



ADVIES RATIONALISERING FISCALE
GUNSTMAATREGELEN

Advies 2018-04 / 30.01.2018



INHOUD

1	Situering	3
2	Beknopte inhoud.....	3
3	Bespreking.....	4
3.1	Algemeen	4
3.2	Belastingvermindering bij renovatie in zones voor positief grootstedelijk gebied	4
3.3	Belastingvermindering voor renovatie-overeenkomsten	5
3.4	Gunstmaatregelen ten aanzien van woningen verhuurd aan een SVK	6
3.5	Leegstand	7
3.6	Ongeschikte en onbewoonbare woningen	9
3.7	Geïntariseerde bedrijfspanden	9
3.8	Technische bedenkingen	10

1 SITUERING

Op 22 december 2017 hechtte de Vlaamse Regering haar principiële goedkeuring aan het ontwerp van decreet houdende de rationalisering van fiscale gunstmaatregelen. De Vlaamse Woonraad werd verzocht advies uit te brengen over dit ontwerp van decreet. Voorliggend advies werd op 30 januari 2018 goedgekeurd door de Vlaamse Woonraad, en bezorgd aan de minister bevoegd voor Financiën en Begroting (met kopie aan de minister bevoegd voor Wonen).

2 BEKNOPTE INHOUD

Het ontwerp van decreet betreft een aantal rationaliseringsmaatregelen in verschillende domeinen met het oog op de aanpassing van fiscale gunstmaatregelen op basis van hun effectiviteit en hun maatschappelijke noodzaak¹. Het gaat daarbij om het opheffen van niet of onderbenutte maatregelen, het wegwerken van knelpunten die leiden tot onderbenutting, een administratieve vereenvoudiging voor de burger of de overheid, en een actualisering van verouderde terminologie of verwijzingen.

Met dit ontwerp van decreet worden enkele wijzigingen aangebracht in het Wetboek van inkomstenbelastingen 1992 en in het decreet van 27 maart 2009 betreffende het grond- en pandenbeleid. Zo heft het ontwerp vanaf het aanslagjaar 2019 de belastingvermindering voor uitgaven voor vernieuwing van woningen gelegen in een zone voor positief grootstedelijk beleid op. Ook wordt de belastingvermindering voor uitgaven die gemaakt worden vanaf 1 januari 2019 voor de vernieuwing van een woning die verhuurd wordt via een sociaal verhuurkantoor afgeschaft en wordt de belastingvermindering voor renovatie-overeenkomsten opgenomen in artikel 3.1.3 e.v. van het decreet Grond- en Pandenbeleid (de zgn mama-papa lening) opgeheven. De onderbenutting van deze maatregelen ligt hierbij aan de grondslag.

Vervolgens voorziet dit ontwerp van decreet ook wijzigingen aan de Vlaamse Codex Fiscaliteit van 13 december 2013. Hieronder valt de verlaging van het basistarief van de onroerende voorheffing tot 2,4% voor woningen die door een erkend sociaal verhuurkantoor worden gehuurd. Daarnaast wordt met het oog op inbreiding en kernversterking een vrijstelling van de onroerende voorheffing verleend voor winkelpanden die gelegen zijn in een winkelarm gebied en omgebouwd worden tot woning.

De Raad beperkt zijn tussenkomst tot de aangelegenheden en/of maatregelen met een impact op het beleidsveld wonen.

¹ De vereenvoudigingen die betrekking hebben op de schenk-, koop- of erfbelasting worden behandeld naar aanleiding van de ruimere inhoudelijke hervormingen.



3 BESPREKING

3.1 ALGEMEEN

De memorie van toelichting stelt dat een vereenvoudiging van de regelgeving een voortdurende bekommernis is die door elke vakminister tijdens elke legislatuur moet worden opgevolgd. Zowel burgers en ondernemingen als de overheid hebben baat bij een meer eenvoudige regelgeving onder meer door minder administratieve lasten. Daarnaast is een eenvoudige regelgeving toegankelijker voor de burgers, wat op zijn beurt een positieve impact kan hebben op de realisatie van hun rechten.

De Raad meent dat de bekommernis om maatregelen te vereenvoudigen en/of te rationaliseren terecht is. Tegelijkertijd wil de Raad opmerken dat deze bekommernis ook steeds moet worden afgewogen aan de vooropgestelde doelstellingen en/of effecten die de maatregel beoogt. Fiscaliteit dient idealiter bij te dragen aan de realisatie van vooropgestelde doelstellingen (in welbepaalde beleidsvelden). Wat het beleidsveld wonen betreft kan fiscaliteit bijvoorbeeld een rol spelen in de versterking van de private huurmarkt en/of de aanbodverruiming aan betaalbare kwalitatieve woningen op de private huurmarkt. De Raad vraagt dan ook om bij de rationaliseringsoefening de nodige omzichtigheid te hanteren. Transparantie en eenvoud mogen volgens de Raad op zich niet doorwegen op de beoogde beleidseffecten. Naast de beoordeling van de vooropgestelde beleidsdoelstellingen (zijn deze nog nastrevenswaardig of moeten deze worden bijgestuurd?) is het aangewezen de doelmatigheid van de maatregel na te gaan. In dit verband is het volgens de Raad nuttig steeds te steunen op onderzoek of evaluatie (op die manier kan blijken dat de geringe toepassing van een maatregel mede te maken heeft met de modaliteiten en evenzeer kan leiden tot optimalisering dan wel afschaffing van de maatregel).

Tenslotte meent de Raad dat een wijziging van fiscale maatregelen met een ruime impact in het beleidsveld wonen ook mede moet worden beoordeeld vanuit betrokken beleidsveld. Het is de Raad niet duidelijk of dit in voldoende mate is gebeurd.

3.2 BELASTINGVERMINDERING BIJ RENOVATIE IN ZONES VOOR POSITIEF GROOTSTEDELIJK GEBIED

De belastingvermindering bij renovatie in zones voor positief grootstedelijk gebied werd ingevoerd door de programmawet van 8 april 2009. Met deze maatregel beoogde de federale regering het leef- en woonklimaat in de achtergestelde stadswijken te verbeteren. Het vaststellen van de zones was vrij complex en voor de burger waren deze lijsten weinig tot niet toegankelijk. De laatste vaststelling van deze zones dateert van 2011. Sinds 1 juli 2014 is het Vlaamse Gewest bevoegd voor deze belastingvermindering. Bij gebrek aan (recent)

afgebakende zones kent deze belastingvermindering in de praktijk geen toepassing en is het volgens de memorie van toelichting aangewezen om deze op te heffen.

De Raad meent dat het instrument van belastingvermindering voor renovatie in grootstedelijk gebied ertoe kan bijdragen het stedelijk weefsel op te waarderen en de woonkwaliteit te ondersteunen. De Raad erkent de complexiteit, de geringe transparantie en de omslachtige werkwijze van de afbakening van deze gebieden. Echter, de Raad beschouwt deze aspecten eerder als technische elementen die (desgewenst) verbeterd kunnen worden indien deze de doelmatigheid van het instrument in de weg zouden staan. Bij de beoordeling van het instrument zijn in eerste instantie het beleidsdoel en de doelmatigheid van het instrument doorslaggevend.

Volgens de Raad is er alvast blijvende nood aan doelmatige maatregelen die de opwaardering van het woonpatrimonium (zowel op vlak van woonkwaliteit als energiezuinigheid) kunnen bewerkstelligen en die de leefbaarheid in de steden algemeen ondersteunen. Om de kwaliteit van het stedelijk woonpatrimonium te verbeteren heeft de Raad in eerdere adviezen een planmatige aanpak vooropgesteld (met oog voor een collectieve benadering)², en fiscale instrumenten kunnen hierbij een ondersteunende rol vervullen. Bovendien kan een dergelijke fiscale aanpak bijdragen aan de ruimtelijke aspiraties om verdicht, compacter en kwaliteitsvol te wonen in een stedelijke context, aspiraties die ook terecht naar voor worden gebracht verder in het ontwerp van decreet (zie o.m. leegstand). De Raad dringt er bijgevolg op aan om gericht te blijven ingrijpen om het stedelijk woonpatrimonium op te waarderen, de leefbaarheid in de steden te verhogen en de ruimtelijke doelstellingen te realiseren.

3.3 BELASTINGVERMINDERING VOOR RENOVATIE-OVEREENKOMSTEN

Artikel 4 van het ontwerp van decreet heft de belastingvermindering voor renovatie-overeenkomsten op (de zogenaamde mama-papa lening). In de memorie van toelichting wordt naast de onderbenutting van deze maatregel de extra personeelsinzet als reden aangehaald.

De Raad meent dat na aankoop van een geïnventariseerde ongeschikte of onbewoonbare woning deze allicht binnen afzienbare termijn zal worden aangepakt. De woning wordt immers aangekocht met een specifiek oogmerk (renovatie of sloop met heropbouw). De belastingvermindering voor renovatie-overeenkomsten zal de aankoop van de ongeschikte of onbewoonbare woning nauwelijks tot niet beïnvloeden, noch lijkt het een doorslaggevende stap om tot renovatie over te gaan. Mede omwille hiervan kan de Raad de afschaf van de belastingvermindering bijtreden. Wel meent de Raad dat het beleid blijvend voldoende inspanningen moet leveren om de ongeschiktheid en/of onbewoonbaarheid te voorkomen, en de renovatie van het woonpatrimonium moet aanmoedigen door het inzetten van een gericht instrumentarium.

² Advies naar een renovatie van het Vlaams woonpatrimonium, advies 2015/01 van 29 januari 2015.



3.4 GUNSTMAATREGELLEN TEN AANZIEN VAN WONINGEN VERHUURD AAN EEN SVK

In 2009 werd de belastingvermindering voor renovatiewerken aan woningen, die worden verhuurd aan een sociaal verhuurkantoor (SVK) ingevoerd. Hiermee wilde de federale wetgever een tegemoetkoming geven voor de kwaliteitseisen waaraan de ter beschikking gestelde woning moet voldoen. Na de zesde staats hervorming werd deze belastingvermindering geregionaliseerd. Op gewestelijk vlak komt deze belastingvermindering bovenop verschillende andere incentives voor SVK-verhuringen (waaronder premies zoals de renovatiepremie, de verbeterings- en aanpassingspremie, dakisolatiepremie en de vermindering OV). Volgens de memorie van toelichting is er een overaanbod aan stimuli en dreigen deze ondoorzichtig te worden. Mede daarom wordt voorgesteld deze belastingvermindering te schrappen.

De Raad heeft in eerdere adviezen gepleit voor een versterkt beleid op de private huurmarkt, waarbij een aanbod aan kwaliteitsvolle en betaalbare woningen meer dan noodzakelijk is. Heel wat (inkomenszwakke) huurders kampen immers met problemen en kunnen hun recht op wonen op de private huurmarkt moeilijker realiseren³. Via de sociale verhuurkantoren wordt een degelijk en betaalbaar aanbod gecreëerd, waarbij de toegang en woonzekerheid voor de huurder gewaarborgd zijn. De (diverse) stimuli zorgen ervoor dat verhuurders hun woning tijdelijk uit handen geven en ter beschikking stellen van het SVK. De Raad ondersteunt een stimulerend beleid ter zake, maar erkent dat een veelheid aan stimuli niet optimaal is.

De Raad stelt vast dat de impact en de effecten van de diverse stimuli niet werden onderzocht. Een evaluatie (of onderzoek) had het nodige inzicht kunnen bieden om de diverse incentives te beoordelen, en deze te optimaliseren en/of te vereenvoudigen. Het ontwerp van decreet stelt voor de belastingvermindering voor renovatiewerken aan de SVK-woning af te schaffen (zonder hiertoe inhoudelijke motieven aan te halen), en dit ten dele te compenseren in de regeling onroerende voorheffing (zie hierna). De Raad pleit ervoor het geheel aan incentives te bekijken en de efficiëntie en de effectiviteit ervan na te gaan om aldus een gericht fiscaal stimulerend instrumentarium voor te stellen. In dit verband vraagt de Raad maximaal rekening te houden met de vooropgestelde beleidsdoelstellingen om een betaalbaar en kwalitatief privaat huuraanbod te realiseren en aan te bieden aan het vooropgestelde doelpubliek. Bij wijziging pleit de Raad voor een gelijkwaardig (fiscaal) instrument dat voldoende krachtig en attractief is om potentiële verhuurders te overhalen. Omdat het stimuleren van (voorafgaande) renovatie een bijkomende betrachting is van het beleid kan worden overwogen een verhoogde renovatiepremie uit te keren (als mogelijke compensatie van de belastingvermindering voor de renovatiewerken).

³ Advies de wooncrisis in de onderste lagen van de private huurmarkt, advies 2017/6 van 27 april 2017.

Het ontwerp van decreet wenst de financiële incentives voor de SVK-verhuur te bundelen: naast het schrappen van de belastingvermindering wordt een bijkomende vermindering van het basistarief voor de onroerende voorheffing voorgesteld. Door de inkanteling van de provinciale opcentiemen geldt voor alle sociale woningen globaal een basistarief van 2,54 %, maar het voorontwerp voorziet een vermindering tot 2,4% voor de SVK-woningen. Sociale huisvesting betreft een opdracht van algemeen belang waarbij geëigende instanties woningen aanbieden aan een specifiek doelpubliek (dat in het bijzonder kampt met moeilijkheden om het recht op wonen te realiseren). De opdracht van algemeen belang geldt zowel voor de sociale huisvestingsmaatschappijen als de sociale verhuurkantoren. Vanuit dit oogpunt is het volgens de Raad noodzakelijk eenzelfde fiscale sokkel te hanteren en sociale woningen aan eenzelfde verminderd basistarief onroerende voorheffing te onderwerpen. De Raad dringt bijgevolg aan op de herziening van het vooropgestelde verschil.

3.5 LEEGSTAND

Een levendige kern van een gemeente of stad is het resultaat van een combinatie van factoren zoals de aanwezigheid van een gevarieerd winkelaanbod aangevuld met horecazaken; een evenwicht tussen bereikbaarheid, parkeermogelijkheden en een aangename woonomgeving; de beleving van de binnenstad en de aanwezigheid van inwoners die zorgen voor levendigheid, ook na sluitingstijd van de winkels⁴. Vele gemeenten en steden worden echter geconfronteerd met leegstand van winkels en horecazaken die de aantrekkelijkheid van het centrum hypothekeert. Het aanpakken van leegstand in winkelstraten, het promoten van bewoning boven winkels en een aanpak van leegstaande winkels door deze om te vormen tot woningen kan de Raad onderschrijven. Op dergelijke manier wordt niet enkel de leefbaarheid in de kernen aangepakt maar draagt dit ook bij tot een kernversterking door te verdichten en compacter te bouwen. Toch wil de Raad bij het voorstel enkele kanttekeningen plaatsen.

Het ontwerp van decreet voorziet een vrijstelling van de onroerende voorheffing gedurende vijf jaar in geval van ombouw van een leegstaand winkelpand naar woongegelegenheid, waarbij een onderscheid wordt gemaakt tussen een winkelarm gebied en een kernwinkelgebied. Terwijl in een winkelarm gebied de vrijstelling geldt voor een ombouw tot één of meerdere woningen, is dit voor kernwinkelgebieden beperkt tot (gedeelten van) de bovenverdiepingen. De Raad meent dat in kernwinkelgebieden de voorgestelde maatregel er toe kan bijdragen om een grotere verwevenheid te creëren wat de leefbaarheid ten goede kan komen. In de winkelarme gebieden speelt de ombouw veel minder in op de verwevenheid (er wordt in woongebied een incentive voorzien in functie van wonen). Hoewel de maatregel in winkelarm gebied minder pertinent lijkt, is de Raad op zich niet gekant tegen het stimuleren van de ombouw van panden naar woonfunctie. De Raad wenst hieromtrent enkele onduidelijkheden en/of aandachtspunten aan te kaarten.

⁴ Stadsontwikkeling Stad Antwerpen (2017). Stadsdebat. Wonen in winkelstraten. Verslag. https://assets.antwerpen.be/srv/assets/api/download/9bc1635b-b687-4beb-936f-42a0487a8e80/DEFVersetag_stadsdebat_WoneninWinkelstraten_20170606.pdf

Momenteel geldt onder een aantal voorwaarden een beperkte vrijstelling van onroerende voorheffing van drie jaar bij de ombouw van een (klein) handelspand naar een woning. De voorgestelde vrijstelling tot vijf jaar bij ombouw van een winkelpand met kleinhandelsactiviteit komt hier in vervanging van. De Raad stelt vast dat het voorgestelde toepassingsgebied afwijkt van het huidige, waar ook activiteiten opgenomen in het ambachtenregister gevat worden en waar de relatie tot het winkelarm/ kernwinkelgebied niet wordt gelegd. Het is de vraag of vanuit de vooropgestelde en beoogde opwaardering van het (stedelijk) weefsel zowel het instrument als het toepassingsgebied niet moeten worden geoptimaliseerd.

Eenzijds kan worden gewezen op de noodzaak om binnen de voorgestelde winkelarme gebieden het ombouwen van andere panden die niet langer functioneel zijn (cf. oude scholen, magazijnen of leegstaande kantoren) aan te moedigen. Voor de heropleving van het (stedelijk) weefsel is een dergelijke omvorming evenzeer van belang en kunnen incentives op zijn plaats zijn (hoger heeft de Raad hiertoe gepleit). Anderzijds wordt vastgesteld dat de keuze voor winkelarme gebieden een territoriale inperking inhoudt (enkel de gebieden die als dusdanig door een RUP of verordening zijn aangeduid). Winkelarme gebieden kunnen echter ook perifeer gelegen en dus geenszins dekkend voor de gebieden rond de kern of de bebouwde kom zijn. Nochtans is de uitdaging op vlak van leegstaande winkels in en om de kern of bebouwde kom bijzonder groot (voor zover deze panden niet gevat wordt door een kernwinkelgebied). Er wordt bovendien op gewezen dat door de snel wijzigende retailmarkt de kernwinkelgebieden op initiatief van de gemeente doelbewust zijn ingeperkt. Hierdoor zijn in de omliggende straten meerdere leegstaande winkels die niet langer tot een kernwinkel- (of winkelarm) gebied behoren, maar waar nochtans omvorming en een nieuwe functie noodzakelijk zijn. In dit licht kan de principiële vraag worden opgeworpen of dergelijke verschillen geen vorm van ongelijke behandeling kunnen inhouden? Het lijkt de Raad aangewezen het voorgesteld toepassingsgebied inzake het winkelarme gebied te herbekijken en desgevallend het voorstel uit te breiden (minstens tot de bebouwde kernen en/of straten die destijds eveneens tot een kernwinkelgebied behoorden).

Verder gaat de Raad er vanuit dat voorgestelde vrijstelling kan worden toegepast in geval van ombouw van een winkelpand naar een sociaal woonproject. Met het oog op de realisatie van een opdracht van algemeen belang (het mogelijk maken van het recht op wonen voor een specifieke doelgroep) is een dergelijke stimulans bijzonder nuttig. Volgens de Raad dient te worden overwogen of een meer algemene vrijstelling in deze aangewezen kan zijn (hierbij kan worden verwezen naar de vrijstelling op grond van bestemming zoals bij serviceflats, assistentiewoningen).

Tenslotte wenst de Raad erop te wijzen dat stedenbouwkundige verordeningen eveneens sturend kunnen werken om wonen boven winkels aan te moedigen en leegstand van winkelpanden tegen te gaan. Ook dergelijke instrumenten kunnen versterkt worden ingezet om de vooropgezette doelstellingen te realiseren. Het lijkt aangewezen een beleid te ontwikkelen waarbij fiscale en ruimtelijke incentives kunnen worden afgestemd en/of elkaar versterken.



3.6 ONGESCHIKTE EN ONBEWOONBARE WONINGEN

Het ontwerp van decreet voorziet een tijdelijke vrijstelling van de onroerende voorheffing voor onbewoonbare of ongeschikte woningen wanneer deze worden gesloopt en vervangbouw wordt gerealiseerd. De vrijstelling wordt beperkt tot het bedrag van € 1.000 per nieuw gerealiseerde woonentiteit. De Raad ondersteunt in beginsel een beleid dat ertoe strekt kwalitatief minderwaardige woningen te herstellen of te vervangen en deze (opnieuw) in te schakelen in de woonmarkt, maar wenst enkele kanttekeningen te plaatsen.

Vanuit het Vlaamse woonbeleid worden minimale woonnormen opgelegd, waaraan elke woning in Vlaanderen moet voldoen. De woning wordt als ongeschikt of onbewoonbaar gekwalificeerd wanneer de minimale woonnormen niet worden nageleefd. Via een sanctionerend beleid wordt ongeschiktheid en/of onbewoonbaarheid ontmoedigd. In eerdere adviezen⁵ heeft de Raad erop gewezen dat dergelijke ontmoedigende, sanctionerende aanpak enerzijds en stimulerende maatregelen anderzijds mogelijk conflicterend kunnen werken. Volgens de Raad moet worden bewaakt dat het stimulerend beleid op zich niet kan aanzetten tot het veronachtzamen van de minimale normen (met oog op inventarisatie en latere stimuli). Het beleid dient dan ook een dergelijk (potentieel) spanningsveld uit te klaren.

Vermelde vrijstelling wordt verleend voor ongeschikte en onbewoonbare woningen opgenomen op de gewestelijke inventarislijst. Mede doordat de lijst van de verwaarloosde woningen niet langer gewestelijk maar gedecentraliseerd is, zal de huidige vrijstelling voor de verwaarloosde woningen niet langer gelden. De redenen om te opteren voor een vrijstelling enkel voor de panden op de gewestelijke inventarislijsten zijn niet geheel duidelijk; mede omdat inhoudelijk er geen verschil is tussen vervangingsbouw van een leegstaande, verwaarloosde woning en vervangingsbouw van een ongeschikte of onbewoonbare woning.

3.7 GEÏNVENTARISEERDE BEDRIJFSPANDEN

In het ontwerp van decreet wordt tevens geopteerd om de tijdelijke vrijstelling van onroerende voorheffing te verlenen in geval een gewestelijk geïnventariseerd bedrijfspand wordt gesloopt en vervangingsbouw wordt gerealiseerd. De Raad gaat er vanuit dat de locaties die geschikt zijn voor bedrijvigheid maximaal behouden moeten blijven voor economische bedrijvigheid, locaties die slecht gelegen zijn voor bedrijvigheid kunnen gestimuleerd worden voor omvorming naar een andere functie (voor zover dit ruimtelijk toegelaten is). Het lijkt aangewezen dit in het ontwerp sterker te benadrukken.

⁵ Advies Vlaamse woonraad over de wijziging van de kwaliteit en veiligheidsnormen van de woningen, advies 2016/05 van 08 april 2016.

