de 1,50% jaarlijkse groei. Bij die 1,50% zien we dat de ontvangsten in 2007 nog onder het niveau van 2001 zitten. De andere (meer waarschijnlijke) scenario's geven een minder negatief beeld, al is er ook dan in de jaren 2005 en 2006 sprake van een effectieve daling.

**Tabel 5: Effect van de belastinghervorming op de gemeentelijke ontvangsten uit de aanvullende personenbelasting bij verschillende groeiscenario's (2001=100) (32).**

Gemeentelijk begrotingsjaar	Jaarlijks spontaan groeipercentage van de belastingontvangsten			
	1,5%	2,0%	2,5%	3,0%
2001	100,00	100,00	100,00	100,00
2002	101,50	102,00	102,50	103,00
2003	102,77	103,78	104,80	105,83
2004	102,79	104,32	105,86	107,42
2005	100,61	102,61	104,64	106,69
2006	95,85	98,24	100,67	103,15
2007	97,29	100,20	103,19	106,24

32) Bron: berekeningen VVSG op basis van documenten van het kabinet-Begroting.

- **Tijdelijk (?) opheffen leegstandsheffing**

Door het decreet van 7 mei 2004 tot wijziging van het leegstandsdecreet, wordt de leegstandsheffing op woningen met terugwerkende kracht opgeschort voor de jaren 2002 en 2003. Dat heeft voor gevolg dat de gemeenten die op die heffing opcentiemen heffen (94 gemeenten in 2003) zonder enige verwittiging of compensatie die opbrengsten verliezen. De gemeenten die binnen dit decreet voor de inventarisatie hebben ingestaan, zien de geplande vergoeding hiervoor (die gebonden is aan de effectieve opbrengst van de heffing) aan hun neus voorbijgaan.

- **Vervenootschappelijking**

Mede omwille van fiscale redenen brachten de voorbije jaren heel wat zelfstandigen en beoefenaars van vrije beroepen hun activiteiten onder in een vennootschap. Daardoor wordt een deel van het verdiende inkomen bij gelijkblijvende economische activiteit niet meer onderworpen aan de personenbelasting, maar aan de vennootschapsbelasting. Van die laatste krijgt de gemeente niets, zodat de vervenootschappelijking leidt tot een verdere aantasting van de gemeentelijke fiscale basis.

### *3.2.1 Hoe het wel kan*

Verschillende voorbeelden geven aan dat een verlaging van de basisbelasting niet noodzakelijk hoeft te betekenen dat ook gemeenten minder krijgen:

- Sinds 2003 bestaat er een vrijstelling van onroerende voorheffing voor gronden gelegen in het Vlaams Ecologisch Netwerk (33). De Vlaamse decreetgever heeft de belastingplichtigen echter alleen vrijgesteld van het Vlaamse gedeelte (2,5% van het KI), en dus niet van de provinciale of gemeentelijke opcentiemen. Het gaat dus om een zuivere Vlaamse belastingverlaging, zonder financieel effect voor de gemeenten.
- Hetzelfde geldt voor de vrijstelling van het Vlaamse gedeelte van de onroerende voorheffing die vanaf 2004 geldt voor rechtspersonen (lees: bedrijven) (34).

---

33) Art. 5 decreet 9.5.2003 tot invoering van een vrijstelling van successierechten voor bossen en van een vrijstelling van successierechten en onroerende voorheffing voor gronden gelegen in het VEN (B.S., 2.6.2003).

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

- Een ander voorbeeld zit in de gewestelijke bevoegdheid om kortingen toe te kennen op de personenbelasting (35). Die korting (in theorie is ook een bijkomende belasting mogelijk) heeft geen effect op de gemeentelijke aanvullende personenbelasting.
- Het feit dat het minimale inkomen dat een vennootschap aan de zaakvoerder moet uitkeren om het verlaagde tarief in de vennootschapsbelasting te genieten de komende jaren stelselmatig wordt opgetrokken, kan het motief om nog nieuwe vennootschappen op te richten verkleinen, en zorgt ervoor dat opnieuw een wat groter deel van het verdiende inkomen wordt belast in de personenbelasting (36).

Men moet ook rekening houden met het feit dat het effect van een aantasting van de fiscale basis niet altijd hetzelfde is. De federale daling van de personenbelasting is een vrij algemene maatregel, waar alle betalers van de personenbelasting min of meer in dezelfde mate het effect van ondervinden. Gemeenten die dat willen, kunnen dit dus opvangen met een stijging van het eigen APB-tarief in dezelfde mate. Anders wordt het wanneer de daling van de fiscale basis veroorzaakt wordt door een meer specifieke maatregel, zoals b.v. de niet-indexering of het vrijstellen van materieel en outillage. Gemeenten kunnen die minderontvangsten dan alleen opvangen door een stijging van een aanslagvoet die per definitie voor iedereen geldt. Daardoor wordt de maatregel ten voordele van een bepaalde groep van belastingplichtigen (in dit voorbeeld: de bedrijven met veel materieel en outillage) gedragen door de andere belastingplichtigen.

---

35) Art. 6 § 2, eerste lid, 4<sup>o</sup> bijzondere wet 16.1.1989 betreffende de financiering van gemeenschappen en gewesten: ‘Een samengevoegde belasting is een rijksbelasting:

(...) 4<sup>o</sup> en waarop de gewesten, op basis van de lokalisatie van die belastingen, algemene belastingverminderingen en -vermeerderingen kunnen invoeren die verbonden zijn aan de bevoegdheden van de gewesten. Die algemene belastingverminderingen of -vermeerderingen worden niet in aanmerking genomen bij het vaststellen van de grondslag voor de berekening van de aanvullende gemeentebelasting. (...)

36) Wet 8.1.2004 tot wijziging van art. 215, 3<sup>de</sup> lid, 4<sup>o</sup> van het WIB 1992. Het minimale inkomen dat aan de zaakvoerder moet worden uitgekeerd opdat de vennootschap het verlaagde tarief zou kunnen genieten stijgt van 24.500 euro voor aanslagjaar 2004, over 27.000 euro in 2005, 30.000 euro in 2006, 33.000 euro in 2007 naar 36.000 euro in 2008.

### 3.3 Vonnissen en arresten perken lokale fiscale bevoegdheid in

Gemeenten ontsnappen niet aan de trend dat steeds meer belastingplichtigen de belastingaanslag gaan betwisten voor de rechtbank. Tegenwoordig organiseren consultants en ondernemerskoepels hierover zelfs speciale seminars. Het gevolg is dat een hele reeks uitspraken van rechtbanken de gemeentelijke belastingbevoegdheid almaar verder inkrimpen.

Het arrest met de meeste draagwijdte van de voorbije jaren was het 'arrest-Lanaken'. Tot voor kort hanteerden heel wat gemeenten het kadastraal inkomen als basis om andere belastingen dan de onroerende voorheffing op te baseren, b.v. algemene gemeentebelastingen of belastingen op leegstand. Na het arrest van de Raad van State over een gelijkaardige belasting in Lanaken (37) kan dat niet meer, waardoor een belangrijke grondslag voor het heffen van gemeentelijke belastingen is weggevallen.

De Vlaamse regering heeft in de loop van 2003 geprobeerd om hieraan via een wijziging van het WIB 1992 een mouw te passen, maar zonder resultaat. In haar advies oordeelde de Raad van State immers dat alleen de federale wetgever bevoegd is voor een dergelijke wetswijziging. Het is momenteel onduidelijk of die wetswijziging er ook komt. In de tussentijd moesten vele tientallen Vlaamse gemeenten uitkijken naar een andere grondslag voor hun gemeentebelastingen.

Bovendien wordt door dat arrest van art. 25 van het decreet op de heffing op leegstand, dat de gemeenten machtigt de gewestelijke heffing te vervangen door een gemeentelijke, een lege doos. De gemeentelijke leegstandsheffing kan immers alleen in de marge aanpassingen aan het Vlaamse systeem doorvoeren, en die Vlaamse heffing is nu net wél gebaseerd op het KI (38).

Ondertussen hebben de Vlaamse gemeenten ook andere veroordelingen opgelopen. Zo is er een vonnis dat de belasting op tweede verblijven onwettig verklaarde (39). De zaak is nu hangende in beroep, maar heel wat belastingplichtigen in de kustgemeenten hebben het vonnis al aangegrepen om zelf ook bezwaar aan te tekenen tegen die belasting.

Een hele reeks andere vonnissen en arresten maken gemeentelijke bedrijfsbelastingen moeilijk tot onmogelijk. Zeker besturen die alleen de rechtspersonen belasten (vanuit de overweging dat zelfstandigen zonder vennootschap al via de aanvullende personenbelasting bijdragen) lopen tegen veroordelingen aan (40).

37) Arrest 18.3.2003.

38) Gemeenten die toch een heffing op leegstand willen op hun grondgebied, rest dus alleen de mogelijkheid om een geheel eigen reglement te creëren, met een andere basis dan het KI van het leegstaande pand.

39) Vonnis rechtbank Brugge 22.12.2003 met betrekking tot de belasting tweede verblijven Middelkerke.

40) In die zin is het opmerkelijk dat de vrijstelling van het Vlaamse gedeelte van de OV (art. 37 decreet 19.12.2003 houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 2004) hetzelfde onderscheid hanteert: 'In hetzelfde Wetboek (*bedoeld wordt: het WIB 1992, JL*) wordt, wat het Vlaamse Gewest betreft, een artikel 260ter ingevoegd, dat luidt als volgt: "Artikel 260ter. Aan de belastingplichtige rechtspersoon wordt een belastingkrediet toegekend dat gelijk is aan het bedrag van de onroerende voorheffing, zoals bepaald in artikel 255. Dit belastingkrediet komt volledig ten laste van het Vlaamse Gewest.'" Voor zover we weten is deze bepaling nog niet aangevochten door zelfstandigen zonder rechtspersoonlijkheid

## 3.4 Geplande maar (nog) niet doorgevoerde ingrepen

### 3.4.1 *Verbod forfaitaire afvalheffing*

Met het zogenaamde zomerakkoord van 2002 besliste de Vlaamse regering dat er een verbod moest komen op gemeentelijke forfaitaire afvalbelastingen. Gemeentebelastingen op afval zouden voortaan alleen nog maar kunnen indien ze én inkomensgerelateerd én volgens het principe ‘de vervuiler betaalt’ zouden werken. Het duurde een hele tijd eer de Vlaamse regering ook met ontwerpteksten kwam, en na het advies van de Raad van State bleef er van het oorspronkelijke opzet niet veel meer over. Zo moest het inkomensgerelateerde element uit het ontwerpdecreet verdwijnen, omdat dit buiten de Vlaamse bevoegdheid viel. Uiteindelijk heeft dit ontwerpdecreet het niet meer gehaald vóór de verkiezingen. Het nieuwe Vlaamse regeerakkoord (juli 2004) herhaalt echter dit principe (41). Het blijft de bedoeling komaf te maken met gemeentelijke forfaitaire afvalbelastingen.

### 3.4.2 *Bestrafing gemeenten zonder leegstandsheffing*

In het voorjaar van 2004 lag in het Vlaamse parlement op een bepaald moment een voorstel van decreet voor om de leegstandsheffing grondig te hervormen. De heffing zou van het Vlaamse niveau verhuizen naar het gemeentelijke. Bovendien zouden gemeenten met een leegstandsheffing die aan een aantal criteria beantwoordde, een bonus uit het Gemeentefonds krijgen. Gemeenten zonder een dergelijke heffing, zouden bestraft worden via het Gemeentefonds. Uiteindelijk zijn deze voorstellen nooit decreet geworden, maar ze geven wel aan op welke wijze er soms over lokale fiscaliteit wordt gedacht.

### 3.4.3 *Verbod belasting op tewerkgesteld personeel*

Minder dan tien Vlaamse gemeenten hebben vandaag nog een belasting op tewerkgesteld personeel. Dat aantal ligt heel wat lager dan een tiental jaar geleden, toen die belasting volgens de toezichhouder moest samengaan met een belasting op drijfkracht. Een gemeente kreeg toen nog het verbod om slechts één van beide belastingen te heffen. Die verplichte koppeling is al een tijdje opgeheven, waardoor de belasting op tewerkgesteld personeel ongeveer verdwenen is.

41) ‘Voor 1 januari 2008 wordt de forfaitaire huisvuilbelasting hervormd in een afvalheffing op basis van een redelijke toepassing van het principe “de vervuiler betaalt” met de mogelijkheid tot sociale correctie. Het gedeelte dat niet individueel wordt aangerekend, komt uit de algemene middelen. Er wordt op toegezien dat de huidige bestaande forfaitaire regelingen voor huisvuil niet verschoven worden naar andere forfaitaire belastingen.’

Toch klonk begin 2004 hier en daar het voorstel om deze belasting radicaal te verbieden, wegens in strijd met een oordeelkundig lokaal beleid. Wat later pas kwam het besef dat men iets wou afschaffen dat eigenlijk nog amper bestond. De belasting op tewerkgesteld personeel (42) bestond volgens de administratie Binnenlandse Aangelegenheden van het Vlaamse Gewest in 2002 nog in twaalf Vlaamse gemeenten, met een totale opbrengst van minder dan 500.000 euro.

#### *3.4.4 Belasting op bankautomaten*

Bij de discussie tussen de banksector en de federale overheid over het gratis maken of houden van bepaalde bankverrichtingen (b.v. geldafhalingen) werd door de banksector gewezen op de vele lokale belastingen waaraan de banken onderworpen zijn. Die zouden mee de oorzaak zouden zijn van de tarificatie van sommige verrichtingen. De sector vroeg dus aan de minister een verbod op dergelijke belastingen. Tot op vandaag is het echter (nog) niet zo ver. Het omgekeerde fenomeen doet zich trouwens ook voor: vanuit de stad Brussel kwam begin 2005 de idee om voortaan banken te belasten op het ontbreken van publiek toegankelijke bijjettenverdelers (43).

#### *3.4.5 Verbod op gemeentelijke bedrijfsbelastingen*

In de Kamer ligt momenteel een wetsvoorstel (44) van Dirk Van der Maelen en Patrick Lansens voor om gemeentelijke belastingen op vennootschappen te verbieden. Gemeenten zouden anderzijds wel de mogelijkheid krijgen om binnen bepaalde marges (vast te leggen bij KB) opcentiemen te heffen op de federale vennootschapsbelastingen, geïnd in de gemeente waar een vennootschap de maatschappelijke zetel heeft. Het voorstel bevat geen berekening van de financiële effecten van deze maatregel. Op de makkelijke verhuisbaarheid van de maatschappelijke zetel van een vennootschap gaat de tekst evenmin in. Als dit voorstel ooit wet wordt, heeft het enorme financiële consequenties voor sommige gemeenten, precies omdat de huidige gemeentelijke bedrijfsbelastingen zeer ongelijk over de gemeenten zijn verspreid (cf. 3.5).

---

42) Daarnaast hieven 32 Vlaamse gemeenten in 2002 ook een belasting op barpersoneel, maar we gaan ervan uit dat het niet die belasting was die toen werd gevisieerd. Deze belasting was goed voor een totale opbrengst van ruim 400.000 euro.

43) Deze zijn, in tegenstelling tot de automaten in een selfbank, voor iedereen toegankelijk, ook voor niet-clënten bij de betrokken bank.

44) Kamer, stuk Doc 51 1301/001 van 22.7.2004. Het wetsvoorstel is nog niet besproken.

### 3.5 Zware druk vanuit het bedrijfsleven

Belangenorganisaties van ondernemingen zoals Voka, UNIZO en Fedis staan steeds kritischer tegenover de gemeentelijke bevoegdheid om belastingen te heffen (45). Zeker de niet-resultaatgebonden belastingen moeten er volgens hen uit. Aangezien gemeenten geen belastingen op ondernemingen kunnen heffen die wel resultaatgebonden zijn (46), betekent dit eigenlijk een pleidooi voor de afschaffing van de gemeentelijke bedrijfsbelastingen. Ook tijdens de onderhandelingen voor de vorming van een nieuwe Vlaamse regering in het voorjaar van 2004 lag dit thema uitdrukkelijk op tafel, wat resulteerde in de aankondiging van een ‘fiscaal pact’ met de lokale besturen (47).

Ten gronde rijst natuurlijk de vraag of het bedrijfsleven een bijdrage moet leveren ter financiering van de gemeenten. Het antwoord kan op basis van de theoretische beschouwingen in deel 2 van deze tekst, alleen maar positief zijn. Wie aanvaardt dat gemeenten politiek verkozen overheden zijn, die moeten beschikken over een belangrijk volume door hen zelf te bepalen inkomsten via belastingen, kan moeilijk volhouden dat bedrijven niet en burgers wel voor die financiering zouden moeten zorgen. Bovendien heeft het bedrijfsleven ook baat bij een goed functionerend gemeentebestuur, dat zorgt voor een vlotte dossierafhandeling, een goede bereikbaarheid, bewegwijzering, allerlei faciliteiten, brandweer, afvalophaling, enz. Bedrijven die niet financieel bijdragen aan de werking van de gemeente, hebben ook minder argumenten om te pleiten voor een optimalisering van de aangeboden dienstverlening.

Vandaag vormt dit mogelijk de belangrijkste bedreiging voor de gemeentelijke fiscaliteit. Het gaat potentieel om een heel pak financiële middelen.

#### 3.5.1 Onroerende voorheffing

Vanuit het bedrijfsleven klinken m.b.t. de onroerende voorheffing verschillende eisen. Die gaan van een afschaffing van de OV op materieel en outillage tot een volledige afschaffing van de OV die bedrijven moeten betalen.

45) Enkele persberichten als illustratie: ‘Voka steunt het idee van Steve Stevaert om lokale belasting op personeel af te schaffen’ (26 januari 2004), ‘Voka wil lokale bedrijfsbelastingen wél naar omlaag’ (18 mei 2004), ‘Voka vraagt Vlaamse regering afschaffing gemeentelijke taksen op reclaimedrukwerk’ (27 juli 2004), ‘Steeds meer en steeds hogere belastingen verpletteren distributie’ (7 februari 2005).

46) Opcentiemen heffen op de vennootschapsbelasting is verboden door het Wetboek Inkomstenbelastingen 1992.

47) ‘We sluiten een globaal fiscaal pact met de gemeenten en provincies over onder meer een meer bedrijfsvriendelijke fiscaliteit.’

De beslissing (cf. 3.2.2) van de Vlaamse overheid om rechtspersonen vanaf 2004 vrij te stellen van het Vlaamse deel van de OV, doet ondernemers natuurlijk uitkijken naar meer, want het grootste deel van de OV gaat naar de gemeenten. Hoeveel gemeentelijke OV door bedrijven wordt gedragen is niet bekend, maar een benadering is wel mogelijk.

De afschaffing van de Vlaamse OV op rechtspersonen kost de Vlaamse schatkist in 2004 ca. 46,2 mln. euro (48). Bij een gemiddeld aantal gemeentelijke opcentiemen van 1.300 geeft dit een gemeentelijke OV op bedrijven van  $46,2 \times 13 = \mathbf{601 \text{ mln. euro}}$ , of ongeveer 39% van wat gemeenten in 2004 in het totaal uit de OV (burgers én bedrijven) halen. Dit bedrag is op zich uiteraard enorm, maar bovendien verschilt het qua belang zeer sterk van gemeente tot gemeente (afhankelijk van de aanwezigheid van ondernemingen op het grondgebied, en de kenmerken van die ondernemingen). Een andere eis van het bedrijfsleven gaat minder ver, maar wil vooral een totale vrijstelling van OV op materieel en outillage. Uit cijfers van de Belastingdienst voor Vlaanderen blijkt dat het aandeel van materieel en outillage in 2003 ongeveer 12,9% bedraagt. Voor alle Vlaamse gemeenten samen komt dus in 2004 ongeveer **197 mln. euro** van opcentiemen op de OV op materieel en outillage. Het gemiddelde aandeel van 12,9% verschilt echter zeer sterk van gemeente tot gemeente. Het bedraagt meer dan 40% in industriële gemeenten zoals Zwijndrecht (53,6%), Kluisbergen (50,9%), Beveren (45,9%), Genk (45,6%), Meerhout (45,5%) en Tessenderlo (41,0%), en ligt onder de 0,25% in landelijke of residentiële gemeenten als Herstappe en Mesen (0%), Bever (0,08%), Kraainem (0,11%), Keerbergen (0,18%), De Pinte en Tervuren (0,23%). Een eventuele afschaffing van de OV op materieel en outillage zou dus op de ene gemeente duidelijk meer invloed hebben dan op de andere.

### *3.5.2 Andere gemeentelijke bedrijfsbelastingen*

Meer nog dan de onroerende voorheffing, vormen de andere gemeentelijke bedrijfsbelastingen vaak een doorn in het oog van de ondernemers. Ook hier leert gedetailleerd cijfermateriaal dat een ongenueanceerde afschaffing (voor zover een algemeen verbod juridisch al mogelijk zou zijn) tot grote problemen kan leiden. Cijfers voor Vlaanderen als geheel zeggen immers niet noodzakelijk iets over de gevolgen voor een individuele gemeente.

---

48) Bron: Vlaamse middelenbegroting 2004.

In Tabel 6 (gebaseerd op de gemeenterekeningen 2002) (49) staat een overzicht van de belangrijkste gemeentelijke bedrijfsbelastingen (op basis van het totaal door de Vlaamse gemeenten in 2002 geïnde bedrag), met telkens de vermelding van de belasting, het aantal gemeenten dat ze heft, het totale bedrag, het bedrag in de drie gemeenten met de hoogste opbrengst in absolute cijfers, en de drie gemeenten waar de betrokken belasting het grootste aandeel uitmaakt van hun totale belastingontvangsten. Alle eigen gemeentelijke bedrijfsbelastingen samen (dus niet alleen die opgesomd in de tabel) (50) brachten in 2002 **165,7 mln. euro** op, of 5,4% van de totale gemeentelijke belastingopbrengsten dat jaar.

Uit de Tabel 6 vloeien volgende conclusies voort:

- Het zijn niet altijd grote steden die in absolute cijfers het hoogste bedrag uit bepaalde bedrijfsbelastingen halen, b.v. Beveren (dat door de kerncentrale van Doel en andere bedrijven op de Antwerpse linkeroever de derde opbrengst qua belasting op drijfkracht noteert), Machelen (zeer hoge opbrengst van andere belastingen op ondernemingen), Maasmechelen (belasting op groeven), Middelkerke (kampeertreinen), Machelen (verblijfsbelasting) en Zwijndrecht (tanks en vergaarbakken).
- Sommige bedrijfsbelastingen zijn in Vlaanderen als geheel vrij onbelangrijk, maar voor sommige individuele besturen essentieel omdat ze er een groot deel van hun lokale belastingontvangsten uithalen. Zo haalt Zwijndrecht 31,2% van de belastingen uit drijfkracht, is Dessel voor bijna 25% afhankelijk van andere belastingen op ondernemingen en moet Kinrooi bijna 24% van zijn belastingontvangsten uit groeven halen. Met 13,7% is ook de verblijfsbelasting in Machelen een belangrijke bron van inkomsten.

Zo maar beslissen om de gemeentelijke belastingen op bedrijven af te schaffen, zal dus een zeer verscheiden effect hebben op de gemeenten. De discussie voeren op basis van algemene Vlaamse cijfers qua opbrengst of aantal gemeenten gaat voorbij aan een bijzonder verscheiden lokale realiteit.

---

49) Zonder de gemeenten Deerlijk, Malle en Niel.

50) Naast de vermelde gaat het vooral nog om de belastingen op privé-clubs, stapelplaatsen voor schroot e.d., leurhandel, ontwatering, agentschappen voor weddenschappen, stapelplaatsen voor materialen, steenbakkerijen, tabakslijterijen, standplaatsen voor taxi's en verdelers.

**Tabel 6: Belangrijkste lokale bedrijfsbelastingen in Vlaanderen (2002)**

Belasting	Aantal gemeenten	Totale opbrengst	Hoogste bedrag	Hoogste aandeel in totale belastingen van gemeente
Drijfkracht	118	85,1 mln.	24,7 mln. (Antwerpen) 10,4 mln. (Gent) 8,0 mln. (Beveren)	31,2% (Zwijndrecht) 27,5% (Kluisbergen) 20,7% (Beveren)
Plaatsrecht op markten	204	12,2 mln.	1,1 mln. (Antwerpen) 0,5 mln. (Blankenberge) 0,4 mln. (Leuven)	2,8% (Blankenberge) 2,6% (Sint-Lievens-Houtem) 2,3% (Putte)
Andere belastingen op ondernemingen	41	8,8 mln.	1,1 mln. (Machelen) 1,0 mln. (Dessel) 0,8 mln. (Harelbeke)	24,9% (Dessel) 9,5% (Machelen) 7,8% (Olen)
Verspreiding reclamedrukwerk	88	7,1 mln.	1,2 mln. (Antwerpen) 0,6 mln. (Gent) 0,4 mln. (Asse)	3,0% (Wommelgem) 2,7% (Asse) 2,4% (Aartselaar)
Groeven	21	5,6 mln.	1,7 mln. (Maasmechelen) 1,4 mln. (Lommel) 1,1 mln. (Kinrooi)	23,7% (Kinrooi) 9,6% (Lommel) 8,9% (Maasmechelen)
Kamers	11	5,5 mln.	2,6 mln. (Antwerpen) 1,6 mln. (Leuven) 0,9 mln. (Gent)	2,8% (Leuven) 1,7% (Voeren) 0,8% (Antwerpen)
Kampeertereinen	54	4,8 mln.	1,7 mln. (Middelkerke) 1,0 mln. (De Haan) 0,8 mln. (Bredene)	8,9% (Bredene) 7,6% (Middelkerke) 7,6% (De Haan)
Verblijfsbelasting	21	4,3 mln.	1,6 mln. (Machelen) 0,9 mln. (Zaventem) 0,6 mln. (Peer)	13,7% (Machelen) 7,6% (Peer) 4,2% (Zaventem)
Uithangborden en lichtreclames	26	4,0 mln.	2,6 mln. (Antwerpen) 0,6 mln. (Oostende) 0,1 mln. (Leuven)	2,2% (Drogenbos) 1,2% (Oostende) 0,8% (Antwerpen)
Kermissen en kermiskramen en -wagens	210	3,3 mln.	0,6 mln. (Antwerpen) 0,2 mln. (Kortrijk) 0,1 mln. (Hasselt)	0,5% (Kortrijk) 0,5% (Turnhout) 0,4% (Lokeren)
Reclameborden	106	3,3 mln.	1,0 mln. (Antwerpen) 0,5 mln. (Gent) 0,2 mln. (Roeselare)	1,5% (Aartselaar) 1,0% (Lennik) 0,6% (Wommelgem)
Plaatsen van terrassen, tafels en stoelen	71	3,0 mln.	0,7 mln. (Antwerpen) 0,3 mln. (Oostende) 0,3 mln. (Gent)	1,0% (Middelkerke) 0,8% (De Haan) 0,7% (Oostende)
Ophalen nijverheidsvuil en grof vuilnis	45	2,3 mln.	1,2 mln. (Kortrijk) 0,4 mln. (Geel) 0,2 mln. (Middelkerke)	2,5% (Kortrijk) 1,8% (Geel) 1,2% (Herenthout)
Vertoningen	21	2,1 mln.	0,5 mln. (Gent) 0,5 mln. (Leuven) 0,5 mln. (Hasselt)	1,2% (Hasselt) 0,8% (Leuven) 0,7% (Kuurne)
Drankslijterijen	40	1,9 mln.	1,1 mln. (Antwerpen) 0,1 mln. (Hasselt) 0,1 mln. (Leuven)	0,6% (Borsbeek) 0,5% (Rijkevorsel) 0,4% (Hasselt)

Andere belastingen vertoningen en vermakelijkheden	12	1,7 mln.	1,5 mln. (Antwerpen) 0,1 mln. (Waregem) 0,1 mln. (Kasterlee)	1,4% (Kasterlee) 0,6% (Waregem) 0,4% (Antwerpen)
Tanks en vergaarbakken	4	1,4 mln.	1,2 mln. (Zwijndrecht) 0,2 mln. (Gent) 0,1 mln. (Hemiksem)	10,6% (Zwijndrecht) 1,1% (Hemiksem) 0,1% (Gent)
Verhuur van boten	1	1,4 mln.	1,4 mln. (Brugge)	2,1% (Brugge)
Dagbladkiosken, frituurkramen, enz.	132	1,3 mln.	0,2 mln. (Aalst) 0,1 mln. (Brugge) 0,1 mln. (Antwerpen)	0,4% (Blankenberge) 0,4% (Aalst) 0,4% (Mol)
Strandexploitatie	7	1,0 mln.	0,6 mln. (Knokke-Heist) 0,2 mln. (Blankenberge) 0,1 mln. (De Haan)	1,6% (Knokke-Heist) 1,0% (Blankenberge) 0,7% (De Haan)
Benzine-, olie- en persluchtpompen	51	1,0 mln.	0,3 mln. (Gent) 0,2 mln. (Antwerpen) 0,1 mln. (Brugge)	0,3% (Wommelgem) 0,2% (Gent) 0,2% (Oostende)
Andere belastingen gevaarlijke, ongezonde en hinderlijke inrichtingen	48	1,0 mln.	0,6 mln. (Denderleeuw) 0,2 mln. (Antwerpen) 0,04 mln. (Brugge)	7,1% (Denderleeuw) 0,2% (Ruisselede) 0,2% (Alveringem)
Nijverheidsbouwwallen	1	0,7 mln.	0,7 mln. (Antwerpen)	0,2% (Antwerpen)
Afgifte stukken gevaarlijke en hinderlijke inrichtingen	143	0,7 mln.	0,1 mln. (Gent) 0,04 mln. (Sint-Niklaas) 0,02 mln. (Evergem)	0,5% (Lo-Reninge) 0,5% (Pittem) 0,3% (Ledegem)
Banken en financieringsinstellingen	51	0,7 mln.	0,2 mln. (Gent) 0,05 mln. (Aalst) 0,04 mln. (Oostende)	0,27% (Liedekerke) 0,20% (Ieper) 0,19% (Zelzate)
Rendez-voushuizen	3	0,6 mln.	0,6 mln. (Antwerpen) 0,03 mln. (Bekkevoort) 0,03 mln. (Sint-Truiden)	1,2% (Bekkevoort) 0,2% (Antwerpen) 0,1% (Sint-Truiden)
Stortplaatsen	7	0,6 mln.	0,3 mln. (Kortemark) 0,2 mln. (Huldenberg) 0,1 mln. (Zelzate)	5,7% (Kortemark) 4,4% (Huldenberg) 1,4% (Zelzate)
Gevaarlijke, ongezonde en hinderlijke inrichtingen	17	0,5 mln.	0,2 mln. (Wommelgem) 0,1 mln. (Hasselt) 0,1 mln. (Balen)	3,6% (Wommelgem) 0,6% (Balen) 0,5% (Zoutleeuw)
Tewerkgesteld personeel	12	0,4 mln.	0,2 mln. (Asse) 0,1 mln. (Leuven) 0,05 mln. (Dilsen- Stokkem)	1,0% (Drogenbos) 1,0% (Asse) 0,6% (Beerse)
Barpersoneel	32	0,4 mln.	0,2 mln. (Sint-Truiden) 0,03 mln. (Wevelgem) 0,02 mln. (Schilde)	1,2% (Sint-Truiden) 0,4% (Heers) 0,3% (Kuurne)
Vervoer met taxi's	19	0,4 mln.	0,2 mln. (Antwerpen) 0,1 mln. (Zaventem) 0,01 mln. (Machelen)	0,6% (Zaventem) 0,1% (Machelen) 0,1% (Antwerpen)

Openblijven drankgelegenheden na sluitingsuur	39	0,4 mln.	0,1 mln. (Gent) 0,1 mln. (Sint-Martens-Latem) 0,05 mln. (Sint-Niklaas)	1,5% (Sint-Martens-Latem) 0,2% (Leopoldsburg) 0,1% (Zelzate)
Kantoorruimten	3	0,3 mln.	0,2 mln. (Sint-Amands) 0,2 mln. (Hoeilaart) -- (Wemmel)	5,8% (Sint-Amands) 2,8% (Hoeilaart)
Wegwijzers	19	0,2 mln.	0,2 mln. (Tongeren) 0,01 mln. (Kuurme) 0,01 mln. (Opwijk)	1,1% (Tongeren) 0,1% (Opwijk) 0,1% (Kuurme)

#### 4. Kan het ook anders?

Uit het voorgaande blijkt duidelijk dat de fiscale bevoegdheid van gemeenten vandaag volop ter discussie staat. De vraag rijst of hieraan iets kan worden gedaan. Hieronder formuleren we een aantal voorstellen voor een ander debat over deze problematiek.

##### 1.

Centrale overheden moeten de fiscale bevoegdheid van gemeenten uitdrukkelijk herbevestigen. Het Bestuursakkoord van 2003 tussen de Vlaamse, provinciale en gemeentelijke overheden ging al in die richting, maar uit uitspraken en maatregelen van nadien blijkt het wantrouwen tegenover die lokale fiscaliteit nog altijd groot.

Dat wil niet zeggen dat de gemeentelijke belastingen buiten elke discussie moeten staan, integendeel zelfs. Maar het debat erover mag niet vertrekken vanuit de premisse dat alleen afgeschafte of verlaagde lokale belastingen goede belastingen zijn.

##### 2.

Er is dringend nood aan een juridische vrijwaring van de lokale belastingbasis. Voor het vertrouwen tussen de overheden is het echt niet goed dat de rekening van belastingverminderingen ingevoerd door de ene overheid vooral gedragen wordt door een andere overheid, de gemeente. Elke ingreep in de fiscale basis moet integraal gecompenseerd worden.

##### 3.

Er is een debat nodig tussen de gemeenten, de Vlaamse en de federale overheid om de fiscale beleidsruimte van gemeenten te verruimen. Na het arrest-Lanaken (cf. 3.3) zijn andere belastingen dan de onroerende voorheffing met het kadastraal inkomen als basis, niet meer mogelijk, tenzij de wet (federaal) verandert. Dat zou dringend moeten gebeuren.

Bovendien moeten gemeenten de juridische mogelijkheid krijgen om het aantal opcentiemen op de onroerende voorheffing te laten variëren naargelang de buurt,

een bepaalde groep belastingplichtigen, enz. Het uniforme tarief van vandaag is een te bot fiscaal instrument. Voorwaarde voor dat laatste is wel dat de bestraffing via het Gemeentefonds van gemeenten met een te lage aanslagvoet, wordt afgeschaft. Anders dreigen gemeenten die voor bepaalde buurten lagere opcentiemen goedkeuren twee keer middelen te verliezen. Het Vlaamse regeerakkoord van juli 2004 voorziet in die diversificatiemogelijkheid voor de gemeenten.

#### 4.

Het grotere respect voor gemeentelijke fiscaliteit impliceert dat gemeenten met fiscale achterstand, ten gevolge van de lagere belastbare massa (51) op hun grondgebied, daarvoor gecompenseerd worden. Het huidige Gemeentefonds doet dat al, maar te weinig. De bijkomende Lambermontmiddelen die Vlaanderen de komende jaren gaat krijgen, zouden in eerste instantie voor dat doel moeten worden aangewend. Op die manier zullen de belastingtarieven van 'rijkere' en 'armere' gemeenten meer naar elkaar toegroeien, zodat de nood aan bestraffing verdwijnt.

#### 5.

Als belastingen een financieringsbron zijn voor de uitoefening van de eigen bevoegdheden, dan moeten lokale besturen integraal vergoed worden voor de financiële gevolgen van beleidsbeslissingen die op het Vlaamse en federale niveau worden genomen.

Het Vlaamse regeerakkoord van juli 2004 voorziet in het principe van een lokaal financieel effectenrapport bij elke beleidsmaatregel van de Vlaamse overheid. Ook in de federale regering wint die idee veld (52).

#### 6.

Het huidige systeem van gemeentelijke belastingen, met de aanvullende personenbelasting en de opcentiemen op de onroerende voorheffing als belangrijkste, functioneert niet optimaal. Zo worden in de APB alleen de aangegeven en niet noodzakelijk de werkelijke beroepsinkomsten belast, en is de waarde van de KI's al sinds halverwege de jaren '70 niet meer in overeenstemming met de realiteit door het uitblijven van een kadastrale perequatie.

Er is dringend nood aan een debat ten gronde over de gemeentelijke fiscaliteit (met b.v. ook de mogelijkheid tot creatief denkwerk over een eventuele nieuwe onroerendgoedbelasting), op voorwaarde dat de fiscale beleidsruimte voor lokale besturen ongeschonden blijft.

---

51) We bedoelen dan vooral de belastbare massa die dienstig is voor het heffen van de onroerende voorheffing en de aanvullende personenbelasting.

52) Cf. het interview met federaal minister van Binnenlandse Zaken Patrick Dewael in *Lokaal*, 1-15 februari 2005, nr. 3, pag. 8-11.

## 7.

Gemeenten mogen ook niet blind zijn voor het feit dat sommige lokale belastingen niet echt meer van deze tijd zijn, of meer administratieve kosten veroorzaken bij gemeente én belastingplichtigen (vooral bedrijven) dan dat ze opbrengsten genereren. Lokale besturen moeten samen met het bedrijfsleven en de Vlaamse overheid nadenken over hun eigen fiscaliteit. Door alle partijen aanvaarde type-belastingreglementen kunnen daarbij een hulp betekenen.

Ook de overheveling van een deel (53) van de opbrengst van de federaal geïnde vennootschapsbelasting naar de gemeenten, kan een onderdeel vormen van dat plan. Die overheveling zou een stukje kunnen compenseren van de minderopbrengsten ten gevolge van de vervennootschappelijking (cf. 3.2.1) en van de vrijmaking van de energiesector (54). Het is echter een illusie te denken dat de overheveling van b.v. het stukje aanvullende crisisbelasting dat in de vennootschapsbelasting zit naar de gemeenten (bij voorkeur te verdelen op basis van de economische activiteit, zoals toegevoegde waarde, aantal personeelsleden, omzet, ...) meteen ruimte schept om alle gemeentelijke bedrijfsbelastingen zo maar af te schaffen. Een eenvoudige rekensom leert dat voldoende:

- Opbrengst vennootschapsbelastingen (federaal): 7.500 mln euro
- Aandeel Vlaams gewest (schatting): 60%
- Aandeel crisisbelasting in vennootschapsbelasting:  $3/103 = 2,91\%$
- Aandeel vennootschapsbelasting voor Vlaamse gemeenten: **131 mln euro**

Uit de cijfers vermeld in 2.5 blijkt dat dit bedrag een heel stuk lager ligt dan wat de bedrijven vandaag via onroerende voorheffing (601 mln euro, of 197 mln euro wanneer we alleen rekening houden met materieel en outillage) of via de eigen gemeentelijke bedrijfsbelastingen (166 mln euro) betalen.

---

53) Er is eerder al gesuggereerd om hiervoor de nog bestaande crisisbelasting van 3% bovenop de vennootschapsbelasting te nemen. In dat voorstel zou die crisisbelasting voortaan naar de gemeenten gaan. De totaal door bedrijven te betalen vennootschapsbelasting zou dus niet moeten stijgen.

54) De Vlaamse gemeenten verliezen jaarlijks naar schatting 350 mln euro aan dividenden uit gas- en elektriciteitsintercommunales ten gevolge van die vrijmaking. Tegelijkertijd zijn er aanwijzingen dat de federale overheid hier via de vennootschapsbelasting bij wint. Een zelfde economische activiteit, de verkoop van energie, gebeurt sinds de vrijmaking immers niet meer door van belastingen vrijgestelde intercommunales, maar door gewone vennootschappen. Schattingen leren dat die, alleen al uit Vlaanderen (de vrijmaking in Wallonië en Brussel is pas sinds 1 juli 2004 gedeeltelijk op gang gekomen), jaarlijks goed is voor 40 tot 50 mln euro nieuwe vennootschapsbelasting.

Bovendien is zoals gezegd de opbrengst van de verschillende bedrijfsbelastingen zeer sterk verschillend over de diverse gemeenten. Een verdeling van een stuk van de vennootschapsbelastingen onder de gemeenten zal, ook al houdt die rekening met economische criteria, onmogelijk in alle gemeenten in dezelfde mate een deel van de bedrijfsbelastingen financieel kunnen vervangen. Daarvoor is de verscheidenheid vandaag veel te groot.

## **5. Besluit**

Vlaamse gemeenten halen een kleine helft van hun inkomsten uit belastingen, waarbij de nadruk ligt op de aanvullende belasting op de personenbelasting en de opcentiemen op de onroerende voorheffing. In deze bijdrage kwamen we tot de conclusie dat er heel wat argumenten zijn voor een ruime financiering van de gemeentelijke uitgaven via de fiscaliteit, o.m. omwille van het democratische draagvlak.

Als gemeenten zich in belangrijke mate via belastingen (moeten) financieren, geldt er een reeks randvoorwaarden. Zo moeten gemeenten met een lage fiscale basis hiervoor worden gecompenseerd via algemene financieringskanalen. Gemeenten moeten ook zeker zijn dat de aanvullende belastingen die ze heffen op de verwachte wijze binnenkomen. Hiervoor zijn ze immers afhankelijk van andere overheden.

Het feit dat gemeenten belastingen heffen, staat maatschappelijk steeds meer ter discussie. Bovendien hebben wetgevende maatregelen en gerechtelijke de feitelijke beleidsruimte van lokale besturen de voorbije jaren ingeperkt. Het feit dat vele Vlaamse gemeenten sinds 2001 hun fiscale tarieven hebben verhoogd, terwijl op het federale en Vlaamse niveau belastingdalingen werden doorgevoerd of aangekondigd, is hieraan niet vreemd. Op basis van cijfers kwamen we trouwens tot de conclusie dat het financieel onmogelijk is om bepaalde gemeentelijke (bedrijfs)belastingen gewoon te verbieden. Zelfs belastingen die voor alle gemeenten samen een relatief beperkt belang hebben, zijn voor de individuele besturen die ze heffen vaak onontbeerlijk.

Dat er dringend een debat nodig is over de lokale fiscaliteit, staat buiten lijf. Ter voorbereiding daarvan schetsten we tot slot enkele contouren waaraan dat debat zou moeten voldoen.

11 februari 2005.

*Dit artikel vormt een bewerking van een standpunt dat de Raad van Bestuur van de VVSG in oktober 2004 heeft ingenomen over de bedreigingen t.a.v. de lokale fiscale beleidsruimte.*

## Geraadpleegde werken

Boorsma P.B., de Kam C.A. en van Leeuwen L., 2004, Belasten op niveau. Meer fiscale armslag voor gemeenten, Rapport van de Commissie Gemeentelijk Belastinggebied (VNG, Den Haag).

(<http://www.vng.nl/Documenten/Extranet/BELASTEN%20OP%20NIVEAU.pdf>)

Keulen M., 2004, Omzendbrief BA 2004/05 van 27.8.2004 Instructies voor het opstellen van de begrotingen, budgetten en meerjarenplannen voor 2004 van de gemeenten en de Openbare Centra voor Maatschappelijk Welzijn van het Vlaamse Gewest (Brussel).

(<http://www.binnenland.vlaanderen.be/regelgeving/omzendbrieven/omz27.8.2004.htm>)

Leroy J., 2003, Nieuw Gemeentefonds compenseert amper fiscale armoede, *Lokaal* 20, 20-21.

Leroy J., 2004, De lokale belastingverhogingen nader bekeken, (VVSG, Brussel)

([http://www.vvsg.be/nl/werking\\_organisatie/detail.shtml?number=713](http://www.vvsg.be/nl/werking_organisatie/detail.shtml?number=713))

Plets N., 2000, Lokale fiscaliteit: beperkingsbevoegdheid en bevoegdheidsbeperkingen, in: Jaarboek lokale & regionale belastingen 1999-2000, (die Keure, Brugge), pag. 23 e.v.

X, 2003, Bestuursakkoord tussen het Vlaams, het provinciaal en het lokaal bestuursniveau omtrent een effectief en burgergericht overheidsbestuur in Vlaanderen, (Brussel).

(<http://www.binnenland.vlaanderen.be/kerntakendebat/algemeen.htm>)

X, 2004, De financiën van de lokale overheden in 2003, (Dexia, Brussel).

X, 2004, De Gemeente- en Provinciefinanciën 2004, (Administratie Binnenlandse Aangelegenheden Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, Brussel).

([http://www.binnenland.vlaanderen.be/financien/financien\\_algemeen/rekeningen2002/rapport\\_rekeningen2002.htm](http://www.binnenland.vlaanderen.be/financien/financien_algemeen/rekeningen2002/rapport_rekeningen2002.htm))

X, 2002, Local Finance in the fifteen countries of the European Union, (Dexia, Paris).

X, 2001, La notation des collectivités locales, (Standard & Poor's, Paris).

X, 2004, Regeerakkoord 2004. Vertrouwen geven. Verantwoordelijkheid nemen, (Brussel).

(<http://docs.vlaanderen.be/channels/hoofdmenu/vlaamseoverheid/vlaamsregeerakkoord2004.pdf>)

Van Bouwel M., 2005, Effectenrapportage voor federale beslissingen' Interview met vice-premier en federaal minister van Binnenlandse Zaken Patrick Dewael, *Lokaal* 3, 8-11.