

Wie zal de betonstop in Vlaanderen betalen? Van ruimtelijk gedifferentieerde vastgoedbelasting naar bouwcompensatiefonds – Kobe Boussauw

Het recente debat over het gedateerde systeem van het kadastraal inkomen als grondslag voor de diverse belastingen op vastgoed in Vlaanderen zet aan het denken over de mogelijke rol van woonfiscaliteit als ondersteunend ruimtelijk planningsinstrument. Hoewel er diverse bezwaren kleven aan het ruimtelijk differentiëren van de onroerende voorheffing, blijft er toch nood aan een financieel luik voor de betonstop, en wordt in dit stuk het idee van een bouwcompensatiefonds verkend.

Wie zal de betonstop in Vlaanderen betalen?

Van ruimtelijk gedifferentieerde vastgoedbelasting naar bouwcompensatiefonds

Kobe Boussauw

Het recente debat over het gedateerde systeem van het kadastraal inkomen als grondslag voor de diverse belastingen op vastgoed in Vlaanderen zet aan het denken over de mogelijke rol van woonfiscaliteit als ondersteunend ruimtelijk planningsinstrument. Hoewel er diverse bezwaren kleven aan het ruimtelijk differentiëren van de onroerende voorheffing, blijft er toch nood aan een financieel luik voor de betonstop, en wordt in dit stuk het idee van een bouwcompensatiefonds verkend.

Vrije Universiteit Brussel - Cosmopolis Centre for Urban Research
Pleinlaan 2 lokaal F4.55, 1050 Brussel
tel. +32 2 629 35 11
email: kobe.boussauw@vub.be

Wie zal de betonstop in Vlaanderen betalen?

Van ruimtelijke gedifferentieerde vastgoedbelasting naar bouwcompensatiefonds

Inleiding

De Vlaamse regering paste onlangs het systeem van registratierechten aan. De begrippen ‘groot beschrijf’ en ‘klein beschrijf’ werden afgeschaft, en de belastingen op vastgoedtransacties worden voortaan berekend aan een tarief van 7% op de verkoopprijs van het goed, zonder dat er nog rekening wordt gehouden met het kadastraal inkomen. Bovendien wordt er een bescheiden territoriale differentiatie ingevoerd: er is een vrijstelling van belastingen voorzien voor de eerste schijf van 5600 € voor bescheiden woningen, waarbij een bescheiden woning wordt gedefinieerd als een woning die goedkoper is dan 220 000 € in de kernsteden en de Vlaamse rand rond Brussel, en 200 000 € in de andere Vlaamse gemeenten.

Eén en ander zet aan het denken. De nieuwe manier van belasten van vastgoedtransacties is alvast rechtvaardiger dan de oude, aangezien het kadastraal inkomen voor heel wat woningen al lang niet meer representatief is voor de actuele marktwaaarde (Van den Broeck en Winters, 2017). Onmiddellijk rijst echter de vraag waarom de jaarlijkse belasting op onroerend goed, doorgaans vereenvoudigend ‘onroerende voorheffing’ genoemd, niet ruimtelijk zou kunnen gedifferentieerd worden, en daarmee als een ondersteunend instrument voor ruimtelijke ordening zou kunnen worden ingeschakeld.

Het is bekend dat afgelegen woningen een stuk meer kosten aan de samenleving dan woningen die in een compacte kern gelegen zijn (Carruthers en Ulfarsson, 2003). Ten eerste betaal je als gebruiker van nutsvoorzieningen en aan huis geleverde diensten vandaag de zogenaamde gemiddelde kost, en niet de marginale kost. Wie afgelegen woont, betaalt daardoor evenveel voor postzegels, vuilniszakken of voor thuiszorg dan iemand die stedelijk woont. Ook voor een aansluiting op het distributienet van water, gas, telefoon en kabel, of voor riolering betaal je binnen een gemeente doorgaans één en hetzelfde tarief. Als wie afgelegen woont de marginale kost zou betalen, dan zou dat betekenen dat de bijkomende kost om zijn of haar afgelegen woning te bedienen volledig zou doorgerekend worden. Bekeken vanuit een ruimtelijk perspectief zou dat een signaal zijn dat afgelegen wonen wel degelijk een hoop geld kost, en dat het eerlijker is om de veroorzaker daar zelf voor te laten opdraaien.

Daarnaast veroorzaken afgelegen woningen vaak ook nog maatschappelijke kosten die moeilijker te monetariseren, maar wel heel reëel zijn. Ze nemen meer grond in, dragen disproportioneel bij tot ecologische versnippering en verval van landschappelijk schoon, tot waterproblemen en tot de dagelijkse files. Ze dragen ook meer dan gemiddeld bij aan het broeikaseffect en aan luchtvervuiling, grotendeels door het veroorzaken van bovengemiddelde automobiliteit maar ook doordat ze op een minder energiezuinige manier verwarmd worden.

Debat

Naar aanleiding van het loskoppelen van de registratierechten van het kadastraal inkomen vonden wij (de auteur van dit stuk, gesteund door enkele collega's) het nuttig om de logica van de nieuwe berekening van de registratierechten uit te breiden naar de onroerende voorheffing. Zou het niet billijker zijn om in de toekomst ook hier de waarde van het vastgoed als basis te nemen, in plaats van het kadastraal inkomen? Bovendien zou een hervorming van de onroerende voorheffing een gedroomde kans bieden om de vastgoedbelasting in te schakelen in het beleid van ruimtelijke ordening. Als we de reële kost voor een stuk willen doorrekenen aan de veroorzaker, en als we wonen buiten de kernen willen ontmoedigen, dan zou het toch logisch zijn om dergelijke woonvormen bijkomend te belasten?

We schreven deze bedenkingen op 10 januari 2018 neer in een opiniestuk in De Standaard onder de oorspronkelijke (maar door de redactie gewijzigde) titel ‘Laat de onroerende voorheffing de open ruimte beschermen’ (Boussauw et al., 2018). Toevallig verscheen nagenoeg terzelfdertijd, en

onafhankelijk van het stuk in De Standaard, een blog op de bouwinformatiewebsite Livios waar zeer gelijkaardige ideeën naar voren worden geschoven (Neven, 2018). In de blog wordt de variabilisering nog een stuk ruimer gezien: behalve de locatie zou ook de energieprestatie als basis moeten worden gehanteerd, en dat niet alleen bij de berekening van de onroerende voorheffing maar ook bij die van de registratierechten bij verkoop.

De belangrijkste motivering voor het publiceren van ons stuk moet gezocht worden in onze verontwaardiging over de notoire afwezigheid van enige vorm van fiscaal-ruimtelijk instrumentarium in het Witboek Ruimte (Vlaamse Overheid, 2016), dat de basis moet vormen voor de voorgenomen betonstop in 2040. Niettemin zijn wij lang niet de eersten die deze problematiek onder de aandacht proberen te brengen.

In 2006 reeds werd in het Vlaams Parlement een ‘voorstel van decreet houdende de mogelijkheid tot de invoering van een binnengemeentelijke differentiatie van de onroerende voorheffing’ ingediend, dat gemeenten wilde toestaan om een eigen differentiatie van de opcentiemen op de onroerende voorheffing door te voeren, ‘in overeenstemming met de bepalingen van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen met betrekking tot de versterking van stads- en dorpskernen’ en als ‘antwoord op de scheeftrekkingen door het uitblijven van de perequatie van het KI’ (Lauwers et al., 2006). Hoewel de vermelde ‘bepalingen van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen’ in de tekst niet worden gespecificeerd, zouden bijvoorbeeld de bestaande set van afbakeningslijnen van de stedelijke gebieden als eenvoudig criterium kunnen worden gebruikt. Het voorstel werd echter nooit in wetgeving omgezet.

Zeven jaar later schrijft Ryckewaert (2013) dat de onroerende voorheffing niet noodzakelijk op het kadastraal inkomen hoeft te worden gebaseerd, en dat een combinatie van bewoonbare oppervlakte, volume, perceeloppervlakte en bebouwde oppervlakte als een valabele alternatieve grondslag voor de woonfiscaliteit moet worden beschouwd. Martens (2016) volgt deze logica voor een stuk, wanneer hij pleit voor een alternatieve belastbare basis bestaande uit twee parameters: enerzijds het bouwvolume, en anderzijds het energieverbruik per vierkante meter. Een deel van de argumentatie is te vinden in het gemak waarmee de benodigde gegevens zouden kunnen worden verzameld, zonder dat er een leger schatters de baan op moet worden gestuurd.

Hoewel noch Ryckewaert (2013) noch Martens (2016) locatie expliciet als parameter opnemen, argumenteert de laatste van beide auteurs dat de door hem voorgestelde taxering wel degelijk de onrechtvaardig hoge vastgoedbelasting in stedelijke gebieden wegwerkt. Het bouwvolume, en vaak ook het energieverbruik per vierkante meter liggen in stedelijke gebieden namelijk gemiddeld een stuk lager dan in suburbane of buitengebieden.

Hoewel er tussen droom en daad niet alleen wetten in de weg staan, maar ook praktische bezwaren - die in de volgende paragraaf worden besproken - kondigden de Vlaamse parlementsleden Rik Daems, Koen Van den Heuvel en Jos Lantmeeters op 3 februari 2018 een voorstel van decreetswijziging aan waardoor gemeenten in specifieke wijken, wellicht centrumwijken, de opcentiemen op de onroerende voorheffing zouden kunnen verlagen. In een reactie stelt de Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten dat een dergelijke maatregel welkom is, maar als prikkel wellicht niet substantieel genoeg zal zijn om de woonlocatiekeuze van gezinnen te beïnvloeden (Roelandt en Dujardin, 2018).

Tegenwerpingen

Naar aanleiding van ons opiniestuk in De Standaard publiceerde Danny Geerts, oud-wetenschappelijk medewerker bij de CD&V-fractie van het Vlaams Parlement, een commentaarstuk op zijn blog (Geerts, 2018a), waarin hij zich sceptisch toont ten opzichte van ons voorstel. Geerts ziet twee bezwaren. Ten eerste bestaat in de meeste gemeenten het gros van de jaarlijkse vastgoedbelasting uit gemeentelijke (en provinciale) opcentiemen: gemiddeld bestaat 78% van de geïnde onroerende voorheffing uit gemeentelijke belastingen. Dat betekent dat de meeste gemeenten een belangrijk deel - gemiddeld zelfs bijna de helft - van hun inkomsten uit vastgoedbelasting halen, en erg gesteld zijn op hun autonomie in dat verband. Als het Vlaamse gewest de onroerende voorheffing op een andere manier zou gaan berekenen, dan valt te verwachten dat het verschil voor de eigenaar ten opzichte van vroeger grotendeels zal worden gecompenseerd doordat de gemeenten hun opcentiemen overeenkomstig zullen bijstellen. Bovendien zijn deze opcentiemen voor een stuk al ruimtelijk gedifferentieerd: elke gemeente hanteert een eigen tarief, dat mede bepaald wordt door de kost van

bijvoorbeeld het onderhoud van de wegen en riolering op hun grondgebied. En in een gemeente die gekenmerkt wordt door relatief compacte bebouwing zullen deze kosten lager liggen dan elders. Alleen, binnen de gemeente betaalt iedere eigenaar opnieuw hetzelfde tarief, onafgezien van waar het goed in kwestie precies gelegen is.

Ten tweede is de kans groot dat een dergelijke ruimtelijke differentiatie van taksen gekapitaliseerd zou worden in de marktprijs van de woningen die erdoor getroffen zouden worden (zoals ook gesteld door Vastmans en Buyst, 2014), of met andere woorden: woningen die in de toekomst zwaarder belast zouden worden, zouden bij verkoop iets minder opleveren, voor de huidige eigenaar dus. Voor de nieuwe eigenaar zou de netto kost van het wonen op die manier dus quasi ongewijzigd blijven.

Los van deze operationele bezwaren kan ook nog gesteld worden dat de afgelegen woningen die ooit gebouwd werden nog wel even zullen blijven staan, en wellicht ook bewoond zullen blijven. Behalve dat we spreken over een meer rechtvaardige verdeling van lusten en lasten, en een zeer bescheiden negatieve prikkel om nog nieuwe afgelegen woningen bij te bouwen, zou een ruimtelijke differentiatie van de vastgoedbelasting dus niet noodzakelijk bijdragen tot een meer compacte ruimtelijke ordening. Naar aanleiding van het voorstel van decreetswijziging reageert Geerts (2018b) opnieuw, en noemt hij het voorstel 'een wespenest' waar de meeste Vlaamse gemeenten zich niet in zullen willen storten.

Bouwcompensatiefonds

Maar voor het aansnijden van nog onontwikkelde bouwgrond liggen de kaarten wellicht anders. De Vlaamse regering neemt zich voor om tegen 2040 niet langer toe te laten dat er netto nog bijkomende, voorheen onbebouwde, ruimte zou worden aangesneden (Vlaamse Overheid, 2016): de zogenaamde betonstop. Nochtans ontbreken vandaag de planningsinstrumenten om dit voornemen te realiseren. Het gewestplan werkt alvast tegen: door speculatie op onbebouwde percelen die in een 'harde' bestemming (zoals woon- of industriegebied, maar vaak ook woonuitbreidings- of recreatiegebied) gelegen zijn, valt het uit te sluiten dat het veronderstelde bouwrecht op dergelijke onbebouwde percelen ongedaan kan worden gemaakt zonder hoge schadevergoedingen uit te keren. Het huidige systeem van planschade, dat daar in principe voor bedoeld is, is contraproductief, aangezien het de belastingbetaler handenvol geld zou kosten als het daadwerkelijk ingezet zou worden om op grote schaal bouwrechten te gaan schrappen.

Er moet dus een creatievere oplossing bedacht worden. Het verhandelen van ontwikkelingsrechten is zo'n denkpiste, zij het dat dit een instrument is dat erg effectief kan zijn binnen duidelijk afgegrensd stedelijke gebieden met een erg dynamische vastgoedsector, maar wellicht niet in het Vlaamse peri-urbane gebied waar traditioneel erg weinig restricties ten aanzien van nieuwe ontwikkeling aanwezig zijn.

Vandaar stel ik voor om, ondanks de in de vorige paragraaf geopperde bezwaren, toch naar een alternatieve vorm van vastgoedbelasting te kijken. Als we onbebouwde percelen als een schaars goed beschouwen, dan zou de waarde die de ontwikkeling van dit schaarse goed genereert door de overheid afgeroomd moeten kunnen worden, met de bedoeling om een fonds te voeden dat vervolgens gebruikt kan worden om elders bouwrechten af te kopen. We spreken met andere woorden over een 'bouwcompensatiefonds', naar analogie van bijvoorbeeld het boscompensatiefonds dat bedoeld is om bos te creëren op een andere plek dan waar er bestaand bos zal worden gekapt.

Zo'n bouwcompensatiefonds zou kunnen worden gespijsd uit twee bronnen, waarbij de belangrijkste bron zou moeten bestaan uit een nieuwe belasting op nieuwbouw op voorheen onbebouwde percelen. De redenering verloopt als volgt. Om de betonstop in 2040, binnen 22 jaar dus, te realiseren, moet de inname van onbebouwde ruimte vanaf heden elk jaar met zowat 4,5% afnemen ten opzichte van de ontwikkeling van het lopende jaar. Onbebouwde percelen met een potentieel bouwrecht worden dus snel een schaars goed, waarvoor het bouwrecht door de overheid aan marktprijs verkocht kan worden. Een gepaste belasting, die zou worden gekoppeld aan de aflevering van een bouwvergunning (omgevingsvergunning), zou dus net zo hoog moeten zijn als nodig om de vraag naar vergunningen voor nieuwbouw met jaarlijks 4,5% ten opzichte van het huidige volume te doen afnemen. De opbrengsten zouden worden gestort in het bouwcompensatiefonds, dat vervolgens kan worden aangesproken door eigenaars van onbebouwde percelen waarvoor in principe een bouwvergunning zou kunnen afgeleverd worden, maar die bereid zijn om tegen een marktconforme vergoeding afstand te doen van hun bouwrecht. De hoogte van de heffing zal proefondervindelijk moeten worden bepaald,

en zal afhangen van de elasticiteit van de markt. Wellicht zal de heffing elk jaar naar boven moeten worden bijgesteld, in lijn met de toenemende schaarste aan te verkopen bouwrechten, maar evengoed in lijn met de naar verwachting dalende prijzen van bouwgrond (onder invloed van kapitalisatie-effecten van de - naar verwachting substantiële - heffing).

Aanvullend kan ook de opbrengst van een verhoogde onroerende voorheffing voor afgelegen woningen, zoals in de vorige paragrafen besproken, in dit bouwcompensatiefonds gestort worden. Op die manier wordt het mogelijk om het maatschappelijk ongewenste bouwrecht op onbebouwde percelen op een billijke manier af te kopen, op basis van een prijs die bepaald wordt door de gecreëerde schaarste aan ontwikkelingsrechten, en zonder dat de compensatie uit algemene middelen hoeft te worden betaald.

Conclusie: tijd voor een nieuw debat!

Wellicht is ook de bovenstaande redenering te kort door de bocht, en zullen opnieuw niet enkel wetten, maar ook praktische bezwaren in de weg staan. Maar niettemin, het is duidelijk dat de betonstop dode letter zal blijven zolang er geen fiscale of financiële instrumenten worden ontwikkeld die een substantiële vertraging van de aansnijding van onbebouwde percelen ondersteunen, en tegelijk middelen genereren om bestaande bouwrechten op een billijke manier af te kopen. Want zoveel is duidelijk: als het de Vlaamse regering menens is met de betonstop, dan zal het onderschrijven van een vaag beleidsdocument als het Witboek niet volstaan.

Referenties

- Boussauw, K., De Decker, P., Ryckewaert, M., & Bassens, D. (10 januari 2018). Het huis “op den buiten” is te goedkoop. *De Standaard*, p. 33.
- Carruthers, J. I., & Ulfarsson, G. F. (2003). Urban sprawl and the cost of public services. *Environment and Planning B*, 30(4), 503–522.
- Geerts, D. (2018a, 11 januari). *Onroerende voorheffing voor leken*. <https://dannygeerts.wordpress.com/2018/01/11/onroerende-voorheffing-voor-leken/>
- Geerts, D. (2018b, 4 februari). *Alles komt terug*. <https://dannygeerts.wordpress.com/2018/02/04/alles-komt-terug-2/>
- Lauwers, H., Gennez, C., Berx, C., Gatz, S., & Peumans, J. (2006). *Voorstel van decreet houdende de mogelijkheid tot de invoering van een binnengemeentelijke differentiatie van de onroerende voorheffing*. Brussel: Vlaams Parlement.
- Martens, B. (2016). Contouren van een duurzame taxshift. *Samenleving en Politiek*, 23(8), p. 42–52.
- Neven, R. (2018, 9 januari). *OPINIE: “Koppel registratierechten aan verbruik en ligging.”* <https://www.livios.be/nl/bouwinformatie/financieel/belastingen/opinie-koppel-registratierechten-aan-verbruik-en-ligging/>
- Roelandt, A., & Dujardin, D. (3 februari 2018). Wetsvoorstel: minder belasting voor wie in centrum woont. *Het Laatste Nieuws*.
- Ryckewaert, M. (2013). *Van “klein beschrijf” naar “huiskorting” - Deel 4: Oppervlakte als alternatief/complementair criterium*. Leuven: Steunpunt Wonen.
- Van den Broeck, K., & Winters, S. (2017). *Denksporen voor een meer rechtvaardige woonfiscaliteit*. Leuven: HIVA KULeuven.
- Vastmans, F., & Buyst, E. (2014). *Van “klein beschrijf” naar “huiskorting” - Deel 3: Impact op de woningprijs*. Leuven: Steunpunt Wonen.
- Vlaamse Overheid. (2016). *Witboek Beleidsplan Ruimte Vlaanderen*. Brussel: Ruimte Vlaanderen.