

Synthesenota nr. 16
Overheidsfinanciën,
financiering en fiscaliteit in Brussel

Ph. Cattoir, J. Vaesen, G. Van der Stichele,
M. Verdonck, P. Zimmer

Vertaling: Ben Winant

• **Philippe Cattoir** is doctor in de economische wetenschappen, administrateur bij de Europese Commissie (DG Begroting) en gasthoogleraar aan de *Facultés universitaires Saint-Louis* (FUSL). Hij publiceerde over de financiële organisatie van federale staten en de Belgische en Brusselse overheidsfinanciën.

Contact: philippe_cattoir@hotmail.com

• **Joost Vaesen** is onderzoeker bij het departement Geschiedenis (BRIO) van de Vrije universiteit Brussel. Hij heeft gepubliceerd over de intergouvernementele betrekkingen in Brussel en zich daarbij toegespitst op de institutionele, politieke en financiële aspecten van het « Brussels model ». Zijn doctoraatssthesi gaat over de intergouvernementele betrekkingen in Brussel (1970-2004).

Contact: joost.vaesen@vub.ac.be

• **Géraldine Van der Stichele** is licentiate in economische wetenschappen en fiscaal recht. Ze heeft deelgenomen aan studies over de financiering van Brussel en de institutionele hervormingen (*Université catholique de Louvain* & FUSL). Ze was adjunct-kabinetsdirecteur van de minister van Financiën van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. Ze werkt bij de Maatschappij voor Intercommunaal Vervoer te Brussel.

Contact: vandersticheleg@stib.irisnet.be

• **Magali Verdonck** is docteur in de economie. Ze is hoogleraar aan de FUSL, waar ze codirecteur is van het *Centre d'études régionales bruxelloises* (CERB) en van het *Institut de recherches interdisciplinaires sur Bruxelles* (IRIB). Als lid van de Hoge Raad van Financiën en bestuurder van het Belgisch Instituut voor Openbare Financiën heeft ze gepubliceerd over de Belgische en de Brusselse overheidsfinanciën en over de institutionele hervormingen.

Contact: verdonck@fusl.ac.be

• **Pol Zimmer** is socioloog en ambtenaar bij de Brusselse Gewestelijke Huisvestingsmaatschappij (BGHM). Hij was commissaris van de gewestregering bij het Woningfonds en de GOMB. Hij publiceerde over huisvesting in het Brussels Gewest.

Contact: pzimmer@slrb.irisnet.be - ++0032 (0)2/533.19.85

De auteurs danken E. de Callatay, J. Solé, M. Hubert, N. Bernard en G. Hubert van harte voor hun commentaar en suggesties. De analyse en voorstellen in dit artikel verbinden enkel de auteurs, die hun persoonlijke mening weergeven.

Discussieavond:
9 Maart, 19u45

Centre culturel
Jacques Franck
Waterloosestwg., 94
1060 Brussel



I. Vaststellingen

1. *Ontvangsten, uitgaven, saldi en schuldenlast*

a. *Snelgroeiende gewestelijke uitgaven*

Janssens et al. (2008) hebben de evolutie van de uitgaven van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (BHG) sinds 2001 bestudeerd. Uit hun onderzoek blijkt dat de uitgaven in een zeer hoog tempo zijn toegenomen. In de periode 2001-2008 bedroeg de gemiddelde reële groei 4,4% op jaarbasis. De toename van de primaire uitgaven is nog meer uitgesproken: een reële groei van gemiddeld 4,8% per jaar. De grootste stijging werd vastgesteld voor de uitgavenposten 'uitrustingen en verplaatsingen' (+5,6%), 'transfers naar de lokale overheden' (+6,1%) en 'financiering van de ministeriële kabinetten' (+17%).

De snelle stijging van de uitgaven volgt op de sterke toename van de ontvangsten, zodat de te financieren saldi dicht bij het evenwicht zijn gebleven.

b. *Meer autonome gewestelijke ontvangsten*

De Lambermontakkoorden hebben in de Bijzondere Financieringswet (BFW) een voor het BHG belangrijke wijziging aangebracht. Het Gewest kreeg meer fiscale autonomie, onder meer op het vlak van rechten van successie en van overgang bij overlijden, schenkingsrechten, verkeersbelasting, belasting op de inverterstelling en registratierechten. De eigen fiscale ontvangsten zijn voortaan goed voor 50% van de ontvangsten van het Gewest [Van der Stichele en Verdonck 2001].

In de periode 2002-2009 zijn de registratierechten goed voor ongeveer 20,5% (58,4% van de ontvangsten uit vastgoedbelastingen) van de ontvangsten van het Gewest en de successierechten voor 12,6% (respectievelijk 35,3%) [Zimmer 2007]. De vastgoedbelastingen van het BHG worden voor het merendeel geheven op vast-

goedtransacties of nalatenschappen (fluxen) eerder dan op de stocks. Deze percentages liggen veel lager in de andere Gewesten.

c. Gemeentelijke uitgaven gefinancierd met dotaties

De werkingsuitgaven van de gemeenten en de transfers (naar de OCMW's, de politiezones en ziekenhuizen) nemen op lange termijn aanzienlijk toe. Voorts nemen de ontvangsten uit de personenbelasting op het grondgebied van het Gewest niet toe. Dat heeft veel negatievere gevolgen voor de financiën van de gemeenten dan voor de financiën van het Gewest (waar het nationaal solidariteitsmechanisme speelt).

Dat resulteert in een fundamenteel kenmerk van de financiering van de gemeenten: de gestage toename van de - vooral gewestelijke - dotaties. De fondsen en subsidies zijn met 4,6% per jaar toegenomen, met een versnelling aan het einde van de vorige regeerperiode (2000-2006; cijfers zonder Brussel-Stad) ¹. De recente verbetering van de financiële situatie van de gemeenten is te danken aan een injectie van bijna 40 miljoen euro die van het Gewest komt (kabinet-Picqué 2008).

d. Aanvechtbare federale financieringsmechanismen ten gunste van het Gewest of de gemeenten

De samenwerkingsovereenkomst tussen de federale Staat en het Gewest (Beliris) dient om begrotingsmiddelen van de federale Staat aan te wenden voor infrastructuurinitiatieven die de internationale rol en hoofdstedelijke functie van Brussel bevorderen. Voor 2009 en 2010 wordt ongeveer 125 miljoen euro per jaar vastgelegd, waarbij vanaf 2009 « minstens 65 miljoen euro per jaar » extra komt². Wat de uitvoering van de overeenkomst betreft, stelt men vast dat de vastleggingsgraad van de uitgaven in het kader van de Beliris-overeenkomst zeer laag is. De Beliris-overeenkomst wordt beheerd door een samenwerkingscomité dat uit acht ministers bestaat. Een federale, en niet een Gewestelijke, administratie is belast met de werken. Daarnaast wordt het toepassingsgebied van de Beliris-overeenkomst steeds ruimer en vager.

De BFW voorziet in federale kredieten voor de gemeenten waar zich eigendommen bevinden die vrijgesteld zijn van de onroerende voorheffing. In het Brussels Hoofdstedelijk Gewest wordt de compensatie (dode hand) ingeschreven op de gewestbegroting. De compensatie dekt slechts 72% van de inkomsten die in theorie geïnd zouden worden. Een aantal andere theoretische inkomsten worden niet gecompenseerd [Van der Stichele 2003].

Verschillende mechanismen zijn van toepassing op de Brusselse gemeenten (grootstedenbeleid, dotatie aan de Stad Brussel...). Dat resulteert in een groot aantal financiële transfers en een versnippering van de middelen, het tast de coherentie van het beleid aan en het kan leiden tot politiek cliëntelisme.

¹ Zie <http://www.dexia.be/NoCMS/election/BruxellesMIX.pdf> en <http://www.dexia.be/NoCMS/election/nl/Verkiezingen-NL.pdf>

² Zie Belgisch Staatsblad, p. 31.313 tot 31.319. Voor 2008 is een bedrag van € 359,7 miljoen uitgetrokken (overdracht van 2007 inbegrepen); voor 2009 en 2010 een bedrag van € 125 miljoen per jaar waarbij jaarlijks nog minstens € 65 miljoen komt.

e. Gemeenschapscommissies met een verschillende budgettaire situatie

De COCOF en de VGC bevinden zich in een totaal verschillende budgettaire situatie. De COCOF wordt geconfronteerd met een benarde budgettaire situatie, waarvan de oorzaak te vinden is in de budgettaire problemen waarmee de Franse Gemeenschap kreeg te kampen. De transfers naar de Franse Gemeenschap zijn nog toegenomen, hoewel de Lambertmontakkoorden meer financiële middelen voor de Gemeenschappen uittrekken.

De VGC zit daarentegen in een rooskleurige budgettaire situatie. Ze krijgt relatief gezien veel middelen dankzij de steun van de Vlaamse Gemeenschap, maar ook dankzij de financiële transfers vanwege het BHG.

2. Fiscaal beleid en andere marktinstrumenten

a. Een actief, maar in omvang beperkt fiscaal beleid voor het Gewest

Verdonck (2009) toont aan dat de drie gewesten hun fiscale autonomie in grote mate hebben aangewend om gewestelijke beleidsdoelstellingen na te streven. Het BHG heeft diverse maatregelen genomen om de eigendom van vastgoed aan te moedigen en de stadsvlucht te bestrijden (verlaging van de registratierechten). De onroerende voorheffing werd verlaagd wat betreft de sociale huisvesting en als aanmoediging van de economische activiteit. Wat het leefmilieu betreft, werden een aantal marktinstrumenten (waterprijs, afschaffing van belastingen op afvalverwijdering) actief toegepast. Het BHG heeft daarentegen nog geen enkele maatregel getroffen op het vlak van automobielfiscaliteit en stadstol.

Bepaalde fiscale maatregelen van het Vlaams Gewest hebben geleid tot een reactie van het Brussels Gewest om te voorkomen dat de belastingbasis zou worden verplaatst (successierechten en onroerende voorheffing). Sindsdien blijkt dat er wel degelijk risico's verbonden zijn aan belastingverlagingen, ondanks de beschermingen die in de financieringswet ingebouwd zijn, vooral aan maatregelen betreffende ondernemingen of roerende goederen.

b. Een uiteenlopend en niet-gecoördineerd fiscaal beleid van de gemeenten

Tussen de gemeenten bestaan grote verschillen in de structuur van de belastingen. Bovendien evolueren de diverse belastingen in een duidelijk verschillende richting: de ontvangsten uit de onroerende voorheffing nemen fors toe, maar de ontvangsten uit de personenbelasting nemen mettertijd af, zowel absoluut als relatief gezien.

De gemeentefiscaliteit, die onder meer verschillende belastingen op de ondernemingen omvat, neemt snel toe en maakt thans 9% van de ontvangsten uit (tegenover 7% in 2000).

3. *Solidariteit binnen en buiten het gewest*

a. *Chronische onderfinanciering van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en zijn gemeenten*

De lasten die het BHG draagt als grote agglomeratie, hoofdstad van de EU, België en de Vlaamse en Franse Gemeenschap, komen grotendeels voor rekening van de inwoners van de 19 gemeenten, terwijl men tot ver buiten het Gewest de voordelen van dit groot aantal functies geniet [Cattoir et al. 1999a]. Bovendien is het BHG een klein gewest waar de onsamendrukbare kosten voor de beleids- en bestuursstructuur per inwoner hoger liggen dan in de overige gewesten. Daarenboven derft Brussel verschillende grote inkomsten. Een deel van de personenbelasting wordt toegewezen aan de gewesten op basis van de woonplaats en niet de werkplaats. Dat is een politieke keuze in het nadeel van Brussel en in het voordeel van de overige twee Gewesten.

De extra kosten en de gedeelde inkomsten voor Brussel worden geraamd op € 490,5 miljoen in 2003 [Van der Stichele]. Vandaag ligt dat cijfer nog hoger, rekening houdend met verschillende factoren, zoals de toename van het wegverkeer in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. Dit cijfer is een brutobedrag, want het houdt geen rekening met eventuele gedeeltelijke compensaties.

b. *Brussel, een Gewest solidair met Wallonië en Vlaanderen*

Er bestaan verschillende vormen van interregionale solidariteit. De heeft haar verslag eind 2006 ingediend [Cattoir et al. 2006]. Daaruit blijkt dat er zich grote veranderingen zouden voordoen, als de werkplaats en niet de woonplaats als criterium zou worden gebruikt bij de toewijzing van de ontvangsten uit de personenbelasting: het BHG zou € 1,3 miljard geven en geen € 1,4 miljard krijgen [de Callataÿ en Cattoir 2007].

In een recente studie werd een nieuwe raming van de transfers tussen de Gewesten gemaakt. Daaruit blijkt dat in 2005 in totaal € 212 miljoen (€ 211 per inwoner) van het BHG naar de overige gewesten stroomde [Dury et al. 2008].

c. *Financiële solidariteit binnen Brussel: beperkt door een strak gewestelijk kader*

Het huidige Gemeentefonds herverdeelt de financiële middelen tussen de rijke en de arme gemeenten. Die herverdeling vindt nu plaats binnen elk Gewest. Vaesen (2008) suggereert dat, mutatis mutandis, deze herverdeling in het Vlaams en Waals Gewest aan de grootsteden, zoals respectievelijk Antwerpen en Luik, aanzienlijk meer middelen per inwoner oplevert dan de middelen die via de Algemene dotatie aan de Brusselse gemeenten worden overgedragen (hoewel vergelijkingen tussen steden niet evident zijn omwille van hun uiteenlopend profiel).

4. *Bestuur en kwaliteit van de overheidsuitgaven*

a. *Een versnipperd politiek landschap dat tot bestuursproblemen leidt*

Belangrijke historische en communautaire ontwikkelingen hebben hun stempel gedrukt op de structuren, de praktijken en het beleid in Brussel [Vaesen 2008], met als gevolg een complex en versnipperd politiek en institutioneel bestel dat het ontstaan van een coherente visie en het voeren van een coherent beleid in het Gewest afremt. Regeringen met veel coalitiepartners hebben het moeilijk om gewestelijke middelen te verschuiven naar nieuwe prioriteiten. Bovendien is het risico dat de inspanningen versnipperd worden of dat de plaatselijke overheden de plaats van de gewestelijke overheid innemen, toegenomen. In Brussel zijn ongeveer 41 ministers of schepenen bevoegd voor cultuur en zijn 4 maatschappijen voor openbaar vervoer actief. Het lijkt mogelijk om de efficiëntie op die gebieden te verbeteren.

Een bijkomend bestuursprobleem, dat samenhangt met wat voorafgaat, is dat de politisering en communautarisering van de overheidsdiensten is toegenomen door het bestaan van taalquota. Het gewestbestuur bevordert ambtenaren op basis van politieke criteria of criteria in verband met de taalaanhang. Dat is geen garantie voor efficiëntie. Het vraagstuk van de taalkaders hangt samen met de ruimere problematiek van het gebruik van de talen in de Brusselse instellingen (gemeenten, ziekenhuizen enz.), die een extra dimensie aan de problematiek van de bevoegdheidsoverdrachten toevoegt.

II. Vragen-problemen

1. *Ontvangsten, uitgaven, saldi en schuldenlast*

a. *Gewestelijke uitgaven: gelijke tred met de ontvangsten?*

De ontvangsten zijn de laatste jaren in gunstige zin geëvolueerd, maar de uitgaven zijn tegelijk toegenomen, zodat er geen financiële reserves konden worden aangelegd om eventueel een daling van de financiële middelen op te vangen.

b. *Gewestelijke ontvangsten: onzekerder en onstabiel?*

Een grotere fiscale autonomie was weliswaar gunstig voor het Gewest tijdens de vastgoedboom, maar de risico's die gepaard gaan met een grotere onzekerheid van de ontvangsten, worden voortaan gedragen door de Gewesten. Wegens het relatief grote aandeel van de vastgoedbelastingen in het totaal van de Gewestelijke ontvangsten en de aard van die belastingen is het risico dat die ontvangsten minder stabiel zijn toegenomen. Vooral de registratierechten zijn zeer conjunctuurgevoelig.

c. *Gemeentefinanciën constant aan het infuus?*

De gemeenten slagen er niet voldoende in om eigen ontvangsten te vinden, teneinde de toename van hun uitgaven op te vangen. Daardoor verliezen ze geleidelijk de autonomie waarover ze beschikken, want de toenemende financiële transfers van het Gewest naar de gemeenten kunnen leiden tot een vorm van indirecte controle of invloed van de gewestelijke overheid op de gemeentelijke overheden. Deze bewering moet evenwel genuanceerd worden, rekening houdend met de grote verschillen tussen de gemeenten op dat vlak: de specifieke dotaties worden vooral toegekend aan de arme gemeenten, terwijl rijke gemeenten, zoals Oudergem, zich meer kunnen verlaten op hun eigen fiscale ontvangsten, die ze naar goeddunken kunnen besteden.

In de praktijk worden de financiële inspanningen dus vaak geleverd door een ander gezagsniveau, namelijk het Gewest. Het systematisch gebruikmaken van ad hoc verhogingen van de transfers van het Gewest naar de gemeenten deresponsabiliseert deze laatste en bevordert geen strikt begrotingsbeleid. Zodra een gemeente een beroep doet op het Gewestelijk herfinancieringsfonds oefent de toezichhoudende overheid wel een directere controle op de gemeentefinanciën uit.

d. *Dienen de federale mechanismen ten gunste van de Brusselse instellingen te worden herzien?*

De federale overheid verleent financiële steun zonder duidelijk omschreven doelstellingen en zonder controle op de efficiënte aanwending ervan. Volgens sommigen versterkt dat het gevoel dat het BHG en zijn gemeenten die middelen verspillen. Ze vinden dat die middelen dan ook beter teruggeschroefd worden. Volgens anderen pleit die vaststelling daarentegen voor een volledige en definitieve overdracht van het beheer van de steun aan het BHG (bijvoorbeeld Beliris).

e. *Moet de COCOF geherfinancierd worden?*

Als de COCOF niet geherfinancierd wordt, zullen de door haar gefinancierde sectoren problemen hebben om diensten te blijven aanbieden die tegemoetkomen aan de behoeften van de bevolking. De VGC heeft dat probleem niet zozeer. Het is niet

de bedoeling dat die 2 instellingen (met verschillende bevoegdheden) een vergelijkbare omvang bereiken, maar dat hun dienstverlening zich, mutatis mutandis, op hetzelfde peil bevindt.

2. Fiscaal beleid en andere marktinstrumenten

a. Gewestelijk fiscaal beleid met weinig armslag?

Het BHG heeft weinig armslag op fiscaal gebied wegens zijn oppervlakte en geografische ligging en zijn benarde financiële situatie.

Wat de vastgoedfiscaliteit betreft rijzen er problemen met de billijkheid en de doeltreffendheid. Twee dezelfde onroerende goederen kunnen in Brussel helemaal anders belast worden, aangezien er sinds 1980 (op basis van waarden in 1975) geen (federale) kadastrale perequatie meer is geweest. Daardoor zijn de belastingen steeds minder aangepast aan de reële waarde van de onroerende goederen.

b. Gemeentelijk fiscaal beleid zonder coherente visie?

Belastingen dienen niet alleen om aan financiële middelen te geraken, maar ook om met financiële prikkels beleidsmaatregelen te ondersteunen. De diversiteit van de gemeentebelastingen en het gebrek aan coördinatie binnen het BHG is ook het gevolg van een gebrek aan een coherente beleidsvisie op het hele Brusselse grondgebied, terwijl dit noodzakelijk is om onder meer inwoners of bedrijven aan te trekken of ze in het Gewest te houden.

3. Solidariteit binnen en buiten het gewest

a. Ontoereikende of onbevredigende solidariteitsmechanismen?

Ondanks impliciete grote financiële transfers tussen Brussel en de overige Belgische gewesten, is de financiële regeling die bij de oprichting van de gewesten werd ingevoerd in het nadeel van het BHG en zijn gemeenten. Om hun begroting te doen kloppen, moesten ze hun belastingen verhogen of het aanbod aan overheidsdiensten afbouwen. Er is toen een vicieuze cirkel ontstaan: die situatie bevordert de stadsvlucht van de welgestelde belastingbetalers naar de rand en dat verergert weer de financiële situatie van de Brusselse overheidsinstanties.

4. Bestuur en kwaliteit van de overheidsuitgaven

a. Politieke en institutionele versnippering: bron van disfuncties?

Hoewel dit slechts ten dele berekend werd, kan men veronderstellen dat de institutionele complexiteit van Brussel, die voortvloeit uit diverse compromissen die in het verleden werden gesloten, er de zaken niet efficiënter op maakt. Dat verergert alleen maar de financiële situatie, die van het begin al in het nadeel van het BHG was.

Het grote aantal overheidsinstanties in Brussel en de vage verdeling van de taken en verantwoordelijkheden doen problemen rijzen, bijvoorbeeld door overlappen of omdat diensten in onvoldoende mate worden aangeboden.

De verdeling van de bevoegdheden tussen de verschillende Brusselse overheidsinstanties hangt ook samen met het aantal gemeenten en hun grenzen. Het spreekt voor zich dat kleinere gemeenten (of districten) andere taken zouden kunnen vervullen dan grotere gemeenten na fusies.

III. Mogelijke beleidsoplossingen

1. *Ontvangsten, uitgaven, saldo's en schuldenlast*

a. *Stabieler en beter voorspelbare gewestelijke ontvangsten*

Om de conjunctuurgevoeligheid van de ontvangsten op te vangen, bevelen we aan om het aandeel van de minder conjunctuurgevoelige ontvangsten (ontvangsten uit belastingen op verbruik, op het leefmilieu) te verhogen, het aandeel van de ontvangsten op overgangen van vastgoed (registratierechten) te verlagen en de ontvangsten uit belastingen op het aantal onroerende goederen te verhogen (onroerende voorheffing).

De ontvangsten zouden ook gekoppeld moeten worden aan de evolutie van de economische welvaart van het Gewest, die constant toeneemt, en niet aan de evolutie van de relatieve welvaart van zijn inwoners, die sinds een tiental jaren voortdurend afneemt. Vanuit dat standpunt zou een toewijzing van (een deel van) de personenbelasting van bij de bron een interessante denkrichting zijn.

b. *Autonomie en financiële verantwoordelijkheid voor de gemeenten*

Indien de gemeenten in toenemende mate worden gefinancierd met gewestelijke dotaties, kan het beleid van de twee bestuursniveaus - althans in theorie - beter onderling afgestemd worden. Een systeem dat in grote en toenemende mate berust op dotaties, beperkt anderzijds de autonomie en de verantwoordelijkheid van de gemeenten.

Verschillende ingrepen zouden de autonomie en de verantwoordelijkheid van de gemeenten kunnen verhogen en de onderlinge solidariteit versterken, zoals een verhoging van het aandeel van de eigen ontvangsten van de gemeenten in het totaal van hun ontvangsten, een verlaging van de dotaties en een uitbreiding van hun fiscale manoeuvreerruimte of een overdracht van een aantal gemeentelijke uitgaven naar het Gewest zonder financiële compensaties. Dat zou kunnen samengaan met een grotere responsabilisering van de gemeenten door de gewestelijke dotaties ad hoc op jaarbasis te beperken.

c. *Financiering van de Gemeenschapscommissies volgens hun behoeften*

In zoverre de Franse Gemeenschap extra manoeuvreerruimte krijgt, zou dat gedeeltelijk ten goede kunnen komen aan de COCOF in de vorm van een verlaging van de transfers naar de Gemeenschap.

Voorts zou men een herziening van de verdeelsleutel tussen de VGC en de COCOF kunnen overwegen zonder de legitieme steun aan de Nederlandstaligen in Brussel ter discussie te stellen en rekening houdend met, enerzijds, de financieringsbronnen waarover die instellingen beschikken, en, anderzijds, de diensten die ze aan de bevolking bieden. Indien de twee Gemeenschapscommissies meer zouden samenwerken, zouden ze middelen kunnen samenbrengen, besparingen realiseren of de Brusselse bevolking nieuwe diensten verlenen.

2. Fiscaal beleid en marktinstrumenten

a. Het gewestelijk en gemeentelijk fiscaal beleid herzien

Aangezien het wegverkeer in Brussel steeds meer negatieve gevolgen heeft, lijkt het verantwoord om de fiscale of niet-fiscale lasten op dat domein te verhogen. Althans de federale fiscaliteit zou neutraal moeten zijn voor de keuze van de vervoersmodus. Het lijkt immers steeds minder verantwoord om het gebruik van firmawagens fiscaal aan te moedigen. Een samenwerkingsovereenkomst met de andere Gewesten inzake verkeersbelasting is een prioriteit. Tolheffing op de drukste wegen zou besproken moeten worden op basis van de technische gegevens die inmiddels beschikbaar zijn.

Wat de bedrijfsbelastingen betreft zou het Gewest bevoegd moeten zijn om de verschillende bestaande gemeentebelastingen te coördineren en zelfs te harmoniseren [Aujean et al. 2005]. Zo niet stellen we voor om die fiscale bevoegdheid aan het Gewest over te dragen. Het Gewest is immers beter in staat om rekening te houden met de externaliteiten die gepaard gaan met bedrijfsbelastingen. Het lijkt ons daarentegen niet verantwoord om de federale vennootschapsbelasting volledig of gedeeltelijk te regionaliseren, gelet op de risico's omtrent fiscale concurrentie tussen de Gewesten en een toename van de kosten ten gevolge van de administratieve formaliteiten.

Om de vastgoedbelastingen (onroerende voorheffing) weer billijk te maken, is een volledige of gedeeltelijke kadastrale perequatie noodzakelijk of, op zijn minst, een systematische herwaardering van de waarde van de onroerende goederen bij overgang of overdracht.

Het is aangewezen dat het aandeel van de registratierechten in het totaal van de fiscale ontvangsten daalt. Dat doel kan bereikt worden door de registratierechten verder te verlagen en de meeneembaarheid ervan te garanderen. In theorie kan het verantwoord zijn om het aandeel van de onroerende voorheffing te verhogen, maar dat zal voor overgangsproblemen zorgen.

b. Een fiscaal kader waarbinnen het Gewest kan optreden en coördineren

Om zoveel mogelijk coördinatie, coherentie en efficiëntie op fiscaal vlak te bereiken, moet de Gewestelijke wetgever bevoegd zijn om de fiscale bevoegdheid van de gemeenten eenzijdig te beperken.

De fiscale coördinatie tussen het Gewest en de gemeenten zou ook kunnen verbeteren door een coördinatieorgaan waarin de minister en de schepenen van financiën zitting hebben, alsook een observatorium van de fiscaliteit op te richten.

3. Solidariteit binnen en buiten het gewest

a. Een correcte, efficiënte en transparante financiering van het Gewest en zijn gemeenten

In theorie zouden verschillende mechanismen kunnen zorgen voor een adequatere financiering van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en zijn gemeenten. We bevelen aan om een deel van de personenbelasting volgens de inkomstenbron toe te wijzen aan de Gewesten. Dat zou het BHG ook krachtig stimuleren om de werkgelegenheid op zijn grondgebied uit te breiden.

Ook de transfermechanismen zijn voor verbetering vatbaar. Krachtens het subsidiariteitsbeginsel lijkt het niet verantwoord om federale transfers toe te wijzen aan de gemeenten. Het Gewest is beter in staat om die transfers op zijn grondgebied te herverdelen. Om die reden is het wenselijk dat alle federale transfers, ook die voor het grootstedenbeleid, aan het Gewest worden toegewezen.

De regels voor de uitvoering van de Beliris-overeenkomst moeten grondig herzien worden, om onder meer de transparantie en de democratische legitimiteit van de beslissingen ter zake te vergroten en de uitvoering van de projecten te versnellen. Het beheer van de Belirisprojecten zou kunnen worden overgedragen aan het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. Een andere oplossing bestaat erin de regels op federaal niveau te herzien.

b. Europese financiering voor de hoofdstad van Europa aanmoedigen

Ten slotte kan men zich de vraag stellen welke rol de Europese begroting zou kunnen spelen. Een financiering om de hoofdstad van Europa te promoten zou om verschillende redenen kunnen worden verantwoord [Van Wynsberghe 2006]. In het kader van de voorbereiding van het meerjarig financieel kader na 2013 dienen Brussel en België een coherente strategie uit te stippelen. Dat vereist dat er snel een strategie wordt ontwikkeld en toegepast om de belangen van Brussel bij de Europese instellingen te verdedigen. [Hubert 2008].

c. Onderzoeken welke mogelijkheden een stadsgemeenschap of samenwerkingsovereenkomsten bieden

De onderfinanciering van Brussel zou gedeeltelijk opgelost kunnen worden door een stadsgemeenschap op te richten die verder reikt dan de 19 gemeenten en die een aantal collectieve goederen en diensten, in het bijzonder openbaar vervoer, gezamenlijk organiseert en financiert. Aangezien het Brussels Hoofdstedelijk Gewest dan onvermijdelijk een deel van zijn autonomie zou moeten opgeven, stellen sommigen voor om een voor herziening vatbare samenwerkingsovereenkomst te sluiten en elk deelnemend Gewest een vetorecht te verlenen op alle of een deel van de beslissingen die in zo'n samenwerkingsverband zouden worden genomen. Een alternatief zou erin bestaan specifieke samenwerkingsovereenkomsten te sluiten.

4. Bestuur, evaluatie en kwaliteit van de overheidsuitgaven

a. De verdeling van de bevoegdheden en verantwoordelijkheden tussen het Gewest en de gemeenten herzien

Er wordt regelmatig gesproken van de noodzaak om de taakverdeling tussen de Brusselse overheidsinstanties systematisch te onderzoeken [Cattoir en de Callataÿ 2007]. Dat hoeft niet noodzakelijk in het nadeel van de gemeenten te verlopen. Voorgesteld wordt om de taakverdeling vooral te evalueren op gebieden waar grote overstroomeffecten mogelijk zijn, zoals de secundaire scholen, ziekenhuizen, musea, ...

Tegelijk moeten ook andere mogelijkheden bestudeerd worden: het herzien van de gemeentelijke indeling (want de gemeenten verschillen te sterk qua grootte en de gemeentegrenzen zijn soms surrealistisch) of bepaalde gebieden van gewestelijk belang, zoals de Heizelvlakte of het Terkamerenbos, door het Gewest laten beheren.

b. Transparantie vergroten en een evaluatiecultuur stimuleren

Gelet op zijn beperkte financiële armslag en de versnippering van het Gewestelijk beleid, mag het BHG niet langer een evaluatie van het overheidsbeleid voor zich uit schuiven. Sommige beleidsdomeinen zijn constant - dus zonder een voor de democratie wenselijke alternantie - in handen van dezelfde partijen of beleidsmensen. Het risico van een gebrek aan transparantie, controle en vermogen om nieuwe prioriteiten vast te stellen, is bijgevolg reëel. De ontwikkeling van een onafhankelijke evaluatiecultuur zou kunnen bijdragen tot het maatschappelijk debat en zou moeten stoeien op duidelijke principes: onafhankelijkheid van de evaluatoren, bekwaamheid, transparantie, pluralisme enz.

De transparantie van de verwezenlijkingen van de overheidsactoren en van de kostprijs ervan wordt niet gewaarborgd door een (openbare) instelling die op recurrente wijze gegevens verzamelt en bekendmaakt. Dat is evenwel essentieel voor de beleidsafwegingen en de kwaliteit van het democratisch debat. We stellen voor dat er snel een Brussels instituut wordt opgericht (of dat een bestaand instituut wordt hervormd) dat de nodige gegevens verzamelt, statistieken opmaakt en het overheidsbeleid evalueert.

Referenties

- CATTOIR, PH. et E. DE CALLATAÏ (2007), *Finances publiques et fiscalité à Bruxelles*, rapport préparé pour le colloque d'Aula Magna "The Challenges and ambitions of a capital Region", Bruxelles, 2-3/3/2007.
- CATTOIR, PH., DE CALLATAÏ, E., GATHON, H.-J., VAN ROMPUY, P., VANDER VENNET, R., VANDEVOORDE, A., VUCHELEN, J. (2006), *Rapport de la commission d'étude de la méthodologie utilisée dans l'analyse des transferts interrégionaux*, Etude commanditée par le ministre-président de la Flandre, Y. LETERME, 20 décembre 2006.
- CATTOIR, Ph., LAMBERT, J.-P., TAYMANS, M., TULKENS, H., VAN DER STICHELE, G. et M. VERDONCK (1999a), *Les Modes alternatifs de financement de Bruxelles*, Research for M. Rufin Grijp, Minister for scientific research, Brussels-Capital Region.
- CATTOIR, Ph. et M. VERDONCK (1999), "La péréquation financière. Analyse de quatre pays", in F. DOCQUIER (Ed.), *La solidarité entre Régions. Bilan et perspectives*, De Boeck, Louvain-la-Neuve.
- DE CALLATAÏ (2007), "Finances publiques et réformes institutionnelles: le rôle central de la Région de Bruxelles-Capitale", *Regards économiques*, N°52, Juin 2007.
- DE CALLATAÏ, E. et PH. CATTOIR (2007), "Les transferts interrégionaux en Belgique: de quoi parlons-nous?", Actes du 17e Congrès des Economistes belges de langue française, *Nos Régions en Europe: voies d'impasse, voies d'avenir. Quel développement pour la Wallonie et Bruxelles?*, ClFoP, Charleroi, 2007.
- DUBOIS, J., JANSSENS, C., SCHMITZ, V. et R. DESCHAMPS (2008), Comparaison interrégionale et intercommunautaire des budgets de dépense 2008 des Entités fédérées, *Cahiers de recherche, Série Politique Economique, CERPE*, N°35 – 2008/14.
- DURY, D., EUGÈNE, B., LANGENUS, G., VAN CAUTER, K. et L. VAN MENSEEL (2008), "Transferts et mécanismes de solidarité interrégionaux via le budget des administrations publiques", *Revue économique*, BNB, septembre 2008.
- HUBERT, G. (2008), *Penser l'Europe en action. Les Fonds structurels européens à l'appui de politiques régionales bruxelloises*. Bruxelles, Facultés universitaires Saint-Louis, thèse de doctorat, 450p.
- JANSSENS, C., DUBOIS, J., SCHMITZ, V. et R. DESCHAMPS, "Les perspectives budgétaires de la Région de Bruxelles-Capitale de 2008 à 2018", *cahier 31, Centre de Recherches en Economie Régionale et Politique Economique*, FUNDP, juillet 2008
- Kabinet Picqué (2008), *Staat van de gemeentefinanciën 2000-2008. Impact van de regeringsmaatregelen en structurele tendensen*, mimeo.
- VAN DER STICHELE, G. (2003), *Les Modes alternatifs de financement de Bruxelles*, Mise à jour de la recherche du même titre effectuée en 1999 à la demande de

- M. Rufin Grijp, ministre de la recherche scientifique de la Région de Bruxelles-capitale.
- VAN DER STICHELE, G. et M. VERDONCK (2001), "Les modifications de la Loi spéciale de financement dans l'accord du Lambert", *Courrier hebdomadaire, CRISP*, n°1733 – 2001/28.
- VAESEN, J. (2004), *Tussen interactie en autonomie. De financieel-politieke verhouding tussen het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en de gemeenten, 1994-2001- Entre interaction et autonomie. Les relations politico-financières entre la Région de Bruxelles-Capitale et les communes, 1994-2001* Brussel-Bruxelles, VUBPress, 152 p.
- VAESEN, J. (2008), *Osmose, dwang en tegenmacht? De verhoudingen tussen de openbare besturen in Brussel, 1970-2004*. Brussel, VUB, doctoraal proefschrift, 705 p.
- VAN WYNSBERGHE, C. (2006). L'avenir de Bruxelles passe-t-il par Washington, DC ? In Ph. DUTILLEUL. *Bye Bye Belgium*. Loverval: Labor, pp.517-532.
- VERDONCK, M. (2008), "Refinancement de la Région de Bruxelles-Capitale : le péage urbain ne mérite pas de rester tabou", Carte blanche, *Le Soir*, 2 août 2008.
- VERDONCK, M. (2009), *L'autonomie fiscale régionale en Belgique : arme ou outil ?*, mimeo, Facultés Universitaires Saint-Louis.
- ZIMMER, P. (2006), "La situation budgétaire de la Région de Bruxelles-Capitale", *Courrier hebdomadaire, CRISP*, n° 1941 – 2006/36.
- ZIMMER, P. (2007), "Les évolutions démographiques et socio-économiques de la Région de Bruxelles-Capitale depuis 1990", *Courrier hebdomadaire, CRISP*, n° 1948-49 – 2007/3-4.