



Project Stedelijk fiscaal instrumentarium

Deelrapport 1: quick scan van de alternatieven

Carine Smolders

Bruno Heyndels

Stijn Goeminne

Junior Burssens

Bram Mahieu

februari 2011

Inhoud

1.	Doelstelling van de quick scan	4
1.A.	Mogelijke pistes gerelateerd aan de populatie.....	6
A1.	Herverdeling van de belastingen tussen de woon- en werkgemeente.....	6
	Verwacht gedragseffect.	7
	Juridische haalbaarheid	8
	Financiële haalbaarheid	9
	Operationele haalbaarheid	10
A2.	Aanpassingen aan de progressiviteit van de APB.....	10
	Verwacht gedragseffect	10
	Juridische haalbaarheid	11
	Financiële haalbaarheid	11
	Operationele haalbaarheid	11
A3.	De APB verlaten ten gunste van andere belastingen.....	11
	Verwacht gedragseffect	12
	Juridische haalbaarheid	13
	Financiële haalbaarheid	13
	Operationele haalbaarheid	16
1.B.	Mogelijke pistes gerelateerd aan patrimonium.....	16
B1.	Nieuwe algemene perequatie Kadastraal Inkomen + B3. Vlaams Gewest kiest een eigen en/of nieuwe grondslag als een nieuwe perequatie niet haalbaar is + B4. Een gemeenschappelijke basis voor de economische waardebeoordeling van het onroerend goed. (cf. de wetgeving Waardering Onroerende Zaken uit Nederland)	16
	Verwacht gedragseffect	17
	Juridische haalbaarheid	17
	Financiële haalbaarheid	18
	Operationele haalbaarheid	18
B2.	Binnengemeentelijke differentiatie van de onroerende voorheffing + B8. Vrijstelling Gewestelijke opcentiemen en terugbetaling gemeentelijke opcentiemen onroerende voorheffing bij de aankoop van een eerste woning in zones van de stad	19
	Verwacht gedragseffect	19
	Juridische haalbaarheid	19
	Financiële haalbaarheid	20
	Operationele haalbaarheid	20

B5. Ruimer uitwerkingsbereik voor uitstel of bevrozing van het KI na een herbestemming of renovatie	20
Verwacht gedragseffect	20
Juridische haalbaarheid	21
Financiële haalbaarheid	21
Operationele haalbaarheid	21
B6. Kortingen op de registratierechten	21
Verwacht gedragseffect	21
Juridische haalbaarheid	22
Financiële haalbaarheid	22
Operationele haalbaarheid	22
B7. De verlaging van de btw van 21 % naar 6 % in de steden m.b.t. onroerende goederen bestemd tot bewoning ingeval van afbraak en wederopbouw.	22
Verwacht gedragseffect	22
Juridische haalbaarheid	23
Financiële haalbaarheid	23
Operationele haalbaarheid	24
2. Conclusie	24
3. Bibliografie	25

1. Doelstelling van de quick scan

De centrale probleemstelling van dit project is te definiëren welke belastinginstrumenten de fiscale capaciteit van steden gunstig kunnen beïnvloeden via het behoud en/of het aantrekken van inkomensverwervende gezinnen. Dit vertaalt zich concreet in volgende onderzoeksvragen:

- Welke bestaande fiscale instrumenten kunnen gemoduleerd worden in functie van specifieke bevolkingsgroepen en buurten?
- Worden in het buitenland andere belastingen gehanteerd om deze doelstellingen lokaal te realiseren?
- Kunnen dergelijke fiscale instrumenten het gedrag van bestaande of nieuwe inwoners beïnvloeden?
- Wat zijn de kritische succesfactoren?
- Hoe zullen dergelijke hervormingen de financiële situatie van de stad beïnvloeden?

Vertrekpunt van de analyse zijn de hervormingspistes die in de oproep geformuleerd worden en die enerzijds gerelateerd zijn aan de bevolking en anderzijds aan het patrimonium (cfr. Bijlage 3 insteeknota). Volgende effecten worden in overweging genomen:

- de zekerheid rond de te genereren gedragseffecten: kan een gemeente met een dergelijk fiscaal instrument daadwerkelijk actieve of vermogende gezinnen aantrekken of behouden in steden? Hoe groot moet een dergelijke fiscale prikkel zijn om effect te hebben? Welke empirische evidentie is daaromtrent aanwezig in de (internationale) literatuur? Op welke termijn moeten dergelijke effecten verwacht worden? Wat zijn de kritische succes- en faalfactoren? Hoe kan verzekerd worden dat de fiscale voordelen daadwerkelijk genoten worden door het doelpubliek? Hoe waarschijnlijk is het dat de fiscale voordelen verrekend worden in de verkoopprijzen van vastgoed, wat de renovatie en stadsontwikkeling kan tegenwerken?
- de juridische haalbaarheid: vergt het alternatief een wijziging in de wetgeving? Welke overheidsniveaus zijn hierbij betrokken, welke artikelen moeten concreet gewijzigd worden? Kunnen er zich problemen met het gelijkheidsbeginsel voordoen? Heeft de maatregel een effect op de ontvangsten van andere beleidsniveaus?
- de financiële haalbaarheid: wat zijn de te verwachten budgettaire gevolgen van een dergelijk alternatief? Verwachten we een zeer grote impact op de financiële middelen van de steden? Welke gevolgen kan dit hebben op de overige fiscaliteit?
- de verwachte implementatieproblemen: welke data zijn noodzakelijk om een alternatief voorstel te kunnen implementeren? Zijn deze momenteel op het gewenste niveau van detail beschikbaar? Kunnen deze vrij geraadpleegd worden door de stedelijke overheid? Welke administraties zijn betrokken? Vergt voorliggend alternatief grote operationele veranderingen in de werking van de fiscale administratie?

De quick scan is gebaseerd op de analyse van de wetgeving, op de analyse van de financiële toestand van de steden, op inzichten opgedaan in de academische literatuur en op inzichten opgedaan uit interviews met bevoorrechte getuigen.

Voor de inschatting van de juridische haalbaarheid kan het team rekenen op de juridische expertise binnen het Steunpunt fiscaliteit & begroting, waarvan de hoofdaanvrager van dit onderzoeksvoorstel coördinator is.

De financiële effecten worden in deze fase afgeleid op basis van ruwe inschattingen. Meer verfijnde en gedetailleerde simulaties vergen meer tijd en zijn voorzien voor de tweede fase van het traject voor de door de stuurgroep geselecteerde trajecten.

Onderstaande bespreking is niet even uitgebreid voor alle voorstellen. De omvang van de discussie is afhankelijk van de beschikbaarheid van studies en data en van de mate waarin voorliggende voorstellen al voordien werden uitgewerkt en berekend. De voorstellen rond de wijziging van de grondslag van de OOV, de Gewestelijke uniforme grondslag en de mogelijke invoering van een perequatie-operatie vergelijkbaar met deze in het kader van de WOZ in Nederland worden als een geheel geanalyseerd gezien de vele raakvlakken. Dit geldt tevens voor de voorstellen rond de binnengemeentelijke differentiatie van de OOV en de gedeeltelijke tot volledige terugbetaling van deze belasting door de gemeente.

1.A. Mogelijke pistes gerelateerd aan de populatie

A1. Herverdeling van de belastingen tussen de woon- en werkgemeente

De effecten van een herverdeling van de APB tussen woon- en werkgemeenten hangen samen met de wijze waarop dit uitgewerkt wordt. Voorliggende nota refereert aan de optie om de APB te laten vestigen in de woongemeente, mits een partiële transfer van die middelen aan de werkgemeenten. Het betreft hier dan een intergemeentelijke verdeling van de middelen. De redenering achter het voorstel lijkt te zijn dat steden m.b.t. hun functie als tewerkstellingspool vnl. de lasten (meeruitgaven voor infrastructuur, mobiliteit en centrumfuncties) en veel minder de baten (belastingontvangsten) genieten. De pendelaars dragen immers bij tot de fiscale draagkracht van de woongemeenten, die door hun bredere belastingbasis de corresponderende tarieven van de APB laag kunnen houden om een evenredige opbrengst te genereren.

Belangrijke onderliggende assumptie is dat de fiscale draagkracht van centrumgemeenten beperkter is dan die van de overige gemeenten wat een dergelijke transfer kan verantwoorden. Onderstaande tabel 1 nuanceert dit uitgangspunt. We vergelijken hier de fiscale draagkracht van de centrumsteden als groep (=C13) met deze van de overige Vlaamse gemeenten (=G295).

Tabel 1 : Fiscale draagkracht (2008)

	APB-tarief	APB-ontvangsten	APB-ontvangsten/inw	1% APB ontvangsten/inw	OOV-tarief	OOV-ontvangsten	OOV-ontvangsten/inw	100 opc OOV-ontvangsten/inw	Gemiddeld KI/inw
Aalst	7.5	20718342	264.70	35.29	1500	20502345	261.94	17.46	654.84
Antwerpen	8.0	107062212	226.79	28.35	1350	182997435	387.65	28.71	1126.21
Brugge	6.9	27427208	234.27	33.95	1600	36028093	307.74	19.23	666.71
Genk	7.0	9683683	150.62	21.52	1190	24827856	386.16	32.45	1368.00
Gent	6.9	53759839	226.60	32.84	1450	85656138	361.04	24.90	790.26
Hasselt	7.5	17999403	251.59	33.55	1375	18025411	251.95	18.32	723.78
Kortrijk	7.9	17103584	231.31	29.28	1750	23653429	319.90	18.28	623.46
Leuven	7.5	31240916	337.00	44.93	1400	32633576	352.02	25.14	826.25
Mechelen	7.4	21882243	275.24	37.19	1550	24647171	310.02	20.00	710.86
Oostende	6.5	12106365	175.01	26.92	2000	31767337	459.23	22.96	750.50
Roeselare	9.5	13087121	231.44	24.36	1925	18459515	326.45	16.96	632.34
Sint-Niklaas	8.5	18066546	256.44	30.17	1325	18019437	255.78	19.30	585.05
Turnhout	7.5	8401184	209.66	27.96	1450	13261537	330.96	22.82	834.91
Gem. C13	7.6	27579896	236.21	31.26	1528	40806098	331.60	22.04	791.78
Gem. G295	7.2	3681107	233.34	32.46	1325	3704003	226.33	17.63	572.12

De draagkracht benaderen we via de 2 componenten van het objectief belastingvermogen: de opbrengst van 1% APB per inwoner en de opbrengst van 100 opcentiemen OOV per inwoner. Wat betreft de APB¹ kan gesteld worden dat de draagkracht van de centrumsteden gemiddeld vergelijkbaar is met die van de overige kleinere steden en gemeenten. Opvallend is verder de grote variatie van de draagkracht binnen de C13 (cfr. 21.52 euro/capita in Genk versus 44.93 euro/capita in Leuven).

Inzake de OOV is de draagkracht van de C13 gevoelig hoger dan bij de G295. Per inwoner halen de C13 per 100 opcentiemen OOV gemiddeld 22.04 euro op, waar de G295 slechts op 17.63 euro kunnen rekenen. Een gelijkaardige verdeling is terug te vinden in het gemiddelde KI per inwoner. Ook dit is gemiddeld genomen hoger in de centrumsteden (791.78 euro/inw) in vergelijking met de overige gemeenten (572.12 euro/inw).

Gegeven deze verdeling van de componenten van de fiscale draagkracht is het twijfelachtig of de overige gemeenten die tevens door dit voorstel geaffecteerd zullen worden, hiermee zullen instemmen.

Verwacht gedragseffect.

Gedragseffecten vereisen een voldoende fiscale prikkel en zichtbaarheid van de voordelen.

Ingeval de transfer onder de vorm van een horizontale dotatie verloopt, is dit wellicht niet tot weinig zichtbaar voor de inwoners van de gemeenten en zullen de gedragseffecten miniem zijn. Studies voor Vlaanderen (zie o.a. (Bastiaens, De Borger, & Vanneste, 2001); (Heyndels & Smolders, 1994); (Heyndels & Smolders, 1995) of (Goeminne & Smolders, 2010)) toonden aan dat lokale belastingbetalers zich niet bewust zijn van de financiering via het Gemeentefonds. Ook blijkt dat gemeenten die sterker door algemene dotaties gefinancierd worden, gemiddeld hogere uitgaven per capita kennen (=zgn. "flypaper effect"). De inwoners lijden aan fiscale illusie, wat verwijst naar het idee dat inwoners de fiscale kostprijs onderschatten. Gegeven het feit dat inwoners de kostprijs van de eigen gemeente al moeilijk kunnen inschatten, lijkt het nog onwaarschijnlijker dat ze hiertoe wel in staat zouden zijn voor andere gemeenten. De misinterpretatie van de fiscale kostprijs kan behalve aan het flypaper-effect aan de complexiteit van het lokale belastingstelsel te wijten zijn (zie in het bijzonder (Heyndels & Smolders, 1994); (Heyndels & Smolders, 1995) of (Goeminne & Smolders, 2010)). Gemeenten leggen een diversiteit van belastingen op aan hun inwoners, waardoor het voor die inwoners moeilijk is om hun totale belastingkost in te schatten. De inschatting van de fiscale kost wordt bovendien gecompliceerd door de manier waarop de belangrijkste lokale belastingen, de APB en OOV, worden geïnd. Dit is van belang, gezien beide belastingen samen het overgrote deel (ong. 80%) van de lokale fiscale ontvangsten uitmaken. Beide belastingen worden samen met de bovenliggende belasting geïnd, waardoor er geen individuele betaling aan de gemeente geschiedt door de inwoners. Bovendien is het voor beide belastingen, en in het bijzonder voor de APB, voor de belastingplichtige niet evident om binnen het geheel aan berekeningen in de afrekening het bedrag bestemd voor de gemeente te achterhalen. Voor de APB in het bijzonder wordt dit bedrag bovendien via de maandelijkse bedrijfsvoorheffing ingehouden en verrekend, wat

¹ De cijfers betreffen rekeningcijfers. De dataset voor de centrumsteden (C13) is volledig. Voor de overige gemeenten (G295) zijn er een aantal ontbrekende gegevens voor Hoeilaart, Lebbeke, Malle, Niel, Veurne en Voeren.

opnieuw de transparantie van de fiscale lasten verlaagt. Dergelijke elementen van visibiliteit van de lokale belastingen werden reeds eerder besproken in o.m. Vermeir & Heyndels (2006).

Indien kandidaat-inwoners zich al zorgen zouden maken over de fiscaliteit van de woonplaats, dan zal deze attitude ook spelen in de keuze van een nieuwe gemeente. Aangezien de fiscale druk in de centrumsteden –onder impuls van OOV– momenteel gemiddeld genomen hoger is dan in de overige steden en gemeenten, zou het onlogisch zijn dat deze zoekende gezinnen a priori zullen kiezen voor centrumsteden. Kandidaat-inwoners zullen in dit geval nog steeds over de brug moeten getrokken worden door extra voordelen en/of aantrekkelijke woonkenmerken.

Juridische haalbaarheid

In het kader van de discussie over de juridische haalbaarheid van de regionalisering van de personenbelasting, analyseerde A. Haelterman (KUL) ook de implicaties van een wijziging van het woonplaatscriterium voor de toewijzing van de middelen (cf. (Haelterman & Oyen, 2007)). Uit zijn studie blijkt dat het aanpassen van de personenbelasting in deze zin juridische en daaraan gerelateerde politieke hindernissen opwerpt. Haelterman (2008, pp. 3-6) wijst op 4 aandachtspunten bij de invoering van een systeem op basis van de werkplaats:

- indien de progressiviteit van de belastingen dient behouden te blijven, vereist dit een doorgedreven informatie-uitwisseling tussen de Gewesten en een akkoord over het toe te passen systeem;
- ook voor het bepalen van de belastingvrije som op basis van familiale omstandigheden dienen de Gewesten gegevens uit te wisselen en afspraken te maken;
- indien partners in verschillende Gewesten werken zijn er potentieel verschillende regimes van toepassing op hun beroepsinkomsten, wat problemen geeft met de decumuleregels inzake gezinsfiscaliteit. Indien ook de belastbare basis geregionaliseerd wordt, vergroot dit het probleem;
- de werkplaats moet bepaald en geregistreerd worden door de Gewesten. Dit kan eventueel aan de hand van de arbeidsovereenkomst, met daarbij de voorziening van een terugvalregeling.

Bovenstaande aandachtspunten geven aan dat zelfs op het niveau van de Gewesten een dergelijke omschakeling niet eenvoudig is. De complexiteit is des te groter indien per belastingplichtige moet bepaald worden welke inkomsten in welke gemeente gedurende welke periode van het belastbaar jaar genoten zijn. Aan welke gemeente moeten bvb. de inkomsten toegewezen worden van belastingplichtigen die deeltijds in verschillende gemeenten werkzaam zijn? Wat met de inkomsten van gehuwden die elk in een verschillende gemeenten als werknemer geregistreerd zijn? Wat te doen met belastingplichtigen die tijdens een fiscaal jaar van job en werkplaats veranderen? Hoe worden werknemers van vestigingen van distributiebedrijven toegewezen die in de statistieken werden opgenomen in de gemeente waar de maatschappelijke zetel werd gevestigd?

De invoering van een dergelijk systeem, vereist een aanpassing van de Bijzondere FinancieringsWet (BFW) en van het Wetboek van de InkomstenBelastingen (WIB) door de federale wetgever. Aangezien het een aanpassing aan de personenbelasting betreft zal verder ook overleg tussen de Gewesten moeten voorzien worden.

Financiële haalbaarheid

Het herverdelen van de belastingen tussen woon- en werkgemeenten heeft een direct effect op de financiële mogelijkheden van vele gemeenten. De eenvoudigste manier om dit te realiseren is een stuk van de APB te herverdelen over de gemeenten, op grond van criteria die de stromen tussen woon- en werkplaats vatten.

Deze stromen kunnen geïndiceerd worden a.d.h.v. het aantal pendelaars. De meest recente cijfers voor de gemeenten die de meeste werkpendelaars ontvangen hebben betrekking op 2001 (Verhetsel et al., 2009). Het mag geen verwondering wekken dat het Brussel Hoofdstedelijk Gewest, en Brussel Hoofdstad in het bijzonder, de belangrijkste aantrekkingspool voor werkforensen vormt. Brussel Hoofdstad trekt bijna 23 % van de werkforensen aan, goed voor 88,6 % van haar werkende populatie. De arrondissementen met de meeste werkforensen in Vlaanderen zijn Halle-Vilvoorde (75,8%), Mechelen (62,7%) en Leuven (62,5%). Ook inzake het pendelsaldo per gemeente (inkomende pendel-uitgaande pendel) is Brussel Hoofdstad de koploper, gevolgd door Antwerpen, Gent, Zaventem en Leuven.

Tabel 2: Gemeenten met sterk positief/negatief pendelsaldo. Bron: (Verhetsel et al., 2009, p. 52)

Gemeente	Saldo	Gemeente	Saldo
Brussel	164.874	Zemst	-5.851
Antwerpen	78.991	Evergem	-5.564
Gent	46.920	Geraardsbergen	-5.217
Luik	34.384	Ninove	-4.848
Zaventem	23.056	Brecht	-4.643
Charleroi	21.826	Haaltert	-4.625
Leuven	20.759	Bilzen	-4.622
Elsene	19.598	Sint-Pieters-Leeuw	-4.607
Genk	16.164	Scherpenheuvel-Zichem	-4.591
Hasselt	14.139	Stabroek	-4.490
Anderlecht	13.865	Dilbeek	-4.395
Namen	13.056	Herzele	-4.261
Evere	12.638	Meise	-4.246
Machelen	12.160	Heist-op-den-Berg	-4.210
Brugge	11.991	Denderleeuw	-4.164

Alternatief kan gekeken worden naar het aantal woonforensen, of dus het aantal werkenden buiten de woongemeente. Hierin zijn de koplopers onder de Vlaamse gemeenten: Halle-Vilvoorde (79,6%), Borgworm (77,9%) en Leuven (72,0%) (Verhetsel, et al., 2009, p. 46).

Naast het pendelsaldo en de woonforensen kan ook een beroep gedaan worden op data m.b.t. de bedrijvigheid in de werkgemeenten en de verhouding tussen het aantal werkplaatsen en het aantal woonplaatsen (De Vogelaer, 2002).

Bovenstaande cijfers geven een ruwe indicatie van de woon-werk-interdependenties maar om de effecten van een dergelijke maatregel in te schatten moeten we een veel gedetailleerdere spatiale analyse van deze pendelbewegingen per gemeente opzetten die zich niet tot de centrumsteden beperkt. Vooral in die gemeenten waar veel pendelaars gebruik maken van de dienstverlening van de overheid zonder hiervoor belastingen te betalen, wegen deze oversijpelingeffecten op het

budget. Dit zijn evenwel niet enkel de centrumsteden, maar dit geldt bij uitbreiding voor tewerkstellingspolen. Een dotatie gefinancierd uit de APB uit de woongemeenten zal bijgevolg ook over deze tewerkstellingspolen moeten verdeeld worden en affecteert evident alle overige gemeenten die er toe moeten bijdragen.

De te verdelen middelen hangen in dit model samen met de ontwikkeling van de grondslag en de tarieven in de woongemeenten. Ontvangende werksteden zullen daardoor ook blootgesteld worden aan inkomstenschommelingen in de gemeenten die een stuk van de middelen transfereren. Bovendien stelt zich de vraag of 'arme' woongemeenten op dezelfde manier moeten bijdragen als meer vermogende woongemeenten.

Voor de inschatting van de effecten is het verder van belang te weten wat precies moet gecompenseerd worden. Dit zal bepalend zijn voor de omvang van de dotatie. Werkgemeenten kennen een druk op de infrastructuur en het openbaar vervoer. Tewerkstelling kan in afgeleide zin ook resulteren in meer onderwijs- en cultuurparticipatie. Deze laatste effecten doen zich wellicht meer voor in centrumsteden en kleine steden dan in andere tewerkstellingspolen. De compensatie hoeft dus niet voor alle economische groeikernen gelijkaardig te zijn.

Operationele haalbaarheid

De verdeling van een dergelijke dotatie wordt best op een hoger niveau dan dat van de gemeenten aangestuurd (cfr. het Vlaams Gewest met medewerking van de FOD Financiën die de data over de grondslag en de betaalde APB zal moeten aanleveren). De gemeenten hoeven daarvoor geen extra uitbouw van hun diensten te voorzien. In vergelijking met de maatregelen inzake de differentiatie van de OOV of de aanpassing van de gemeentelijke heffingen is dit voorstel voor de steden zelf dus zeer beheersbaar qua administratieve implicaties.

Conclusie: het voorstel vergt de verdere uitwerking van verdelingscriteria en een grondige spatiale analyse; invoering vereist een federaal en interGewestelijk akkoord. Weerstand kan verwacht worden vanuit de hoek van de woongemeenten. Het voorstel is niet op korte termijn realiseerbaar. Alternatief kan gedacht worden aan een ev. aanpassing van de verdelingscriteria van het Gemeentefonds, op basis van de woon-werkverhouding tussen de gemeenten.

Het voorstel leidt op korte termijn niet tot gedragseffecten bij de belastingplichtigen en is daarom niet geschikt om de stadsmix te verbeteren of de stadsvlucht tegen te gaan.

A2. Aanpassingen aan de progressiviteit van de APB

Het voorstel betreft een loskoppelen van de allocatieve en herverdelende component van de APB. De herverdelende component wordt naar een federaal niveau verschoven. De lokale belasting wordt een uniforme belasting waarbij iedere inwoner eenzelfde bedrag betaalt.

Verwacht gedragseffect

In een gemiddelde gemeente (lees: een gemeente die momenteel een gemiddeld tarief APB hanteert) is de totaal verschuldigde belasting (som van federale inkomstenbelasting & lokale APB) ongewijzigd voor iedere belastingbetaler. Het verwachte gedragseffect hangt af van de bestaande tariefverschillen. Voor de woonplaatskeuze tussen enerzijds een gemeente met een eerder hoge APB en een gemeente met een eerder lage APB kan het verschil in verschuldigde belasting voor

hogere inkomenscategorieën aanzienlijk zijn. Dit kan een (marginale) invloed hebben op de woonplaatskeuze. Voor zover de tariefverschillen beperkt zijn (het gros van de gemeenten) is het te verwachten gedragseffect beperkter.

Juridische haalbaarheid

Een federaal en interGewestelijk akkoord (en allicht ook een hervorming van de lokale belastingheffing in Wallonië en Brussel) is onontbeerlijk.

Financiële haalbaarheid

Voor de gemeenten met momenteel een gemiddeld tarief is de operatie budgettair neutraal en dus perfect haalbaar. De impact van de maatregel op alle gemeenten vergt een verdere grondige analyse op recente data.

Operationele haalbaarheid

De gemeenten hoeven geen extra uitbouw van hun diensten te voorzien. De voornaamste wijzigingen moeten doorgevoerd worden door de federale FOD Financiën.

De politieke haalbaarheid is erg twijfelachtig. Niet enkel is er de grondige federale hervorming die nodig is, de belastinghervorming vereist het doorbreken van een belangrijk symbolisch element. Het invoeren van een uniforme belasting op lokaal niveau kan - zo bewees Margaret Thatcher 20 jaar geleden - een enorme politieke kost met zich meebrengen.

Conclusie: het voorstel is theoretisch perfect verdedigbaar. Herverdeling hoort niet thuis op het lokale niveau maar gebeurt best op een zo hoog mogelijk overheidsniveau. Door de bevoegdheidsverdeling is de politieke haalbaarheid evenwel niet evident. Het voorstel vergt een grondige analyse en is niet op korte termijn realiseerbaar. We verwachten a priori een marginale impact op de woonplaatskeuze, wat impliceert dat deze maatregel niet noodzakelijk op zich zal leiden tot een verbeterde bevolkingsmix.

A3. De APB verlaten ten gunste van andere belastingen

Dit alternatief suggereert het verschuiven van de fiscale inkomsten uit de APB naar andere fiscale bronnen. Hierbij kan gedacht worden aan de OOV, maar ook aan de lokale belastingen.

A priori is het belangrijk een beeld te schetsen van de afhankelijkheid van de centrumsteden van deze fiscale heffing. De APB-ontvangsten zijn bijzonder belangrijk binnen de financieringsmix van de gemeenten. Tabel 3 zet het belang van de APB- en OOV-ontvangsten van de centrumsteden (C13) individueel en gemiddeld uit tegenover het gemiddelde belang van deze belastingen van de overige steden en gemeenten (G295) in Vlaanderen (cijfers 2008)².

² De cijfers betreffen rekeningcijfers. De dataset voor de centrumsteden (C13) is volledig. Voor de overige gemeenten (G295) zijn er een aantal ontbrekende gegevens voor Hoeilaart, Lebbeke, Malle, Niel, Veurne en Voeren.

Tabel 3 : Belang van de APB- en OOV in de belastingmix

	Totale belastingontvangsten	APB-ontvangsten	Belang APB in belastingmix	APB-ontvangsten/inw	OOV-tarief	OOV-ontvangsten	Belang OOV in belastingmix	100 opc OOV-ontvangsten/inw	Compensatie via OOV bij 0% APB	Nieuwe OOV-tarief gegeven 0% APB	Factor van het tarief
Aalst	49802140	20718342	0.42	264.70	1500	20502345	0.41	17.46	1516	3016	1.99
Antwerpen	362685674	107062212	0.30	226.79	1350	182997435	0.50	28.71	790	2140	2.71
Brugge	74472433	27427208	0.37	234.27	1600	36028093	0.48	19.23	1218	2818	2.31
Genk	43372626	9683683	0.22	150.62	1190	24827856	0.57	32.45	464	1654	3.56
Gent	166764355	53759839	0.32	226.60	1450	85656138	0.51	24.90	910	2360	2.59
Hasselt	42129020	17999403	0.43	251.59	1375	18025411	0.43	18.32	1373	2748	2.00
Kortrijk	49001885	17103584	0.35	231.31	1750	23653429	0.48	18.28	1265	3015	2.38
Leuven	70223929	31240916	0.44	337.00	1400	32633576	0.46	25.14	1340	2740	2.04
Mechelen	57742265	21882243	0.38	275.24	1550	24647171	0.43	20.00	1376	2926	2.13
Oostende	57522791	12106365	0.21	175.01	2000	31767337	0.55	22.96	762	2762	3.62
Roeselare	40754793	13087121	0.32	231.44	1925	18459515	0.45	16.96	1365	3290	2.41
Sint-Niklaas	43849247	18066546	0.41	256.44	1325	18019437	0.41	19.30	1328	2653	2.00
Turnhout	26600413	8401184	0.32	209.66	1450	13261537	0.50	22.82	919	2369	2.58
Gem. C13	83455505	27579896	0.34	236.21	1528	40806098	0.48	22.04	1125	2653	2.49
Gem. G295	9108116	3681107	0.44	233.34	1325	3704003	0.40	17.63	1498	2820	2.02

Gemiddeld genomen halen centrumsteden 34% van hun belastingontvangsten uit de APB. Dit is lager dan voor de overige Vlaamse steden en gemeenten die 44% van hun fiscale ontvangsten purely uit de APB. Opvallend is de beperkte afhankelijkheid van de APB voor Genk en Oostende, dewelke elk minder dan een kwart van de belastingontvangsten uit de APB genereren. Voor beide centrumsteden bleek uit tabel 1 dat hun grondslag voor deze belasting beperkt was. De OOV lijkt dan weer belangrijker te zijn voor de C13. Bijna de helft van de fiscale ontvangsten halen ze uit de OOV, terwijl de G295 gemiddeld 40% van de fiscale ontvangsten via de OOV binnenhalen. Uitschieters hier zijn opnieuw Genk en Oostende, maar dan met een hoge afhankelijkheid van de OOV, wat op compensatie van de OOV voor de lagere APB lijkt te wijzen. Voor Oostende speelt hier hoogstwaarschijnlijk ook een belastingexport-effect, waarbij de fiscale druk wordt verlegd van de eigen inwoners naar die niet inwonende –en dus niet stemgerechtigde- eigenaars van appartementen en tweede verblijven.

Verwacht gedragseffect

Of een verschuiving van de APB naar andere heffingen nieuwe inwoners zal aantrekken en/of bestaande inwoners zal overtuigen om te blijven is afhankelijk van het profiel van de belastingplichtige, van de verschillen in tarieven met de overige gemeenten en de mate waarin de burgers zich daarvan bewust zijn. Zo zal een verschuiving naar de OOV vnl. eigenaars treffen, tenzij

deze in staat zijn de belastingverhoging af te wentelen op de huurders. Dit kan het aantrekken van vastgoedkopers afschrikken en daardoor de attractiviteit van een stad voor nieuwe inwoners verminderen. Tweeverdieners die in de gemeente voortaan minder personenbelasting moeten betalen zijn beter af indien ze huren, wat de huurmarkt extra onder druk kan zetten. Een dergelijke verschuiving verhoogt ook de lokale fiscale druk op ondernemingen, die geen compensatie ondervinden via de verlaging van de APB.

Juridische haalbaarheid

Het voorstel is zeer haalbaar op het niveau van de gemeenten; het kadert volledig binnen de gemeentelijke fiscale autonomie en vergt slechts een wijziging van het gemeentelijk belastingreglement.

Financiële haalbaarheid

In tabel 3 wordt in de kolom 'Compensatie via OOV bij 0% APB' de oefening gemaakt hoe steden en gemeenten een o-tarief in de APB kunnen compenseren via de OOV. Die kolom geeft aan hoe het OOV-tarief moet evolueren om via de OOV eenzelfde belastingopbrengst te genereren als de gedeelde APB-opbrengsten. Dit wordt berekend door de APB-opbrengst per inwoner te delen door de waarde van 100 opc OOV-ontvangsten per inwoner en dit vermenigvuldigd met 100. Deze eindwaarde geeft de verhoging aan van het OOV-tarief boven het bestaande tarief nodig om een o-tarief van de APB budgettair neutraal te houden. Deze berekening wordt lineair toegepast en veronderstelt dat alle andere factoren constant te zijn. Het betreft dus een louter wiskundige berekening, waarbij gedragseffecten worden uitgesloten.³ Gegeven de benodigde wijziging van het OOV-tarief en het bestaande OOV-tarief kan in de laatste kolom de impact van deze wijziging op het bestaande tarief worden berekend. Hieruit blijkt dat de C13 gemiddeld genomen het OOV-tarief zouden moeten laten verhogen met de factor 2.49 (tegenover factor 2.02 voor de G295). De centrumsteden die al sterk afhankelijk waren van de OOV worden geconfronteerd met de hoogste factoren.

Een andere mogelijkheid bestaat erin om de APB te verlagen door meer eigen lokale belastingen te heffen. Ingeval het belastingen betreft die tot doel hebben om het woonpatrimonium op te waarderen of het aanbod te vergroten (zoals de belasting op onbebouwde gronden, de belasting op krotwoningen,...) kan dit op termijn tot een verhoogde grondslag voor de OOV leiden.

Een alternatief betreft een verschuiving naar een algemene gemeentebelasting, waarmee men zowel huurders, eigenaars als ondernemingen bereikt. Het veralgemeend invoeren van een dergelijke belasting en het nadien vrijstellen van doelgroepen kan additioneel een te overwegen maatregel vormen. Tabel 4 en 5 geven een overzicht van de mate waarin deze belastingen reeds gebruikt worden in de Vlaamse centrumsteden en drukken hun belang uit in verhouding tot de lokale totale ontvangsten. Hieruit blijkt dat het belang van deze belastingen eerder miniem is en ruimte laat voor aanpassingen.

³ Deze aanname heeft in deze fase louter functioneel; het kan wel degelijk verwacht worden dat een dergelijke wijziging leidt tot gedragseffecten bij de inwoners. Verdere analyses moeten hiervoor realistische assumpties over inbouwen.

Tabel 4 : overzicht het belang van andere relevante lokale belastingen

Belastingen 2009 centrumsteden			
	Bouwen en verbouwen	Onbebouwde gronden	Algemene gemeentebelasting
Antwerpen	B	B	o
Gent	B	B	B
Aalst	B	B	o
Brugge	o	B	o
Genk	o	o	o
Hasselt	o	o	o
Kortrijk	o	B	o
Leuven	o	B	o
Mechelen	B	B	B
Oostende	o	B	o
Roeselare	o	B	o
Sint-Niklaas	B	o	o
Turnhout	B	B	B

Tabel 5: belang in verhouding tot de lokale totale ontvangsten

Belastingontvangsten 2008											
	Bouwen en verbouwen	Bouwen en verbouwen % totale ontvangsten	Onbebouwde gronden	Onbebouwde gronden % totale ontvangsten	Algemene gemeentebelasting	Algemene gemeentebelasting % totale ontvangsten	Belasting krotwoningen	Belasting krotwoningen % totale ontvangsten	Aanvullende belastingen op andere Gewest- en gemeenschapsbelastingen	Aanvullende belastingen op andere Gewest- en gemeenschapsbelastingen % totale ontvangsten	Totale Ontvangsten
Antwerpen	1.014.202,96	0,28%	743.392,23	0,20%	0	0,00%	603.054,30	0,17%	0	0,00%	362.685.673,50
Gent	0	0,00%	281.793,17	0,17%	4.544.516,32	2,73%	0	0,00%	294.746,00	0,18%	166.764.354,68
Aalst	206.926,75	0,42%	495.501,64	0,99%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	49.802.140,14
Brugge	0	0,00%	0,00	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	74.472.433,05
Genk	0	0,00%	0,00	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	43.372.625,83
Hasselt	0	0,00%	0,00	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	42.129.019,87
Kortrijk	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	49.001.884,95
Leuven	0	0,00%	87.170,53	0,12%	0	0,00%	3.960,00	0,01%	0	0,00%	70.223.929,28
Mechelen	57.989,17	0,10%	0,00	0,00%	1.803.620,04	3,12%	1.194.520,05	2,07%	0	0,00%	57.742.264,69
Oostende	0	0,00%	311.657,02	0,54%	0	0,00%	655.000,02	1,14%	0	0,00%	57.522.791,23
Roeselare	0	0,00%	376.496,25	0,92%	0	0,00%	145.419,49	0,36%	0	0,00%	40.754.792,98
Sint-Niklaas	103.158,40	0,24%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	6.662,77	0,02%	43.849.246,85
Turnhout	17.901,66	0,07%	27.260,46	0,10%	734.580,00	2,76%	0	0,00%	0	0,00%	26.600.413,18

Operationele haalbaarheid

Aangezien deze maatregel betrekking heeft op de lokale heffingen, vergt dit wellicht een grotere administratieve inzet op lokaal vlak. Zeker indien voor deze heffingen differentiatie van tarieven zou overwogen worden. Politiek is dit haalbaar indien binnen de gemeente een meerderheid kan gevonden worden.

Conclusie: het volledig compenseren van de APB is wellicht geen haalbare kaart en heeft bovendien een afgeleid effect op de trekkingsrechten m.b.t. het Gemeentefonds; het gedeeltelijk verschuiven van de fiscale druk naar andere lokale, aan wonen gerelateerde belastingen is een zeer haalbare suggestie die op korte termijn kan gerealiseerd. Om op die manier nieuwe inwoners aan te trekken is de communicatie hierover van uitermate belang. Ingeschat moet verder ook worden wat de impact van een dergelijke verschuiving voor een individuele belastingplichtige is want dit zal zijn gedrag bepalen. Of hiervan voelbare effecten zullen uitgaan is afhankelijk van de tarieven en kortingen.

1.B. Mogelijke pistes gerelateerd aan patrimonium

B1. Nieuwe algemene perequatie Kadastraal Inkomen + B3. Vlaams Gewest kiest een eigen en/of nieuwe grondslag als een nieuwe perequatie niet haalbaar is + B4. Een gemeenschappelijke basis voor de economische waardebepaling van het onroerend goed. (cf. de wetgeving Waardering Onroerende Zaken uit Nederland)

De onroerende voorheffing is samen met de APB de belangrijkste lokale bron van fiscale inkomsten. Ze is gebaseerd op het KI, dat voor zeer veel panden de weergave is van de geïndexeerde netto-huurwaarde op 1 januari 1975. Enkel indien het onroerend goed vernieuwd of gewijzigd werd kan door de aangifte op initiatief van de eigenaar een nieuw KI berekend zijn. Het is echter niet zeker of deze aangifte consequent gebeurt (bijvoorbeeld in het geval van niet-vergunning plichtige werken aan een woning) (Rekenhof, 2006). De aanpassing van het KI is tevens relevant in het kader van de discussie rond het bereik en de mogelijke verkeerde bestemming van het klein beschrijfs-registratierechten. In dit kader stelt de vraag zich of het Vlaams gewest zelf een perequatie kan overwegen van het KI, dan wel moet overgaan naar een andere grondslag, met name de verkoopwaarde van een pand. Deze verkoopwaarde heeft tevens een grote relevantie voor de successierechten en de schenkingsrechten. Gedacht kan worden in de richting van een unieke fiscale grondslag, die al of niet volledig samenvalt met de verkoopwaarde dan wel de venale waarde van het goed. In het verleden werd door de werkgroep Lyben een voorstel uitgewerkt voor een dergelijke unieke grondslag, de zgn. VLOGB. Dit is helaas gestrand op politieke haalbaarheid en technisch problemen. Ook in het buitenland zijn voorbeelden beschikbaar van dergelijke generieke grondslagen. We verwijzen meer bepaald naar de WOZ, of de waarde onroerende zaken zoals die in Nederland gehanteerd wordt voor de bepaling van de lokale onroerend zaak belasting, de successierechten en de belasting opgelegd door de waterschappen.

De kostprijs van het overgaan naar een uniforme waardebepaling moet dus gerelateerd worden aan de ontvangsten van alle gerelateerde belastingen.

Verwacht gedragseffect

Welke vorm de hervorming van de onderliggende grondslag zou aannemen (herschattig KI versus venale waarde afgeleid uit de verkoopwaarden), zeker is dat deze operatie een grote zichtbaarheid zal kennen onder de bevolking, omdat in principe de huurwaarde/verkoopwaarde van elke onroerend goed opnieuw moet vastgesteld worden. Dit impliceert een hertaxatie waar de belastingplichtigen moeten van op de hoogte gebracht worden. Indien deze perequatie evenwel in het algemeen zou leiden tot een verhoging van de belastbare grondslag, zal dit eerder ontmoedigend werken.

Het effect van een dergelijke perequatie kan mogelijk grote verschuivingen in de opbrengsten van de OOV veroorzaken. De maatregel zal zeker ook de prijsvorming op de woningmarkten beïnvloeden. Op korte termijn zal de perequatie onzekerheid creëren omdat het voor de eigenaars nagenoeg onmogelijk zal zijn een inschatting te maken van de uitkomst voor diens onroerend goed. Een perequatie is immers een zeer grote operatie die minimaal toch 2 jaar in beslag zal nemen. Het is in tussentijd onduidelijk voor een doorsnee verkoper op basis van welke kenmerken de perequatie zal doorgevoerd worden.

Hoewel er gemiddeld genomen een scheeftrekking verondersteld kan worden tussen de KI's in de stad ten opzichte van het platteland door de veranderde woningmarkt sinds de jaren zeventig, kan men a priori niet met zekerheid stellen dat een algemene perequatie in het voordeel van de steden zal uitvallen. Een gedeelte van de eigendommen zijn immers wel herschat, zowel op het platteland als in de steden. Op dit moment is het niet duidelijk wat de omvang van deze categorie is. Bovendien is een gedetailleerde analyse/simulatie noodzakelijk om de effecten in te schatten, die altijd partieel onvoorspelbaar blijven, gezien het feit dat de wijzigingen op de woningmarkt in een basisjaar niet noodzakelijk perfect gereproduceerd zullen worden in de toekomst.

Aangezien de globale effecten van een algemene perequatie voor de steden onbekend zijn, is het eveneens onmogelijk nu al in te schatten of kandidaat-inwoners aangetrokken, dan wel afgestoten zullen worden. Ingeval de steden voordeel halen uit de algemene perequatie door een gemiddelde verlaging van de KI's binnen de stad en/of een gemiddelde verhoging van de KI's erbuiten, rijst de vraag of het aanwezige verschil voldoende groot zal zijn om mensen daadwerkelijk aan te zetten de stad als woonplaats te kiezen. De totale verhoging aan belastingen voortvloeiend uit een stijging van de grondslag is verspreid over een grote tijdshorizon, terwijl het verschil op korte termijn waarschijnlijk niet voldoende hoog is om tot ander gedrag aan te zetten.

Juridische haalbaarheid

Een algemene perequatie van het KI dient uitgevoerd te worden door ambtenaren van de Administratie van het kadaster, de registratie en de domeinen (AKRED) (Art. 487 WIB 92). In principe dient de perequatie voor het volledige Belgische grondgebied te gebeuren, wat minstens federaal overleg vereist.

Bij artikel 30 van de wet van 28 december 1990 houdende fiscale en niet-fiscale bepalingen is 1 januari 1994 vastgelegd als referentietijdstip voor de volgende algemene perequatie. Het hanteren van prijzen die 17 jaar geleden golden zorgt evenmin voor duidelijkheid, waardoor een aanpassing van dit referentietijdstip naar een recentere datum aangewezen is.

Een buitengewone herziening moet voorgeschreven worden door de minister van financiën indien dit gebeurt op aanvraag van de burgemeester van de betrokken gemeente (Art. 490, tweede lid WIB 92). In het verleden gebeurde dit enkel voor de gemeenten Gesves en Heusden-Zolder.

Het Vlaams Gewest is bevoegd voor de creatie van een eigen grondslag (cfr. VLOGB). De vraag is evenwel of het wenselijk is dat een andere waardebeoordeling voor onroerend goed als grondslag gebruikt wordt voor de onroerende voorheffing door het Vlaams Gewest dan deze gehanteerd in het wetboek inkomstenbelasting door de federale overheid. Inzake transparantie een eenvormigheid laat is dit alleszins een second best oplossing.

Financiële haalbaarheid

Vermoedelijk zal een algemene perequatie, op welke grondslag dan ook berekend, leiden tot een verhoging van de gemeentelijke ontvangsten uit de OOV. Dit zal dus de financiële ruimte van de steden gunstig beïnvloeden. Om nieuwe inwoners aan te trekken, moet de stijging van de grondslag groter zijn in de overige gemeenten en dat is a priori niet met zekerheid te stellen. Bovendien is het niet ondenkbaar dat een dergelijke operatie, indien al politiek haalbaar, een budgettaire neutraliteit zou vergen en dus ev. compensaties in termen van gemeentelijke tarieven. Er dient ook rekening te worden gehouden met de kosten van invoering.

Operationele haalbaarheid

De operationele haalbaarheid is voor de gemeenten zeer groot, aangezien dit administratief ten laste komt van de FOD Financiën of desgevallend van VLABEL, ingeval van een Vlaamse grondslagherziening of de invoering van Vlaamse fiscale referentiewaarde.

Voor de hogere overheden is de kostprijs wellicht wel aanzienlijk. De WOZ-operatie ging in Nederland gepaard met een administratieve kostprijs van 2% van de fiscale ontvangsten uit de verschillende belastingen. De hervorming kon voortbouwen op een traditie inzake de bepaling van de grondslag voor de onroerend zaakbelasting. Momenteel worden de verkoopwaarden jaarlijks herschat, maar dit is nog maar een recent gegeven, terwijl de operatie is opgestart in 1995.

In België is die traditie niet aanwezig en invoering van een systeem gekoppeld aan verkoopprijzen vergt een consensus over een relevante prijsmaatstaf, over een gepaste indexering en over de modellen te hanteren voor een meer generieke waardebeoordeling van goederen die niet op de markt gebracht werden.

De politieke haalbaarheid is wellicht het grootste struikelblok van deze operatie.

Conclusie: het voorstel tot aanpassing van de grondslag van de OOV is absoluut nuttig en wenselijk, maar politiek wellicht niet haalbaar. Het is een hervorming die niet op korte termijn gerealiseerd kan worden.

B2. Binnengemeentelijke differentiatie van de onroerende voorheffing + B8. Vrijstelling Gewestelijke opcentiemen en terugbetaling gemeentelijke opcentiemen onroerende voorheffing bij de aankoop van een eerste woning in zones van de stad

Deze voorstellen hebben betrekking op een gedifferentieerde user cost voor de eigenaars van een eigen woning. Deze kan worden gerealiseerd via het invoeren van een vork van tarieven (inclusief o-tarief), van toepassing op verschillende profielen van eigenaars of hun onroerend goed. Dezelfde effecten kunnen tevens gegenereerd worden via de gedifferentieerde terugbetaling van de reeds opgelegde OOV. Deze laatste werkwijze is mogelijk gemaakt in 2004 binnen het Brussels Hoofdstedelijk Gewest binnen specifieke actiezones. Concreet wordt ze in praktijk gebracht in de gemeente Evere. Binnen deze zones is er een vrijstelling van OOV voor een periode van 5 jaar. De overige gemeenten kunnen hun belastingplichtigen ook gedurende 2 jaar van deze fiscale druk ontdoen. De doelgroep is hier zeer strikt afgebakend: binnen bepaalde inkomensgrenzen en rekening houdende met de kinderlast, het opnemen van een hypotheek en de aankoopprijs van een woning, wordt de OOV terugbetaald. De facto komt dit dus overeen met de tijdelijke invoering van een nultarief.

Verwacht gedragseffect

Opdat een verlaging van de OOV nieuwe inwoners zou aantrekken dient het fiscaal voordeel aanzienlijk te zijn. Berekeningen gebaseerd op het gemiddeld KI van de centrumsteden wijzen uit dat de vrijstellingen niet van die aard zijn dat ze de vestigingskeuze van inwoners zouden kunnen affecteren. Zelfs indien een totale vrijstelling wordt verleend, dan nog dient deze inspanning een voldoende lange termijn aangehouden te worden om een voordeel zoals dat verbonden aan het klein beschrijf registratierechten of de btw-verlaging op afbraak en wederopbouw te evenaren. Bovendien is hier opnieuw de communicatie van groot belang.

Zelfs bij omvangrijke vrijstellingen van de lokale vastgoedbelastingen kan een effect uitblijven. Buitenlands onderzoek geeft aan dat voor het buurniveau geen effect gevonden wordt op de private investeringen, de opwaardering van de omgeving, de vermindering van criminaliteit en de rechtvaardigheid van de onroerend goedbelasting (Swetkis, 2009).

Om een inschatting te maken van het bereik van de maatregel werden bij de gemeente Evere inlichtingen ingewonnen. Ondanks het ontbreken van een formele evaluatie van de maatregel, omschrijft de gemeente de maatregel als succesvol. Het reglement werd dan ook verlengd in 2008. In Evere, met sterk afgebakende voorwaarden (inkomenscriteria, aankoopprijs, hypotheek, bewoning, volle eigendom), tellen we voor 2010 25 aanvragen op een totaal van 35 392 inwoners of op 665 nieuwe inwoners. De aangetrokken inwoners horen eerder tot de lagere inkomensdecielen, wat niet verwonderlijk is gezien de aangehouden inkomenscriteria.

Juridische haalbaarheid

Een wijziging van artikel 464 WIB is noodzakelijk om een differentiatie van de onroerende voorheffing in stadsgebieden mogelijk te maken, tenzij er gewerkt wordt met een terugbetalingssysteem. Evenwel blijkt uit het advies van de Raad van State in het kader van een voorstel van decreet rond deze materie dat een wijziging van artikel 464 WIB voorbehouden is aan

de federale wetgever, omdat het hier de inperking van de heffingswijze van een gemeentebelasting (de opcentiemen) betreft⁴.

Werken met een terugbetaling heeft echter het nadeel dat de procedure voor de burger en de administratie complexer wordt. Anderzijds kan de maatregel op basis van een terugbetaling zo goed als onmiddellijk worden ingevoerd door de steden.

We moeten verder onderzoeken in welke mate het Vlaams Gewest hier tevens een kader voor moet creëren (cfr. Brussels Hoofdstedelijk Gewest).

Financiële haalbaarheid

Afhankelijk van de doelgroep en/of geselecteerde wijken zal dit een andere impact hebben op de inkomsten van de stad. Het aantrekken van bovengemiddelde inkomens zal bijvoorbeeld de inkomsten uit de APB positief beïnvloeden.

Om de precieze impact in te schatten zijn gedetailleerde data noodzakelijk over de betaalde OOV voor de panden in de beoogde stedelijke zones. Ook moet worden nagegaan in welke mate de volledige terugbetaling of het installeren van een o-tarief ook implicaties heeft voor de toekenning van dotaties uit het Gemeentefonds. Rekening moet gehouden worden met de impact op de gemeentelijke ontvangsten.

Operationele haalbaarheid

De administratieve afwikkeling komt ten laste van de gemeente en/of VLABEL. De mogelijkheid bestaat dat de inning en/of terugbetaling administratief complex wordt indien substantieel gedifferentieerd wordt. Bovendien zorgt een terugbetalingssysteem middels aanvragen mogelijk voor een administratieve overlast bovenop de gedeelde inkomsten.

Conclusie: indien binnen de gemeente een meerderheid gevonden wordt, kan een differentiatie op korte termijn gerealiseerd worden. Wel moet rekening gehouden worden met de implicaties voor de dotatie van het Gemeentefonds. Om via deze maatregel inwoners aan te trekken is het waarschijnlijk noodzakelijk een o-tarief in te voeren en dit voor een redelijk lange termijn.

B5. Ruimer uitwerkingsbereik voor uitstel of bevrozing van het KI na een herbestemming of renovatie

Gedoeld wordt hier op de Gewestelijke vrijstellingen op de OOV ingeval van een verbouwing van een handelspand tot woning of de bevrozing van het KI gedurende 5 jaar voor het renoveren van een woning die op de lijst van de verwaarloosde of onbewoonbare woningen is terecht gekomen. Ook wordt verwezen naar het uitstel van de herschatting van het kadastraal inkomen en de belastingvermindering voor de verbeteringswerken aan een woning die de federale overheid sinds 2003/2004 heeft ingevoerd.

Verwacht gedragseffect

De verwachte effecten zijn zeer beperkt. Uit cijfers van VLABEL blijkt dat de Vlaamse maatregelen een zeer beperkt bereik hebben. Voor aanslagjaar 2009 werden in concreto 8 nieuwe dossiers

⁴ Parl. St., VI. Parl., 2005-2006, nr. 838/1, 2.

voorgelegd voor wat betreft de vrijstelling van de OOV ingeval van een verbouwing van een handelspand tot een woning (HAWO); voor het aanslagjaar 2010 betreft het 17 aanvragen.

Voor wat de bevrozing van het KI ingeval van renovatie van een woning op de eerder geciteerde lijsten betreft, is het bereik nog minimaler: voor het aanslagjaar 2009 en 2010 noteerde VLABEL telkens 4 nieuwe dossiers (RENO).

De federale maatregelen werden nog niet geëvalueerd; data betreffende de effectiviteit dienen verder bekomen te worden bij de federale overheid.

Juridische haalbaarheid

Deze maatregel loopt reeds; aanpassing van de modaliteiten vereist aanpassing van de Art. 253, eerste lid, 7° VI. WIB 1992 (HAWO) en art. 253, eerste lid, 8° VI. WIB 1992 (RENO).

Financiële haalbaarheid

Deze maatregel heeft weinig impact op de gemeentelijke ontvangsten gezien het eerder beperkt bereik. Ze is niet in handen van de gemeenten en maakt deze daardoor afhankelijk van het beleid en de budgettaire toestand van de Gewestelijke overheid.

Na afloop van de vrijstelling of bevrozing van het KI zullen er hogere fiscale inkomsten volgen uit het pand, vermits het nieuwe KI hoger ligt dan het oorspronkelijke KI. Op de lange termijn is er dus een nettowinst op het niveau van het pand.

Operationele haalbaarheid

De uitvoering van de maatregel berust momenteel bij VLABEL. Er is geen reden om te veronderstellen dat dit zou wijzigen in de toekomst.

Conclusie: de maatregel is momenteel van kracht maar heeft een dusdanig beperkt bereik dat de Vlaamse overheid overweegt om deze af te schaffen. Er gaat dus een zeer klein effect van uit, mede door het feit dat de maatregel te weinig gekend is bij het publiek.

B6. Kortingen op de registratierechten

Verwacht gedragseffect

Momenteel voorziet het Vlaams Gewest in een belangrijke tariefkorting (van 10% naar 5%) ingeval een woning verkocht wordt die een KI vertoont onder de gespecificeerde grens. Deze grenswaarde wordt verder gemodificeerd in functie van de kinderlast en specifieke kenmerken van de koper. Geduime tijd groeit evenwel de overtuiging dat het klein beschrijf zijn sociale doelstelling voorbij schiet, omwille van de steeds minder van kracht zijnde relatie tussen het KI en de verkoopprijzen. Dit heeft voor gevolg dat woningen met een vrij hoge waarde verkocht worden tegen fiscaal gunstige voorwaarden en op die manier inkomsten mislopen worden. Een hervorming dringt zich op, die tevens rekening houdt met het gegeven dat de voordelen naar de koper eerder dan naar de verkoper moeten gaan.

Voorstellen voor een alternatieve formulering van de tariefkorting werden geformuleerd door het Steunpunt fiscaliteit en begroting in 2007. Momenteel worden deze verder uitgewerkt in opdracht

van het Kabinet Muyters. De doelstelling is af te stappen van het kadastraal inkomen als criterium van de toekenning van het klein beschrijf. Eerder wordt gedacht aan een maximale verkoopprijs van het onroerend goed. Ook wordt geëvalueerd of het zinvol is het bestaande abattement en de bijabattements te behouden. Voetvrijstellingen zijn een interessant instrument, maar moeten gericht zijn op first home buyers, op jonge gezinnen die bij gezinsuitbreiding moeilijk een aangepaste woning kunnen kopen. Ten slotte wordt ook gedacht aan een abattement dat specifiek geldt in afgebakende stedelijke zones, mits compensatie van de gederfde inkomsten vanuit de steden.

Alle voorgaande analyses wijzen uit dat een hervorming van deze aard een effect zal hebben op de woningprijzen, wat op zijn beurt de aantrekkelijkheid van de aanschaf van vastgoed in steden kan beïnvloeden.

Juridische haalbaarheid

Een hervorming in de voorgestelde betekenis vergt een aanpassing van art. 46bis 53 VI. Wetboek registratierechten en art. 4 KB 11 januari 1940.

De gemeenten hebben in deze materie geen inspraak; het betreft hier volkomen Gewestelijke bevoegdheden.

Financiële haalbaarheid

Momenteel werkt het Steunpunt fiscaliteit en begroting aan de simulatie die tot doel heeft de effecten van de voorstellen op de begroting van de Gewestelijke overheid in te schatten. De hervorming affecteert de fiscale ontvangsten van de steden in eerste instantie niet, maar kan via de afbakening van stedelijke zones op termijn wel tot verschuivingen leiden. Om deze te kunnen inschatten moet eerst met groter detail bekend zijn om welke zones het precies zal gaan. Veel zal ook afhangen van de lokale compensaties die hier tegenover staan.

Operationele haalbaarheid

De registratierechten worden nog steeds geïnd door de Ontvangkantoren van de federale FOD Financiën; de gemeenten moeten in dit kader geen wijzigingen in het personeelsbestand of in het functioneren van de administratie voorzien.

Conclusie: een modulering van het klein beschrijf in functie van de kenmerken van de kopers en de ligging van het pand kan een belangrijke prikkel vormen wanneer de keuze moet gemaakt worden tussen de aanschaf van een onroerend goed in een bepaalde gemeente. De maatregel heeft geen rechtstreekse impact op de gemeenten, maar kan indirect wel leiden tot een grotere fiscale basis.

B7. De verlaging van de btw van 21 % naar 6 % in de steden m.b.t. onroerende goederen bestemd tot bewoning ingeval van afbraak en wederopbouw.

Verwacht gedragseffect

De oorspronkelijke doelstelling van de maatregel was het ontwikkelen van stadsgebieden die aangewezen werden als stadskankers met het oog op de vermindering van de criminaliteit en onveiligheid(sgevoelens). De maatregel werd vervolgens uitgebreid naar het volledige grondgebied van de 32 steden. De maatregel is sinds 1 januari 2011 opnieuw beperkt tot de 32 steden vermeld in

Art. 2 van het KB van 12 augustus 2000 tot vaststelling van de toepassingsmodaliteiten van de wet tot bepaling van de voorwaarden waaronder de plaatselijke overheden een financiële bijstand kunnen genieten van de staat in het kader van het stedelijk beleid. Aangezien zo goed als alle centrumsteden reeds vallen onder deze maatregel is een bijkomende effect enkel te verwachten voor Turnhout.

Navraag bij de BTW-administratie leert ons dat voor het genieten van een tarief van 6 % bij afbraak en heropbouw (art. 1^{quater} van het KB nr. 20 van 20 juli 1970 inzake btw-tarieven) in het jaar 2009 een totaal van 3.681 aanvragen werden ingediend. De administratie zal in een latere fase meer gedetailleerde data per centrumstad aanleveren.

De maatregel stimuleert in ieder geval de vernieuwing van het woningpark, wat leidt tot positieve externaliteiten voor de stad (uitzicht, veiligheid,...). Bovendien mogen ook projectontwikkelaars gebruik maken van het verlaagde tarief. Het is daarom ook niet noodzakelijk om vele lopende aanvragen te hebben. Enkele grote bouwprojecten kunnen de leefomgeving zichtbaar opwaarderen, waardoor nieuwe bewoners aangetrokken worden. Anderzijds bestaat de mogelijkheid dat net niet die groepen aangetrokken worden die zorgen voor de juiste sociale mix. Er wordt immers niet gestuurd op een specifiek profiel van toekomstige bewoners. Het is daarom mogelijk dat de bouw van bijvoorbeeld een appartementsblok de densiteit aan armlastigen net verhoogd. Door de keuze van de voorwaarden voor een aanvraag (bvb. De bouwer moet bewoner worden) kan men trachten de gewenste populatie aan te trekken, wat de inkomsten uit de APB kan beïnvloeden.

De effecten zijn bovendien afhankelijk van het beschikbare gebouwenpark. Deze maatregel is bij uitstek geschikt om verloederde en verwaarloosde gebouwen uit het stadsbeeld te weren, wat maakt dat er ook voldoende aanbod aan dit type van woningen moet zijn. Zonder deze maatregel is het afbreken van ongezonde, oude en verkrotte woningen een extra kost bovenop de nieuwbouwprijs van de vervangende woning. De lagere totale kostprijs ten gevolge van de btw-korting maakt het evenwel interessanter om woningen die zich rond de grenswaarde vinden voor afbraak alsnog te slopen en herop te bouwen.

Verder zijn er nog de afgeleide fiscale effecten. Zo zal het nieuwe gebouw zo goed als zeker een hoger KI kennen, waardoor de inkomsten uit de OOV op termijn zullen stijgen.

Juridische haalbaarheid

De uitbreiding van deze maatregel met Turnhout dient te gebeuren door middel van de aanpassing van het KB van 12 augustus 2000 tot vaststelling van de toepassingsmodaliteiten van de wet tot bepaling van de voorwaarden waaronder de plaatselijke overheden financiële bijstand kunnen genieten van de hogere overheden in het kader van het stedelijk beleid.

Financiële haalbaarheid

De financiële haalbaarheid is grotendeels afhankelijk van de impact van de maatregel. De vermindering aan inkomsten komt ten laste van de federale overheid. De mogelijke afgeleide fiscale ontvangsten uit de personenbelasting zijn voordelig voor de steden, terwijl dit voor het federale niveau een nuloperatie betreft. De mogelijke afgeleide fiscale ontvangsten uit de onroerende

voorheffing ten gevolge van een gestegen KI komen zowel de steden als de provincies en het Vlaamse Gewest ten goede.

Operationele haalbaarheid

De operationele haalbaarheid is vanuit de optiek van de gemeenten zeer groot. Administratief komt de operatie ten laste van de BTW-administratie die al geruime tijd vertrouwd is met de behandeling van deze dossiers.

Conclusie: deze maatregel voorziet in een zeer omvangrijke fiscale prikkel en heeft grote effecten in termen van de opwaardering van het woningpatrimonium. De maatregel is momenteel reeds voor alle Vlaamse centrumsteden van kracht, met uitzondering van Turnhout. Een uitbreiding van het toepassingsgebied of modificatie van de voorwaarden vergt overleg op het niveau van de federale overheid.

2. Conclusie

Voorliggend rapport had tot doel de verschillende hervormingsvoorstellen in de bijlage tot de oproep binnen een kort tijdsbestek te evalueren naar haalbaarheid. Deze werd gedefinieerd in juridische en financiële termen. Tevens werden de verwachte gedragseffecten ingeschat.

Het onderzoeksteam acht de voorstellen A3, B7 en B8 het meest haalbaar op korte termijn. Sommige van deze initiatieven lopen al, andere behoren tot de bevoegdheden van de individuele stad of gemeente. Anderzijds wordt het grootste effect op het aantrekken van doelpubliek verwacht van voorstellen B6 en B7. De fiscale prikkel is hier heel aanzienlijk en mits de nodige communicatie over deze initiatieven, moeten deze in staat zijn om kandidaat-kopers over de streep te trekken.

Fiscaal/technisch zijn B1/B3/B4/A2 het meest wenselijk. Idealiter zou de gewestelijke administratie moeten vertrekken voor alle relevante belastingen van een onderliggende waarde die nauw aansluit bij de huidige verkoopprijzen. Tegelijkertijd zijn deze operatie niet op korte termijn realiseerbaar en vergen ze jaren van aanpassing en aanzienlijke kosten.

Weinig prikkels gaan uit van de voorstellen B2 en B8 indien niet gekozen wordt voor een vorm van volledige vrijstelling op middellange termijn. Dit geldt eveneens voor het voorstel B5 waarvan vandaag geweten is dat het weinig succes kent.

In het algemeen willen we er op wijzen dat momenteel nog te weinig geweten over de relatie KI-verkoopprijzen in steden. Vooraleer tot wijzigingen in de vastgoedfiscaliteit over te gaan moet dit verder bestudeerd worden.

Ook dient te worden erkend dat vandaag reeds vele fiscale voordelen voorhanden zijn, waarvan de effecten nog onvoldoende bestudeerd werden (cfr. Btw-verminderingen). Het verdient absoluut aanbeveling deze eerst te evalueren, vooraleer flankerende maatregelen te treffen.

Uit de literatuur blijkt in het algemeen dat de fiscale prikkels omvangrijk moeten zijn, wil men hiermee nieuwe inwoners kunnen aantrekken of de verhuismotieven van bestaande inwoners kunnen ombuigen. Bovenal blijkt uit studies in de sfeer van het woonbeleid dat zeker ook

flankerende maatregelen noodzakelijk zijn. Kandidaat-kopers verhuizen zelden omwille van de fiscaliteit, maar wel omwille van werk-gezinsuitbreiding-zorg-motieven.

Ongeacht de geprefereerde maatregel moet het doelpubliek duidelijker omschreven worden; tevens moet er aandacht zijn voor verdringingseffecten. Door het aantrekken van tweeverdieners ontstaat er een druk op de woningprijzen, waardoor het woningbezit voor de laagste decielen van de inkomensverdeling nog minder evident zal worden.

Bij de inschatting van de effecten moet ook steeds de impact op de financiën van andere gemeenten /gewest/federale overheid in rekening genomen worden.

Opvallend is de vaststelling dat van sommige bestaande fiscale gunstmaatregelen nauwelijks gebruik gemaakt wordt. Vermoedelijk kan dit verklaard worden door het feit dat hieraan te weinig ruchtbaarheid gegeven wordt. De effectiviteit hangt immers in sterke mate af van de communicatie.

3. Bibliografie

- Bastiaens, E., De Borger, B., & Vanneste, J. (2001). Expenditure and taxation effects of local public debt and unconditional grants: evidence from Flemish municipalities. *Cahiers économiques de Bruxelles*, 171, 71-89.
- Goeminne, S., & Smolders, C. (2010, June 21-24, 2010). *Politics and Flemish local tax rates: a simultaneous spatial panel data study (1992-2008)*. Paper presented at the International Conference on Politics & International Affairs, Athens.
- Haelterman, A. (2008). Capita Selecta 3: Woonplaats versus werkplaatscriterium (pp. 11). Retrieved from http://www.steunpuntfb.be/pdf/STEUNPUNTFB_WP_A2A_5.pdf
- Haelterman, A., & Oyen, V. (2007). Regionalisering personenbelasting. Inleidende studie van werkbare regionaliseringsmodellen (pp. 37). Retrieved from http://www.steunpuntfb.be/pdf/Spoor_A2_Haelterman_regionalisering_personenbelasting_nov_2007.PDF
- Heyndels, B., & Smolders, C. (1994). Fiscal Illusion at the Local-Level - Empirical-Evidence for the Flemish Municipalities. *Public Choice*, 80(3-4), 325-338.
- Heyndels, B., & Smolders, C. (1995). Tax Complexity and Fiscal Illusion. *Public Choice*, 85(1-2), 127-141.
- Rekenhof. (2006). *Herschapping van het kadastraal inkomen van woningen na verbouwing*. Brussel: N.V. Peeters Retrieved from http://www.ccrek.be/docs/Reports/2006/2006_32_KadastraalInkomen.pdf.
- Swetkis, D. (2009). *Residential Property Tax Abatement: Testing a Model of Neighbourhood Impact*. PhD in Urban Studies and Public Affairs, Cleveland State University, Cleveland.
- Verhetsel, A., Van Hecke, E., Thomas, I., Beelen, M., Halleux, J.-M., Lambotte, J.-M., . . . Mérenne-Schoumaker, B. (2009). Pendel in België. De woon-werkverplaatsingen. De woon-schoolverplaatsingen (pp. 218). Brussel: ADSEI.
- Vermeir, J., & Heyndels, B. (2006). Tax policy and yardstick voting in Flemish municipal elections. *Applied Economics*, 38(19), 2285-2298. doi: Doi 10.1080/00036840500427536