Stuk **1179** (2006-2007) – Nr. 1

V L A A M S P A R L E M E N T

Zitting 2006-2007

2 april 2007

VOORSTEL VAN DECREET

– van de heer Dirk De Cock, de dames Caroline Gennez en Cathy Berx en de heren Sven Gatz en Jan Peumans –

houdende de aanmoediging van de verdichting van dorps- en stadskernen

TOELICHTING

DAMES EN HEREN,

1. Inleiding

Door de fusies van gemeenten in 1976 wilde de regering-Tindemans (1974-1977) een oplossing bieden voor de schaalgrootte van steden en gemeenten. Om te voldoen aan de moderne opdrachten, was een schaal nodig die de lokale besturen voorzag van meer financiële draagkracht, hoger geschoold personeel en minder versnippering in 19e-eeuwse dorpen. Dat probleem werd al aangekaart in 1937 (door het studiecentrum voor de hervormingen van de staat, regering-Van Zeeland). De minister van Binnenlandse Zaken, J. Michel, bracht in 1975 de 2359 Belgische gemeenten terug tot 589 vanaf 1 januari 1977, met uitzondering van Antwerpen, dat tot 1982 zou blijven bestaan uit zeven autonome gemeenten.

Die operatie was zeer ingrijpend. Hoewel ze administratief, financieel en technisch noodzakelijk was, bleven vele gemeenten tot op vandaag bestaan uit deelgemeenten met een zeker heimwee naar de dorpen, soms met een gevoel van achterstelling ten overstaan van het hoofddorp. Dat sociologische fenomeen sterft wel stilaan uit door de wisseling van generaties, de verkaveling van vroegere landbouwgronden en de inwijking van mensen die geen familiale banden hebben met het oorspronkelijke dorp.

Maar de wereld stond niet stil sinds 1976. De buitenlandse immigratie, de vlucht uit de steden, de uitbreiding van woongebied, woonparken en woonuitbreidingsgebieden in de gewestplannen sinds 1974 hebben Vlaanderen drastisch hertekend, ook na de fusies. Er ontstonden handelscentra, industrie- en kmo-zones buiten de steden.

Het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen (RSV) van 1997 trachtte de uitdeining van de verstedelijking in banen te leiden, maar de traagheid van de procedures werd ingehaald door de snelheid van de feitelijke evoluties buiten de steden. De decretaal opgelegde evaluatie van het RSV in 2007 zal dat moeten vaststellen.

Het beleid ter aanmoediging van de verdichting in de kernen van de gemeenten en steden en ter ontrading van de vlucht naar bewoning in de nieuwe verkavelingen, dat valt onder de gewestbevoegdheden inzake ruimtelijke ordening en de ondergeschikte besturen (artikel 6, §1, I en VIII, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen), heeft behoefte aan een fiscaal gedragswijzigend beleidsinstrument dat de gemeenten de mogelijkheid geeft om de onroerende voorheffing te differentiëren per buurt. Vandaag hebben de steden en gemeenten slechts één tarief voor de opcentiemen op de onroerende voorheffing (OV) die berekend wordt op het kadastraal inkomen (KI). Op grond van artikel 10juncto artikel 19, §1, eerste lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen willen wij de gemeenten de mogelijkheid geven die belasting te differentiëren per buurt. Concreet betekent dit dat wijk X met hogere of lagere opcentiemen wordt belast op het KI dan een naburige wijk Y binnen dezelfde gemeente. Het is een bij uitstek sturende en sociaal rechtvaardige nuancering in de gemeentelijke fiscaliteit, die noodzakelijk is voor de zinvolle uitoefening van de bovenvermelde hoofdbevoegdheden van het Vlaamse Gewest. Deze aangelegenheid leent zich bovendien intrinsiek tot een gedifferentieerde regeling. En gezien de hoofdbevoegdheden van het Vlaamse Gewest inzake ruimtelijke ordening en ondergeschikte besturen en gezien de plaats van de onroerende voorheffing binnen het stelsel van de gewestbelastingen, is de weerslag op de betrokken federale aangelegenheid van dit beroep op de impliciete bevoegdheden marginaal.

In dit voorstel van decreet willen we een antwoord bieden op de huidige wanverhoudingen die heersen naar aanleiding van het blijvende uitstel tot perequatie van het KI. De kadastrale perequatie kost handenvol geld (een plaatsbezoek aan elk onroerend goed), met bovendien nauwelijks een effect voor de federale schatkist. De effecten van een aanpassing van het KI doen zich immers grotendeels voor op het niveau van de gewesten, omdat die ook bevoegd zijn voor de onroerende voorheffing. De perequatie zou dus een gewestbevoegdheid moeten worden. Ook in dat geval is het opportuun om een differentiatie van de onroerende voorheffing in te voeren.

De principiële band tussen verhuurwaarde en KI is echter al lang zoek. Oude herenhuizen in de stad hebben een veel te hoog KI, terwijl verbouwde boerderijtjes in het buitengebied veel te laag geschat worden. De grondslag van het KI dateert immers van 1975. Die is sindsdien niet meer herzien (= perequatie). Het kadaster houdt dus geen rekening met de stadsvlucht, de immigratie en de herwaardering van de buitengebieden bij het bepalen van het KI.

Uiteraard leiden die (te) hoge KI's van een aantal woonhuizen in het stedelijke gebied niet alleen tot

financiële voordelen voor de stad. Ze zorgen ook voor een hoge fiscale drempel om die panden te betrekken. Dat leidt tot paradoxale gevolgen:

– een bestaande woning in een verloederd stadsdeel wordt meer belast dan een oude woning in de kernen van het buitengebied, met tuin;

– handelspanden in vroeger druk bezochte winkelstraten hebben nu nog altijd een zeer hoog KI. Zelfstandigen die het nu nog aandurven om een zaak te openen in minder florissante winkelstraten, zijn daar de dupe van.

2. De differentiatie van de opcentiemen op de onroerende voorheffing

Met dit voorstel beroepen de indieners zich op de aankondiging in het Vlaamse regeerakkoord van een algeheel fiscaal pact met gemeenten en provincies, als één van de doelstellingen voor goed bestuurde lokale overheden. Een van de drie onderdelen handelt over de differentiëring van de gemeentelijke fiscaliteit om een beleid te voeren dat dorps- en stadskernen versterkt, dus ook opcentiemen op de onroerende voorheffing.

De onroerende voorheffing is een gewestbelasting op het inkomen uit onroerende goederen. Dat kunnen gronden, gebouwen of sommige soorten bedrijfsuitrusting zijn. Het is een jaarlijkse belasting die berekend wordt op het geïndexeerde KI van onroerende goederen. De onroerende voorheffing, die betaald wordt, bestaat uit drie onderdelen:

– de basisheffing, bestemd voor de Vlaamse overheid;

– opcentiemen van de provincie op de basisheffing;

– opcentiemen van de gemeente op de basisheffing.

De basisheffing is het gedeelte van de onroerende voorheffing dat toekomt aan het Vlaamse Gewest. Dat gedeelte bedraagt 2,5% van het geïndexeerde KI. Voor sociale woningen bedraagt het tarief voor de basisheffing slechts 1,6% van het geïndexeerde KI.

Elke gemeente/provincie kan zelf de hoogte van haar opcentiemen bepalen. De in het regeerakkoord opgenomen mogelijkheid om opcentiemen op de onroerende voorheffing te kunnen differentiëren, wordt verder doorgetrokken in de beleidsnota's en beleidsbrieven van zowel de minister van Binnenlandse Aangelegenheden als de minister van Financiën en Begroting. Er wordt in de desbetreffende documenten op gewezen dat de administratie Binnenlandse Aangelegenheden, thans het agentschap voor Binnenlands Bestuur, aangaande deze aangelegenheid een eerste onderzoeksfase heeft afgerond, met inbegrip van een advies van ABAFIM, die belast is met de invordering van de basisbelasting en de opcentiemen. Daarbij wordt erop gewezen dat, los van de vraag naar de juridische haalbaarheid van een differentiatie, ook de technische en organisatorische aspecten op het vlak van de inning van de opcentiemen cruciaal is. De onroerende voorheffing wordt in elk van de 308 gemeenten geheven op alle onroerende goederen, gebouwen en gronden. Het gaat om zowat 2,7 miljoen aanslagbiljetten. In de eerste plaats moeten de criteria die gehanteerd worden voor het toepassen van de differentiëring, digitaal beschikbaar zijn, gezien het aantal belastingplichtigen. Die moeten dan gekoppeld worden aan de informatie betreffende elk kadastraal perceel. Daarnaast moeten ook de hogere invorderings- en inkohieringskosten ingeschat worden. Er moet worden nagegaan of die uitgaven beheersbaar zijn in verhouding tot de baten en er moet beslist worden welke overheid, de gemeente of het gewest, die kosten in voorkomend geval kan of wil dragen.

Met de mogelijkheid tot tariefdifferentiatie wordt niet alleen uitvoering gegeven aan een belangrijke passage uit het regeerakkoord, maar wordt tevens gehoor gegeven aan de vraag ter zake van de Vlaamse Vereniging voor Steden en Gemeenten (VVSG). In haar memorandum, opgesteld naar aanleiding van de verkiezingen van 2004, stelde de VVSG immers het volgende: "Vandaag kunnen de gemeenten voor de twee belangrijkste belastingen (de aanvullende personenbelasting (federaal) en de opcentiemen op de onroerende voorheffing) alleen het tarief bepalen, dat dan gewoon voor de hele gemeente geldt. De VVSG vraagt dat wettelijk de mogelijkheid wordt gecreëerd dat gemeenten het OV-tarief kunnen laten variëren naargelang bepaalde types belastingplichtigen (bijvoorbeeld bedrijven-particulieren), buurten of wijken (bijvoorbeeld met een lager tarief in verloederde buurten), inwoners en niet-inwoners van de stad enzovoort.".

Conform de handelswijze bij de uniforme opcentiemen op de onroerende voorheffing, delen de gemeenten uiterlijk op 31 maart van het dienstjaar het aantal

opcentiemen per afgebakend gebied mee aan de provinciegouverneur en aan de administratie Budgettering, Accounting en Financieel Management van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap. Zij bepalen of er aan de principes van algemeen belang en het gelijkheidsbeginsel is voldaan.

3. Commentaar bij de artikelen

Artikel 1

Dit artikel behoeft geen commentaar.

Artikel 2

Dit artikel bepaalt de territoriale afbakening van de gebieden. Op basis van het Geografisch Informatie Systeem-Vlaanderen hebben de lokale besturen een instrument tot hun beschikking dat hun de mogelijkheid biedt om de opcentiemen op objectieve basis te differentiëren.

De parameters die de grondslag vormen voor de differentiatie, worden door de gemeente bepaald. Die parameters zijn in overeenstemming met de bepalingen van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen met betrekking tot de versterking van stads- en dorpskernen en bieden een antwoord op de scheeftrekkingen door het uitblijven van de perequatie van het KI.

Mits de principes van het algemeen belang en het gelijkheidsbeginsel worden gerespecteerd, achten de indieners de differentiatie van de opcentiemen op de onroerende voorheffing een bij uitstek gemeentelijke bevoegdheid, gezien de fiscale autonomie van gemeenten. Dit artikel geeft de gemeenteraad de mogelijkheid om, parallel met de bepaling van het percentage van de aanvullende personenbelasting en het aantal opcentiemen, jaarlijks de differentiatie van de opcentiemen per territoriaal afgebakend gebied te bepalen.

Artikel 3

Met dit artikel vullen we op grond van artikel 10juncto artikel 19, §1, eerste lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen het Wetboek van de Inkomstenbelastingen (WIB) aan met een artikel 464bis. Dat geeft de gemeenten de mogelijkheid om, in het kader van het gewestelijk aanmoedigingsbeleid van de verdichting van dorps- en stadskernen, de opcentiemen op de onroerende voorheffing binnen het grondgebied van de eigen gemeente te laten variëren naar gelang van de buurt. Artikel 464 van het WIB stelt dat de gemeenten niet gemachtigd zijn tot het heffen van opcentiemen op de personenbelasting, de vennootschapsbelasting, de rechtspersonenbelasting of de belasting van de niet-inwoners.

Ook is de gemeente niet gemachtigd tot het heffen van gelijksoortige belastingen op de grondslag of op het bedrag van die belastingen. Een eerste uitzondering op dat principe is opgenomen in de tekst zelf van artikel 464 en betreft de onroerende voorheffing. Ook artikel 465 van het WIB maakt een uitzondering door de aanvullende belasting op de personenbelasting toe te staan.

Artikel 4

Dit artikel behoeft geen commentaar.

Dirk DE COCK
Caroline GENNEZ
Cathy BERX
Sven GATZ
Jan PEUMANS

VOORSTEL VAN DECREET

Artikel 1

Dit decreet regelt een gewestaangelegenheid.

Artikel 2

In artikel 43, §2, van het Gemeentedecreet van 15 juli 2005, wordt een punt 15°bis ingevoegd, dat luidt als volgt:

"15°bis het bepalen van het aantal opcentiemen op de onroerende voorheffing per territoriaal afgebakend gebied;".

Artikel 3

In titel VIII, hoofdstuk I, van het Wetboek van de Inkomstenbelastingen 1992, wordt een artikel 464bis ingevoegd, dat luidt als volgt:

"Artikel 464bis

De gemeenten kunnen de hoogte van de opcentiemen op de onroerende voorheffing laten variëren per afgebakende buurt.".

Artikel 4

Dit decreet treedt in werking op de dag van de bekendmaking ervan in het Belgisch Staatsblad.

Dirk DE COCK
Caroline GENNEZ
Cathy BERX
Sven GATZ
Jan PEUMANS