

**Antwerp
Management
School**

**Executive Master of Science
in Publiek Management
Masterproef 2022**

ZIT ER IEMAND TE WACHTEN OP GODO(T)?

De inzet van fiscale autonomie bij lokale besturen om handelaars te ondersteunen.

Managementsamenvatting

In deze masterproef ga ik kijken naar de inzet van gemeentelijke fiscale autonomie ter ondersteuning van handelaars in het kernwinkelgebied van de gemeente via het instrument van de differentiatie in de gemeentelijke opcentiemen op de onroerende voorheffing. Wat maakt dat gemeenten hiermee aan de slag willen gaan en welke zijn de struikelblokken? Hiervoor maak ik gebruik van een literatuurstudie in combinatie met interviews in verschillende lokale besturen die al dan niet aan de slag (willen) gaan met deze vorm van financiële incentives voor ondernemers.

De resultaten wijzen uit dat lokale besturen hun innovatiecapaciteit verder moeten ontwikkelen en nood hebben aan steun en expertise inzake differentiatie van opcentiemen. Hogere overheden kunnen een rol spelen door cijfermatige ondersteuning te bieden en inzichten te delen in een kennisnetwerk rond dit topic. Hierbij formuleer ik enkele suggesties voor verder onderzoek en doe ik gericht aanbevelingen voor de praktijk.

Overheden op Vlaams en provinciaal niveau kunnen meer ondersteuning bieden om dossiers juridisch te onderbouwen en communicatie te voeren over gevoelige thema's aan de hand van goede voorbeelden. Men moet werk maken van de perequatatie of gemeenten stimuleren om zelf de KI's te actualiseren. Lokale besturen kunnen manieren zoeken om hun ambtelijke capaciteit te verhogen en moeten kwalitatiever in gesprek gaan met de ondernemers.

Inhoudsopgave

Managementsamenvatting	2
Inhoudsopgave	3
Inleiding	5
Probleemstelling.....	5
Onderzoeksvraag.....	6
Opzet van het onderzoek	6
Leeswijzer doorheen de tekst	7
Lijst van afkortingen	7
Literatuurstudie.....	8
Conceptueel model	8
Gemeentelijke capaciteit en resources	9
Schaal van de gemeente.....	11
Ambtelijke capaciteit.....	13
Voorkeuren vanuit administratie	15
Politieke keuzes	15
Politieke beleid	15
Padafhankelijkheid	16
Impact op gemeentebegroting.....	16
Druk uit netwerken.....	21
Impact op ondernemers.....	22
Doelgerichtheid	24
Methodologie	25
Vragenlijst voor de interviews.....	27
Casebeschrijving	29
Opcentiemen	29
Differentiatie opcentiemen	29
Schaal van gemeenten.....	30
Ambtelijke capaciteit dienst lokale economie	33
Profiel van de ondervraagden	33
Resultaten.....	34
Open startvraag.....	34
Gemeentelijke capaciteit en resources	35
Concept: schaal van een gemeente.....	35
Concept: ambtelijke capaciteit	36

Concept: voorkeuren vanuit de administratie	36
Politieke keuzes	37
Concept: politieke beleid – samenwerking	37
Concept: politieke beleid – keuzes	38
Concept: padafhankelijkheid	39
Concept: impact op de gemeentebegroting	40
Concept: druk vanuit netwerken	41
Concept: impact op de kostenstructuur van ondernemers	44
Concept: doelgerichtheid	45
Open slotvraag	46
Discussie	47
Gemeentelijke capaciteit en resources	47
Politieke keuzes	48
Innovatiecapaciteit	50
Conclusie	51
Bijkomend onderzoek	51
Aanbevelingen in de praktijk	52
Referentielijst	53
Bijlagen	56
Case: stad Gistel	57
Case: gemeente Sint-Pieters-Leeuw	58
Case: gemeente Zwijndrecht	59
Case: gemeente Dilbeek	60
Case: gemeente Londerzeel	61
Case: stad Geel	62

Inleiding

Probleemstelling

Lokale besturen zoeken steeds naar handvaten om ondernemers te ondersteunen, zeker binnen hun kernwinkelgebied om een verdere uitbreiding van het aantal leegstaande panden tegen te gaan. Bovendien heeft de COVID-19 crisis aanpassingen in gang gezet in het dagelijks leven, niet in het minst op dat van de lokale ondernemer. We komen hierdoor vandaag versneld in een nieuwe realiteit terecht, waardoor het kernwinkelgebied nog meer onder druk komt te staan.

Op lokaal niveau neemt men meer dan ooit initiatieven om de ondernemers extra steun te bieden. Naast allerlei hinder- en coronapremies zet men ook in op instrumenten om de vaste kosten van ondernemers te doen dalen: tijdelijke opschorting van gemeentelijke belasting, kwijtschelding van terrasbelasting voor horecazaken, huurvrijstelling voor eigendommen van stad of gemeente, ... Eén van de bijkomende mogelijkheden is om te gaan kijken naar de onroerende voorheffing die eigenaars/verhuurders, maar in veel gevallen zeker ook de huurders van handelsvastgoed, moeten betalen en die deels gebaseerd is op de gemeentelijke opcentiemen.

Sinds aanslagjaar 2019 hebben gemeenten de mogelijkheid om het tarief voor de opcentiemen op de onroerende voorheffing binnen hun grondgebied te differentiëren. Daardoor kunnen ze de onroerende voorheffing laten variëren per buurt, volgens categorie belastingplichtige, ... Dit betekent ook dat om ondernemerschap in het kernwinkelgebied te stimuleren men bijvoorbeeld de onroerende voorheffing in die afgebakende zone naar een lager niveau dan daarbuiten kan brengen. Dit is een vorm van fiscale autonomie waarbij het lokaal bestuur de keuze heeft om hiermee al dan niet aan de slag te gaan. De inning van opcentiemen is een belangrijk instrument met een grote praktische relevantie voor een gemeente omdat deze een bron van inkomsten is en hierbij een aanzienlijk aandeel van de gemeentebegroting inneemt.

In de periferie liggen de huurprijzen voor winkelvastgoed vaak twee tot drie keer lager dan in het centrum van de gemeente. Het gericht gaan differentiëren in opcentiemen kan mee zorgen voor een meer gelijk speelveld qua huurprijzen tussen de periferie en het kernwinkelgebied om zo volop in te zetten op versterking van de handelskern.

Uit het werkveld komen signalen dat diverse winkelstraten te kampen hebben met een hoog kadastraal inkomen per handelspand omdat dit historisch zo gegroeid is. Vaak is er dan een mismatch met de huidige realiteit waarbij het winkelgebied deel van zijn pluimen verloren heeft. Het KI blijft echter hoog en vormt een struikelblok voor ondernemers in de winkelstraat, terwijl in de periferie de huurprijzen een stuk lager liggen en een verschuiving van het aanbod ontstaat (onderzoeksbureau Locatus bevestigt dit in haar jaarcijfers).

Gemeenten die met de differentiatie in opcentiemen aan de slag willen gaan, moeten een complexe procedure volgen. Om het sterk geautomatiseerd proces van inning van de onroerende voorheffing van de Vlaamse belastingdienst (Vlabel) niet te hinderen, moet de lokale overheid advies vragen aan Vlabel over de technische uitvoerbaarheid van de gewenste differentiatie van opcentiemen. Vlabel stelt hiervoor een rekenblad ter beschikking met een uitgebreide handleiding over de mogelijkheden tot differentiatie. Met het project **GODO - Goedkoper Ondernemen door Differentiatie in Opcentiemen** wil de provincie Antwerpen onderzoeken hoe een gemeente de differentiatie in opcentiemen als instrument kan inzetten om een meer gelijk opgaand speelveld voor handelaars in de kern en de periferie te creëren.

Wanneer een gemeente de onroerende voorheffing in het kernwinkelgebied op een lager niveau dan daarbuiten kan brengen, stimuleert dit het ondernemerschap in die zone.

In het project GODO ontwikkelt men momenteel een methodiek en een tool die dit instrument overzichtelijk en behapbaar maakt voor gemeenten zodat ze in eerste instantie snel kunnen inschatten welke impact deze oefening heeft voor hun ondernemers en op de gemeentebegroting. Indien de gemeenten hiermee verder aan de slag willen gaan, kunnen ze gebruikmaken van de ontwikkelde methodiek om het instrument correct te implementeren. De inzet van dit instrument moet gepaard gaan met een set flankerende maatregelen en kaderen binnen de lange termijnvisie detailhandel van een gemeente.

Onderzoeksvraag

Het project GODO van provincie Antwerpen benadert de probleemstelling redelijk technisch, er is geen ruimte voorzien om te onderzoeken in hoeverre lokale besturen zitten te wachten op deze ondersteuning. Met andere woorden: gaan gemeenten dit instrument gebruiken? Hoe vertaalt deze verandering van regelgeving zich in gedrag van lokale besturen. Zijn lokale besturen bereid om fiscale autonomie in te zetten om een bepaalde uitdaging het hoofd te bieden? Of kortweg...

ZIT ER IEMAND TE WACHTEN OP GODO(T)?

De omschreven probleemstelling en nood aan verdieping binnen dit project zette me aan om tot volgende onderzoeksvraag te komen:

Wat maakt dat lokale besturen bereid zijn om opcentiemen te verlagen om handelaars te steunen?

Deze onderzoeksvraag sluit naadloos aan bij het project GODO en biedt mogelijk een antwoord aan de ontbrekende puzzelstukken. Bovendien is het onderzoek relevant voor andere vraagstukken omtrent fiscale autonomie bij lokale besturen en kunnen we de resultaten breder interpreteren.

Opzet van het onderzoek

Het onderzoek start vanuit een literatuurstudie omtrent de fiscale autonomie bij lokale gemeenten in brede zin met steeds een meer specifieke reflectie naar de topics opcentiemen en handelaars. Aan de hand van een conceptueel model probeer ik in kaart te brengen wat ik vanuit de academische literatuur en verwant cijfermateriaal al weet over de onderzoeksvraag.

Uit de 300 Vlaamse gemeenten selecteer ik een aantal cases die ik aan de hand van mijn conceptueel model met elkaar vergelijk om voldoende diversiteit in de selectie te verzekeren. De criteria waarop ik deze selectie maak verduidelijk ik in de casebeschrijving. Daarna neem ik interviews af met de gekozen gemeenten om meer inzichten te krijgen die aanvullend zijn op de literatuur.

Tenslotte bundel ik de resultaten van mijn gesprekken en formuleer ik conclusies over de onderzoeksvraag.

Leeswijzer doorheen de tekst

Dit onderdeel dient om te verduidelijken in welke zin bepaalde termen gebruikt worden doorheen de tekst. Zo zal ik spreken over *lokale besturen* waarbij ik doel op het niveau van steden en gemeenten, maar niet op regionale overheden zoals provincies, tenzij dit expliciet anders vermeld staat. Wanneer ik schrijf over *gemeenten* dan worden daarmee steden en gemeenten bedoeld, maar evenzeer de OCMW 's die sinds 2019 geïntegreerd zijn in de gemeentebesturen. Spreek ik over de *organisatie*, dan bedoel ik het de gemeente als organisatiestructuur met eigen werkingsmiddelen en personeel.

Regelmatig wordt er verwezen naar de *schaal van een gemeente*. Met kleine of grote gemeenten doel ik hiermee op het aantal inwoners, tenzij ik dit nadrukkelijk anders omschrijf. Doorheen de masterproef spreek ik over *ondernemers en handelaars*. Het gaat hierbij om een detailhandelaar die eigenaar of huurder van een handelspand kan zijn.

Doorheen de masterproef en in de aanbevelingen spreek ik over het *Vlaamse niveau* waarmee ik refereer naar zowel de minister bevoegd voor Economie als het Vlaamse Agentschap Innoveren & Ondernemen (VLAIO) maar ook de Vlaamse Vereniging voor Steden en Gemeenten (VVSG) die de belangen behartigt van de Vlaamse steden en gemeenten.

Onderstaande lijst verklaart een aantal gangbare afkortingen die ik verder in de tekst gebruik.

Lijst van afkortingen

APB	aanvullende personenbelasting
BSO	bindend sociaal objectief
CBS	college van burgemeester en schepenen
FOD	federale overheidsdienst
KBO	kruispuntbank voor ondernemingen
KI	kadastraal inkomen
MAT	managementteam
MJP	meerjarenplanning
OCMW	openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn
OOV	opcentiemen op onroerende voorheffing
PAV	politiek-ambtelijke verhouding
UNIZO	unie van zelfstandige ondernemers
VRIND	Vlaamse regionale indicatoren
VTE	voltijds equivalente medewerkers
VLAIO	Vlaamse Agentschap Innoveren & Ondernemen
VVSG	Vlaamse vereniging voor steden en gemeenten

Literatuurstudie

Autonomie van lokale besturen is niet meer weg te denken in het huidige werkveld van de publieke sector. De beleidsnota binnenlands bestuur en stedenbeleid (2019-2024) stelt uitdrukkelijk:

“We zetten meer dan ooit in op een bestuursmodel dat uitgaat van twee sterke polen: sterke lokale besturen enerzijds en een kaderstellende Vlaamse overheid anderzijds. (...) In mijn ogen zijn de lokale besturen nooit het “laagste” bestuursniveau geweest. Ze zijn het “eerste” bestuursniveau. Het is in onze steden en gemeenten dat we wonen, leven en werken. Maar het is ook hier dat de uitdagingen waarmee onze samenleving worstelt eerst zichtbaar worden en waar we eerst de contouren ontwaren van de oplossingen. Net daarom moeten we zo veel mogelijk taken zo dicht mogelijk bij de burgers leggen. Zodat lokale besturen pragmatisch en creatief antwoorden kunnen bieden op de uitdagingen van vandaag en morgen. Daarbij streef ik ernaar hen zo veel mogelijk vrijheid te geven om hun eigen beleidsmatige keuzes te maken.”
(Somers, 2019)

Fiscale autonomie is hier een vorm van en kan sinds 2019 gebruikt worden om op gemeentelijk niveau de heffing van OOV te differentiëren. Maar is het ook zinvol om dit in te zetten als instrument om handelaars te ondersteunen en welke factoren zijn hiervoor bepalend? Ik probeer dit vraagstuk in een conceptueel model te gieten.

Conceptueel model

In het conceptueel model onderscheid ik enkele onafhankelijke variabelen die ik, steunend op de literatuurstudie, wil gebruiken als uitgangspunt om de afhankelijke variabele te verklaren: de inzet van fiscale autonomie (het instrument van differentiatie in de opcentiemen) om handelaars te ondersteunen. De PhD thesis van De Roover (2021) die handelt over de manier waarop lokale besturen hun autonomie uitoefenen, gaf me enkele inzichten en ideeën voor de zoektocht naar mogelijke variabelen. Deze heb ik verder aangevuld met informatie die ik haalde uit de literatuurstudie en gesprekken met enkele lokale besturen in het project GODO van provincie Antwerpen. Tijdens het opzetten van mijn conceptueel model kwam ik zo al gauw tot een lijst met variabelen. Deze probeerde ik te groeperen volgens een logische opdeling.

De eerste reeks parameters zet ik onder de noemer ‘gemeentelijke capaciteit en resources’ als onafhankelijke variabele: schaal van een gemeente, ambtelijke capaciteit en de voorkeuren vanuit de administratie.

Als tweede onafhankelijke variabele definieer ik ‘politieke keuzes’ als verzameling van een aantal parameters die hieraan gelinkt kunnen worden: politieke beleid en haar padafhankelijkheid, de impact op de gemeentebegroting enerzijds, de impact op ondernemers anderzijds, maar even zeer de doelgerichtheid van dit instrument en daarbij ook druk die ontstaat vanuit bepaalde netwerken.

Gemeentelijke capaciteit en resources

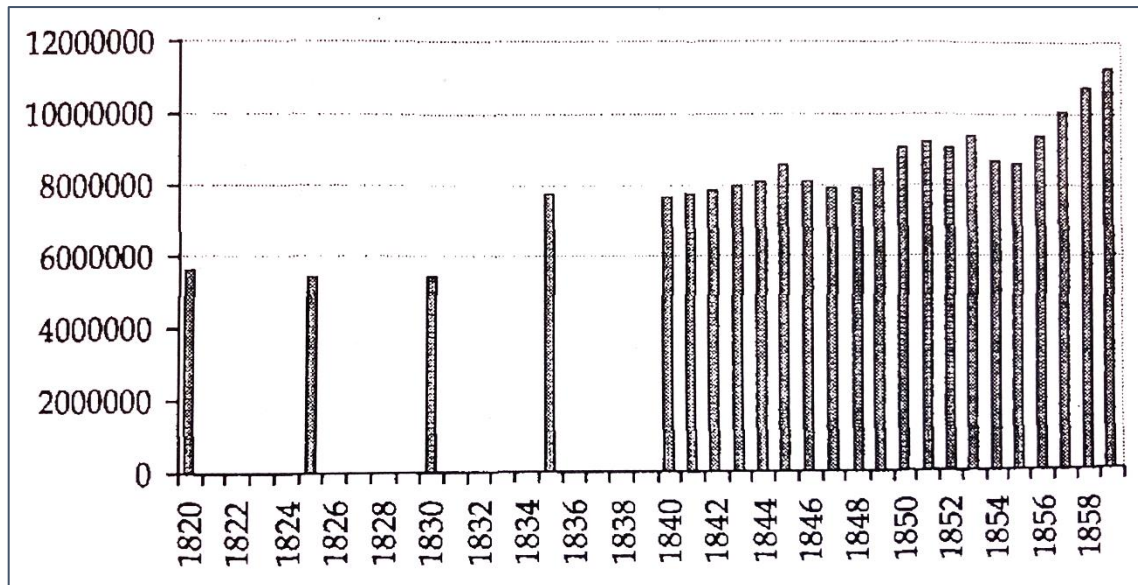
De gemeente is het kleinste en oudste bestuursniveau binnen België, als we de districten van stad Antwerpen die hierop een uitzondering vormen buiten beschouwing laten. Na de grote fusiegolf in 1977 telde België 589 gemeenten waarvan 308 in Vlaanderen. Dat aantal verminderde nog naar 300 sinds 2019 (Coene & Van Cauwenberge, 2012). Ook de komende jaren zullen er nog een aantal gemeenten fuseren. Hiermee probeert men de gemeenten bestuurskrachtiger te maken om zo economisch een sterkere rol te kunnen spelen. Toch denken nogal wat mensen dat de huidige schaal nog steeds te beperkt is. Schaal is slechts een instrument relatief aan wat de samenleving verwacht van een lokaal bestuur (De Rynck & Wayenberg, 2017).

De Vlaamse gemeenten blijven een relatief kleine bestuursschaal met een gemiddelde oppervlakte van 43,9 km² en 19.621 inwoners en waarbij meer dan de helft minder dan 15.000 inwoners telt (Coene & Van Cauwenberge, 2012). Binnen België ligt het gemiddelde aantal inwoners net onder de 18.000 en daarmee zitten onze gemeenten in de bovenste middenmoot op Europees vlak (De Rynck & Wayenberg, 2017).

In Vlaanderen spreken we van de bestuursdriehoek Vlaamse overheid, provincie en gemeenten. In de literatuur is er sprake van het decentralisatie theorema (Oates, 1972) dat de vraag stelt welk niveau welke taken moet uitvoeren. Dit is ook van toepassing op het systeem waarbij gemeenten zelf kunnen kiezen welke fiscale heffingen ze gebruiken en hoe ze deze modelleren (Smolders, Goeminne & Bloemen, 2005).

Vanaf de 14^e eeuw waren o.a. de Vlaamse steden de basis voor sociale initiatieven en handel in combinatie met privatieve acties, voornamelijk door de kerk georganiseerd. De centrale heersers bevochten hun vrijheden ten aanzien van de steden die ze vaststelden in keuren en bewaarden in belforten, het symbool van onafhankelijkheid van de stad als burgerlijk monument. In deze documenten stonden de rechten op lokale autonomie in detail omschreven. Ze vermeldden bijvoorbeeld tolrechten aan de stadspoorten, een vorm van rechten om specifieke belastingen te heffen (De Rynck & Wayenberg, 2017).

Men kan dus stellen dat vele Belgische steden en gemeenten vanaf de middeleeuwen tot 1860 een ruime fiscale autonomie hadden door middel van de zogeheten octroobelasting, het belasten van goederen aan de stadspoorten. Om een beeld te schetsen van de evolutie waren de inkomsten van de octroobelasting ongeveer verdubbeld tussen 1820 en 1860 tot 11,3 miljoen Belgische frank (BEF). Het belang was enorm, want deze inkomsten maakten het gros uit van de stedelijke ontvangsten in die tijd.



Figuur 1 - Totale opbrengst octrooibelasting, 1820-1859 in Belgische frank (BEF). Segers, Y. (2000).

De inning van deze belasting was duur, omslachtig en bovendien ook beperkt gevoelig voor smokkel en fraude. Daarom schafte men ze in 1860 af en voor het eerst in de geschiedenis kon men spreken over een eengemaakte Belgische markt (Segers, 2000).

Dit verklaart waarom men tot op vandaag zoveel belang hecht aan lokale besturen en de verankering van lokale autonomie in de grondwet. Artikel 41 van de grondwet stelt dat lokale besturen autonoom zijn zolang niemand hen verbiedt om een bepaald initiatief te nemen (De Rynck & Wayenberg, 2017).

In meer moderne tijden geeft Vlaanderen volgens het subsidiariteitsprincipe het laagste niveau veel autonomie omdat ze nauwer in contact staan met burgers en ondernemingen (Coene & Van Cauwenberge, 2012). Gemeenten zijn doorgaans beter geïnformeerd over de noden van hun regio en zouden aldus beter in staat moeten zijn om lokale preferenties in hun beleid te vertalen.

Vlaams regeerakkoord 2019-2024, p. 188.

“Als voogdijoverheid stelt Vlaanderen zich op als kennispartner die vertrouwen schenkt aan zijn lokale besturen. De Vlaamse overheid concentreert zich op het definiëren van strategische beleidsambities en de algemene spelregels. Dit betekent dat de lokale besturen meer autonomie krijgen en bevoegdheden om aan deze beleidsambities invulling te geven, waar mogelijk conform het subsidiariteitsprincipe, worden overgeheveld naar het lokaal niveau.”

Er zijn ook nadelen aan verbonden zoals het probleem van verticale externaliteiten (Decoster & Proost, 2010) waarbij verschillende bestuursniveaus eenzelfde belastbare basis delen, maar op lager niveau autonomie hebben over de tariefkeuze, ook wel gekend als ‘piggyback tax sharing’.

Op deze manier kunnen gemeenten bij uitstek een lokaal economisch beleid op poten zetten om een ondernemersvriendelijk klimaat te faciliteren. Vele gemeenten erkennen echter economie nog niet voldoende als een volwaardig beleidsdomein. Dat blijkt bijvoorbeeld uit het aantal VTE dat een gemeente inzet voor lokale economie. Het merendeel van de lokale besturen beschikt

niet over voldoende capaciteit of de juiste competenties om te voldoen aan het programma van 'lokaal bestuur 2040' (De Rynck, 2021). Wat zorgt voor een spanningsveld tussen decentralisatie en capaciteit. Dit behandel ik verderop bij het concept *ambtelijke capaciteit*.

Schaal van de gemeente

Een eerste variabele is de schaal van een gemeente die impact kan hebben op het al dan niet uitvoeren van fiscale autonomie. De mate waarin Vlaamse gemeenten met een gelijk tarief, belastingen kunnen heffen, loopt sterk uiteen. Voor de aanvullende personenbelasting (APB) verdient in 2021, bekeken op basis van jaarlijkse inkomsten, de rijkste gemeente Sint-Martens-Latem 3,7 keer per inwoner meer dan de armste gemeente Mesen. Bij de opcentiemen op de onroerende voorheffing (OOV) is het verschil zelfs een factor van 9,8 voor gemeenten Zaventem versus Mesen (Provincies in cijfers, 2022). Wanneer lokale besturen over voldoende fiscale autonomie beschikken, kunnen ze het belastingstelsel modelleren in functie van de lokale draagkracht (Coene & Van Cauwenberge, 2012).

Deze lokale draagkracht koppelen we aan het begrip '*schaal*' en kunnen we uitdrukken in verschillende maatstaven gaande van de grondoppervlakte over aantal inwoners en ondernemingen tot de budgettaire draagkracht van een gemeente.

Er is een intergemeentelijke variabiliteit als we kijken naar de twee grote groepen belastingen die de gemeenten heffen (APB en OOV). Bij kleinere (vaak meer landelijke) gemeenten met minder dan 10.000 inwoners is de APB de belangrijkste bron van fiscale inkomsten terwijl in grote steden met meer dan 50.000 inwoners de OOV de bovenhand haalt. Dit verschil is niet enkel te verklaren door het niveau van de opcentiemen, maar voornamelijk door KI's¹ die men in steden traditioneel hoger waardeert voor gronden, woningen en bedrijven dan dit het geval is in de kleinere gemeenten (Coene & Van Cauwenberge, 2012).

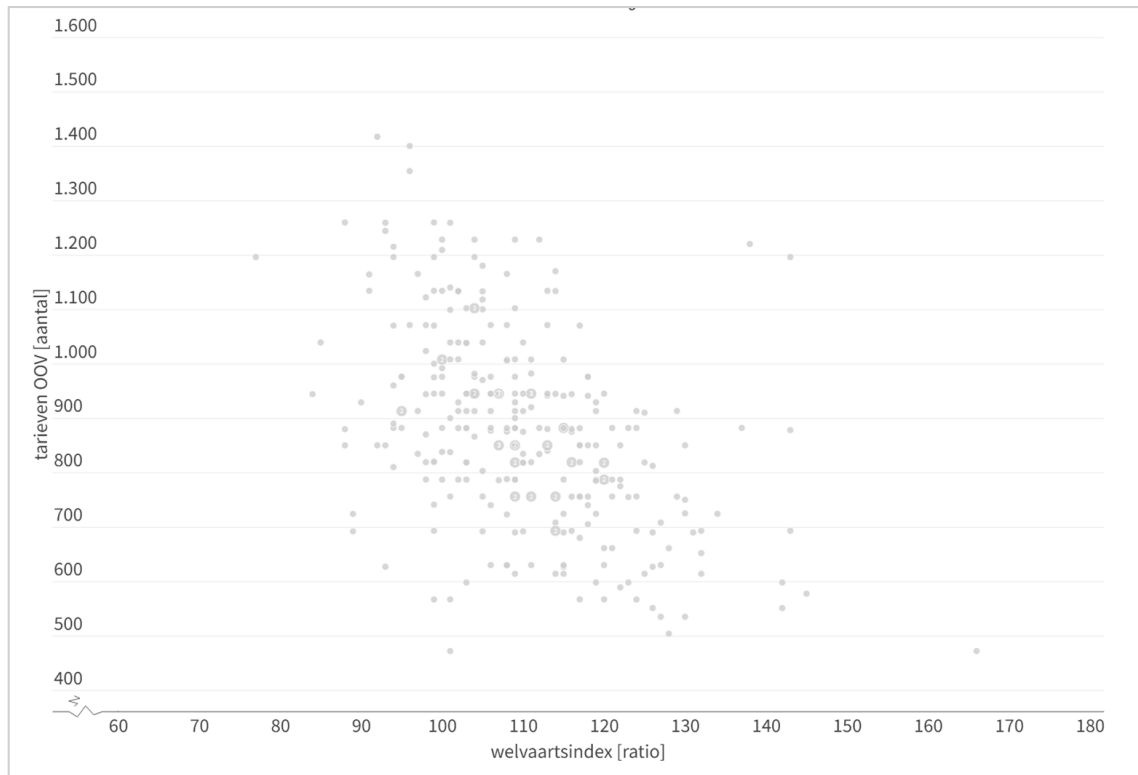
Wanneer we verder kijken naar het aandeel van de ondernemingen in de lokale belastingen, nemen zij ongeveer een kwart voor hun rekening. Uit cijfers over de fiscale inkomsten van gemeenten van het Agentschap voor Binnenlands Bestuur (2009) blijkt volgende verdeling:

- 70% burgers
- 21% ondernemingen
- 8% burgers + ondernemingen

Ook hier is een opmerkelijk verschil tussen grote steden waar de ondernemingen voor 39% aandeel hebben in de lokale belastingen tegenover 12 à 13% in landelijkere gemeenten (Coene & Van Cauwenberge, 2012).

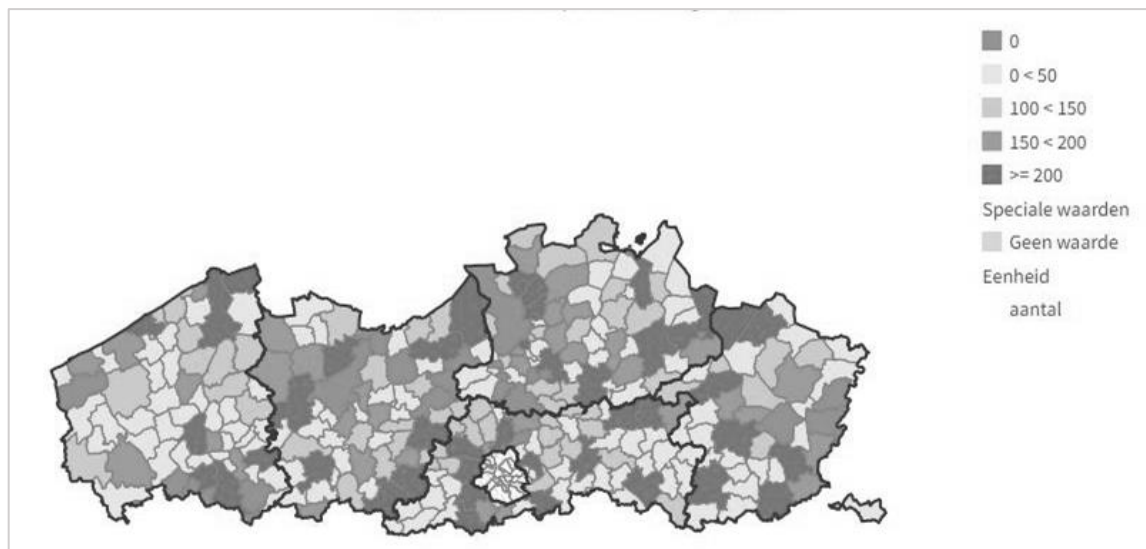
De inning van opcentiemen is een grote bron van inkomsten in de gemeentebegroting en is dus een zeer belangrijk instrument met een grote praktische relevantie. Zo bepaalt ook het gemiddelde inkomen van de inwoners of de welvaartsindex, de budgettaire draagkracht van een gemeente. Dit beeld merken we bij het afzetten van de welvaartsindex van de Vlaamse gemeenten tegen de OOV.

¹ De vergelijking van het KI voor winkelgebieden maakt onderdeel uit van het project GODO dat de provincie Antwerpen uitvoert. De resultaten hiervan publiceren we later en bieden mogelijk een verklaring voor de verschillen in het KI voor steden en gemeenten.



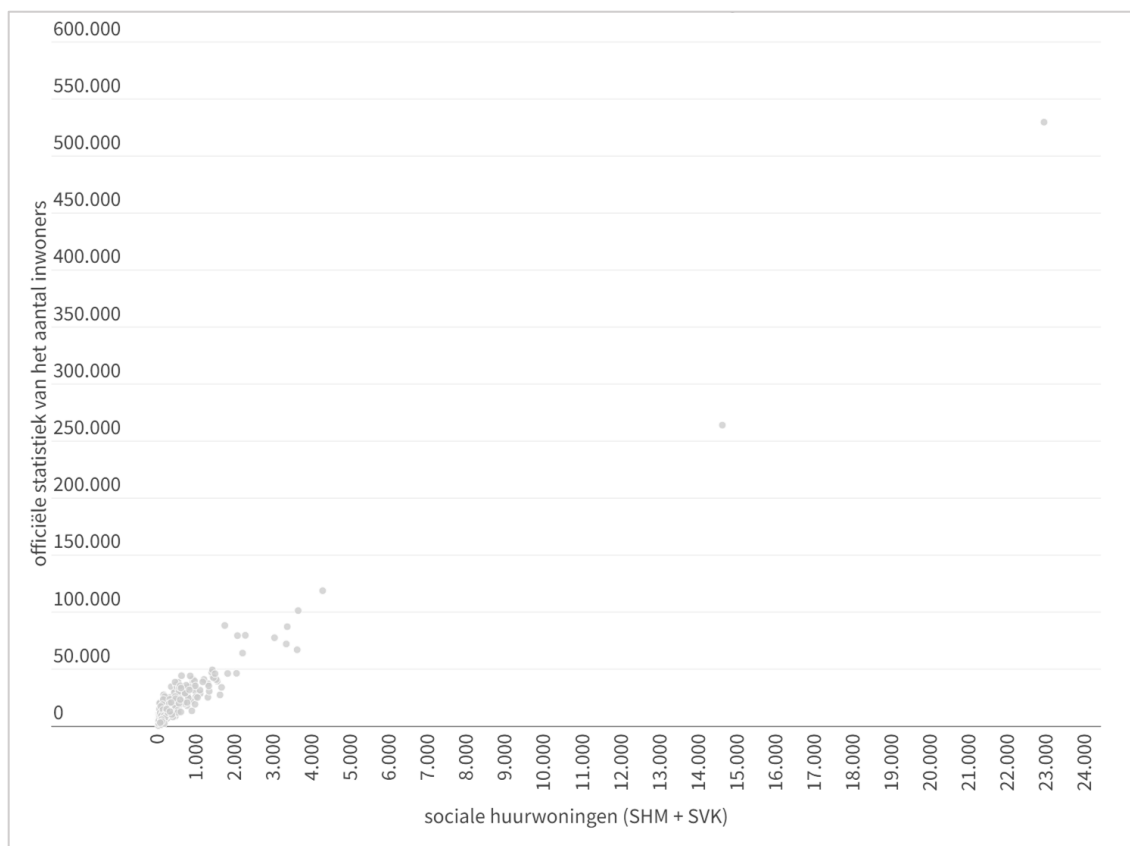
Figuur 2 – Fiscale statistieken 2019: tarieven OOV versus welvaartindex voor gemeenten.
Bron: Statbel - Fiscale inkomens & Lokaal bestuur Vlaanderen (provincies.incijfers.be, 2022)

Dit leidt tot de trend dat een gemeente met een groot aandeel villawijken op haar grondgebied aanzienlijk meer inkomsten uit de onroerende voorheffing haalt dan een gemeente die verhoudingsgewijs eerder sociale woningen op haar grondgebied heeft. Elke Vlaamse gemeente kreeg in 2009 een bindend sociaal tarief (BSO) opgelegd om van rechtswege tegen 2025 een opgelegde doelstelling op het vlak van bijkomende sociale huurwoningen te realiseren (Wonen Vlaanderen, 2021).



Figuur 3 - Bindend Sociaal Objectief (BSO) 2021 - gemeente. Bron: Wonen Vlaanderen (provincies.incijfers.be, 2022)

Het aantal sociale huurwoningen ligt echter wel in lijn met het aantal inwoners van een gemeente.



Figuur 4 – Inwoners versus sociale huurwoningen voor gemeenten in 2021.

Bron: Vlaamse Maatschappij voor Sociaal Wonen & Statbel (provincies.incijfers.be, 2022)

Het thema innovatiecapaciteit staat centraal in het debat omtrent de capaciteit van lokale besturen, dat in veel landen op gang kwam door de toenemende decentralisatie. Van Haelter et. al. (2020) onderzochten of de innovatiecapaciteit van een lokaal bestuur afhankelijk is van de schaal² van de gemeente in combinatie met enerzijds de afwezigheid van éénpersoonsdiensten die een organisatie kwetsbaar maken en anderzijds het voorzien van voldoende financiële middelen. Dit komt verder aan bod in het volgende hoofdstuk.

Ambtelijke capaciteit

De ambtelijke capaciteit hangt (deels) samen met de schaal van een gemeente. De manier waarop een gemeente zich engageert in de fiscale autonomie is afhankelijk van zowel de bestuurlijke- als de ambtelijke capaciteit. Hiermee doelen we niet enkel op het aantal hoofden die zich met deze specifieke materie of de betrokken beleidsdomeinen bezighoudt, maar zeker ook andere kwaliteiten die aan- of afwezig zijn in het ambtelijke apparaat van de gemeente. Capaciteit houdt verder ook in dat we kijken naar professionele vaardigheden, bestuurlijke vaardigheden, verscheidenheid aan inkomstenbronnen, informatiebronnen, expertise, ondersteuning en diverse krachten. Een gebrek aan capaciteit in al deze facetten om het beleid

² Wanneer men in de studie over schaal van de gemeente spreekt, bekijkt men dit voornamelijk als het aantal inwoners voor gemeenten tussen de 10.000 en 40.000 inwoners en waarbij het gemiddelde ligt op 21.000 inwoners (Van Haelter et. al., 2020).

te maken en te implementeren, kan de uitvoering van autonomie bij lokale besturen limiteren (De Roover, 2021).

Het aantal VTE dat voor de dienst lokale economie werkt, is eerder beperkt volgens een studie van Unizo. Slechts ongeveer 75 % van de gemeenten in Vlaanderen heeft een dienst lokale economie, met nog eens 5 % die in 2019 plannen hadden om een ambtenaar in dit domein aan te werven. Een derde van de gemeenten heeft meer dan één VTE, maar de meerderheid werkt op dit beleidsdomein slechts deeltijds en meestal in combinatie met andere domeinen. Deze trend is meer uitgesproken in kleinere gemeenten (volgens aantal inwoners). Twee derde van de ambtenaren lokale economie geeft ook aan te weinig tijd te kunnen spenderen aan dit beleidsdomein door de combinatie met andere taken die ze krijgen toegewezen (Geboes, 2019).

Toch zijn er in Vlaanderen 10 kleinere gemeenten met minder dan 20.000 inwoners die wel investeren in meer dan één VTE voor de dienst economie en dit hangt niet af van tot welke categorie de gemeente behoort volgens de indeling in de Belfius-clusters.

Wanneer we kijken naar het profiel van de ambtenaren lokale economie werkt ongeveer een kwart op A-niveau (master) met als doel om op een meer beleidsmatig niveau te gaan ageren inzake dienstverlening naar ondernemers toe.

Provincie	Niveau A, master	Niveau B, bachelor	Niveau C, hoger sec.	Niveau D	Totaal aantal koppen?	Aantal personeelsleden in VTE, ngl bevolkingsaantal	Aantal personeelsleden in VTE, ngl Belfius-categorie
Vlaanderen en Brussel	>83	>125 meer dan	>138 meer dan	>16 meer dan	>333 meer dan	<p><10.000 inw: 31 respondenten 24 X <0.5 / 3 X 0.5-1 / 2 X >1</p> <p>10-20.000: 65 25 X <0.5 / 29 X 0.5-1 / 8 X >1</p> <p>20-40.000: 60+3 7 X <0.5 / 22+1 X 0.5-1 / 28+2 X >1</p> <p>40-60.000: 8/8+4/4 4/5 / 1 X 0.5-1 / 7+3 X >1</p> <p>>60.000: 8/8+4/4 1 X <0.5 / 0.5-1 / 8+3 X >1</p>	<p>Woongemeenten (V1,2,3,4,5): 51 22 X <0.5 / 21 X 0.5-1 / 6 X >1</p> <p>Landelijke gemeenten (V6,7,8): 36 22 X <0.5 / 7 X 0.5-1 / 3 X >1</p> <p>Gem. met ec. aantrekkling (V9,10,11,12): 49 11 X <0.5 / 21 X 0.5-1 / 16 X >1</p> <p>Verstedelijkte gemeenten (V13, 14): 19 1 X <0.5 / 3 X 0.5-1 / 15 X >1</p> <p>Grote en regionale steden (V15): 9/9 4/5 / 0.5-1 / alle >1</p> <p>Kustgemeenten (V16): 7/7 1 X <0.5 / 2 X 0.5-1 / 3 X >1</p> <p>Brusselse Gemeenten: 11 1 X <0.5 / 1 X 0.5-1 / 9 X >1</p>

Figuur 5 - Profiel ambtenaren per provincie volgens bevolkingsaantal en Belfiuscluster. Bron: Geboes, 2019 - Unizo

Ruim de helft van de Vlaamse gemeenten geeft aan dat ze meer budget zouden willen voorzien voor het domein lokale economie in functie van meer mankracht en expertise (interne versterking), terwijl slechts een derde ook overweegt om middelen vrij te maken voor initiatieven om ondernemers te steunen onder de vorm van producten en activiteiten (Geboes, 2019).

Langs de andere kant wijzen de resultaten van een eerder vermelde studie uit dat een combinatie van een goede politiek-ambtelijke verhouding (PAV) met een sterke leider (algemeen directeur) en een voldoende aantal gekwalificeerde medewerkers in de organisatie, bijdraagt aan de innovatiecapaciteit van lokalen besturen waarbij de financiële middelen geen invloed hebben (Van Haelter et. al., 2020).

Een ander onderzoek, uitgevoerd in provincie West-Vlaanderen, toont aan dat bepaalde maatregelen om startende en bestaande handelaars financieel te ondersteunen meer werklast met zich meebrengen dan anderen (Demeyere & Lievens, 2021). Dit bespreek ik later in detail bij het concept *impact op ondernemers*.

Voorkeuren vanuit administratie

Wanneer een gemeente gegeven haar schaal voorzien is van het benodigde aantal ambtenaren op de juiste posities met de benodigde talenten en vaardigheden om te spreken van capaciteit om te innoveren, komen er mogelijk nog persoonlijke beweegredenen van ambtenaren in het vizier. Bepaalde voorkeuren vanuit de administratie kunnen de mogelijkheden van lokale besturen om in te zetten op autonomie beperken (De Roover, 2021).

Langs de andere kant kunnen ambtenaren vanuit hun expertise, ervaring en analytische perspectief soms gefrustreerd geraken door trage besluitvorming of door het niet volgen van het door hen ontworpen ideale scenario door het politieke niveau. Politici die zich operationeel mengen met de beleidsvoorbereiding en/of de uitvoering kunnen zorgen voor een gevoel van ondersteuning bij ambtenaren of brengen juist een averechts effect teweeg.

Daarnaast bestaat er nog de kans dat belanghebbenden het nieuwe belastingreglement aanvechten of dat de toezichthoudende overheid haar schorsingsbevoegdheid uitoefent (zie enkele cases verderop in de masterproef). In dat geval kan men ambtelijk het proces van voren herbeginnen wat de motivatie niet ten goede komt.

Tenslotte kan men niet altijd goed inschatten of het gevoerde beleid zijn doel bereikt of voorbijschiet. Dit komt verderop aan bod bij het concept doelgerichtheid. Al deze items spelen mee in de padafhankelijkheid op ambtelijk niveau.

Kijken vanuit de administratie is slechts één manier om de onderzoeksvraag te benaderen, maar is onlosmakelijk verbonden met de gemaakte politieke keuzes op het lokaal niveau.

Politieke keuzes

Politieke beleid

Als we kijken naar het politieke beleid in een gemeente zien we dat de politici verantwoordelijk zijn voor diverse beleidsdomeinen, bijgestaan door de administratieve uitvoerende krachten. Politieke tegenstellingen tussen de beleidsdomeinen, waarbij ieder de eigen sectorale belangen en middelen verdedigt, kan ook de autonomie van lokale besturen beperken om de nodige budgetten te verschuiven en het beleid te wijzigen (De Roover, 2021).

Alles wat er gebeurt in een lokaal bestuur is gebaseerd op een spel van tegengestelde belangen die een weerspiegeling zijn van de verschillende posities die groeperingen innemen in de gemeente en de belangen die hieraan gekoppeld zijn (Bovens et. al., 2012).

Binnen de groepering van ondernemers in de lokale gemeenschap zie je zo verschillen tussen de belangen van de projectontwikkelaars, verhuurders of eigenaren van vastgoed en de huurders van het handelspand zelf. Soms is deze scheiding duidelijk, in andere gevallen is de handelaar zelf betrokken in meerdere rollen. De complexiteit neemt toe als een politicus zelf een van deze rollen vertolkt.

Conflicten over beleid kunnen ook voortkomen uit ideologische, religieuze en culturele verschillen die zich manifesteren in verschillende maatschappelijke groeperingen. In het geval van fiscale autonomie spelen de standpunten van politieke partijen inzake de autonomie van gemeenten en hun kijk op het verlagen al dan niet verhogen van belastingen ten aanzien van specifieke groeperingen een rol.

De kans dat een maatregel als 'verlagen van opcentiemen' op de agenda komt te staan, hangt af van het belang en de urgentie die men toeschrijft aan problemen in de handelskern. Een kern

die kampt met hoge leegstandscijfers en waar men al vele andere pogingen ondernam om ondernemen weer aantrekkelijk te maken, zal sneller geneigd zijn om dit instrument in detail te bestuderen op de kans op slagen.

Indien dit topic op de agenda geraakt, zorgt het onderwerp voor getouwtrek tussen uiteenlopende waarden en belangen van de politici en de toewijzing van schaarse middelen in het lokaal bestuur. Bij een effectieve uitvoering van het beleid ontstaat dan weer een krachtenspel tussen de politici en de burgers die op allerlei manieren kunnen reageren op het beleid, door ontwijken of frauderen, maar evenzeer procederen tegen de ingevoerde maatregelen.

Evaluatie van het gevoerde beleid zorgt voor een heroverweging of de piste van differentiatie in opcentiemen al dan niet blijft of vraagt om bijsturing. De gemeenteraad moet immers jaarlijks de differentiatie herzien en telkens opnieuw indienen bij de FOD Financiën. Bijkomend heeft de toezichhoudende overheid de mogelijkheid om het belastingreglement te schorsen indien dit bijvoorbeeld niet voldoet aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur (zie ook enkele cases als bijlage bij deze masterproef).

Om de implementatie van differentiatie in opcentiemen binnen dit hele proces een kans op slagen te geven, is de politiek-ambtelijke verhouding in een gemeente van cruciaal belang. Factoren die dit beïnvloeden zijn de leiderschapsrol die een algemeen directeur vervult binnen de organisatie en hoe het MAT staat ten aanzien van de politieke factoren in het lokaal bestuur (Van Haelter et. al., 2020).

Sterker nog, verder onderzoek heeft bevestigd dat wederzijds vertrouwen en een cultuur van constructief overleg (Van Haelter & Voets, 2021) cruciaal is voor de innovatiecapaciteit bij een lokaal bestuur.

Padafhankelijkheid

In de politieke context is ook de padafhankelijkheid een belangrijke parameter. Dit is het proces waarbij gebeurtenissen of keuzes uit het verleden van invloed zijn op de loop van latere ontwikkelingen, vooral doordat bepaalde keuzemogelijkheden moeilijk of uitgesloten zijn.

Lokale besturen slepen soms een historiek mee inzake opcentiemen waarbij deze al jaren op een bepaald niveau zitten en een gevoelig onderwerp zijn om te veranderen. Voorgaande beslissingen geven vorm aan huidige keuzes en belemmeren politieke veranderingen omdat ze ingaan tegen de wijze waarop men vroeger de dingen behandelde (De Roover, 2021).

Andere gemeenten houden van een bepaalde status en zijn trots op hun rangschikking binnen Vlaanderen inzake de laagste opcentiemen waardoor een verschuiving extra gevoelig lijkt te liggen. Lokale besturen hebben de mogelijkheid om het pad te wijzigen, maar dat vraagt tijd en die beperkt de flexibiliteit en autonomie om politiek beleid te voeren. (De Roover, 2021).

Impact op gemeentebegroting

De impact op de gemeentebegroting of wat kost het verlagen van opcentiemen in een winkelgebied aan de gemeente speelt op politiek vlak een grote rol. Om deze impact te kunnen inschatten, moet men in rekening nemen dat de aanvullende personenbelasting en de opcentiemen op de onroerende voorheffing samen goed zijn voor meer dan 80% van de gemeentelijke belastingontvangsten (Coene & Van Cauwenberge, 2012). In later onderzoek stelt men vast dat gemiddeld 78% van de door Vlaanderen geïnde onroerende voorheffing uit

gemeentelijke belastingen bestaat (De Decker, 2017) en dat betekent dat veel gemeenten een aanzienlijk deel van hun inkomsten uit vastgoedbelasting halen.

Logischerwijze zijn gemeenten hierdoor erg gesteld op hun autonomie in dat verband. Indien Vlaanderen de OOV anders zou gaan organiseren, valt te verwachten dat de gemeenten overeenkomstig hun opcentiemen zullen bijstellen om het verschil voor de vastgoedeigenaar ten aanzien van vroeger min of meer te compenseren (Boussauw, 2019).

We bekijken het inkomstenmodel van een gemeente even in detail om na te gaan welke impact het sleutelen aan de OOV kan hebben op de gemeentebegroting. Hiervoor kijken we naar het geheel van gemeenten en OCMW's omdat sinds 1 januari 2019 de integratie van OCMW en gemeentebestuur decretaal een feit is en dit qua begroting ook bijkomende uitdagingen biedt.

De gemeenten en OCMW's halen gemiddeld 88,2% van hun ontvangsten uit exploitatie (of 88,3% van alle ontvangsten). Deze exploitatieontvangsten kan men gemiddeld genomen onderverdelen in volgende zaken:

Exploitatieontvangsten	6,8%	Ontvangsten uit werking			
	48,6%	Fiscale ontvangsten en boetes	Aanvullende belastingen	Opcentiemen op de onroerende voorheffing (OOV) Aanvullende personenbelasting (APB) Opdecimen op de verkeersbelasting Andere aanvullende belastingen	
			Eigen gemeentebelastingen		
	37,5%	Werking subsidies	Algemene subsidies	Gemeentefonds Middelen voor de regularisatie van de contingent-gesubsidieerde contractuelen	
			Specifieke subsidies		
			Recuperatie van individuele dienstverlening (specifiek voor OCMW's)		
	1,8%	Andere operationele ontvangsten gemeenten (OCMW's 6,6%)			
5,3%	Financiële ontvangsten (OCMW's 0,4%)				

Naast de exploitatieontvangsten krijgt een gemeente gemiddeld nog investeringsontvangsten (gemiddeld 7,2% van de totale ontvangsten voor gemeenten, 5,4% voor OCMW's) en financieringsontvangsten (gemiddeld 4,6% en 6,2% van de totale ontvangsten bij respectievelijk gemeenten en OCMW's) (Gilot, 2019).

Naast de fiscale ontvangsten die de gemeente zelf bepaalt, haalt ze een groot aandeel van de inkomsten dus uit werkingssubsidies, meer bepaald het Gemeentefonds.

In het verleden hinderden de tolrechten aan de stadspoorten het vrij verkeer van mensen en goederen. Na de afschaffing van deze rechten, een voorloper van de huidige Europese gedachtegang, kregen de gemeenten een compensatie vanuit het Gemeentefonds dat men oprichtte in 1836. Dit is een systeem waarbij algemene middelen, voortkomend uit belastingen,

herverdeeld worden om uit een solidariteitsprincipe een evenwicht te zoeken tussen de inkomsten van gemeenten zodat er geen al te grote kloof ontstaat tussen de rijkste en armste gemeenten. De gewesten zijn verantwoordelijk voor het Gemeentefonds sinds de door hen grondig aangepaste verdeling in 1988. De centrumfunctie van een gemeente wint aan belang, zij organiseert diensten waar inwoners van omliggende gemeenten gebruik van maken zoals scholen. Daarnaast is de graad van kansarmoede een ander belangrijk herverdelingscriterium omdat arme inwoners ook minder belastingen betalen en gemeenten krijgen hiervoor een compensatie. Toch blijven deze parameters voer voor discussie, want kleine centrumsteden en plattelandsgemeenten voelen zich vaak benadeeld (De Rynck & Wayenberg, 2017).

Opcentiemen op de onroerende voorheffing (OOV)

De OOV zorgt dus voor een aanzienlijk deel van de inkomsten bij een gemeente en nemen we even verder onder de loep.

In 2019 inden de Vlaamse gemeenten voor 2,3 miljard euro aan ontvangsten uit de OOV. Voor 2020 liep dit zelfs op tot 2,44 miljard euro, een stijging van 3% volgens de cijfers van accountantsorganisatie BDO (Van Geyte, 2021). Deze opbrengst is gebaseerd op het kadastraal inkomen (KI) van onder andere gronden, woningen en bedrijfsgebouwen. Het KI is een fictieve netto huuropbrengst op jaarbasis die het goed zou kunnen opbrengen en de bepaling gebeurde in de jaren '70 met een jaarlijkse indexatie sinds 1991 volgens de index van de consumptieprijzen.

Een kleine kanttekening: de wet voorziet een perequatie (tienjaarlijkse algemene waardering van de onroerende goederen), maar de laatste vond plaats in 1979 waardoor het KI van vele eigendommen niet meer strookt met de hedendaagse realiteit.

De provincies en Vlaamse gemeenten kunnen bovenop de Vlaamse basisheffing opcentiemen heffen. Eén opcentiem is een honderdste van het aandeel in de gewestelijke belasting. We bekijken dit even aan de hand van een voorbeeld.

Een handelaar uit gemeente Wijnegem heeft voor zijn handelspand een geïndexeerde KI van 1.000 euro.

De basisheffing van het Vlaamse gewest bedraagt 3,97%. In de provincie Antwerpen betaalt men 145,33 opcentiemen voor 2021. De gemeentelijke opcentiemen voor Wijnegem in 2021 werden bepaald op 850 opcentiemen.

Voor het aanslagjaar 2021 betaalt de eigenaar van het handelspand dus een bedrag van 434,85 euro aan onroerende voorheffing, dat werd samengesteld uit volgende bedragen:

- *39,70 euro basisheffing van het Vlaams gewest (1.000 euro x 3,97%)*
- *57,70 euro Inkomsten OOV provincie Antwerpen (1,4533 x 39,7 euro)*
- *337,45 euro Inkomsten OOV gemeente Wijnegem (8,5 x 39,7 euro)*

77,6% van de geïnde onroerende voorheffing is dus een gemeentelijke belasting.

Figuur 6 - Fictief voorbeeld.

De Vlaamse fiscus werkt met een voorschottensysteem waarbij de gemeente in een aanslagjaar 95% van het bedrag ontvangt dat de Vlaamse Belastingdienst begroot heeft. De fiscus betaalt dit bedrag in zes schijven uit in de tweede helft van het jaar en in de maand mei van het volgende jaar maakt men een afrekening zodat ze het resterende bedrag in juli doorstorten (Gilot, 2019).

Door de vernieuwde taakstelling en de gewijzigde financiering van de provincies (decreet van 18 november 2016) verhoogde men in 2018 de basisheffing van het Vlaamse gewest van 2,5% naar 3,97%. De gemeenten moesten in 2018 een correctie met factor 1,588 doorvoeren aan hun opcentiemen zodat de opbrengst voor de gemeenten niet verhoogt tegenover het voorgaande aanslagjaar 2017, tenzij ze hier bewust voor kiezen en dit duidelijk communiceren (Statistiek Vlaanderen, 2019).

Sommige onroerende goederen zijn vrijgesteld van onroerende voorheffing omdat ze eigendom zijn van de federale overheid of andere instellingen zodat de gemeenten hiervoor geen inkomsten ontvangen. Dit compenseert men uit een krediet genaamd “De Dode Hand” (Statistiek Vlaanderen, 2021).

Verschillen in opcentiemen

De verschillen in het niveau van opcentiemen tussen de gemeenten zijn door verschillende factoren te verklaren. Een gemeente met een hoger gemiddeld inkomen van haar inwoners duidt mogelijk op grotere woningen met een hoger KI. Zo zal een gemeente met een hoger aandeel aan villawijken meer inkomsten uit de onroerende voorheffing halen dan een gemeente die veel meer sociale woningen heeft op haar grondgebied.

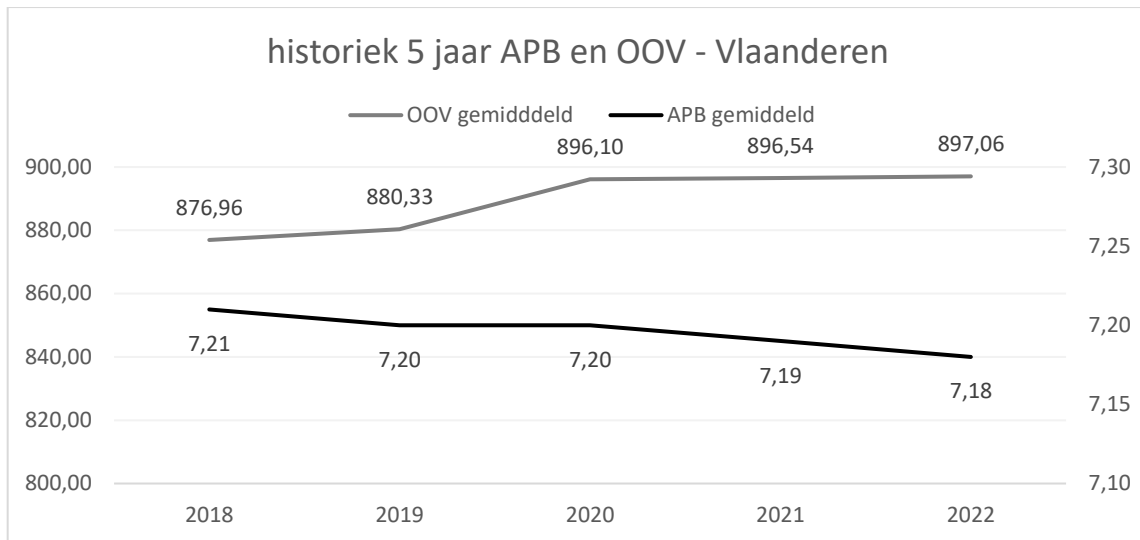
Kustgemeenten heffen vaak relatief hoge opcentiemen omdat ze de gemeentelijke dienstverlening deels willen verhalen op de eigenaren van tweede verblijven. Gemeenten die minder dan de drempelwaarde van 441 opcentiemen heffen, straft men door een verminderde bijdrage uit het gemeentefonds te geven (het aandeel van deze gemeenten herverdelen ze dan onder de andere gemeenten). Ook voor de APB legde men een drempelwaarde vast op 5%. In theorie kan een gemeente die geen OOV en APB zou heffen op deze manier de helft van haar dotatie verliezen (Gilot, 2019).

De gemeentelijke keuze voor bedrijfsheffingen vloeit ook voort uit de financieringsnoden in die gemeenten. Uit een studie van VVSG inzake de financieringscapaciteit van een gemeente blijkt dat bij een gelijk tarief aan OOV het verschil tussen bijvoorbeeld de gemeenten met het hoogste en die met het laagste tarief kan oplopen tot een factor 9,8 (Leroy, 2004).

<u>Tarieven OOV aanslagjaar 2022 voor 300 Vlaamse gemeenten</u>	
Gemiddelde	897 opcentiemen (ongewogen)
Mediaan	882 opcentiemen
Laagste	472 opcentiemen (Sint-Martens-Latem, Zaventem)
Hoogste	1.417 opcentiemen (Alveringem)

Figuur 7- Tarieven OOV aanslagjaar 2022 voor 300 Vlaamse gemeenten. Bron: statistiek Vlaanderen (2022).

De OOV-tarieven kennen een stijgende evolutie doorheen de tijd en waren frequenter onderhevig aan veranderingen in de periode 1991-2009. De aangroei van de OOV is fundamenteel sterker dan bij de APB (Smolders & Goemine, 2005). De voorbije jaren zien we dat de gemiddelde APB voor gemeenten in Vlaanderen weer licht afneemt, terwijl het niveau van de OOV blijft stijgen (Statistiek Vlaanderen, 2022).



Figuur 8 - Historiek 5 jaar APB en OOV in Vlaanderen. Bron: provincies.incijfers.be (2022)

Spiegelen lokale besturen zich aan andere gemeenten bij het bepalen van de opcentiemen of zijn ze enkel zoekend naar een evenwicht van hun gemeentebegroting? Wat bepaalt vandaag het tarief van de OOV? Dit moet verder blijken uit het onderzoek.

Differentiatie

Opcentiemen zijn per definitie al voor een stuk ruimtelijk gedifferentieerd omdat elke gemeente een eigen tarief hanteert. Enkele factoren die dit tarief mee bepalen zijn bijvoorbeeld de kost van onderhoud aan wegen en riolering op hun grondgebied. Compacte bebouwing geeft minder van zulke kosten, al betaalt elke eigenaar van vastgoed in een gemeente hetzelfde tarief ongeacht de ligging van het goed in kwestie (centraal of afgelegen (Boussauw, 2018)). Zo stelt men bijvoorbeeld in vraag of ze voor woonvormen buiten de kernen de reële kost voor een stuk moeten doorrekenen om deze woonvormen te ontmoedigen (Boussauw et. al., 2018 en Neven, 2018).

Sinds het aanslagjaar 2019 kunnen gemeenten de opcentiemen binnen hun grondgebied laten variëren volgens bepaalde criteria. In 2021 waren er drie gemeenten die al gebruik maakten van deze regeling: Gistel, Sint-Pieters-Leeuw en Zwijndrecht. Vervolgens zijn er in 2022 nog eens 3 gemeenten die begonnen met de differentiatie van de opcentiemen: Dilbeek, Geel en Londerzeel (Vlaamse overheid, 2022). Deze zes cases zal ik in detail uitlichten in de bijlagen van deze masterproef met elk hun specifieke redenen om de opcentiemen te verhogen dan wel respectievelijk te verlagen voor een specifieke doelgroep.

Opvallend is dat 5 van deze pioniers een differentiatie in opcentiemen doorvoeren om de KI's die gecatalogeerd staan onder nijverheid, materiaal en outillage zwaarder te belasten dan de doorsnee burger. Niet geheel onlogisch gezien deze bedrijven ook hogere kosten met zich meebrengen voor een gemeente, al blijken er verschillen te zijn tussen de exacte motivering van elke gemeente. Eén gemeente heeft de differentiatie anders aangepakt door te gaan kijken naar lage KI's om vanuit een sociale insteek de minderbedeelden te ondersteunen.

Nog opmerkelijk is dat de toezichhoudende overheid twee van deze gemeenten meteen terugfloot na de goedkeuring van het nieuwe belastingreglement, in deze gevallen gebeurde dit door de gouverneur van de respectievelijke provincies. In beide cases ging het om een schending van het gelijkheidsbeginsel dat stelt dat men niet mag differentiëren tussen natuurlijke personen

en rechtspersonen aangezien een onderneming beide rechtsvormen kan aannemen. Nog geen enkele gemeente heeft dit instrument tot nu toe ingezet om bijvoorbeeld handelaars in de kern te bevoordelen.

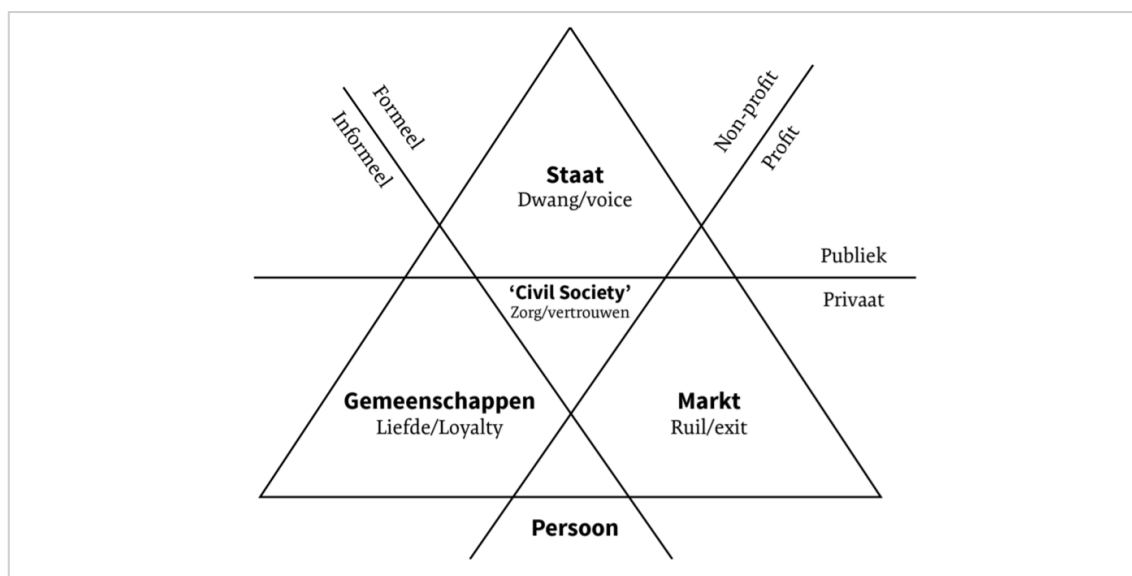
Wanneer we echter proberen om deze differentiatie toe te passen om ondernemers te steunen, is het dan ook interessant om te bekijken of men de differentiatie voor de gemeentebegroting budgetneutraal kan organiseren? Dit kan bijvoorbeeld door enerzijds opcentiemen te verlagen in het kernwinkelgebied bij wijze van stimulerend effect om ondernemen te faciliteren en ze anderzijds te verhogen voor een perifere winkelzone als ontradend effect ten einde de ontwikkeling van ongewenste handelszaken te ontmoedigen.

Dit komt niet enkel de gemeentebegroting ten goede, maar zo maakt men ook werk van een meer gelijk speelveld in de kosten en lasten van ondernemers die later aan bod komen bij de parameter over de kostenstructuur van de ondernemers.

Druk uit netwerken

De keuzes die men maakt in fiscale autonomie zorgen voor druk vanuit netwerken en beïnvloeden het politieke beleid. De Land Invest Gate is een voorbeeld van excessieve restaurantkosten in een sterrenrestaurant als 't Fornuis om invloed uit te oefenen op politici. Lokale besturen en hun administratie zijn nu eenmaal verweven in netwerken met burgers, dienstverleners, maatschappelijke verenigingen, media, belangengroepen en uiteraard ook ondernemers (De Roover, 2021).

Wanneer we als individu naar de samenleving kijken, komen we in contact met de 4 sferen zoals in het schema van Van de Donk (2008) afgebeeld staan. In dit werk beperken we de samenleving tot de lokale besturen als politiek georganiseerde verbanden. Om te kijken naar druk uit netwerken is het interessant om na te gaan welke onderlinge relaties er zijn tussen de sferen 'Markt' en 'Staat' maar ook wat de rol is van het middenveld.



Figuur 9 - De 4 sferen. Bron: schema uit Van de Donck (2008).

Onder "Staat" verstaan we in dit geval het geheel van overheden die optreden voor het algemeen belang en ons hiervoor kunnen stimuleren en ondersteunen, maar ook verplichten en hinderen. Tegelijkertijd kunnen wij de 'Staat' als burger of 'Persoon' mee vormgeven door druk te zetten vanuit verkiezingen, media, participatie, ...

Vraag en aanbod tussen de consumenten en ondernemers vormen in deze masterproef de sfeer van de 'Markt'. Via de 'Civil society' verenigen burgers zich en oefenen ze druk uit op de politieke agenda van de 'Staat', maar evengoed op de 'Markt' en de private sfeer.

De 'Markt' oefent druk uit op de 'Staat' door bedrijven die bijvoorbeeld lobbyen voor hun belangen of druk zetten om keuzes te maken in het algemeen belang. Vaak zijn er ook op lokaal niveau sterke banden tussen ondernemers en politiek vertegenwoordigers, of in vele gevallen nemen ondernemers zelf een politiek mandaat op. Verder oefent de 'Markt' ook druk uit via bedrijven en sectoren die voor hun belangen opkomen om zo de 'Staat' en het middenveld te beïnvloeden (De Rynck, 2017).

In een voorgaand hoofdstuk zagen we al dat er grote verschillen bestaan tussen het niveau van OOV en de inkomsten die de gemeenten hiervan verzilveren. Gemeenten verantwoorden hun bedrijfsheffingen doordat deze een compensatie zijn voor milieuhinder, zwaar vervoer, ... die bedrijven op hun grondgebied veroorzaken. Voor gemeenten is het dan ook belangrijk dat ze op het lokaal niveau verzoening zoeken tussen de betalers en genietters van een dienst en het politieke beslissingsorgaan. *No taxation without representation* of geen belasting zonder vertegenwoordiging werd de slagzin van de Boston Tea Party in 1773. Dit heeft zijn reflectie op de fiscale verantwoordelijkheid op de lokale belastingautonomie waarbij lokale besturen zich niet kunnen verschuilen achter het federaal niveau onder het mom van slechts uitvoerders te zijn van dit federaal beleid. Goed bestuur beloont men en falend overheidsbeleid zal men afstraffen (Coene & Van Cauwenberge, 2012).

Gemeenten kunnen zowat alles belasten wat ze willen tenzij de wetgever het expliciet verbiedt, wat zorgt voor meer dan 100 verschillende soorten lokale belastingen in Vlaanderen. Dit is veel meer dan in de door ons omringende landen (Frankrijk 4, Duitsland 3, Engeland 1 en Nederland een tiental). Enkel in Frankrijk en Duitsland lijken heffingen te bestaan die enkel gericht zijn op bedrijven terwijl in Vlaanderen er wel 47 verschillende heffingen bestaan waar ondernemingen een aandeel in hebben. Deze heffingen zijn gekoppeld aan diverse belastingreglementen en wanneer ze hetzelfde lijken, kunnen ze per gemeente nog verschillen in de modaliteiten wat leidt tot een ondoorzichtige administratieve rompslomp voor de bedrijven. Belangenorganisaties als Voka, Fedis, Unizo, VBO enz. pleiten dan ook al langer voor een optimalisatie voor het systeem van heffingen. Deze druk zorgt voor een bewustmaking bij Vlaanderen en de lokale besturen om werk te maken van een ondernemersvriendelijk klimaat door de uitbouw van een gedegen gemeentelijk economisch beleid (Coene & Van Cauwenberge, 2012).

Vermoedelijk zijn er ook groepen ondernemers benadeeld door een nieuwe of bestaande maatregel (zie eerder: *ontradend effect*) waardoor er extra druk vanuit de netwerken ontstaat. Daarom is het ook van belang om de impact op de kostenstructuur van de ondernemers van naderbij te gaan bekijken.

Impact op ondernemers

Als we willen kijken naar de druk vanuit ondernemers, verenigingen of hun belangengroepen is het interessant om na te gaan of het invoeren van de differentiatie in opcentiemen bovendien voldoende impact heeft op de kostenstructuur van de ondernemers om hen te ondersteunen in de kosten van de onderneming.

Wanneer we in dit verband spreken over ondernemers moeten we onderscheid maken tussen de handelaars die rechtstreeks eigenaar van het handelspand zijn en diegene die als huurder optreden. De OOV komt toe aan de eigenaar van het vastgoed. De handelshuurwetgeving laat

echter de verhuurder toe om de onroerende voorheffing door te rekenen aan de huurder. We hebben weinig data beschikbaar over het aantal verhuurders die de onroerende voorheffing doorrekent vanuit het handelshuurcontract. Provincie Antwerpen onderzoekt dit verder tijdens het project GODO op basis van de database met handelshuurovereenkomsten van de FOD Financiën.

Daarbij komt dat het KI voor heel wat woningen al lang niet meer representatief is voor de actuele marktwaarde (Van den Broeck & Winters, 2017). Deze redenering geldt eveneens voor handelspanden als je kijkt naar winkelstraten die in de jaren '70 deel uitmaakten van een bloeiend handelscentrum (en hiermee ingeschaald met een hoog KI). Vandaag staan diezelfde winkelstraten echter onder druk wat resulteert in veel leegstaande handelspanden en/of een verloederd aanbod met tot gevolg dat er een scheefftrekking ontstaat tussen de huidige situatie en de grandeur van vroeger zonder aanpassing van het KI. Omdat de perequatie van het KI uitblijft, groeide de vraag van gemeenten voor een differentiatie van de OOV als antwoord op deze scheefftrekkingen (Lauwers et. al., 2006).

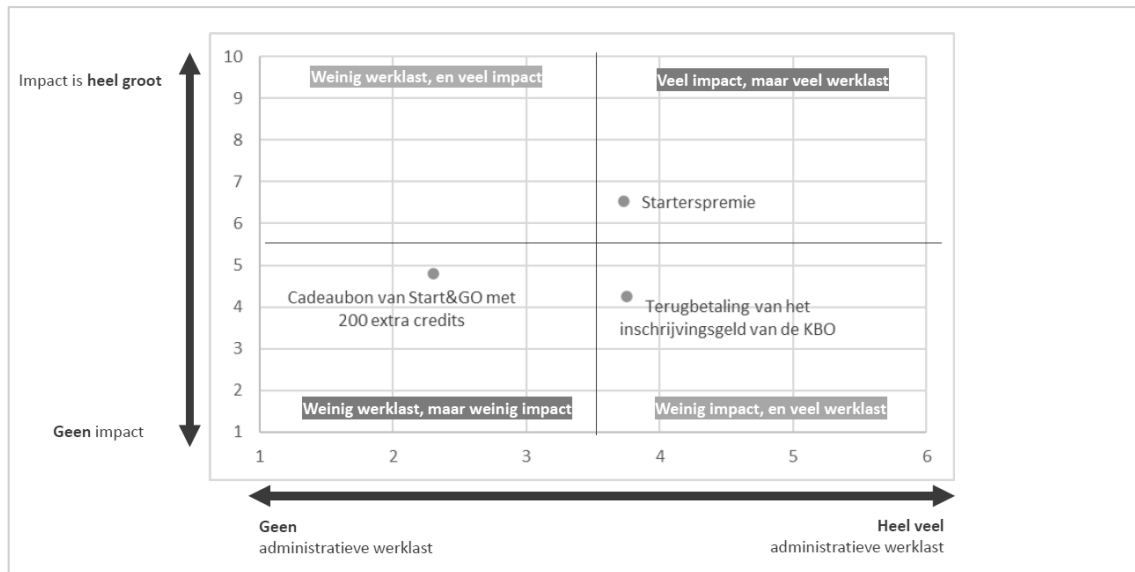
Bovendien rijst de vraag of men de onroerende voorheffing niet noodzakelijk op het KI moet baseren, maar eerder een alternatieve grondslag op basis van een combinatie van bewoonbare oppervlakte, volume, perceeloppervlakte en bebouwde oppervlakte (Rijckewaert, 2013). Ook oppert men een andere logica met een alternatieve belastbare basis die bestaat uit twee parameters: bouwvolume en energieverbruik per vierkante meter (Martens, 2016).

De kans is groot dat men een ruimtelijke gedifferentieerde vastgoedtaks (in de vorm van OOV) kapitaliseert in de marktprijs van de handelspanden die getroffen zijn (Vastmans & Buyst, 2014). Dit stelt men althans vast in studies voor woningen die bij een zwaardere belasting ook minder zouden opleveren bij verkoop voor de huidige eigenaar, terwijl voor de nieuwe eigenaar de netto kost van het wonen eerder ongewijzigd blijft (Boussauw, 2018).

Naast de focus op onroerende voorheffing, zijn er ook tal van andere mogelijke bedrijfsbelastingen voor ondernemers. Om een totaalplaatje van de kostenstructuur voor ondernemers te kennen, is het interessant om deze ook te bestuderen. Echter binnen deze masterproef laat ik ze buiten beschouwing om het onderzoek behapbaar te houden.

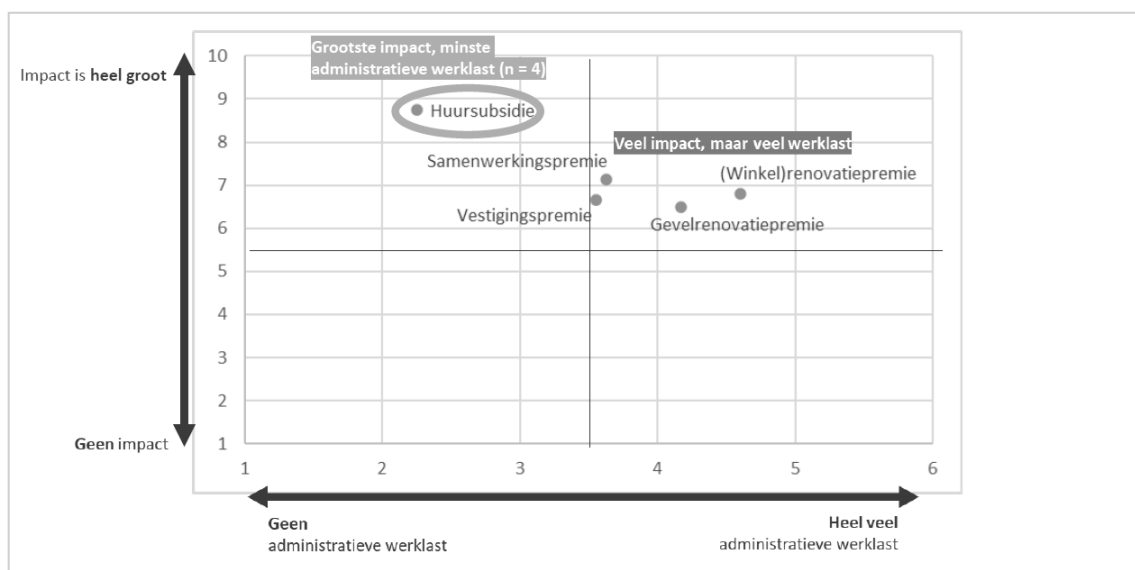
In de literatuur is er ook heel wat terug te vinden omtrent het effect van lokale belastingen op de economische ontwikkeling. Due (1961), Wasylenko (1981), Carlton (1983) en Bartik (1985) keken bijvoorbeeld naar het effect van bedrijfsbelastingen op de keuze van de vestigingslocatie voor bedrijven en kwamen tot de vaststelling dat er hier een zeer klein tot geen effect voorkomt. Wel komt men tot de vaststelling dat heffingen een hogere impact hebben op de kostenstructuur van een onderneming en dus de discretionaire bestedingsruimte afneemt (Coene & Van Cauwenberge, 2012).

Een recent onderzoek, uitgevoerd in provincie West-Vlaanderen, toont aan dat ruim de helft van de gemeenten geen financiële ondersteuning biedt aan startende ondernemers. Diegene die wel iets aanbieden, doen dat meestal onder de vorm van een starterspremie, een terugbetaling van het inschrijvingsgeld van de KBO of een cadeaubon. Het behoeft weinig verduidelijking dat ditzelfde onderzoek aantoont dat de eerste twee maatregelen beduidend meer administratieve werklast met zich meebrengen dan de cadeaubon, terwijl de impact van een starterspremie hoger scoort dan de andere incentives (Demeyere & Lievens, 2021).



Figuur 10 - Enquête POM West-Vlaanderen (2021).

Wanneer men keek naar de financiële stimuli voor handelaars zet men het vaakst in op een vestigingspremie en samenwerkingspremie. Deze scoren ook gemiddeld wanneer men kijkt naar de administratieve werklust ten aanzien van respectievelijk renovatiepremies die relatief het meeste en huursubsidie die het minste administratie met zich meebrengt. Nochtans staat dit laatste in contrast met de impact van deze maatregelen die een omgekeerd evenredig effect blijkt te geven (Demeyere & Lievens, 2021).



Figuur 11 - Enquête POM West-Vlaanderen (2021).

Doelgerichtheid

Onder de term doelgerichtheid kijken we of men de juiste doelgroep bereikt met de inzet van dit fiscale instrument.

Wat betreft de mogelijkheid om via het handelshuurcontract de onroerende voorheffing door te rekenen aan de huurder tasten we in het duister. Ervaring uit de vastgoedsector geeft me de indruk dat de meerderheid deze doorrekening wel doet, zeker wanneer het om professionele vastgoedverhuurders gaat. Hier is weinig cijfermateriaal over beschikbaar. Opnieuw verwijs ik

naar het project GODO van provincie Antwerpen waar men probeert meer inzichten te verwerven in deze materie.

Maar wat met de verhuurders die geen gebruikmaken van deze mogelijkheid? Komt de incentive dan bij de juiste doelgroep terecht, corrigeert men dit eventueel in de huurprijs en is er dan wel een impact op de ondernemer in kwestie? Dit zijn bijkomende vragen die we kunnen onderzoeken.

Langs de andere kant zijn er misschien ook mensen buiten de doelgroep die profiteren van dit systeem. Hoe gaan lokale besturen om met deze onzekere factor?

Methodologie

In eerste instantie leek het mij een goed idee om qua methode gebruik te maken van een large-N-survey waarbij ik een bevraging doe van de 300 Vlaamse lokale besturen. Deze bevraging kan men zowel op het ambtelijk niveau als met de politiek verantwoordelijken organiseren. Verder maak ik daarin onderscheid tussen mensen die actief zijn in relevante beleidsdomeinen, enerzijds burgemeester en schepenen politiek verantwoordelijk voor financiën en lokale economie, anderzijds ook de ambtenaar lokale economie, de financieel directeur en de algemeen directeur. Deze groep van maximaal geteld 1.500 personen zou heel wat gevarieerde data opleveren die ons tot nieuwe inzichten en verbanden zou kunnen leiden. Echter biedt dit ook beperkingen inzake diepgang en waarom mensen sommige opinies vormen omtrent dit topic. Bovendien is de ruimte voor het onderzoek beperkt in deze executive masteropleiding waardoor het me aan voldoende tijd en expertise ontbreekt om een brede survey en data-analyse uit te voeren.

Daarnaast kan ook een focusgroep een interessante designmethode zijn, waarbij we vergelijkbare cases kunnen hanteren inzake fiscale autonomie voor lokale besturen. Hiermee verbreedt de relevantie van het onderzoek naar andere domeinen, maar er bestaat ook de kans dat er groepsdynamieken kunnen ontstaan (sterke meningen die het hoge woord voeren en de groeps mening kunnen bepalen).

In dit onderzoek verkies ik echter te werken met een interview van een selectie van personen binnen lokale besturen in Vlaanderen om zo door te vragen op de concepten die ik eerder formuleerde. In een ideaal scenario zou ik zowel ambtenaren als politici bevragen maar dat bleek niet haalbaar. Daarom verkies ik om dit onderzoek vanuit slechts één optiek te bekijken en enkel de ambtelijke visie te benaderen. Hiervoor contacteer ik de algemeen en/of financieel directeur, wie zich het best geplaatst voelt om te praten over dit onderwerp en de interne organisatie.

Aan het niet meenemen van politici in de interviews zijn ook nadelen verbonden. We missen de politieke visie op dit onderwerp. Zij hebben een andere invalshoek en ervaren een ander type druk vanuit de lokale gemeenschap omdat zij rechtstreeks verkiesbaar zijn door de burger. Daarnaast kan het beeld van de ambtenaren op het politieke niveau gekleurd zijn. De politiek-ambtelijke verhoudingen kunnen hier een rol spelen waardoor er bijvoorbeeld een tunnelvisie kan ontstaan bij bepaalde ambtenaren.

Toch kies ik specifiek om uitsluitend ambtenaren te spreken voor dit onderzoek omdat ze een bepaalde meerwaarde leveren ten opzichte van de politici. Vanuit de ambtenarij is men vaker in staat om te werken rond thema's op een langere horizon waardoor ze de cycli van legislaturen overstijgen. Ze zijn vaak ook minder onderhevig aan druk vanuit hun lokale gemeenschap omdat

zij als werknemer niet rechtstreeks verkozen zijn door de burger. In sommige gevallen kan je ook stellen dat de ambtenaren langer meedraaien in de organisatie dan politieke mandaten die onderhevig zijn aan wisselende coalities. Daarnaast denk ik dat ambtenaren soms met een meer realistische bril naar dit thema kunnen kijken vanuit een organisatieperspectief met beschikbare middelen waarmee ik doel op de juiste mensen, tijdsinvestering en de beschikbare budgetten. Fiscale autonomie is ook een vrij technisch thema waarbij ambtenaren beter geschikt zijn om vanuit hun expertise hierover te reflecteren. De algemeen directeur in het bijzonder kan ook inzicht geven in politieke dynamieken omdat hij of zij ook blootstaat aan politieke druk binnen de organisatie.

De selectie van gemeenten verspreid ik over zij die al eerder aan de slag gingen met het instrument van differentiatie in opcentiemen. Daarnaast ook diegene die er actief interesse in tonen door hun deelname aan het project GODO van provincie Antwerpen waar we samenwerken met vijf testgemeenten (in de regio GTI Kempen) om enkele mogelijke scenario's door te rekenen: Arendonk, Herenthout, Hoogstraten, Laakdal en Lille. Deze gemeenten selecteerden we om een diverse groep van gemeenten te bereiken met een uiteenlopende schaalgrootte en/of aanbod aan detailhandel. Tenslotte interview ik mensen in lokale besturen waar dit topic niet op de agenda staat om zo dieper in te gaan op de beweegredenen voor het eventueel aanwenden van de fiscale autonomie voor lokale besturen. Mogelijk kom ik zo ook in contact met gemeenten die aangeven dat ze dit bekeken hebben maar bewust kiezen om dit instrument niet in te zetten.

Verder kijk naar een spreiding in gemeentelijke capaciteit en resources zoals ik definieerde in parameters als aantal ambtenaren lokale economie en schaal van de gemeente. Bij deze laatste variabele keek ik naar indicatoren als aantal inwoners maar evengoed naar enkele typologieën waartoe de gemeente behoort zoals ik deze eerder beschreef. Tenslotte bracht ik in de selectie variatie in het niveau van opcentiemen dat de gemeenten hanteerde in het aanslagjaar 2021.

	Ervaring differentiatie	Opcentiemen 2021	Aantal inwoners 2021	Capaciteit dienst lokale economie (VTE)
Gemeente A	nee	600-700	10-20K	0,3
Gemeente B	ja	900-1.000	10-20K	0,5
Gemeente C	nee	900-1.000	30-40K	1,0
Gemeente D	interesse	900-1.000	<10K	0,4
Gemeente E	ja	900-1.000	10-20K	0,8
Gemeente F	nee	< 500	30-40K	1,0
Gemeente G	interesse	800-900	10-20K	0,8
Gemeente H	interesse	700-800	10-20K	1,0
Gemeente I	nee	> 1.200	10-20K	0,5

Het volgende hoofdstuk beschrijft de cases die ik in mijn selectie heb opgenomen, die u als lezer meer achtergrond geeft over het type gemeenten die ik bevraagd heb.

De cases en de interviews werden geanonimiseerd in deze masterproef. Dit laat toe aan de gesprekspartners om zeer open te praten over de aangebrachte concepten. Zowel op vlak van organisatie en ambtelijke capaciteit als naar gevoeligheden op het politieke niveau.

In dit empirisch onderzoek hanteerde ik een specifieke interviewstrategie door te starten met een open vraag: *“Welke denkt u dat de belangrijkste factoren zijn die bepalen of uw gemeente het instrument van differentiatie in opcentiemen wil inzetten om handelaars te ondersteunen?”* Deze inductieve aanpak heeft als voordeel de respondenten niet in de richting van bepaalde factoren te sturen.

Vervolgens vraag ik verder door op basis van de eerder geformuleerde variabelen om de niet genoemde factoren te bespreken. Deze deductieve aanpak test meteen de relevantie van mijn theoretisch model.

Vragenlijst voor de interviews

Open startvraag

1. Welke denkt u dat de belangrijkste factoren zijn die bepalen of uw gemeente het instrument van differentiatie in opcentiemen wil inzetten om handelaars te ondersteunen?

Gemeentelijke capaciteit en resources

- *Concept: schaal van een gemeente*
 2. In welke mate speelt de schaal van uw gemeente een rol in de toekenning van het niveau van opcentiemen?
Zijn er andere factoren in de morfologie van uw gemeente die een rol kunnen spelen? (Voorbeelden kunnen zijn het gemiddeld inkomen, aanwezigheid van villawijken, aantal sociale woningen,)
Vergelijkt u hiervoor deze factoren met omliggende gemeenten of met gemeenten die eenzelfde schaal of noden delen?
- *Concept: ambtelijke capaciteit*
 3. Voor de implementatie van een instrument als 'differentiatie van de opcentiemen' ter ondersteuning van handelaars is de gemeente afhankelijk van de medewerking van het ambtelijk apparaat. Heeft uw gemeente de juiste mensen aan boord om dit instrument te onderzoeken, uit te werken en effectief te implementeren? (Zowel naar aantal mensen als naar niveau)
Hoeveel mensen werken er op uw dienst lokale economie?
- *Concept: voorkeuren vanuit de administratie*
 4. Zijn er bepaalde voorkeuren uit de administratie die deze piste kunnen stimuleren dan wel eerder in de weg zouden staan?

Politieke keuzes

- *Concept: politieke beleid*
 5. Is er een constructieve verhouding tussen het ambtelijke apparaat en de politiek? (Wederzijds vertrouwen en een cultuur van constructief overleg)

6. Zijn er politieke gegevens in de huidige coalitie die de inzet van een instrument inzake fiscale autonomie kunnen bevorderen dan wel in de weg staan?
 - *Concept: padafhankelijkheid*
7. Zijn er politieke gegevens uit het verleden die de inzet van een instrument inzake fiscale autonomie kunnen bevorderen dan wel in de weg staan?
 - *Concept: impact op de gemeentebegroting*
8. Een differentiatie in opcentiemen heeft een impact op de begroting, hoe gaat u hiermee om?
In geval van verlaging van opcentiemen, bent u bereid elders opcentiemen te verhogen om de gemeentebegroting in evenwicht te krijgen?
Zijn er andere opties?
 - *Concept: druk vanuit netwerken*
9. Ervaart u eventuele druk vanuit netwerken omtrent belasting op ondernemen?
Verwacht u eventuele druk vanuit netwerken omtrent differentiatie in opcentiemen? (Minder/evenveel/meer als in andere dossiers)
Zo ja, van waar komt deze druk?
Weerhoudt het u om door te zetten in de uitvoering?
Betrekt u netwerken in het ontwerp voor beleidsbeslissingen inzake belasting reglementen?
Communiqueert u hierdoor op een andere manier dan bij andere dossiers?
 - *Concept: impact op de kostenstructuur van ondernemers*
10. Hoe groot moet voor u de impact op ondernemers zijn voor u dit instrument zinvol vindt?
 - *Concept: doelgerichtheid*
11. Ziet u eventueel neveneffecten?
Bijvoorbeeld mensen die niet tot de doelgroep behoren en meesurfen op een gunstige maatregel.

Open slotvraag

12. Zijn er nog factoren die niet aan bod zijn gekomen, maar die toch belangrijk zijn om mee te nemen in het onderzoek?

Casebeschrijving

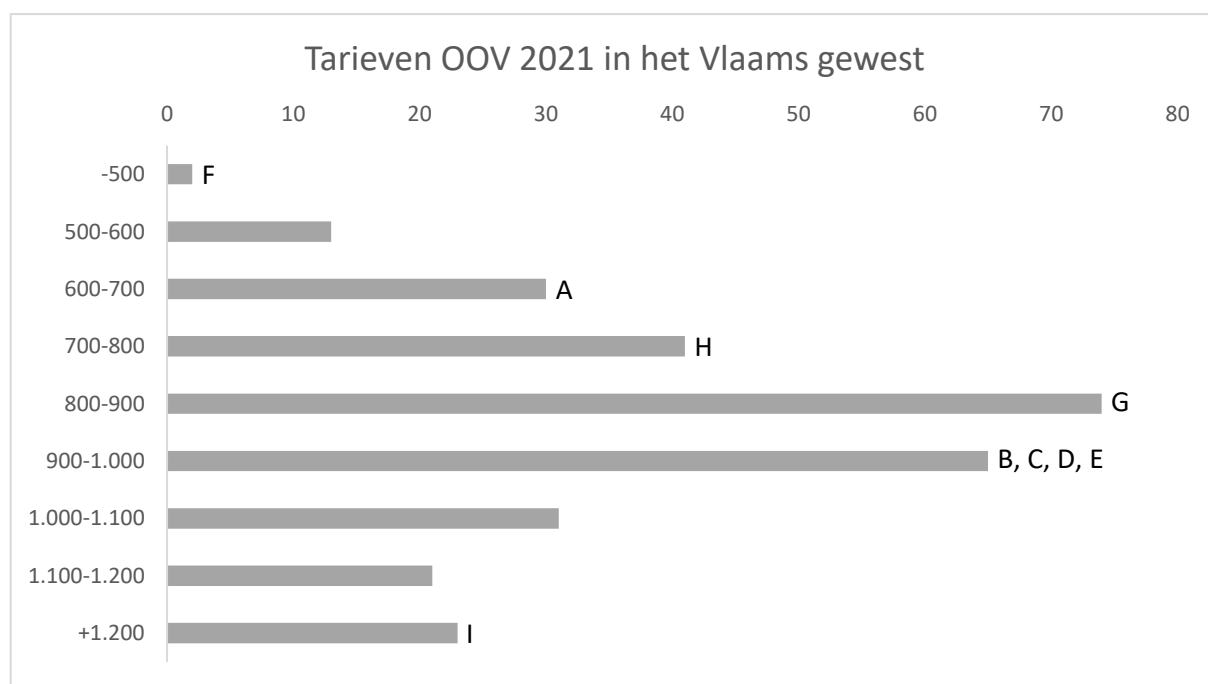
Dit hoofdstuk beschrijft de cases die ik in mijn selectie heb opgenomen, die u als lezer meer achtergrond geeft over het type gemeenten die ik bevroegd heb.

Voor de bevraging van de lokale besturen maakte ik een selectie van gemeenten die ik differentieerde aan de hand van enkele indicatoren deels gebaseerd op het hoofdstuk *gemeentelijke capaciteit en resources* dat ik eerder heb beschreven in deze masterproef. Daarnaast kijk ik naar het huidige niveau van opcentiemen dat in de gemeenten is bepaald en naar het profiel van de gesprekspersonen in de geselecteerde gemeenten.

Om de anonimiteit te garanderen benoem ik de negen gemeenten van A tot I. Ook de namen van de 14 respondenten heb ik weggelaten in de resultaten van het onderzoek.

Opcentiemen

Het niveau van de opcentiemen in 2021 ingedeeld in groepen per 100 opcentiemen, geeft onderstaande beeld.



Figuur 12 - Tarieven OOV 2021 in het Vlaamse gewest. Bron: provincies.incijfers.be (2022)

De selectie van gemeenten heeft grotendeels eerder een gemiddeld niveau van opcentiemen. Daarnaast selecteerde ik enkele gemeenten die vandaag aan de uitersten zitten omdat dit andere inzichten kan opleveren in de resultaten van deze studie.

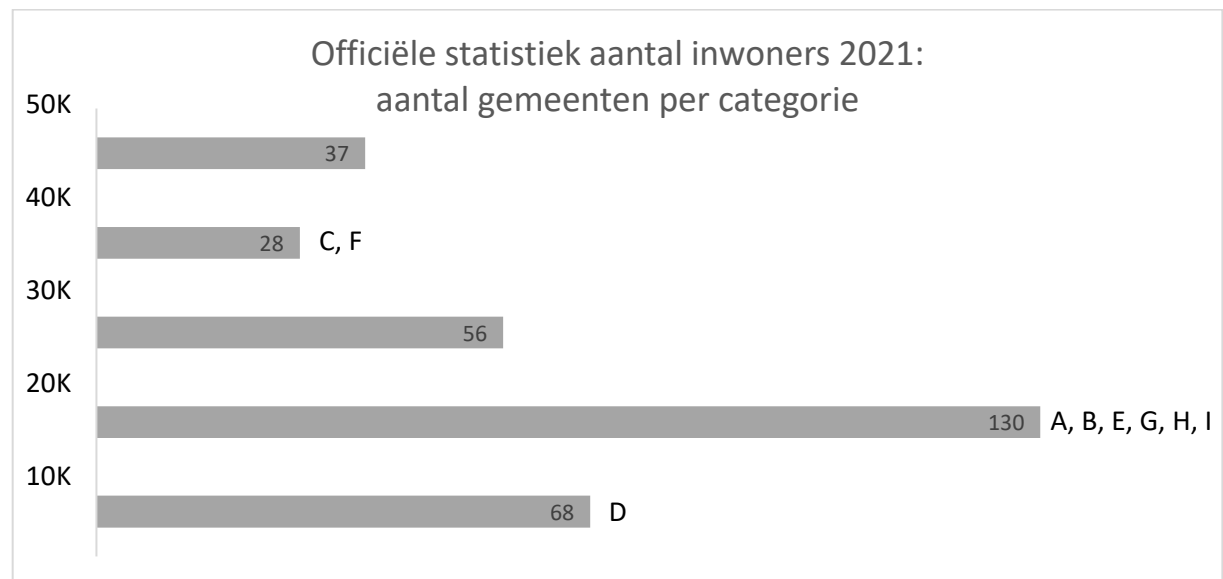
Differentiatie opcentiemen

Binnen deze selectie zijn er ook verschillen in wat ze vandaag al dan niet actief ondernemen richting differentiatie van opcentiemen.

- Ervaring met differentiatie: B, E
- Toont actief interesse in differentiatie t.b.v. ondersteuning handelaars: D, G, H
- Geen idee of er interesse is in het onderwerp: C, F, I, A

Schaal van gemeenten

Een andere voor de hand liggende indeling is een rangschikking volgens het **aantal inwoners** per gemeente. Omwille van de anonimiteit herleidde ik deze tot enkele klassen van het aantal inwoners zoals aangegeven in volgende grafiek.



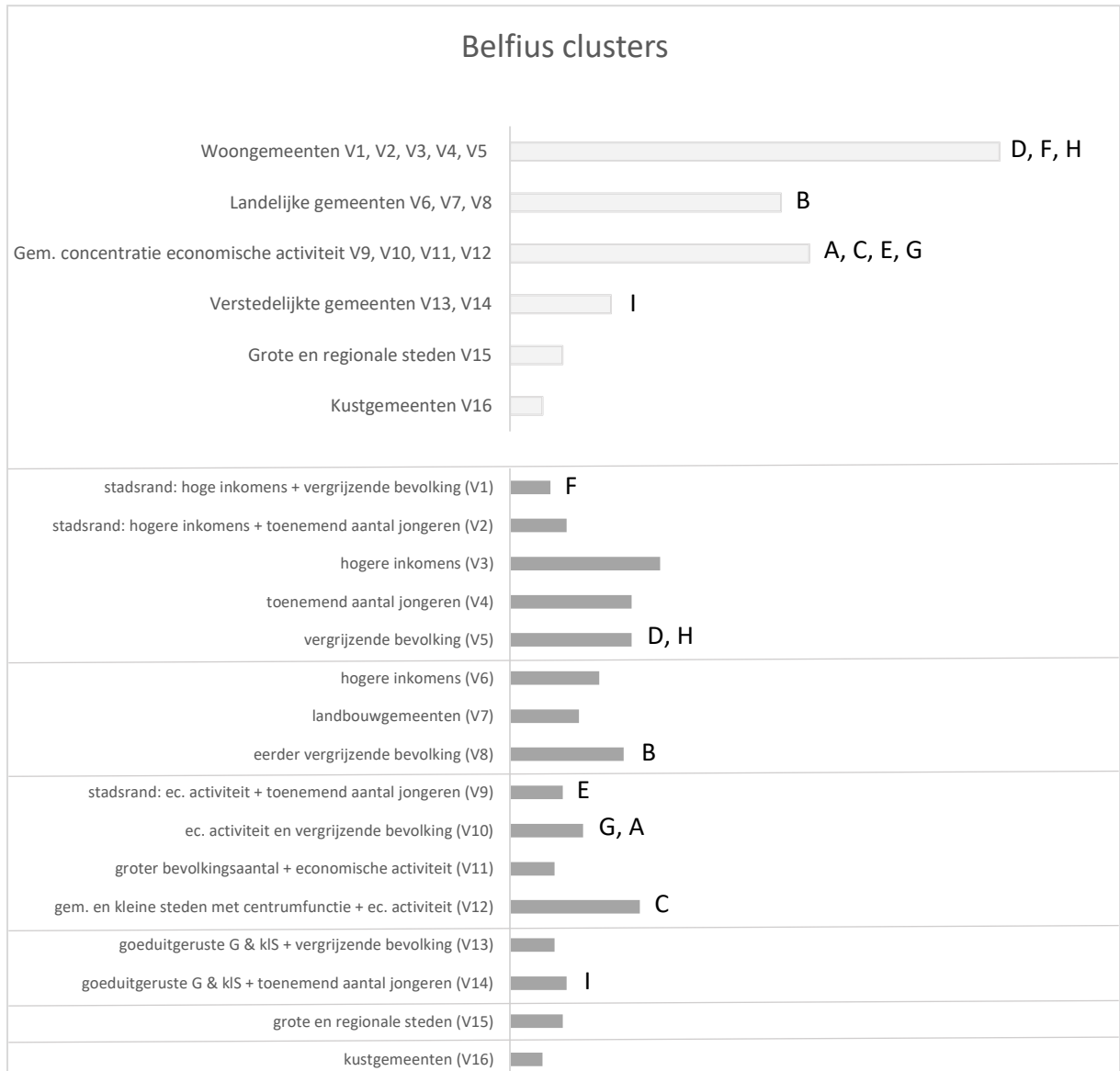
Figuur 13 - Officiële statistiek van het aantal inwoners 2021 voor het Vlaamse en Brussels Hoofdstedelijk gewest. Bron: provincies.incijfers.be (2022)

Wanneer ik de selectie toepas op enkele typologieën merkt u een spreiding over de diverse categorieën van de **Belfius indeling**, **VRIND-classificatie** en de **uitrustingsgraad van de gemeenten volgens de Vlaamse provincies**.

Enkele specifieke groepen gemeenten komen niet aan bod in deze studie zoals de grote steden en kustgemeenten omdat men daar een zeer specifiek beleid voert rond welbepaalde dynamieken die typisch zijn voor deze groepen, waar voor de eerste groep ook het ambtelijk apparaat van totaal andere grootteorde is en ze zich hiermee duidelijk onderscheiden van de overgrote meerderheid aan gemeenten in Vlaanderen.

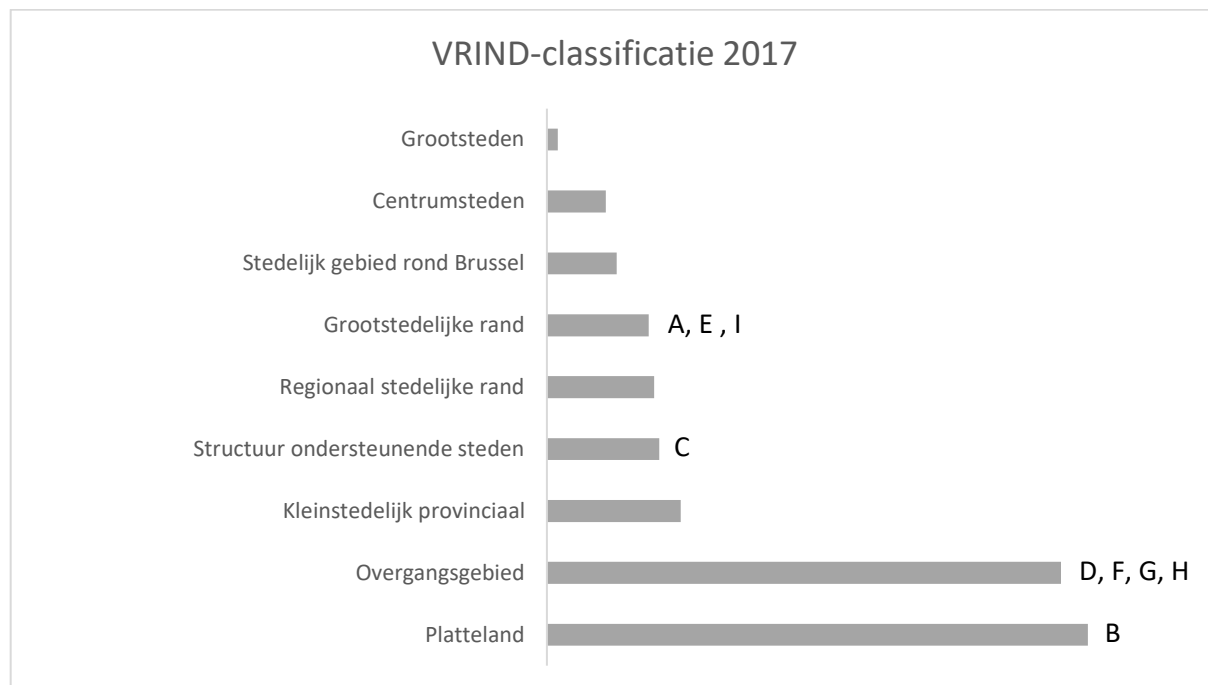
De grotere steden in Vlaanderen (ook gekend als de 13 centrumsteden) spelen op een andere schaalgrootte en gaan vermoedelijk anders om met fiscale autonomie. Ook de kustgemeenten houden rekening met andere parameters en stemmen hun fiscaal beleid af op de vele bezoekers met een tweede eigendom in hun gemeente.

In Vlaanderen bepaalde **Belfius** (2018) in een studie 16 clusters op basis van sociaaleconomische factoren die op hun beurt behoren tot 6 typen van gemeenten. Deze typologie vergelijkt de gemeenten in hun regio en brengt de uitdagingen van elk type gemeente in kaart. U zal merken dat het grootste aandeel aan gemeenten in mijn selectie voorkomt in de cluster ‘gemeenten met concentratie van economische activiteit’. Dit is niet louter toeval maar geeft de meest interessante inzichten bij de bevraging naar de inzet van fiscale autonomie om handelaars te steunen.



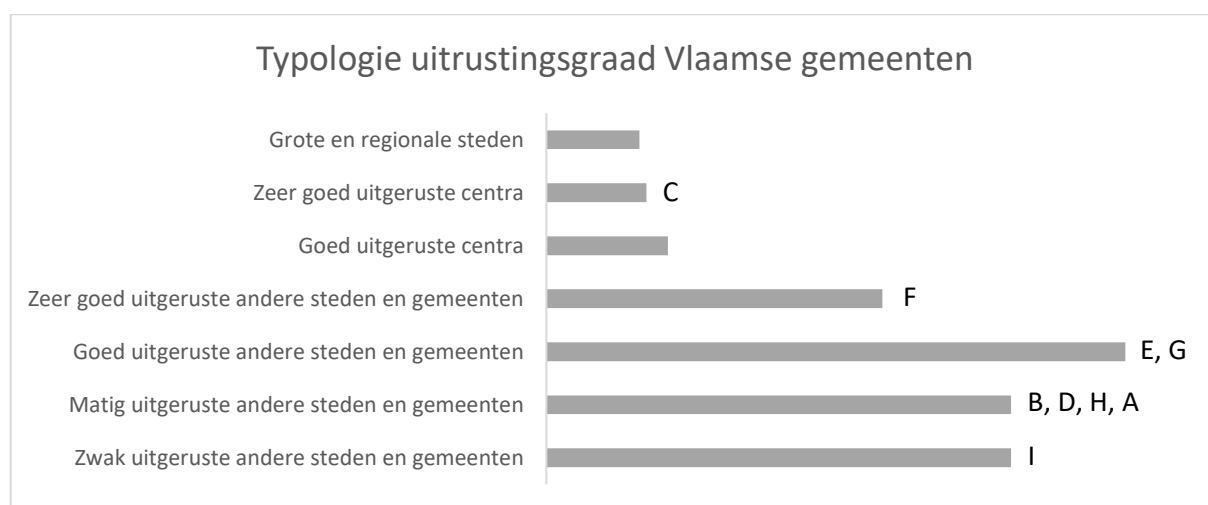
Figuur 14 - Belfius clusters. Bron: research.belfius.be

De **VRIND-classificatie** geeft informatie over de algemene omgeving waarin de Vlaamse overheid optreedt en over de mate van realisatie van de maatschappelijke doelstellingen en effecten die de Vlaamse overheid vooropstelt (Departement Kanselarij en Buitenlandse Zaken, 2017). De laatste versie dateert van de vorige legislatuur en kent nu een vervolg onder de titel ‘Vlaanderen in cijfers’.



Figuur 15 - VRIND-classificatie 2017. Bron: <https://www.statistiekvlaanderen.be/nl/gebiedsindelingen-vrind>

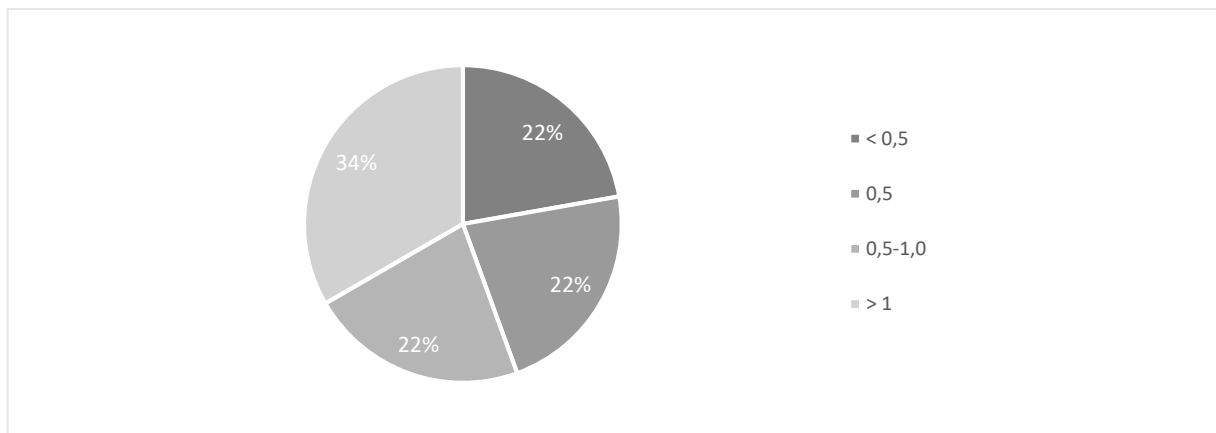
De Vlaamse provincies ontwierpen een **typologie op basis van de uitrusting van de Vlaamse gemeenten** op acht gebieden: onderwijs, zorg, publieke en zakelijke dienstverlening, horeca, persoonlijke dienstverlening, detailhandel, cultuur en recreatie en sport. Op basis hiervan stelden ze een typologie van de Vlaamse gemeenten op die deze onderverdeelt in zeven categorieën (Steunpunt Data & Analyse provincie Vlaams-Brabant, 2018).



Figuur 16 - Typologie uitrustingsgraad Vlaamse gemeenten. Bron: <https://www.west-vlaanderen.be/over-west-vlaanderen/over-de-provincie/feiten-cijfers-en-studies/uitrustingsgraad-van-de-vlaamse-gemeenten>

Ambtelijke capaciteit dienst lokale economie

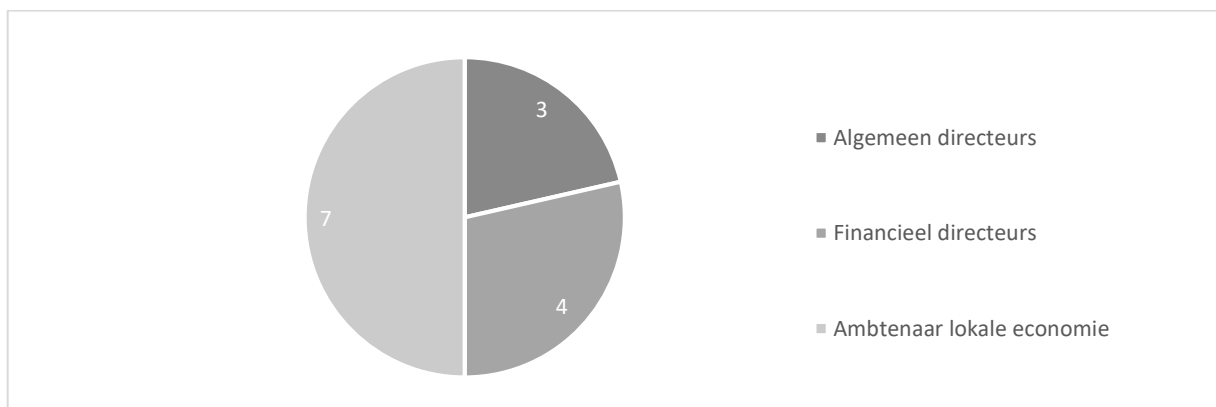
Voor de selectie van gemeenten bekijk ik ook hoeveel ambtenaren (VTE) werken op het domein lokale economie.



Figuur 17 - Aantal ambtenaren lokale economie in VTE per gemeente van de geselecteerde cases.

Profiel van de ondervraagden

Vermits ik koos om enkel de ambtelijke kant van de lokale besturen te ondervragen, probeer ik een variëteit te zoeken in de functieprofielen van de ondervraagden. Ik praat met algemeen directeurs, financieel directeurs, ambtenaren lokale economie of een combinatie van deze mensen.



Figuur 18 - Profielen van de respondenten voor de geselecteerde cases.

Resultaten

In dit onderdeel bundel ik de resultaten van mijn gesprekken met de veertien respondenten, gegroepeerd per besproken concept.

Open startvraag

Door het empirisch onderzoek te starten met een open vraag, test ik de relevantie van het conceptueel model. De meeste concepten vernoemen de respondenten spontaan en mogelijk komen er nieuwe elementen aan het licht.

De meerderheid van de gemeenten bevestigt dat de differentiatie in opcentiemen mogelijk een stimulans kan zijn voor ondernemers in het kernwinkelgebied en dat dit gelinkt wordt aan thema's als kernversterking, leegstandbestrijding en startersbegeleiding.

Ambtelijke capaciteit is een valkuil voor sommige besturen. Vaak is er niet de juiste expertise in huis om de juiste simulaties te maken of een juridisch correcte omschrijving te formuleren. Er rijzen vragen over de argumentatie omtrent bijvoorbeeld het gelijkheidsbeginsel. Zal het reglement standhouden bij Raad van State of andere toezichhoudende instanties indien men klachten indient? Gemeenten doen dan ook graag beroep op externe studie bureaus of tonen interesse in de dienstverlening vanuit de provincie om zich te laten begeleiden in zulke specifieke dossiers.

“Wanneer we ons intern buigen over deze materie moeten we eerst leren kruipen, nadien wandelen en dan pas lopen.”

Differentiatie in belastingen realiseert men soms al op andere vlakken waarbij ze aangeven dat zowel op ambtelijk als op politiek niveau er minder weerstand zal zijn om aan de opcentiemen te gaan sleutelen. Bij een ander bestuur ligt het volledig in lijn met de uitvoering van het bestuursakkoord omtrent ondersteuning van het kernwinkelgebied.

Het **politieke beleid** haalt men enkele keren aan wanneer ze spreken over hervormingen van belastingen die volledig politiek gestuurd zijn zonder enige ambtelijk initiatief. Hiertegenover staat een andere gemeente die vreest weinig politiek draagvlak te vinden vanwege het huidige niveau van de opcentiemen. De link legt men dan ook met het positief dan wel negatief effect van differentiatie in opcentiemen op de **gemeentebegroting**. Een bijhorende vraag in de marge stelt de accuraatheid van het kadaster in vraag en pleit voor een herziening van de Kl's om een noodzakelijke verhoging van de opcentiemen af te zwakken.

Eén respondent geeft ook spontaan aan dat timing cruciaal is. De implementatie lijkt enkel politieke steun te genieten aan het begin van de legislatuur waaruit de **druk vanuit netwerken** met ondernemers effect kan hebben op politieke keuzes.

Weerstand vanuit ondernemers en hun netwerken haalt men ook in een aantal gesprekken aan vanuit de idee dat de differentiatie per definitie een ongelijke behandeling is naar de betrokken belastingbetalers. Het afbakenen van een gebied of gebruik van andere indelingen impliceert dat de **impact op ondernemers** die (net) buiten de selectie vallen niet evenredig is. Bovendien kan

een afbakening evolueren doorheen de tijd omdat ze gevoelig is aan tendensen in de maatschappij.

Tenslotte is er ook iemand die zich afvraagt of deze financiële stimulans wel bij de juiste **doelgroep** terecht komt wanneer vele ondernemers huurder zijn van een handelspand maar een korting op de onroerende voorheffing aan de eigenaar van het vastgoed toekomt.

Gemeentelijke capaciteit en resources

Concept: schaal van een gemeente

Algemeen directeurs en financieel directeurs konden gerichter antwoorden op de vragen omtrent dit topic dan wanneer enkel de ambtenaar lokale economie als gesprekspartner aanwezig was.

Slechts één respondent haalde de schaal van de gemeente aan als belangrijk in de rol voor toekenning van het niveau van de opcentiemen. Dit heeft de maken met het kleine draagvlak voor belastingen voor die specifieke gemeente omdat ze enerzijds slechts een beperkte fiscale basis hebben door het lage aantal inwoners in vergelijking met andere gemeenten binnen eenzelfde categorie van kleinstedelijke gebieden. Anderzijds vertolkt dit lokaal bestuur wel een regionale rol inzake bijvoorbeeld sport- en cultuurinfrastructuur. Ze verzorgen eenzelfde regionale dienstverlening als gemeenten uit dezelfde categorie die aanzienlijk meer inwoners en bijgevolg meer inkomsten hebben. Deze gemeente vergelijkt bewust met andere gemeenten om het niveau van de opcentiemen te bepalen, maar is genoodzaakt om een hoger niveau aan te houden om de begroting rond te krijgen.

Ook de andere gemeenten vergelijken regelmatig. Eén respondent geeft aan dat ze momenteel wachten op Belfius die een nieuw rapport met hun financieel profiel komt presenteren. De meeste andere gemeenten vergelijken minder op basis van typologieën, maar kijken bewust naar omliggende gemeenten die min of meer vergelijkbaar zijn qua schaal. Vormen van bestaande intergemeentelijke samenwerkingsverbanden zoals de bovenlokale politiezone gebruikt men weleens om de oefening te maken.

“Bij een vergelijking met naburige gemeenten, heeft het geen zin om je te spiegelen aan een metropool als stad Antwerpen.”

Dit is eenzelfde reflex als wanneer een burger gaat vergelijken. Die kijkt ook naar de naastgelegen gemeenten. Het lokaal bestuur kan zich dus prima profileren als aantrekkelijke woongemeente wanneer de OOV lager ligt dan bij de burens. Maar de meeste gemeenten gaan dit niet gedifferentieerd bestuderen via diepgaande analyses, de vergelijking gebeurt eerder oppervlakkig. Wel durven ze inspiratie halen bij omliggende gemeenten om andere vormen van belastingen te gaan implementeren.

Factoren zoals het gemiddelde inkomen koppelen de respondenten aan het aantal villawijken en aantal sociale woningen op hun grondgebied waar toch een impact merkbaar is op de inkomsten in vergelijking met de situatie in naburige gemeenten. Een bovengemiddeld aantal sociale woningen houdt volgens enkele respondenten rechtstreeks verband met lagere opbrengst vanuit de inning van de opcentiemen. Andere gemeenten geven aan dat ze onder het Vlaamse

minimum zitten waardoor het effect op de inkomsten kleiner is. In bepaalde regio's is men terughoudend ten aanzien van sociale woningen uit een vrees voor het ontstaan van getto's.

Een andere factor die men aanhaalt is het aantal tweedeverblijvers in de gemeente die mogelijk voor een andere shift in grondbelasting zorgt. Dit geldt niet enkel voor onze kuststreek maar evengoed voor populaire regio's in het binnenland. Daarnaast focust een respondent ook op de aanwezigheid van grote bedrijven waar men ruimte ziet om verhogingen van belastingen door te voeren.

Concept: ambtelijke capaciteit

In het hoofdstuk casebeschrijving verzamelde ik voor deelnemende gemeenten een overzicht van het aantal VTE dat werkt op het beleidsdomein lokale economie. In de meeste gevallen gaat het om profielen op B-niveau waarvan men inschat dat personeel met een masteropleiding eerder geschikt zou zijn om na te denken over de inzet van differentiatie in opcentiemen. Vele gemeenten geven aan dat ze op vlak van lokale economie enkel een basisdienstverlening voorzien met het gevolg dat er in het huidige takenpakket weinig tot geen ruimte is om nieuwe ondersteuningsinitiatieven te onderzoeken. Externe expertise die men aanbiedt op provinciaal of Vlaams niveau zien de gemeenten als een meerwaarde om deze tekortkomingen op te vangen. In het algemeen stelt men dat er op de dienst lokale economie te weinig kennis aanwezig is van financiën en belastingstelsels waardoor het aangewezen is om dit ook vanuit andere invalshoeken te bekijken.

Tussen de antwoorden van de respondenten zit heel wat verschil als we kijken wie uiteindelijk ambtelijk initiatief neemt of de trekker is van een mogelijk differentiatie in opcentiemen (dienst economie, algemeen directeur, financiële dienst) en de mate waarin men bijkomende expertise van een studiebureau inhuurt. Dit hangt af van de complexiteit van de differentiatie die men voorziet. Eén gemeente geeft aan een eenvoudige differentiatie op basis van het KI perfect zelf te kunnen opzetten, wanneer het echter gaat om afbakening van gebieden en categorieën zoekt men vaker externe expertise om een correcte juridische onderbouwing te bekomen.

Ook de financiële diensten blijken niet overal over voldoende ambtenaren te beschikken om nieuwe belastingsystemen op te zetten, terwijl in andere gemeenten er iemand voltijds bezig is met het opvolgen van lokale belastingen. In een specifieke case heeft men al een toevlucht gezocht naar een jobstudent om een nieuwe, weliswaar minder complexe, belasting op reclamepanelen uit te werken. Wanneer het gaat om differentiatie van de opcentiemen zal veel afhangen van de werklast die dit instrument met zich meebrengt. Wat zijn hierbij de eenmalige activiteiten, wat kan men automatiseren en hoeveel tijd spenderen ze aan de jaarlijkse actualisatie bij Vlabel. Uiteindelijk zal elke gemeente een kosten-batenanalyse opmaken en de vraag stellen of er voldoende winsten te behalen zijn met dit systeem ten aanzien van de geïnvesteerde arbeid.

Tenslotte geeft men aan dat er mogelijkheden liggen in het samenwerken met andere gemeenten om werk te bundelen en arbeidskrachten te poolen.

Concept: voorkeuren vanuit de administratie

De meeste respondenten geven aan dat er de laatste jaren steeds meer interesse is voor innovatie in de lokale besturen, toch zijn er ook vastgeroeste anciëns die dit kunnen belemmeren (padafhankelijkheid). Een nieuwe generatie algemeen directeurs zorgt voor een frisse wind in vele organisaties waardoor ze opportuniteiten met een open blik bekijken.

“Veranderingsbereidheid is een nieuwe kerncompetentie in het moderne HR-beleid van de gemeente.”

Maar zoals aangegeven is een beperkt personeelsbestand soms nefast om nieuwigheden te bekijken. Overbelaste diensten in combinatie met personeelsverloop en ziekteverzuim leggen steeds meer druk op andere collega's die bijkomende taken moeten opvangen. Het is dus kwestie van prioriteiten stellen waarbij nieuwe projecten minder kans krijgen.

Niet enkel om deze redenen staan sommige financieel directeurs niet meteen te springen om rond dit thema aan de slag te gaan. Een oefening om tot een financieel evenwicht te komen is zeker interessant maar er zijn ook factoren waardoor er enige terughoudendheid is bij de ambtenaren. Er heerst twijfel omtrent de rechtsgeldigheid van de ongelijke behandeling die een differentiatie met zich meebrengt rekening houdend met het gelijkheidsbeginsel. Het risico dat het reglement standhoudt zorgt voor angst, gevoed door krantenartikelen. Men kijkt uit naar de ervaringen van gemeenten die pionieren in deze materie en zoekt oplossingen door bijvoorbeeld een combinatie te maken met het rechtzetten van de scheef trekking in KI's. Bijkomend rijst de vraag naar goede voorbeelden en juridische onderbouwing vanuit hogere overheden.

Tenslotte geeft men aan dat er minder ambtelijke belemmeringen zijn wanneer het initiatief bij het politieke bestuur ligt. De differentiatie neemt men als speerpunt mee in het bestuursakkoord en de meerjarenplanning op basis van politieke keuzes.

Politieke keuzes

Concept: politieke beleid – samenwerking

Toch zijn er nog ambtenaren die bij momenten weinig respect ervaren vanuit het politieke niveau waar met regelmaat de politiek anders beslist dan ambtelijk voorbereid. Wanneer er sprake is van een grote afstand tussen politiek en het ambtelijk apparaat en als de schepenen zeer operationeel gaan handelen, kan er een vraag rijzen naar duidelijke rolverdeling.

Dit komt echter niet overal voor want heel wat respondenten geven aan dat er een constructief overleg is en goede samenwerking met vaak de algemeen directeur die, eventueel bijgestaan door het MAT, een goede link naar het bestuur is. Eén van de gemeenten geeft aan dat naast deze link zij al 10 jaren bewust kiezen voor een strikte scheiding met het werk van de financieel directeur waardoor deze laatste minder druk ervaart bij het uitwerken van voorstellen omtrent fiscale autonomie.

Een grotere organisatie werkt met een afsprakennota tussen het bestuur en de administratie die vele taken gedelegeerd krijgt. Dit getuigt van een open klimaat met een hoge graad van vertrouwen in een sterke administratie die beleidsvoorbereidend werk kan verrichten, onderbouwd vanuit hun expertise omtrent lokale economie en hoe verlaging van opcentiemen hier als incentive kan dienen.

In enkele gemeenten geeft men aan dat het inwerken van een nieuwe algemeen directeur of samenstelling van het MAT wel een zoektocht is in de relatie met het politieke niveau. Organisaties evolueren naar modernere samenwerkingsmodellen. Waar vroeger het CBS enkel knopen doorhakte, is er nu meer ruimte voor nuance waarin ambtenaren ruimte krijgen om nieuwe ideeën als verlaging van de OOV af te toetsen en een ambtelijke visie kunnen meegeven.

Toch blijft de samenwerking soms onvermijdelijk leiden tot een botsing van visies. Zeker in kleinere besturen die aangeven dat schepenen weleens zeer operationeel durven werken. Dit kan gaan tot het geven van werkopdrachten in de laagste regionen, maar blijkt ook voor een stuk persoonsgebonden te zijn. Op het beleidsdomein lokale economie is dit ook van tel, zeker in tijden wanneer er geen ambtenaar was die zich met dit beleid kon bezighouden.

Een gebrek aan personeel lokt ook op een andere manier de operationele betrokkenheid van politici uit wanneer de ambtenaar geen klankbord vindt in de ambtelijke hiërarchie door posities die (tijdelijk) niet ingevuld raken. De ambtenaar kan in dat geval rechtstreeks met de bevoegde schepenen sparren zodat een strikte scheiding minder wenselijk is. Hier schuilt echter nog een gevaar om de hoek wanneer er weinig beleidskennis aanwezig is bij de politici. In dat geval leunt men op de ambtenaren die hopelijk wel de geschikte kwaliteiten bezitten of men rekent op externe expertise van hogere overheden dan wel private partners om met een onderbouwd voorstel te komen voor inzet van verlaging in de OOV om ondernemers te ondersteunen.

Al deze parameters hangen voor een groot stuk samen met de schaal van een gemeente en het engagement bij de politici. Wanneer een nieuwe coalitie aan zet komt, getuigen enkele respondenten van een overvloedig enthousiasme. De ambities van een bestuur durven zo de ambtelijke capaciteit weleens te overstijgen en dan is het de taak van de algemeen directeur of het MAT om even op de rem te gaan staan. De onduidelijke rolverdeling tussen politiek en administratie kan leiden tot vertraging en inertie. Hierdoor is er mogelijk een beperkte waarschijnlijkheid dat men interesse heeft in verlaging van de OOV.

Een laatste item dat men aangeeft is dat de politici in vele gemeenten nog heel dicht bij de burger staan waardoor ze een druk vanuit de straat ervaren wat de operationaliteit van sommige figuren extra aanwakkert. Dit bespreek ik nog verder bij het concept *druk uit netwerken*.

Concept: politieke beleid – keuzes

Toch is er in een van de cases geen topprioriteit om ondernemers te ondersteunen via de OOV omdat men geen individuele burgers wil gelukkig maken en zet men prioritair in op instrumenten waarbij men in één slag veel meer mensen kan bereiken.

Een deel van de respondenten geeft aan dat instrument toch niet zo evident zal passeren op het politieke niveau. Politiekers worden op dit ogenblik (over halfweg legislatuur) pas enthousiast wanneer ze kunnen scoren bij de burger, daarom is het beter om de differentiatie in OOV te implementeren aan het begin van de volgende legislatuur in 2025. Eén gemeente bevestigt bovendien dat ze het doorvoeren van verschillende belastingssystemen bewust gefaseerd hebben ingevoerd om de impact te spreiden in de tijd.

De timing is dus belangrijk en dat blijkt des te meer wanneer er bezwaren binnenkomen op nieuwe belastingen waarbij de oppositie hier gretig van gebruikmaakt om specifieke cases uit te lichten: op welke individuen heeft dit wel of geen impact?

“Politici gaan afwegen wat de implementatie betekent voor a, b of c.”

Al zijn er verschillen tussen de politieke families die elk andere accenten leggen. Doorheen de interviews kwamen voornamelijk twee grotere partijen frequent ter sprake. Open VLD trekt vaker de kaart van de ondernemers met de kleine in het bijzonder. Een respondent getuigt dat

ze zo de algemene bedrijfsbelasting hebben vervangen door een belasting voor grote vestigingen zodat de kleine ondernemer hier voordeel uit haalt. Aan de andere kant ligt een afbakening van een gebied dan weer een stuk lastiger in sommige gemeenten omdat men vanuit deze politieke strekking geen ondernemers wil laten vallen die buiten de zone gevestigd zijn. Al helpt het hier om deze afbakeningsoefening voorafgaand te maken en vast te leggen in een detailhandelsvisie waarbij men het kernwinkelgebied benoemt als stimuleringszone. Op die manier kan men de inzet van stimulerende maatregelen sneller implementeren zonder de debatten opnieuw te openen.

Daarnaast komt N-VA ook regelmatig terug in het gesprek als een partij die openstaat voor belastingverhogingen, voorstander om de differentiatie in OOV te bekijken. Ze hebben in het verleden al getoond dat durven strategisch moeilijke keuzes te maken en deze ook effectief door te duwen. Het is uiteraard van belang om de coalitiepartners die mogelijke bekommernissen opperen mee te overtuigen in dit verhaal. Dit is voor de administratie dan ook een kwestie van aanvoelen welke snaren te bespelen. De reden voor belastingverhogingen die regelmatig terugkomt is een zoektocht naar extra inkomsten om de gemeentebegroting in evenwicht te krijgen of nieuw beleid te realiseren met bijkomende middelen.

Het beeld doorheen de interviews is wisselend. Mogelijk inkomstenverlies door het spelen met belastingen kan een bedreiging vormen, soms is het financieel plaatje voor politici belangrijker dan voor de administratie en andersom. De implementatie hangt vaak af van de impact op de gemeentebegroting en is een pure beleidskeuze voor vele lokale besturen.

Voor vele gemeenten geldt hierbij dat ze het niveau van de APB en OOV trachten stabiel te houden. Hierbij zal men eerder gaan sleutelen aan de OOV om inkomsten te genereren en minder op de APB die men zo laag mogelijk zal houden. Correcties gebeuren weleens om de concurrentie met omliggende gemeenten aan te gaan. Eén van de gemeenten laat beide belastingen die de inwoners treffen ongemoeid en zoekt een meeropbrengst door een bijkomende belasting op tweedeverblijvers te verhogen. Een meer populaire maatregel is om de grotere industrie bijkomend te gaan belasten. Er blijkt bij de meeste respondenten weinig terughoudendheid om belasting op nijverheid te verhogen.

Concept: padafhankelijkheid

In het interview gingen we nog even door over politieke keuzes maar dan met een focus naar het verleden om een eventuele padafhankelijkheid in kaart te brengen. Een aantal gemeenten heeft al geruime tijd een standvastige coalitie die soms meerdere legislaturen na elkaar het beleid uitmaken. Daar kunnen we dit fenomeen minder herkennen op politiek niveau, behalve in de nuance dat schepenmandaten wel vaker wisselen en dat zo individuele competenties het verschil maken. In een specifiek geval blijkt het een wereld van verschil tussen de huidige en vorige bevoegde schepen die minder ingewerkt was, van weinig dossierkennis getuigde en bijgevolg geen interesse toonde in voorgestelde oplossingen omtrent het ondersteunen van detailhandel.

“Wanneer tot nieuw beleid komen moeilijk ligt, is de ambtelijke slagkracht beperkt.”

Echter wanneer het politieke niveau stabiel is over de jaren heen, schuilt er een valkuil bij de padafhankelijkheid op vlak van de administratie waarbij een nieuwe coalitie voor nieuwe dynamieken kan zorgen.

Een deel van de respondenten kampte in vorige legislaturen met oudere politici, veelal uit de CD&V-familie, met een zekere angst voor vernieuwing die steeds meer toenam met de tijd. Dit staat in schril contrast met de coalitiewissel die plaatsvond in zeker een derde van de cases waarbij het schepencollege een drastische verjongingskuur onderging. Het grote gevolg daarvan is dat er bijna dagelijks nieuwe ideeën oppoppen en er veel nieuw beleid tot stand komt. Het beleid wordt flexibeler en de administratie bloeit open in een meer dynamische organisatie.

Ook wanneer partijen NV-A en Open VLD, die eerder aan bod kwamen met hun visie op ondernemers en belastingen, onderling de fakkel doorgeven is er een kentering in beleidskeuzes merkbaar. In enkele cases komt deze wissel in zowel de ene als de andere richting naar voren en is het vaak een sterk figuur als burgemeester die een stevig stempel drukt op de finale beleidskeuzes in deze materie.

Ook komt nog een van de grotere partijen SP.A, nu gekend als Vooruit, ter sprake in de oudere coalities bij een derde van de respondenten. De politici uit deze strekking omschrijft men als niet happig te zijn op economische projecten. Ze brachten sociale principes in rekening en een verhoging van belastingen lag moeilijk. In één case maakten de socialisten grote kuis door zogenoemde pestbelastingen weg te halen die men nu in de nieuwe coalitie terug invoert om tot een financieel evenwicht te komen in de gemeentebegroting.

Tenslotte kan de padafhankelijkheid ook op het administratieve niveau zitten. Uit de interviews blijkt dat eerder beleid of routines een blijvende invloed kunnen hebben op de ambtenaren. Enkele gemeenten geven aan dat hun algemeen of financieel directeur ietwat vastgeroest zit in bepaalde gedachtegangen waarbij een vernieuwing binnen de organisatie wel eens voor een nieuw elan kan zorgen.

Concept: impact op de gemeentebegroting

De differentiatie van OOV heeft rechtsreeks impact op de gemeentebegroting en alle respondenten tonen interesse om aan de hand van een theoretisch model enkele scenario's te kunnen bekijken om zo onderbouwde keuzes te kunnen maken.

De financiële situatie voor een deel van de gemeenten is gezond. Zij liggen niet meteen wakker van een verlies in de begroting wanneer men bijvoorbeeld de OOV voor detailhandelszaken in het centrum laat wegvallen. Dit hoeft men niet per se te compenseren bij een beperkt effect. Enkele respondenten schatten de impact relatief laag in omdat ze vrij weinig detailhandelszaken hebben in hun centraal winkelgebied. Men stelt dat er een verschil is tussen een kern met beperkt aantal handelszaken of een winkelstraat met hoge commerciële dichtheid wat een andere motivatie kan geven inzake fiscale autonomie. In een case met een vergelijkbare ervaring getuigt men dat de inzet van zo'n instrument niet volledig break-even in hun geval uitkomt, maar dat dit een politiek compromis is om een stuk beleid gerealiseerd te krijgen.

Uiteraard zijn er ook gemeenten die qua financiën met het mes op de keel moeten werken en men wel op zoek moet gaan naar compenserende middelen om het gat in de begroting te dichten. De OOV verhogen in winkelarme gebieden om detailhandel te ontraden is een optie die bij de meerderheid van de respondenten moeilijker ligt. Hiervoor zijn verschillende verklarende factoren vast te stellen.

Het meest evidente struikelblok is wanneer het huidige niveau van de OOV al aan de bovenkant van de Vlaamse rangschikking zit, zal er weinig tot geen marge zijn in de politieke beleidskeuzes om een bijkomende verhoging door te voeren. Los hiervan kunnen er ook bezwaren zijn vanuit de financiële dienst om een verhoging te gaan implementeren die dit in een breder kader van

belastingen bekijken. Wanneer men ook andere belastingstelsels recent wijzigde en die resulteerde in een hogere bijdrage voor ondernemers is het niet altijd aangewezen om meteen opnieuw een aanpassing door te voeren. Eerder gaven de respondenten ook al aan dat de timing hierbij cruciaal is en kijkt met ten vroegste naar het begin van de volgende legislatuur om een momentum te creëren.

Maar ook hier keren de discussies rond afbakeningen van de beoogde zone terug. Welke ondernemers durft men te viseren door ze in een winkelarme zone te definiëren? Bovendien ligt het ontradende effect soms moeilijk omdat men dan idealiter in één adem handelaars wil kunnen verwijzen naar alternatieve locaties waar ze zich wel kunnen vestigen. Eerder dan ontraden maken politici zich populairder door te gaan sensibiliseren en op andere manieren een dynamische handelskern te gaan ondersteunen door actief op leegstaande panden te gaan werken via de gemeentelijke leegstandsinventaris en gerichte gesprekken aan te gaan met de vastgoedeigenaars.

Tenslotte merken enkele respondenten op dat ook de Kl's die nooit correct aangepast zijn sinds de jaren '70 zorgen voor een deficit in de gemeentebegroting. Enkele respondenten getuigden dat in de stad Lier en enkele andere gemeenten in Vlaanderen, die voor de duidelijkheid niet tot de geselecteerde cases van dit onderzoek behoren, men al probeerde een rechtzetting van de Kl's door te voeren om te genieten van een meeropbrengst uit deze meer billijke situatie. In andere gemeenten blijkt dit toch politiek moeilijk te liggen om op eenzelfde manier aan te pakken.

Concept: druk vanuit netwerken

Enkele respondenten getuigen uit eerdere ervaringen met wijzigingen in belastingstelsel over de druk die er heerst uit netwerken van lokale ondernemers. Een verhoging van belastingen heeft een impact op de kostenstructuur van ondernemers en weegt vaak nogal door bij bedrijven met een grotere omvang in oppervlakte. Het verlagen van belastingen onthaalt men algemeen gezien goed zolang het gelijkheidsbeginsel ongeschonden blijft. Wanneer de belastingdruk hoger dan gemiddeld is voor ondernemers, ontvangt men altijd wel wat commentaar uit verschillende hoeken. Bij het versturen van een volledig nieuw aanslagbiljet met bijhorende communicatie ontvangen de gemeenten enkele officiële reacties van een aanvaardbaar kaliber. Toch leeft er veel meer bij de ondernemers want in sommige gevallen ziet men de sociale mediakanalen exploderen met negatieve berichten over de maatregelen. Lokale besturen lijken zich wel bewust dat de inzet van hun fiscale autonomie niet altijd tot hoerageroep zal leiden.

“Tegenstand zal er altijd zijn, nooit applaus ook niet vanuit het kernwinkelgebied.”

Toch bevestigen de meeste respondenten dat ze niet veel druk vanuit netwerken verwachten omdat in de selectie van geïnterviewde gemeenten de ondernemers niet zo sterk georganiseerd zijn. Als we kijken naar de grotere belangenverenigingen geeft de helft van de ondervraagden aan dat VOKA bij hen wel actief is maar dan toegespitst op de grotere bedrijven. Hun betrokkenheid hangt dan ook samen met de aan- of afwezigheid en schaal van bedrijvenzones in een gemeente. In één specifieke case heeft men vanuit VOKA een reactie ontvangen op een nieuw belastingreglement en heeft men verwezen naar de gevoerde procedure met openbaar onderzoek om hen van antwoord te dienen. Unizo blijkt in deze selectie matig tot zwak

vertegenwoordigd en is zo goed als geen gesprekspartner voor het lokaal bestuur om over belastingen voor ondernemers te gaan praten.

In elke bevroegde gemeente is wel een eigen handelaarsvereniging actief. Maar ook deze is vaak niet sterk genoeg en geen ideale partner om beleid af te toetsen. Een aantal verenigingen hebben een krimpend aantal leden, ze vertegenwoordigen niet alle sectoren omdat ze niet alle ondernemers mee krijgen in hun verhaal. Wederzijdse verwachtingen tussen het lokaal bestuur en de handelaarsvereniging zijn niet overal even duidelijk want de politici willen advies krijgen maar krijgen niet altijd de verwachte betrokkenheid. Eén respondent merkt op dat er zelfs niemand komt luisteren wanneer ze nieuwe voorstellen vanuit het beleid willen formuleren.

Vele gemeenten steken er doorgaans veel moeite in om de samenwerking aan te scherpen maar oogsten weinig resultaat. Al zijn er ook uitzonderingen waar het wel iets beter loopt. Daarnaast blijft het vizier hiermee op handelaars in het centrum gericht en mist men diegene die ondernemen in het buitengebied. Hiervoor richt men in een derde van de deelnemende gemeenten een bijkomende ondernemersraad op die een breder publiek moet aanspreken die als adviesraad zo veel mogelijk sectoren moet vertegenwoordigen. Maar ook hier blijkt de druk op politici gematigd te zijn.

De respondenten kijken over het algemeen kritisch tot negatief naar de verenigingen. Toch is er hier en daar ook bereidheid om in de toekomst Unizo of VOKA meer te betrekken als gesprekspartner omdat ze mogelijk meer op een beleidsmatig niveau kunnen mee nadenken dan sommige ondernemers met een eerder beperkte manier van denken.

Wat ook sterk naar voren komt uit de gesprekken zijn enerzijds minder reacties die men krijgt vanuit de netwerken voor ondernemers maar anderzijds wel vanuit individuen. Eventuele weerstand bij de invoering van nieuwe belastingen verwacht men eerder vanwege individuele ondernemers. Dit weerhoudt lokale besturen niet om door te gaan in het proces. Het verleden leert dat vele lokale besturen durven nieuwe maatregelen door te duwen om hun beleid te realiseren waarbij iedereen in de gemeente een steentje moet bijdragen. Wel geeft iemand aan dat het belangrijk is om ook te kijken naar flankerende maatregelen zoals een premiereglement. Dit verhaal staat sterker wanneer het kadert in een groter beleidsplan rond detailhandel waarbij men de differentiatie in opcentiemen in een pakket met maatregelen naar voren schuift.

Vroeger was het niet altijd gangbaar in lokale besturen om wijzigingen aan het belastingstelsel op voorhand te gaan aftoetsen bij de burgers of ondernemers. Het beeld tussen de verschillende gesprekspartners in dit onderzoek verschilt echter sterk. De strategie bestond soms uit het doorduwen van maatregelen om na ontvangst van reacties toch nog een brief met duiding rond te sturen. Een van de respondenten vertelt ook dat er eigenlijk geen reacties binnenkwamen bij het doorvoeren van zo een belastingreglement, maar dat de reacties pas toekwamen wanneer het aanslagbiljet in de bus van de ondernemers viel. Enkele besturen staan nu een stap verder door het verspreiden van een aankondiging na de gemeenteraad die het reglement heeft besloten.

Meerdere besturen staan toch wel open voor een transparant proces waarbij beleidsvoorstellen participatief afgetoetst worden op een adviesraad of bij de handelaarsverenigingen zelf. Enkeligen getuigen dat ze bij een vorige belastingwijziging tot drie maal toe de doelgroep op voorhand hebben bevroegd. Daarna bespreekt men het reglement op de gemeenteraad waarbij het publiek de discussie kan volgen en vervolgens communiceert men actief naar de burger. In een

specifieke case geeft men aan ook heel wat geleerd te hebben uit eerdere participatiemomenten en zoekt men in moeilijke dossiers ondersteuning bij een communicatiebureau.

Er zijn echter ook enkele besturen die angstig zijn ten aanzien van participatie naar de burger waardoor ze nieuw beleid blijven doorduwen zonder inspraak. Wel merkt men een evolutie naar het degelijk onderbouwen van de beleidsbeslissingen door de administratie met eventuele hulp van externe partijen of andere overheden. Dit merk ik ook in een case waarbij men een belasting voor tweedeverblijvers doorvoerde zonder enige communicatie met de reden dat ze de mogelijke reacties op voorhand al kenden en aanvaardden.

In een vergelijkbare situatie heeft men in een andere gemeente juist wel op voorhand de tweedeverblijvers een jaar van tevoren een melding gestuurd zodat ze de tijd kregen om op te treden. Dit sluit aan bij het fiscaal pact gangbaar was om bij belastingverhoging een jaar voor de maatregel de aankondiging te doen. Nu dat principe in onbruik is geraakt, neemt een andere gemeente zich voor om als goede huisvader nieuwe belastingen steeds op tijd aan te kondigen.

Over de manier waarop men communiceert zijn alle gemeenten het eens: voorzichtig! Het politieke niveau is gevoelig aan communicatie en zeker wanneer het over belastingen gaat. Maar ook andere thema's zoals wegenwerken zijn een doorn in het oog van ondernemers. Deze pakken ze met fluwelen handschoenen aan. Verlagen van belastingen is een relatief gemakkelijke boodschap tenzij je als ondernemer naast dit voordeel grijpt omdat uw zaak buiten de afgebakende zone ligt. Verhogen van belastingen ligt veel gevoeliger om te communiceren.

Het is belangrijk om de golf van reacties voor te zijn door als bestuur zelf het eerste initiatief te nemen om informatie te verspreiden nadat enkele grote stakeholders bevroegd werden. Een eerste medium dat men nagenoeg overal gebruikt is via perscontacten waarbij de bevoegde schepen zich wil profileren. Uiteraard is het te verwachten dat hierop via de lokale *social mediakanalen* een vloed aan reacties verschijnt. Om dit negatieve sentiment terug te draaien kan men een brief ter verduidelijking uitsturen. Bij het counteren van reacties geeft men aan steeds dezelfde boodschap over te brengen.

Een veel gebruikte truc is om de minder populaire maatregel te combineren met andere zaken in een mooi pakket dat op tafel ligt. Ik geef enkele voorbeelden die uit de interviews naar boven kwamen:

- ***Gemeente X** legde in een persnota de nadruk op de verlaging van de APB en kondigde meteen ook een aanpassing in de OOV aan. Ze deden dit samen met de afschaffing van enkele andere belastingen en de argumentatie dat het niveau van de OOV laag blijft in vergelijking met andere gemeenten. Zo hebben ze dit verhaal met troeven in de verf gezet om mee uit te pakken naar de burger.*
- ***Gemeente Y** schafte vier belastingen af en kondigde simultaan een nieuw niveau van opcentiemen aan onder het gegeven dat je iets moet geven om ook iets terug te krijgen.*

Naast de grote mediakanalen zet men soms ook in op infomarkten waar burgers of ondernemers naartoe kunnen komen om vragen te stellen. Wil men nog met gerichte communicatie naar de specifieke doelgroepen werken dan gebruikt men bijvoorbeeld een ondernemersraad om een selectief publiek in te lichten. Tenslotte kan men ook nog overschakelen naar persoonlijke communicatie om op maat van de betrokkene het dossier te verduidelijken.

Een slimme gemeente zet haar communicatie in om het imago op te poetsen met een ondernemersvriendelijk klimaat als troef.

Concept: impact op de kostenstructuur van ondernemers

Deze vraag omtrent hoe groot de financiële impact moet zijn voor de ondernemers om de differentiatie in OOV als een zinvol instrument te beschouwen bleek moeilijk te beantwoorden vanuit het standpunt van de respondenten. Men was het er algemeen wel over eens dat deze impact voldoende groot moet zijn.

“Een te klein ondersteuningsbedrag komt misschien zelfs slecht over bij de doelgroep ondanks de goede bedoelingen”

Een voorzichtige schatting van een meer ervaren respondent legt de lat op een bedrag van 2.500 euro korting op de OOV op jaarbasis voor een handelaar. Dit kan de ondernemer dan wegschrijven uit de kostenzijde van het *businessplan* over een periode van bijvoorbeeld tien jaar. Een langere termijnvisie is hier noodzakelijk omdat een eenmalige financiële bonus minder structurele ondersteuning biedt.

Om toch meer een idee te krijgen van het niveau van financiële stimuli voor ondernemers vertelden twee derden van gemeenten over de bestaande subsidies die ze uitkeren aan handelaars.

De meerderheid aan bestaande subsidies in verschillende formules situeert zich tussen de 5.000 euro en 10.000 euro die een handelaar eenmalig kan verkrijgen. Enkele voorbeelden:

- **Gemeente M** geeft een subsidie van 5.000 euro voor startende handelszaken in het centrum. Dit mogen nieuwe ondernemers zijn of zaken die een verhuisbeweging maken. Wanneer het om de invulling van een leegstaand handelspand gaat, krijgen ze nog een bonus van 5.000 euro zodat ze in totaal een ondersteuning van 10.000 euro genieten.
- **Gemeente N** geeft een gevelrenovatie van 10.000 euro aan handelszaken.
- **Gemeente O** geeft een vestigingspremie van 5.000 euro en een verhuispremie van 10.000 euro.
- **Gemeente P** werkt aan een starterspremie waarbij de ondernemer 5.000 euro te vermeerderen met BTW kan aanvragen door het aantonen van gemaakte kosten in de handelszaak.

Enkele respondenten vertellen over een bestaande verouderde premie die in een veel lagere categorie valt van 250 tot 500 euro. Deze reglementen wil men vernieuwen omdat deze premies hun doel missen. Ze zijn niet locatiegebonden, er is geen differentiatie vanwege de ligging in of buiten het kernwinkelgebied en ze hebben te weinig impact om de ondernemers te overtuigen een zaak te starten. De bedragen liggen een stuk lager omdat het beschikbare budget in deze gemeenten beperkt is en ze toch meer dan één ondernemer per jaar wensen te ondersteunen.

Vaak hebben deze reglementen een clause waarbij de ondernemer het bedrag al dan niet gedeeltelijk moet terugbetalen indien de onderneming stopt binnen de X aantal jaren. De vraag

is natuurlijk of de gemeente dat bedrag ooit gaat terugzien indien de onderneming tot faillissement overgaat.

Een ervaring met coronasteunmaatregelen voor ondernemers leert bovendien dat dossiers niet te ingewikkeld mogen zijn. Dit pleit als een argument voor het werken met de opcentiemen die al in de kostenstructuur van de ondernemer zit en geen bijkomende werklast met zich meebrengt.

In een andere gemeente met ervaring naar differentiatie in OOV werkte men op voorhand enkele impactscenario's uit voor bepaalde types van belastingplichtigen zodat ze gericht op vragen konden antwoorden.

Finaal opperde iemand in de marge ook een bedenking omtrent de huidige energiecrisis met stijgende prijzen en een bijhorende impact op de kostenstructuur van ondernemers tot gevolg. Dit maakt het niet eenvoudig om deze oefening correct in te schatten.

Concept: doelgerichtheid

Voor de meeste gemeenten is doelgerichtheid een belangrijk thema, zeker wanneer men bedenkt dat hoe specifiek men de doelgroep bepaalt des te groter de steunmaatregel aan ondernemers kan zijn met eenzelfde budget uit de gemeentebegroting.

Een van de grote nadelen is de scheeftekening van de KI's door de jaren heen waardoor een nieuwbouwappartement een hoger KI heeft dan de oude villawijken. Dit vertaalt zich eveneens in winkelstraten met grote verschillen in KI's van handelspanden waardoor sommige ondernemers meer zouden profiteren van een verlaging van de OOV ten opzichte van andere handelaars in hetzelfde gebied. Gemeenten met ervaring in differentiatie hebben deze verschillen niet in kaart gebracht en maakten geen individuele simulaties om dit concreet aan te tonen.

Verder is het bepalen van de juiste doelgroep een moeilijke oefening. Sommige ondernemers kunnen geen beroep doen op de gunstmaatregel omdat ze net buiten de voorwaarden vallen en voelen zich tegen de borst gestoten. Anderen die wel profiteren hebben deze steun misschien veel minder nodig. Kan je deze verlaging van OOV enkel inzetten op nieuwe ondernemers, want de zittende ondernemer krijgt gewoon een geschenk waar hij geen extra moeite voor moet doen. Dit instrument laat bovendien niet toe om in te spelen op individuele situaties. Een van de respondenten doet een wilde gok dat 80% van de steun terecht zou komen bij ondernemers die ook zonder de steun een mooie omzet halen. Dat lokaal bestuur kiest er dan ook bewust voor om het equivalent van de kostprijs voor verlaging van de OOV rechtstreeks te investeren in de kern op een andere manier die meer doelgericht is.

Een ongelijke behandeling tussen ondernemers ten aanzien van burgers speelt mee als neveneffect. Wanneer dan nog eens ondernemers een voordeel krijgen die niet in de gemeente wonen en dus geen kiezer zijn voor het lokaal bestuur kan dit een politiek argument zijn om eerder initiatieven te steunen die eigen inwoners ten goede komen.

Als de ondernemer een handelspand huurt en niet in eigendom heeft kom de verlaging op OOV niet rechtstreeks bij de juiste persoon of onderneming toe. Gaat in dat geval de pandeigenaar de korting op OOV wel doorrekenen of past hij de huurprijs aan ten voordele van de huurder?

Men wil bekijken of de differentiatie ook kan gespecificeerd worden aan de hand van het type onderneming om bijvoorbeeld enkel handelszaken te ondersteunen en dit niet voor diensten toegankelijk te maken. Dat geeft een mogelijk voordeel dat dienstverleners zich verplaatsen naar

aanloopstraten en het centrum zich meer vult met winkels en horeca. Opvallend is dat meerdere respondenten aangeven dat ze met deze steunmaatregel even goed minder aantrekkelijke handelszaken kunnen aantrekken. Je kan met dit instrument niet sturen welke handelaars je wel of niet in het centrum wil wanneer je als gemeente die luxe hebt om hierbij in te grijpen.

“Een begrafenisondernemer brengt weinig levendigheid in het centrum, letterlijk dan.”

Een mogelijk positief effect is dat vastgoedpartijen omwille van de lage onroerende voorheffing meer gaan investeren in het kernwinkelgebied. Daarnaast komt de gemeente minder in de schijnwerpers te staan bij verhoging van OOV in winkelarme zones buiten de kern omdat Vlaanderen het aanslagbiljet verstuurd. Maar dit heeft evenzeer een negatieve bijklank omdat ondernemers in de kern de bonus niet meteen als zichtbare steun vanuit de gemeente ervaren al kan men dit deels opvangen met een communicatiecampagne. Bovendien is zichtbaarheid belangrijk voor politici, zij zullen liever dit budget uitgeven aan acties die opvallen in het straatbeeld. Denk maar aan groteske stickeracties op leegstaande winkelpanden.

Tenslotte kwam er nog iemand met een goede suggestie om aandacht te schenken aan de beleidsevaluatie na een aantal jaren om te kijken of er effectief meer lege panden een invulling kregen en dit te koppelen aan een bevraging om te achterhalen of de fiscale bonus een rol gespeeld heeft in de keuze om de handelszaak op die locatie te vestigen.

Open slotvraag

Bij de afsluitende vraag in het interview kwamen nog wel enkele topics naar boven die inmiddels in de concepten hierboven zijn verwerkt.

Er was nog één interessant idee aangereikt door een gemeente met ervaring in de differentiatie van opcentiemen. Ze hebben nu gekozen voor bepaalde criteria om te gaan differentiëren met een andere insteek dan handelaars in het kernwinkelgebied te ondersteunen. Indien ze toch op dit laatste ook willen inzetten, zal de oefening om verschillende vormen van differentiatie met elkaar te gaan mengen nog moeilijker worden om dit in een juridisch correct reglement te gaan vormgeven. Het lijkt een huzarenstuk om dit te proberen en kan het instrument dit aan? Moet een lokaal bestuur niet beter kiezen voor één duidelijke vorm van differentiatie? Dit getuigt van een grote padafhankelijkheid waarbij de eerdere ervaring van deze gemeente met differentiatie in opcentiemen bepalend kan zijn ook dit instrument in te zetten om handelaars in de kern te gaan ondersteunen.

Discussie

Een volgende stap is om de belangrijkste resultaten te koppelen aan de theorie. Welke vaststellingen bevestigen de theorie en waarom, of welke resultaten verwachtte ik niet. Dit geeft volgend beeld omtrent de bevroegde concepten.

Door de gesprekken met een open vraag te starten gaf dit me een beeld van welke concepten mijn gesprekspartners spontaan herkenden. Schaal van de gemeente kwam hierbij nog niet ter sprake net zoals de voorkeuren vanuit de administratie. Misschien vergen deze thema's een grote mate van zelfbewustzijn en kritische blik op de eigen werking om ze als bepalende factor te zien. Zijn ze minder voor de hand liggend of heeft het te maken met het beperkte aantal geïnterviewden. De overige concepten hebben de respondenten immers wel allemaal spontaan aangebracht en bevestigen dus voor een groot stuk het conceptueel model dat ik heb vooropgesteld.

Gemeentelijke capaciteit en resources

Uit de literatuurstudie bleek dat lokale besturen het juiste niveau zijn om fiscale autonomie te geven waarmee ze het lokaal beleid nog beter kunnen vormgeven (Coene & Van Cauwenberge, 2012 en Somers, 2019). De respondenten geven allen blijk van eenzelfde mening al stoten ze naar de uitvoering ervan op de limieten van de draagkracht van hun organisatie. Dit bevestigt de spanning tussen decentralisatie en capaciteit van lokale besturen (De Rynck, 2021).

Wanneer ik in de literatuur ging kijken naar de **schaal van een gemeente** merkte ik grote verschillen tussen de morfologie van gemeenten (Coene & Van Cauwenberge, 2012 en Wonen Vlaanderen, 2021) die men al vaker heeft proberen samen te vatten in meerdere typologieën die ontwikkeld zijn door de jaren heen (Departement Kanselarij en Buitenlandse Zaken, 2017, Belfius, 2018 en Steunpunt Data & Analyse provincie Vlaams-Brabant, 2018). Uit de gesprekken blijkt dat deze typologieën niet toereikend zijn om op basis hiervan de fiscale autonomie van gemeenten met elkaar te vergelijken omdat er ook binnen deze groeperingen nog een grote variatie zit naar de regionale functie en bijhorende voorzieningen die een gemeente organiseert met de schaarse inkomsten die hier niet helemaal op afgestemd zijn. Het vergelijken door de besturen zelf werd nog niet vastgesteld in het theoretische kader, het is echter een belangrijke factor voor de gemeenten om te kijken wat er rondom hen gebeurt. Uit de resultaten blijkt dat dit vaak opspeelt vanuit een buikgevoel bij gebrek aan een correcte benchmark op vlak van fiscale autonomie. Maar evenzeer pragmatisch omdat de kiezer geen officiële benchmarks gebruikt en zich richt tot kennis in zijn of haar leefwereld: de eigen gemeente en haar nabije omgeving. En wat met de tweedeverblijvers die wel een eigendom hebben maar geen permanente inwoners zijn? Dit effect had ik niet meteen verwacht buiten onze Vlaamse kustgemeenten en kwam als een extra thema bovendien als invloed hebbende factor op de lokale belastinginkomsten.

Een vijfde van de gemeenten in Vlaanderen heeft vandaag vermoedelijk geen **ambtelijke capaciteit** om te werken aan stimulering van detailhandel, laat staan de inzet van het instrument waarbij men differentiatie van opcentiemen hanteert te onderzoeken (Geboes, 2019). Het debat over ambtelijke capaciteit is in het algemeen zeer levendig (Van Haelter & Voets, 2021). De gesprekken in het onderzoek bevestigen de overige cijfers die aantonen dat in vele gemeenten te weinig mankracht zich bezighoudt met het beleidsdomein lokale economie om werkelijk een verschil te kunnen maken in de winkelstraat. Gemeenten met weinig interne capaciteit zijn

minder geneigd om opcentiemenverlaging als beleidsoptie te onderzoeken en dit kan dan afhangen van het al dan niet betrekken van externe expertise en de bijhorende voorkeuren van deze externe partner. Dit is een nieuw element dat nog niet in het theoretische model naar voren kwam. Het sluit mooi aan bij een veel ruimere discussie: er wordt gepraat over het verplaatsen van bevoegdheden naar het lokale niveau, maar deze kunnen niet altijd volgen door gebrek aan capaciteit (De Rynck, 2021). Heel wat gemeenten geven aan dat ze de ondersteuning vanuit de provincie of Vlaamse initiatieven nodig hebben om over nieuw beleid na te denken, al besef ik ook wel dat de reacties deels gekleurd kunnen zijn vanwege mijn positie als diensthoofd bij de provincie Antwerpen in het dagelijkse leven. Toch zie ik wel degelijk de meerwaarde van andere overheden om de lokale besturen te begeleiden in de opstart van de differentiatie met opcentiemen, de proef op de som komt dan natuurlijk in de jaarlijks terugkerende werklast die dit systeem met zich meebrengt. Verrassend was het idee om samen te werken met andere gemeenten. Dit is zeker niet nieuw en logisch om te denken vanuit schaalvoordelen maar ook een contradictie omdat de uitvoering van de differentiatie van OOV zich beperkt binnen de grenzen van één gemeente.

De spanning in een organisatie door bijkomende druk op overbelaste diensten weegt op de **voorkeuren vanuit de administratie** om hun fiscale autonomie in te zetten als beleidsinstrument om bijvoorbeeld handelaars te ondersteunen. Ik merk een duidelijke aarzeling als het gaat om juridische onderbouwing en goede voorbeelden bij gebruik van het instrument dewelke al enkele onzekerheden kunnen wegnemen bij de ambtenaren. De algemeen directeur zit op een sleutelpositie in de organisatie en nieuwe vormen van management zorgen voor verandering binnen de werking van lokale besturen (Van Haelter et. al., 2020). Een nieuwe generatie leidinggevendenden met frisse managementtechnieken kan cruciaal zijn om de innovatiecapaciteit bij de gemeenten te verhogen in de toekomst. Tenslotte is er bij de lokale besturen vaak één onzekere factor die tendensen kan versterken in positieve zin of juist de verdere organisatieontwikkeling voor de voeten loopt: een ploeg, bestaande uit individuen, met politieke beleidsmakers met eigen uiteenlopende visies tot operationele handelingen die het resultaat beïnvloeden.

Politieke keuzes

De algemeen directeur kan de politiek-ambtelijke verhoudingen (PAV) stroomlijnen in de organisatie (Van Haelter et. al., 2020). Hij of zij vertaalt het **politieke beleid** naar de uitvoering die gebeurt door de ambtenaren die in een ideale situatie ook input kunnen geven vanuit hun beleidsvoorbereidend werk. Echter zijn hier ook grote verschillen vast te stellen in de praktijk die samengaan met de schaal van de gemeenten en daarbij ook de afstand van individuele politiekers tot de burger. De persoonlijke competenties van politici bepalen mee in welke mate ze beleidsmatig redeneren en tot op welk niveau ze zich verliezen in het operationele. De drang om te scoren bij de burger is aanwezig bij alle politici en bepaalt in welke mate men beslissingen wil doorvoeren rekening houdend met individuele burgers in afweging met het grotere belang van de lokale gemeenschap of een deel ervan. Een goede timing binnen de legislatuur in functie van de verkiezingscycli blijkt uit de interviews cruciaal te zijn om de differentiatie in OOV op de beleidsagenda te krijgen. Ideologische strekkingen bepalen zeer sterk of men nieuw beleid kan ontwikkelen of tot op welk niveau men de differentiatie van OOV kan inzetten om handelaars te ondersteunen. Uit de gesprekken blijkt dat de grote politieke families en sterke individuen deze ideologische visies versterken en in stand houden door de jaren heen.

Wisselende coalities brengen dynamiek in het gevoerde beleid van een gemeente en spelen een rol in de **padafhankelijkheid**. Een evenwicht zoeken voor de gemeentebegroting kan een gemeenschappelijke deler zijn in het politieke landschap binnen Vlaanderen maar de nuances tussen de manier van inzet van de belastinginstrumenten om tot een balans te komen zijn groot. Om even kort door de bocht te gaan kan je stellen dat er een getouwtrek over legislaturen heen ontstaat over bij welke burgers of ondernemingen een lokaal bestuur inkomsten gaat halen maar ook bij welke kiezers niet? Omdat ambtenaren meegroeien in moeilijke processen als fiscale autonomie lijken ambtelijke capaciteit en ervaring elkaar te versterken wat eveneens een stempel drukt op de padafhankelijkheid vanuit de administratie. Tenslotte bepalen eerdere ervaringen van gemeenten met het uitoefenen van hun fiscale autonomie in welke mate ze geneigd zijn om ook de differentiatie van OOV in te zetten om handelaars te ondersteunen.

De extra middelen die lokale besturen verkrijgen uit het gemeentefonds blijven voer voor discussie (De Rynck & Wayenberg, 2017). Dit blijkt ook uit mijn gesprekken dat de morfologie van gemeenten grote **impact op de gemeentebegroting** heeft in casu de inkomsten uit de OOV. Het lijkt noodzakelijk om de financiële situatie van een bestuur in kaart te brengen om een goed beeld te krijgen op een mogelijke differentiatie van de OVV. Bijkomend dringt de scheeftrekking van de KI's aan op een perequatie voor heel Vlaanderen en vertaalt dit zich in gemeenten die zelf aan de slag gaan met het proberen recht te trekken van deze situatie (Lauwers et. al., 2006). Al ziet niet elk lokaal bestuur dit zitten terwijl dit initiatief mits een goede organisatie zichzelf op korte termijn kan terug terugverdienen en de gemeente in de jaren nadien er de vruchten van blijft plukken. Differentiatie van de OOV inzetten om elders te verhogen lijkt niet evident bij lokale besturen tenzij dit vanuit een heel sterke argumentatie gebeurt. Budgetneutrale instrumenten inzetten is niet overal een topprioriteit ook al zijn er heel wat besturen waar het water aan de lippen staat. De grootste discussies zijn te verwachten omtrent de afbakening van zones waarmee men bepaalt welke ondernemers wel of niet van een gunstmaatregel kunnen genieten. Een grote meerwaarde zie ik in het formuleren van een cijfermatig onderbouwde afbakening die deel uitmaakt van een breder kader zoals het strategisch commercieel plan detailhandel voor een gemeente.

Om dit gerealiseerd te krijgen met een breed draagvlak tot gevolg is het belangrijk om al in de voorbereidende processen gebruik te maken van burgerparticipatie. Op die manier is de basis gelegd om nadien nieuwe beleidsmaatregelen te implementeren die te rijmen zijn met het vastgelegde kader voor verdere ontwikkeling van de gemeente. Dit gaat gepaard met **druk uit netwerken** die niet overal sterk georganiseerd is vanuit een professionele context. Lokale besturen krijgen eerder te maken met individuele gesprekspartners die zich soms wel verenigen maar dan niet voldoende representatief zijn voor de sectoren die ze beogen te vertegenwoordigen. Vanuit de lokale besturen zoekt men naar oplossingen om deze gesprekspartners te professionaliseren en is men vragende partij om de grotere gekende middenveldorganisaties te verankeren in het lokaal weefsel om het gesprek, wederzijdse verwachtingen en de samenwerking naar een ander niveau te tillen. Tenslotte kunnen gemeenten nog heel wat leren over communicatiestrategie naar burgers en ondernemers bij gevoelige thema's waar ook hier hogere overheden een rol kunnen spelen in het aanreiken van goede voorbeelden.

Wat betreft de **impact op de kostenstructuur van ondernemers** moet men een evenwicht zoeken tussen de inzet van differentiatie van de OOV en andere mogelijke bedrijfsbelastingen (Coene & Van Cauwenberge, 2012). Er bestaat een waaier aan mogelijkheden die men dan nog eens kan combineren met een even rijk pakket aan financiële stimuli vanuit een lokaal bestuur.

Het is een kwestie van geven en nemen die men moet vertalen naar de ondernemers die zich ondersteund moeten voelen. Een interessant gegeven kwam naar voren betreffende de werklust voor ondernemers die aanwezig is om financiële impulsen te verkrijgen bij een gemeente in tegenstelling tot het geautomatiseerde proces van de OOV wat in het voordeel pleit voor de inzet van dit instrument. Maar is de differentiatie van OOV ook robuust in de tijd? De kostenstructuur van ondernemers is onderhevig aan evoluties waarbij de energiecrisis en grillen in de conjunctuur een constante druk zetten op de onkosten en voortschrijdend inzicht is nodig om de impact van trends zoals e-commerce op het verdienmodel in te schatten.

Omdat lokale besturen kritisch kijken naar welke budgetten ze kunnen uitgeven om handelaars te steunen is het van belang om de **doelgerichtheid** van het instrument in de gaten te houden. Krijgen alle ondernemers eenzelfde voordeel wanneer gemeenten de opcentiemen verlagen of moet men eerst een perequatie doorvoeren om een gelijk speelveld te garanderen? De vraag is ook of het voordeel werkelijk tot bij de handelaar komt wanneer deze werkt met een handelshuurovereenkomst en de eigenaar de OOV niet correct doorrekent. Tenslotte speelt ook hierbij de discussie over de afbakening van de doelgroep, niet enkel een fysieke grens op het grondgebied maar een zeer gerichte focus op brancheniveau die juridisch overeind blijft.

Innovatiecapaciteit

Als ik teruggrijp naar de literatuur omtrent innovatiecapaciteit (Van Haelter et. al., 2020 en Van Haelter & Voets, 2021) denk ik het juiste type van gemeente te hebben bevroegd om de bijhorende factoren in kaart te brengen. De budgettaire ruimte van de gemeente speelt geen rol om te werken rond innovatie. Toch kan dit wel het geval zijn wanneer de innovatie draait rond fiscale autonomie waar we met de differentiatie in de OOV willen werken. Of misschien zit het juist in de hoofden van de mensen binnen de organisatie die dit als struikelblok zien en inderdaad minder snel tot innovatieve oplossingen komen zoals deze differentiatie. Eens het pad wat meer geëffend is en er goede voorbeelden ontstaan, zijn mensen misschien bereid om het verhaal met een andere bril te zien en te gaan voor een nieuwe aanpak. Het lijkt alvast geruststellend dat nieuwe managers de sleutelpositie van algemeen directeur steeds vaker invullen. Die weten de politiek-ambtelijke verhoudingen naar een ander niveau te brengen in vormen van constructief overleg dat op haar beurt zorgt voor een cultuur van wederzijds vertrouwen met de politici. Dan rest uiteindelijk nog de schaal van de gemeente en afwezigheid van een voldoende uitgebouwde dienst lokale economie in het onderwerp van deze masterproef. Met de vernieuwing van de organisaties lijkt men ook hier stilaan een mouw aan te passen omdat de relevantie van het beleidsdomein groeit in de hoofden van politici. Uiteindelijk zijn alle activiteiten in een gemeente gelinkt aan lokale economie en zorgt deze voor een levendige gemeenschap.

Conclusie

Wat maakt dat lokale besturen bereid zijn om opcentiemen te verlagen om handelaars te steunen?

Als ik alle aspecten uit het onderzoek bekijk en naast de initiële onderzoeksvraag leg, komen volgende conclusies voor mij bovendrijven.

1. Lokale besturen moeten hun innovatiecapaciteit verder ontwikkelen door in te zetten op transformatie van de organisatie met de algemeen directeur als sleutelfiguur. Ze moeten verder durven kijken dan de huidige financiële situatie in hun gemeente en met een open geest het verhaal van de opcentiemen durven in vraag te stellen. Padafhankelijkheid kan hierbij een rol spelen in functie van eerdere ervaringen met het aanwenden van hun fiscale autonomie.
2. De gemeenten hebben nood aan steun en expertise inzake differentiatie van opcentiemen door het aanreiken van een correcte fiscale benchmark, verhalen en ervaringen van pioniers en goede voorbeelden. Het gaat hier dan enerzijds over een juridische onderbouwing van het belastingreglement dat overeind blijft bij kritische vragen maar anderzijds ook over participatie in de aanloop naar een nieuw belastingstelsel en de communicatie van gevoelige thematieken.
3. Het moeilijkste punt langs politieke zijde is het bepalen van de doelgroep die te rijmen valt met de individuele ambities van politici die druk ervaren vanuit de kiezer. Hogere overheden kunnen met hun expertise helpen om een cijfermatige ondersteunde afbakening van het gebied te maken en daar draagvlak rond creëren, maar er is ook nood aan inzichten omtrent de mogelijkheden van een differentiatie op brancheniveau van de handelaars.

Deze conclusies neem ik mee naar mijn dagelijkse werksfeer bij de provincie Antwerpen waar ik ze in de praktijk kan brengen met mijn dienst en suggesties kan aankaarten op het Vlaamse niveau. De omvang van deze masterproef is echter beperkt waardoor ik lang niet alles in details kon bekijken. Door enkel de ambtelijke zijde van de gemeenten te bevragen is het resultaat gekleurd en mis ik de nuancerings die men vanuit een politieke context zou kunnen bijbrengen. Ook het aantal respondenten is beperkt door mijn keuze om persoonlijke interviews af te nemen bij een selecte groep gemeenten. Een ruimer onderzoek zou aanvullende tendensen over heel Vlaanderen in kaart kunnen brengen want op basis van mijn gesprekken is het gevaarlijk om de bevindingen te extrapoleren naar de 300 Vlaamse gemeenten. Daarnaast zijn er nog een aantal onderdelen die in aanmerking komen voor bijkomend onderzoek om het instrument van de differentiatie in OOV te doorgronden.

Bijkomend onderzoek

Er is al heel wat onderzoek gebeurd naar de werking van lokale besturen hun autonomie naar fiscaliteit toe maar zeer weinig literatuur is toegespitst op de OOV die omwille van specifieke karakteristieken vraagt om een heel eigen aanpak. Vanuit deze context lijkt het interessant om volgende zaken te suggereren om bijkomend onderzoek aan te verrichten:

- Ontwerp een nieuwe typologie die als benchmark kan dienen voor gemeenten om fiscale autonomie op een meer correcte basis te vergelijken. Parameters die men hiervoor kan meenemen zijn het aantal sociale woningen en villawijken, gemiddeld

inkomen van de inwoners, een percentage nieuwbouwwoningen of leeftijd van het vastgoed vanuit het kadaster, aantal tweedeverblijvers, aantal bedrijven gedifferentieerd van klein tot groot. Bijkomend is het interessant om ook de druk van de OOV op de gemeentebegroting mee in kaart te brengen. Welke rol spelen de inkomsten uit OOV in de gemeentebegroting?

- Zijn er schaalvoordelen te halen uit samenwerking tussen meerdere gemeenten op vlak van belastingstelsels?
- Hoe sterk zijn lokale handelaarsverenigingen verankerd in de Vlaamse gemeenten en in welke mate is deze vereniging geprofessionaliseerd en een goede gesprekspartner voor het lokaal bestuur? Hoe kan men dit bevorderen?
- In welke mate rekent men de OOV door van de vastgoedeigenaar naar de huurder bij handelshuurcontracten in Vlaanderen? Welke impact heeft de OOV op de kostenstructuur van een ondernemer en wat is het omslagpunt waarbij financiële stimuli een hefboomeffect teweegbrengt in de vestigingskeuze van een ondernemer?
- Hoe denken ondernemers over lokale belastingen in Vlaamse gemeenten, welk type lijkt hen meer billijk dan andere vormen?

Aanbevelingen in de praktijk

Naast bijkomend onderzoek zijn er ook heel wat lessen te trekken uit deze masterproef en formuleer ik enkele aanbevelingen naar de praktijk.

- Op Vlaams en provinciaal niveau kunnen de overheden ondersteuning bieden aan lokale besturen door een kennisnetwerk uit te bouwen met juridische ondersteuning en goede voorbeelden van differentiatie in de OOV.
- Naast deze technische kennis, kunnen hogere overheden ook handvaten aanreiken aan de hand van een communicatie toolbox voor gemeenten met goede voorbeelden voor communicatie van gevoelige thema's zoals wegenwerken en het invoeren van belastingstelsels.
- Maak werk van de perequatie op Vlaams niveau of biedt ondersteuning aan voor een gemeentelijke aanpak om de KI's aan te passen naar de huidige normen.
- Bovenlokale samenwerkingsverbanden, intercommunales of provincies staan dicht bij de gemeenten en kunnen extra begeleiding organiseren waarbij lokale besturen experts kunnen inhuren om te werken rond thema's als lokale economie, belastingstelsels of het rechte trekken van KI's op hun grondgebied. Op deze manier kan men de ambtelijke capaciteit verhogen in aantal medewerkers maar ook op het niveau van kenniscompetenties.
- Voor alle overheden: ga in gesprek met de sector! Weet wat er leeft bij ondernemers en geef hen een duidelijk speelveld waarin zij kunnen ondernemen op de juiste plaats. Zorg voor een goede dialoog en stimuleer hen om zich te verenigen zodat het lokaal bestuur een professionele gesprekspartner heeft om haar beleid aan af te toetsen. Zet samen projecten op, gebruikmakend van het *quadruple helix* model.

Referentielijst

Bartik, T. (1985). Business location decisions in the United States: Estimates of the effects of unionization, taxes and other characteristics of states. *Journal of Business and Economic Statistics*, 3, p. 14-22.

Belfius (2018). Typologie van de gemeenten 2018. Geraadpleegd van <https://research.belfius.be/nl/typologie-gemeenten/>

Boussauw, K. (2018). Wie zal de betonstop in Vlaanderen betalen?: van ruimtelijke gedifferentieerde vastgoedbelasting naar bouwcompensatiefonds. In *Plandag 2018: Gedrag () en ruimte* (pp. 273-278). Stichting Planologische Diskussiedagen.

Boussauw, K. (2018). Vast goed, zo'n ruimtelijk gedifferentieerde vastgoedtaks? *Ruimte & Maatschappij*, 9 (3), 1-8.

Bovens, M.A.P., 't Hart, P. & van Twist, M.J.W. (2012). *Openbaar bestuur. Beleid, organisatie en politiek*. Kluwer.

Carlton, D. (1983). The location and employment choices of new firms: an econometric model with discrete and continuous endogenous variables. *Review of Economic and Statistics*, 65, p. 440-449.

Coene, M., & Van Cauwenberge, P. (2012). Gemeentelijk economisch beleid (Doctoral dissertation, Master's thesis, Universiteit Gent, Faculteit economie en bedrijfskunde).

De Decker, P. (2017). Ponzi in het buitengebied. Of waarom er niet snel een betonstop komt. *Ruimte & Maatschappij*, 9(1), p. 1-8

De Roover, J. (2021). The players and the playing field : how local governments practice autonomy (PhD thesis).

De Rynck, F. (2021). Column Filip fileert: C2. Voor Lokaal 01, VVSG. Geraadpleegd van <https://www.vvsg.be/kennisitem/vvsg/c2>

Demeyere, A. & Lievens, K. (2021). Enquête POM West-Vlaanderen, 2021. Steunmaatregelen voor starters en ondernemers in West-Vlaamse gemeenten.

Departement Kanselarij en Buitenlandse Zaken (2017). VRIND 2017. Vlaamse Regionale Indicatoren. Geraadpleegd van <https://www.vlaanderen.be/publicaties/vrind-2017-vlaamse-regionale-indicatoren>

Due, J. (1961). Studies of state-local taks influences on location of industry. *National Taks Journal*, 14, p. 163-173.

Geboes, Z. (2019). Een onderzoek naar de gemeentelijke dienstverlening voor ondernemers. Ugent/Unizo.

Gemeente Dilbeek (2021). Opcentiemen op de onroerende voorheffing. Geraadpleegd van <https://www.dilbeek.be/nl/bestuur/bekendmakingen-en-reglementen/reglementen/belastingen/opcentiemen-op-de-onroerende>

Gemeente Londerzeel (2019). Belasting: onroerende voorheffing (opcentiemen). Geraadpleegd van <https://www.londerzeel.be/belasting-onroerende-voorheffing-opcentiemen#:~:text=Voor%20de%20aanslagjaren%202020%20tot,76%20euro%20aan%20opcentiemen%20betaalt.>

Gemeente Sint-Pieters-Leeuw (2019). Opcentiemen op de onroerende voorheffing. Geraadpleegd van <https://www.sint-pieters-leeuw.be/downloads/opcentiemen-op-de-onroerende-voorheffing>

Gemeente Zwijndrecht (2020). Belastingreglement gemeentelijke opcentiemen onroerende voorheffing (vanaf 2021). Geraadpleegd van <https://www.zwijndrecht.be/product/2077/belastingreglement-gemeentelijke-opcentiemen-onroerende-voorheffing-vanaf-2021>

Gilot, B. (2019). Lokale financiën voor niet-specialisten. VVSG.

Van Geyte, J. (2021). Artikel Het Laatste Nieuws (20/11/2021): Ondanks minder lokale belastinginkomsten: Vlaamse gemeenten bouwden spaarpot op in 2020. Geraadpleegd van <https://www.hln.be/economie/ondanks-minder-lokale-belastinginkomsten-vlaamse-gemeenten-bouwden-spaarpot-op-in-2020~a0b7fb21/>

Hondeghem, A., Van Dooren, W., De Rynck, F., Verschuere, B. & Op de Beeck, S. (2017). Handboek Bestuurskunde.

Lauwers, H., Gennez, C., Berx, C., Gatz, S., & Peumans, J. (2006). Voorstel van decreet houdende de mogelijkheid tot de invoering van een binnengemeentelijke differentiatie van de onroerende voorheffing. Brussel: Vlaams Parlement.

Leroy, J. (2004). Gemeentefiscaliteit in het verdomhoekje: Analyse, bedreigingen en remedies, VVSG.

Oates, W.E. (1972). Fiscal Federalism, New York: Harcourt Brace Jovanovich.

Provincies in cijfers (2022). Databank. Geraadpleegd van <https://provincies.incijfers.be>

Martens, B. (2016). Contouren van een duurzame taxshift. Samenleving en Politiek, 23(8), p. 42–52.

Neven, R. (2018, 9 januari). OPINIE: “Koppel registratierechten aan verbruik en ligging.”

Ryckewaert, M. (2013). Van “klein beschrijf” naar “huiskorting” - Deel 4: Oppervlakte als alternatief/complementair criterium. Leuven: Steunpunt Wonen.

Segers, Y. (2000). Een omstreden verbruiksbelasting: de stedelijke octrooien in België (1799-1860). Belgisch Tijdschrift voor Nieuwste Geschiedenis, 30(3-4), 325-369.

Smolders, C., & Goeminne, S. (2005). Impact van de bovenbestuurlijke beslissingen op de lokale fiscaliteit in Vlaanderen, SBOV, Spoor Fiscaliteit B-project 2005, Eindrapport.

Smolders, C., Goeminne, S., & Bloemen, L. (2005). Lokale bedrijfsbelastingen: vormen, zin en wenselijkheid. Samenvattende inzichten & beleidsaanbevelingen.

Smolders, C., & Goeminne, S. (2006). Politieke determinanten van het lokaal fiscaal beleid. In Jaarboek SBOV 2005: lokale besturen intra-en interbestuurlijk doorgelicht (pp. 73-87). Die Keure.

Smolders, C., Heyndels, B., Goeminne, S., Burssens, J., & Mahieu, B. (2010). Project Stedelijk fiscaal instrumentarium. VUB, Brussel, Hogeschool Gent. Geraadpleegd van <http://www.kenniscentrumvlaamsesteden.be/kennisbank/lopendonderzoek/Documents/Eindrapport%20stedelijk%20fiscaal%20instrumentarium.pdf>

Somers, B. (2019). Beleidsnota binnenlands bestuur en stedenbeleid (2019-2024).

- Stad Geel (2022). Belasting- en retributie- of tariefreglementen. Geraadpleegd van <https://www.geel.be/bekendmakingen/categorie/3/belasting-en-retributie-of-tariefreglementen>
- Stad Gistel (2019). Differentiatie op opcentiemen op de onroerende voorheffing. Geraadpleegd van <https://www.gistel.be/differentiatie-op-opcentiemen-onroerende-voorheffing>
- Statistiek Vlaanderen (2019). Onroerende voorheffing (OV). Geraadpleegd van <https://lokaalbestuur.vlaanderen.be/financiering/fiscaliteit/opcentiemen-en-aanvullende-belastingen/onroerende-voorheffing-ov>
- Statistiek Vlaanderen (2021). Dode hand als compensatie voor de onroerende voorheffing. Geraadpleegd van <https://lokaalbestuur.vlaanderen.be/financiering/fiscaliteit/opcentiemen-en-aanvullende-belastingen/dode-hand-als-compensatie-voor-de-onroerende-voorheffing>
- Statistiek Vlaanderen (2022). Aanslagvoeten opcentiemen en aanvullende belastingen. Geraadpleegd van <https://lokaalbestuur.vlaanderen.be/financiering/fiscaliteit/opcentiemen-en-aanvullende-belastingen/aanslagvoeten-opcentiemen-en-aanvullende-belastingen>
- Steunpunt Data & Analyse Provincie Vlaams-Brabant (2018). Uitrustingsgraad van de Vlaamse gemeenten 2018. Een typologie. Geraadpleegd van <https://www.kenniswest.be/publicatie/uitrustingsgraad-van-de-vlaamse-gemeenten-een-typologie/74495>
- Van de Donk, W. (2008). Maatschappelijk besturen: sector of idee. Cahier School voor Social Profit Management. Die Keure. 32p.
- Van den Broeck, K. & Winters, S. (2017). Denksporen voor een meer rechtvaardige woonfiscaliteit. Leuven: HIVA KULeuven
- Van Haelter, B., Vos, D., Broucker, B., & Voets, J. (2020). De determinanten van innovatiecapaciteit in de Vlaamse lokale besturen. Vlaams Tijdschrift voor Overheidsmanagement, 6(1), 53-71.
- Van Haelter, B. & Voets, J. (2021). Ambtelijke capaciteit bij lokale besturen: Reflectienota.
- Vastmans, F. & Buyst, E. (2014). Van “klein beschrijf” naar “huiskorting” - Deel 3: Impact op de woningprijs. Leuven: Steunpunt Wonen.
- Vlaamse overheid (2022). Differentiëring van gemeentelijke opcentiemen op de onroerende voorheffing. Geraadpleegd van <https://www.vlaanderen.be/uw-overheid/werking-en-structuur/hoe-werkt-de-vlaamse-overheid/belastingen-en-begroting/vlaamse-belastingen/onroerende-voorheffing/differentiëring-van-gemeentelijke-opcentiemen-op-de-onroerende-voorheffing>
- Wasylenko, M. (1997). Taxation and economic development: the state of the economic literature. New England Economic Review, p. 37-52.
- Wonen Vlaanderen (2021). Welke opdracht heeft uw gemeente voor de realisatie van een sociaal woonaanbod? Het BSO in cijfers. Geraadpleegd van <https://www.wonenvlaanderen.be/grond-en-pandenbeleid/bindend-sociaal-objectief-welke-opdracht-heeft-uw-gemeente-inzake-het>

Bijlagen

De zes gemeenten die reeds van start gingen met de differentiatie van opcentiemen zal ik op de volgende pagina's in detail uitlichten met elk hun redenen om de opcentiemen te verhogen dan wel respectievelijk te verlagen voor een specifieke doelgroep.

Cases:

- Stad Gistel
- Gemeente Sint-Pieters-Leeuw
- Gemeente Zwijndrecht
- Gemeente Dilbeek
- Gemeente Londerzeel
- Stad Geel

Case: stad Gistel

De gemeente Gistel legde een differentiatie in opcentiemen vast voor twee jaren (aanslagjaren 2020 en 2021) met een onderscheid tussen onbebouwde percelen, bebouwde percelen met een bescheiden KI (lager of gelijk aan 745) en bebouwde percelen met een hoger KI.

De opcentiemen voor de gemeente zijn 1.070, voor een tweede categorie bebouwde percelen met bescheiden KI verlaagt men deze naar 745 opcentiemen.

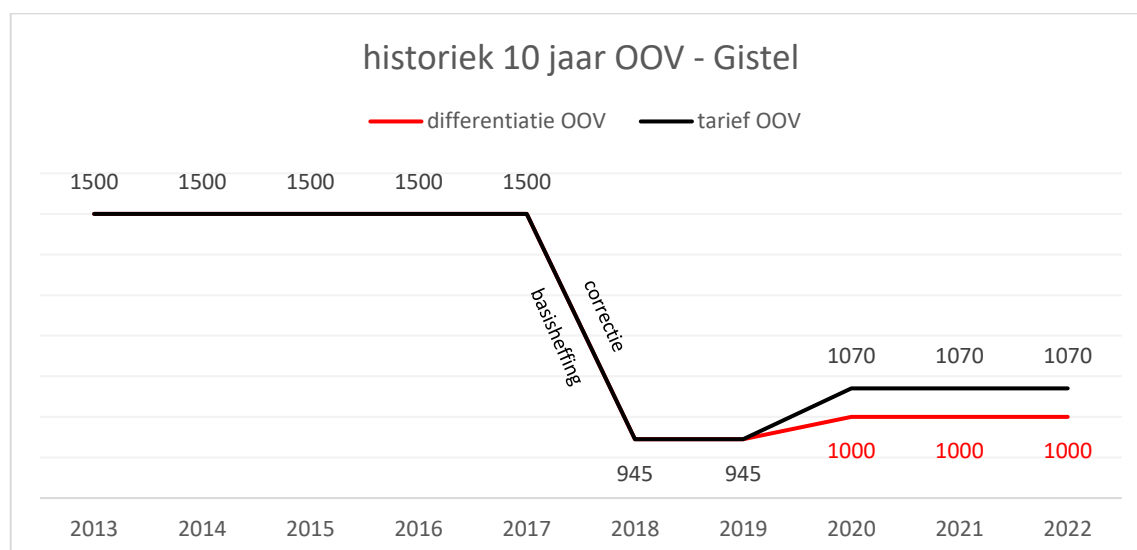
Dit is een sociale maatregel ter ondersteuning van een doelgroep die het minder breed heeft. De stad Gistel wil hiermee een jaarlijks terugkerende stimulans geven aan inwoners die eigenaar zijn van een sociale woning.

De differentiatie ziet er als volgt uit sinds 2020:

1.070 opcentiemen voor onbebouwde percelen (ongeacht het KI) en gebouwde percelen met een niet geïndexeerd KI hoger dan 745 = verhoging

1.000 opcentiemen voor gebouwde percelen met een niet geïndexeerd KI lager dan of gelijk aan 745 = differentiatie

Bron: stad Gistel (2019)



Figuur 19 - Historiek 10 jaar OOV voor de stad Gistel. Bron: provincies.incijfers.be (2022)

Case: gemeente Sint-Pieters-Leeuw

De gemeente Sint-Pieters-Leeuw kiest voor een differentiatie van opcentiemen om een gunstig investeringsklimaat voor bedrijven te organiseren en legt deze voor de aanslagjaren 2020 tot en met 2025 vast.

De 'bedrijfsbelasting' op basis van oppervlakte heeft men afgeschaft en kantelde budgetneutraal in bij de onroerende voorheffing omdat deze aanvoelde als 'onbillijk' en 'aangiftegevoelig' maar ook veel administratie met zich meebracht voor bedrijven en de gemeente.

De opcentiemen voor industriële kadastrale inkomens werden verhoogd tot 740. Deze verhoging is echter lager dan de vroegere bedrijfsbelasting waardoor dit in het voordeel van de ondernemers valt.

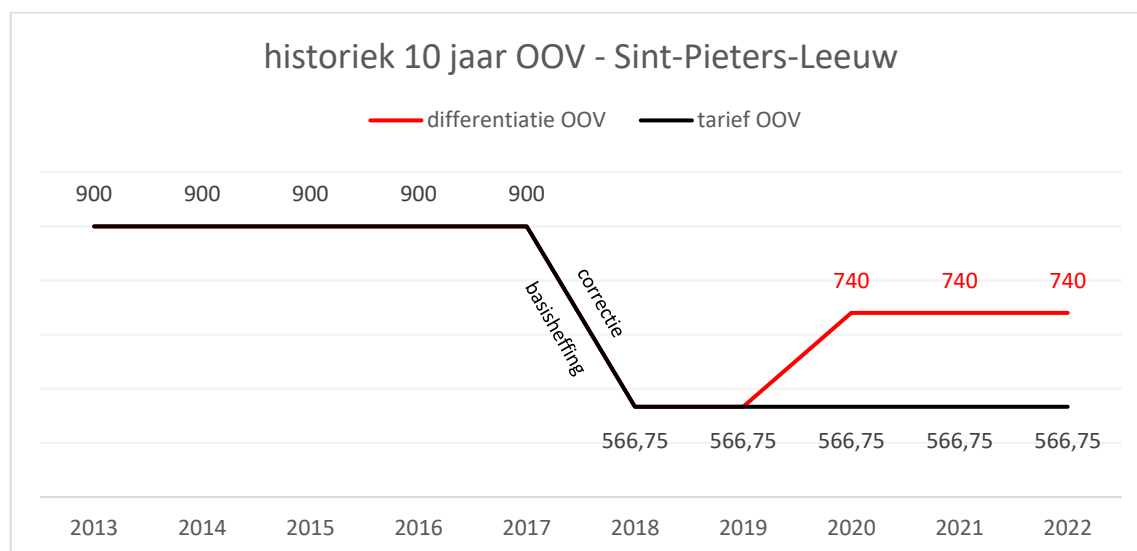
De niet-industriële ondernemers zoals detailhandel, landbouwers en gewone zelfstandigen in hoofd- of bijberoep profiteren nog het meeste van deze regeling want voor hen valt de bedrijfsbelasting weg en genieten ze van hetzelfde tarief in opcentiemen als de gewone burger.

De differentiatie ziet er als volgt uit sinds 2020:

566,75 opcentiemen voor gewone gebouwde en ongebouwde kadastrale inkomens (codes 1F en 2F) = ongewijzigd

740 opcentiemen voor gebouwde en ongebouwde belastbare kadastrale inkomens nijverheid, materieel en outillage (codes 3F, 4F, 5F en 6F) = differentiatie

Bron: gemeente Sint-Pieters-Leeuw (2019)



Figuur 20 - Historiek 10 jaar OOV voor de gemeente Sint-Pieters-Leeuw. Bron: provincies.incijfers.be (2022)

Case: gemeente Zwijndrecht

De gemeente Zwijndrecht legt een differentiatie in de opcentiemen vast voor de aanslagjaren 2021 tot en met 2025 met als doel het meerjarenplan financieel in evenwicht te krijgen.

Zwijndrecht heeft geen bedrijfsbelasting gevestigd om dezelfde redenen waarom Sint-Pieters-Leeuw deze afschafte: onbillijk, aangiftegevoelig en administratieve last. De gemeente heeft een zware kostenverhoging voor brandweerbijdrage aan brandweerzone Antwerpen omdat ze veel nijverheidsbedrijven op haar grondgebied heeft liggen en niet langer een compensatie krijgt voor de gedeerde opcentiemen inzake materieel en outillage.

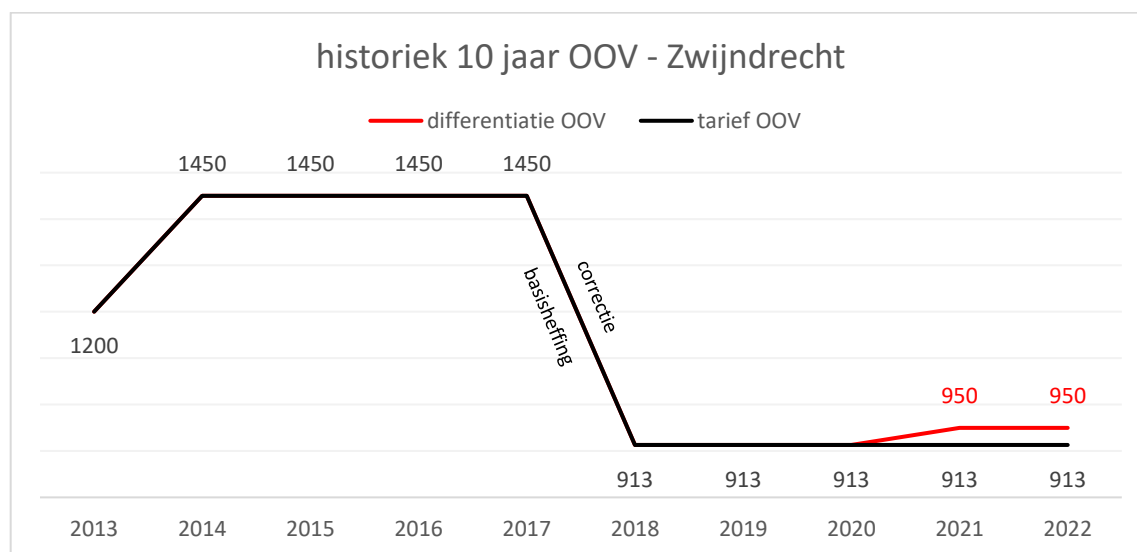
Daarom besloot men om de opcentiemen te verhogen voor de categorieën 'nijverheid' en 'materiaal en outillage'.

De differentiatie ziet er als volgt uit sinds 2020:

913 opcentiemen voor gewone gebouwde en ongebouwde kadastrale inkomens (codes 1 (F, K, L, P) en 2 (F, K, L, P)) = ongewijzigd

950 opcentiemen voor gebouwde en ongebouwde belastbare kadastrale inkomens nijverheid, materieel en outillage (codes 3 (F, K, L, P), 4 (F, K, L, P), 5 (F, K, L, P) en 6 (F, K, L, P)) = differentiatie

Bron: gemeente Zwijndrecht (2020)



Figuur 21 - Historiek 10 jaar OOV voor de gemeente Zwijndrecht. Bron: provincies.incijfers.be (2022)

Case: gemeente Dilbeek

De gemeente Dilbeek kiest voor een differentiatie van opcentiemen om de bedrijfsbelasting te herzien en legt deze vanaf het aanslagjaar 2022 vast.

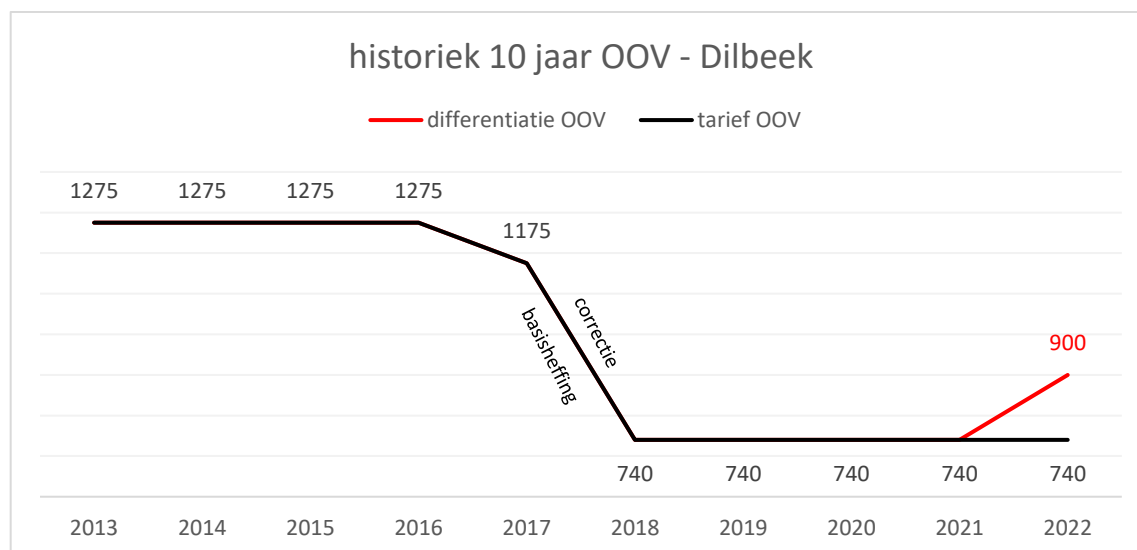
De bedrijfsbelasting wordt volgens de ambities van de meerjarenplanning (MJP) 2020-2025 ingevoerd onder de vorm van differentiatie in opcentiemen omdat deze vorm heel wat voordelen met zich mee brengt. De gemeentelijke diensten worden ontlast omdat de Vlaamse Belastingdienst zorgt voor inkohieren, vaststelling, inning en het behandelen van bezwaren. Bovendien zou een bijkomende gemeentelijke bedrijfsbelasting ook een administratieve overlast met zich meebrengen voor de ondernemingen die jaarlijks een aangifte moeten doen en extra betalingen moeten uitvoeren terwijl de OOV al een bestaande impact heeft op hun werking.

De opcentiemen voor kadastrale inkomens nijverheid en materieel en outillage werden verhoogd tot 900. De differentiatie ziet er als volgt uit sinds 2022:

740 opcentiemen voor gewone gebouwde en ongebouwde belastbare kadastrale inkomens (codes 1 (F,K,L,P) en 2 (F,K,L,P)) = ongewijzigd

900 opcentiemen voor gebouwde en ongebouwde belastbare kadastrale inkomens nijverheid, materieel en outillage (codes 3 (F,K,L,P), 4 (F,K,L,P), 5 (F,K,L,P) en 6 (F,K,L,P)) = differentiatie

Bron: gemeente Dilbeek (2021)



Figuur 22 - Historiek 10 jaar OOV voor de gemeente Dilbeek. Bron: provincies.incijfers.be (2022)

Case: gemeente Londerzeel

De gemeente Londerzeel kiest voor een differentiatie van opcentiemen om de bedrijfsbelasting te herzien en legt deze vanaf het aanslagjaar 2022 tot en met 2025 vast.

De bestaande bedrijfsbelasting op verbruik van motoren bleek niet langer een representatieve bijdrage te zijn naargelang de grootte van een bedrijf. De gemeente wou haar bedrijfsfiscaliteit vereenvoudigen en de administratieve lasten beperken voor zowel de gemeente als voor de ondernemingen. Bovendien wenste de gemeente Londerzeel haar inkomsten structureel te verhogen om de kosten voor structurele en facilitaire noden te compenseren. De gemeente liet zich bijstaan door een extern studie bureau om dit dossier te onderbouwen.

De toezichthoudende overheid (gouverneur van provincie Vlaams-Brabant) vernietigde een eerste voorstel omwille van schending van het gelijkheidsbeginsel.

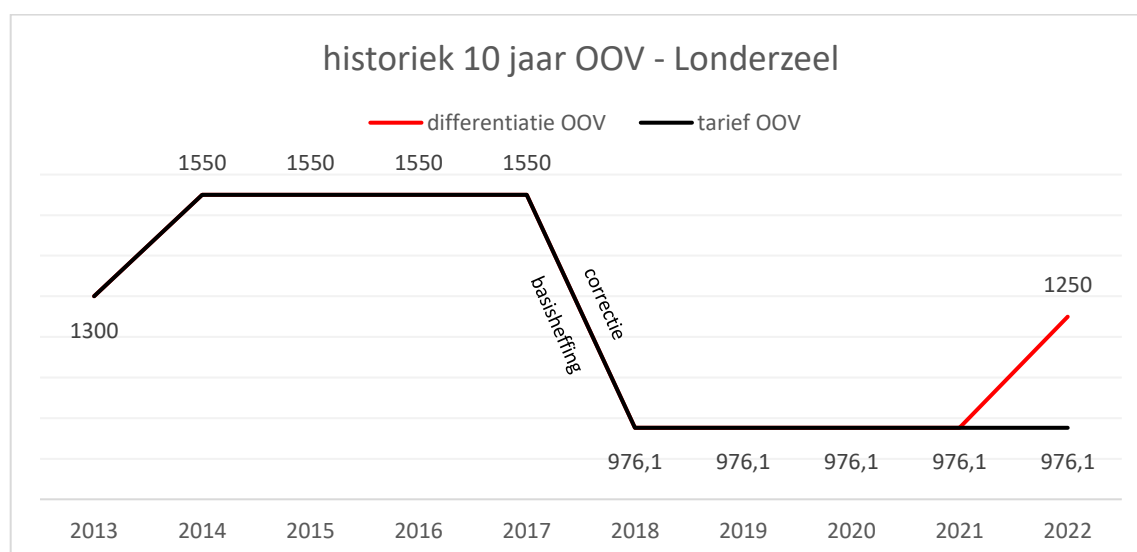
“De rechtsvorm, die de onderneming aanneemt, is geen aanvaardbaar en pertinent onderscheidingscriterium in het licht van de overwegingen van het gemeentebestuur over deze belasting. De tariefstructuur met verschillende categorieën waarbij een onderscheid wordt gemaakt tussen natuurlijke personen en (enkele categorieën van) rechtspersonen schendt bijgevolg het gelijkheidsbeginsel.” (Jan Spooren, Gouverneur provincie Vlaams-Brabant, 20 januari 2022)

Bij het herwerkte voorstel heeft men de opcentiemen verhoogd tot 1.250 voor één categorie van de kadastrale inkomens nijverheid en materieel en outillage, zonder een onderscheid te maken tussen natuurlijke personen en rechtspersonen. Deze maatregel brengt naar schatting 190.000 euro op in de gemeentebegroting en de differentiatie ziet er als volgt uit sinds 2022:

976,07 opcentiemen voor gewone gebouwde en ongebouwde belastbare kadastrale inkomens (codes 1 (F,K,L,P) en 2 (F,K,L,P)) = ongewijzigd

1.250 opcentiemen voor gebouwde en ongebouwde belastbare kadastrale inkomens nijverheid, materieel en outillage (codes 3 (F,K,L,P), 4 (F,K,L,P), 5 (F,K,L,P) en 6 (F,K,L,P)) = differentiatie

Bron: gemeente Londerzeel (2019)



Figuur 23 - Historiek 10 jaar OOV voor de gemeente Londerzeel. Bron: provincies.incijfers.be (2022)

Case: stad Geel

De stad Geel kiest voor een differentiatie van opcentiemen om een scheef trekking van zeer hoge kadastrale inkomens te nivelleren zodat iedereen bijdraagt in verhouding tot zijn draagkracht en legt deze vanaf het aanslagjaar 2022 tot en met 2025 vast.

De toezichthoudende overheid (gouverneur van provincie Antwerpen) vernietigde een eerste voorstel omwille van schending van het gelijkheidsbeginsel.

“De rechtsvorm die een onderneming aanneemt is geen aanvaardbaar en pertinent onderscheidingscriterium in het licht van de overwegingen van het gemeentebestuur over deze belasting. De tariefstructuur met verschillende categorieën waarbij een onderscheid wordt gemaakt tussen natuurlijke personen en (enkele categorieën van) rechtspersonen schendt bijgevolg het gelijkheidsbeginsel.” (Gouverneur Cathy Berckx, provincie Antwerpen, 2022)

Bij het herwerkte voorstel heeft men de opcentiemen verdeeld in verschillende categorieën zonder onderscheid te maken tussen natuurlijke personen en rechtspersonen. De differentiatie ziet er als volgt uit sinds 2022:

800 opcentiemen voor allesbehalve grote eigendommen; ook voor zorginstellingen: op de gebouwde en ongebouwde belastbare kadastrale inkomens en het materieel en outillage kleiner dan 20.000 euro = standaard

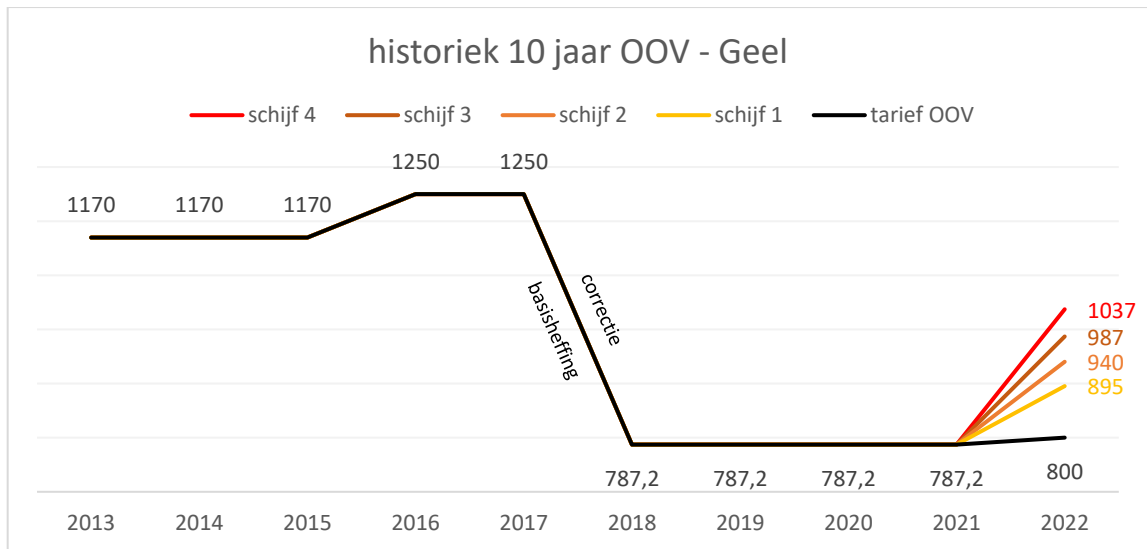
895 opcentiemen voor grote eigendommen – schijf 1: op de gebouwde en ongebouwde belastbare kadastrale inkomens en het materieel en outillage tussen 20.000 en 50.000 euro = differentiatie

940 opcentiemen voor grote eigendommen – schijf 2: op de gebouwde en ongebouwde belastbare kadastrale inkomens en het materieel en outillage tussen 50.000 en 100.000 euro = differentiatie

987 opcentiemen voor grote eigendommen – schijf 3: op de onroerende voorheffing op de gebouwde en ongebouwde belastbare kadastrale inkomens en het materieel en outillage tussen 100.000 en 300.000 euro = differentiatie

1.037 opcentiemen voor de grootste eigendommen – schijf 4: op de onroerende voorheffing op de gebouwde en ongebouwde belastbare kadastrale inkomens en het materieel en outillage groter of gelijk aan 300.000 euro = differentiatie

Bron: stad Geel (2022)



Figuur 24 - Historiek 10 jaar OOV voor de stad Geel. Bron: provincies.incijfers.be (2022)