

***RETAX***

# Samenvatting en beleidsaanbevelingen

Geert Goeyvaerts, KU Leuven

Voor meer informatie over deze publicatie [geert.goeyvaerts@kuleuven.be](mailto:geert.goeyvaerts@kuleuven.be)

© 2023 RETAX

RETAX is een Strategisch Basis Onderzoek (SBO, S005718N) gefinancierd door het Fonds voor Wetenschappelijk Onderzoek (FWO).

Niets uit deze uitgave mag worden verveelvuldigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke andere wijze ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

No part of this book may be reproduced in any form, by mimeograph, film or any other means, without permission in writing from the publisher.

Deze publicatie is ook beschikbaar via [www.retax.be](http://www.retax.be)



## INLEIDING

In dit document vatten we de belangrijkste bevindingen van Rethinking Real Estate Taxation (RETAX) samen, een Strategisch BasisOnderzoek (SBO) gefinancierd door het Fonds voor Wetenschappelijk Onderzoek (FWO). Op basis van deze bevindingen formuleren we verschillende aanbevelingen omtrent het berekenen en belasten van inkomen uit onroerend vermogen.

De samenvatting bestaat uit drie hoofdstukken. In het eerste hoofdstuk lichten we de voornaamste problemen met de huidige belastbare basis toe, het zogenaamd kadastraal inkomen (KI). De manier waarop het kadastraal inkomen wordt berekend zorgt ervoor dat de inkomsten uit bepaalde vergelijkbare onroerende goederen ongelijk worden belast. Zo worden bijvoorbeeld woningen met een vergelijkbaar werkelijk inkomen nu verschillend belast omdat hun kadastraal inkomen niet vergelijkbaar is. Deze ongelijkheid is fundamenteel oneerlijk en zou best zo snel mogelijk worden opgelost. Voor drie andere ongelijkheden gaan we eerst na of ze tot een welvaartsverlies leiden waarna we kijken of men ze, ondanks het mogelijk welvaartsverlies, toch zou willen behouden om inkomsten te herverdelen.

In het tweede hoofdstuk geven we eerst aan hoe het inkomen uit onroerend vermogen best belast zou worden om dan te kijken op welke manier de schatting van de belastbare basis geautomatiseerd kan worden. We staan onder andere stil bij de verschillende data en statistische modellen die gebruikt zouden kunnen worden in dit proces. Op basis van de bevindingen worden enkele belangrijke aanbevelingen geformuleerd omtrent het berekenen van de nieuwe belastbare basis voor de onroerende voorheffing en de belasting van inkomen uit onroerend vermogen in de personenbelasting. Daarna bekijken we hoe de verdeling van de onroerende voorheffing verandert wanneer deze op een nieuwe geschatte belastbare basis wordt geheven. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een voorstel om deze nieuwe belastbare basis stapsgewijs te implementeren zonder de begroting te raken.

In het derde en laatste hoofdstuk bespreken we of men de nieuwe belastbare basis al dan niet moet aanpassen om het energie- en landgebruik van huishoudens te sturen. Indien men het kadastraal inkomen zou vervangen door een nieuwe schatting van het inkomen uit onroerend vermogen zal dit er mogelijks toe leiden dat meer energie-efficiënte woningen in dichtbebouwde gebieden zwaarder belast worden. We bespreken zowel de wenselijkheid als de haalbaarheid van correcties. De samenvatting wordt afgesloten met een kort overzicht van onze voornaamste aanbevelingen.

# 1. HET KADASTRAAL INKOMEN: WAT IS HET, WAARVOOR WORDT HET GEBRUIKT EN WAT ZIJN DE PROBLEMEN?

## 1.1 Wat is het kadastraal inkomen en waarvoor wordt het gebruikt?

Het kadastraal inkomen (KI) is een schatting van “het gemiddeld normaal netto-inkomen dat het onroerend goed tijdens één jaar aan zijn eigenaar zou opbrengen. Dat wil zeggen de gemiddelde jaarlijkse netto huurwaarde van het onroerend goed op het referentietijdstip.” Dat tijdstip is tot op de dag van vandaag 1 januari 1975. Het kadastraal inkomen wordt gebruikt als belastbare basis in de onroerende voorheffing en de belasting op inkomen uit onroerend vermogen in de personenbelasting. Beiden zijn een belasting op inkomen uit vermogen, één van de drie belangrijkste belastingen naast de belasting op inkomen uit arbeid en de toegevoegde waarde (Winters en Van den Broeck, 2019).

De totale ontvangsten uit de onroerende voorheffing in Vlaanderen bedroegen 3.218,5 miljoen euro in het aanslagjaar 2022 (Vlaamse belastingdienst, 2023). Veruit het grootste deel van deze ontvangsten (95,5%) komt uit de belasting van het kadastraal inkomen van gebouwen. Het overige gedeelte komt ongeveer evenredig uit de drie overige categorieën: 1) gebouwen die belast worden aan het tarief voor sociale woningen, 2) materiaal en outillage en 3) onbebouwde percelen. Het grootste gedeelte van de ontvangsten komt toe aan de gemeenten (76,9%) en de provincies (14,5%). Het Vlaams gewest ontvangt minder dan een tiende.

## 1.2 Ongelijkheden als gevolg van de berekening en belasting van het kadastraal inkomen

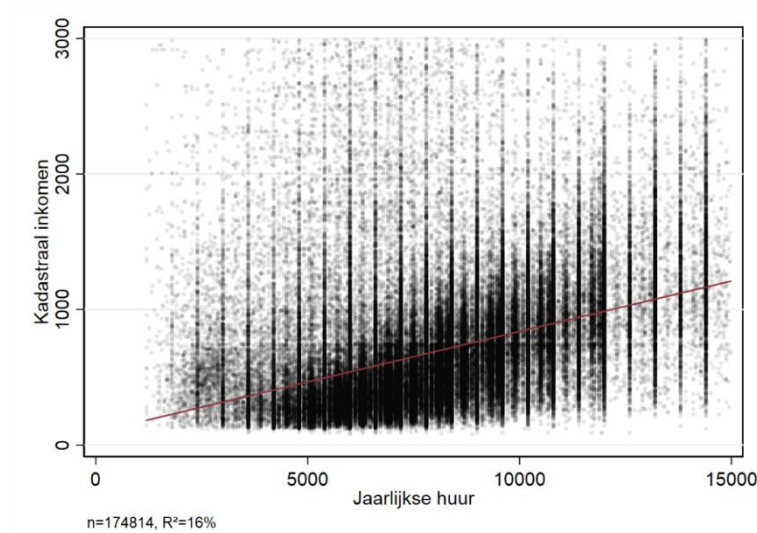
De manier waarop het inkomen uit onroerend vermogen wordt berekend en belast creëert minstens vier ongelijkheden in ons belastingsysteem. De eerste ongelijkheid is volgens ons fundamenteel onrechtvaardig en zou zo snel mogelijk moeten worden rechtgezet. Of de drie overige ongelijkheden ook rechtgezet dienen te worden bespreken we in de volgende twee secties.<sup>1</sup> We lichten de vier ongelijkheden nu kort toe.

**1) Belastingplichtigen** – Het uitblijven van een herschatting van het inkomen uit onroerend vermogen sinds 1975 creëert een ongelijke behandeling van belastingplichtigen in de onroerende voorheffing.

---

<sup>1</sup> Zie het rapport van Winters en Van den Broeck (2019) voor een gedetailleerde toelichting van de principes uit de optimale belastingtheorie.

Sommige woningen met een gelijk *werkelijk* huurinkomen worden nu verschillend belast omdat hun kadastrale inkomens niet gelijk zijn, terwijl andere woningen met een verschillend *werkelijk* huurinkomen gelijk worden belast omdat hun kadastrale inkomens wel gelijk zijn (zie Figuur 1).



**Figuur 1 De relatie tussen het geïndexeerd kadastraal inkomen en het werkelijk huurinkomen van woonhuizen in België**

Bron: Boogaerts et al. (2020)

**2) Land en structuur** - Het kadastraal inkomen omvat voornamelijk de waarde van de woning en in mindere mate die van de grond waarop de woning gebouwd is. In de berekening van het kadastraal inkomen wordt immers geen rekening gehouden met de eerste acht aren van het perceel. De coëfficiënten in Tabel 8 en 11 in Boogaerts et al. (2020) geven ook duidelijk aan dat het kadastraal inkomen in beperkte mate stijgt in de grootte van het perceel. Het gedeelte van het inkomen dat toegerekend kan worden aan het perceel wordt dus minder zwaar belast dan het gedeelte van het inkomen dat volgt uit de structuur.<sup>2</sup>

**3) De eigen en de andere woning** - Het kadastraal inkomen wordt ook belast in de personenbelasting, maar anders dan in de onroerende voorheffing moeten huishoudens het kadastraal inkomen van de woning waar ze zelf in wonen, de zogenaamde *eigen* woning, doorgaans niet aangeven. Met andere woorden, het inkomen uit woningen waar de eigenaar niet zelf woont wordt zwaarder belast in de personenbelasting. De belangrijkste voorbeelden zijn huurwoningen en tweede verblijven.

**4) Roerend en onroerend vermogen** – Het uitblijven van een herschatting heeft ook als gevolg dat het inkomen uit onroerend vermogen minder zwaar wordt belast dan het inkomen uit roerend vermogen.

---

<sup>2</sup> Met de term 'structuur' verwijs ik naar het gebouw dat op de grond staat.

Inkomsten uit roerend vermogen worden, behoudens enkele uitzonderingen, belast aan een tarief van 30%.<sup>3</sup> Het geïndexeerd kadastraal inkomen werd dan wel aan een gemiddeld tarief van 39,5% belast in 2018, de onroerende voorheffing bedroeg gemiddeld nog geen 4% van de *werkelijke* brutohuurinkomsten.<sup>4</sup> Zelfs als we veronderstellen dat de totale kost van de verhuurder ongeveer 40% van de brutohuurinkomsten bedraagt, zoals men dat bij de berekening van het kadastraal inkomen doet, komen we slechts aan een belastingvoet van 6,7%. Het geïndexeerd kadastraal inkomen is namelijk gemiddeld negen keer kleiner dan de werkelijke brutohuurinkomsten (Boogaerts et al. 2020).

### 1.3 Leiden de ongelijkheden tot een welvaartsverlies?

De eerste doelstelling van het belastingstelsel is het genereren van inkomsten om, onder andere, publieke goederen te financieren. Een publiek goed is een goed waarvan mensen die er niet voor betalen niet kunnen worden uitgesloten (niet-uitsluitbaarheid), en waarbij consumptie door de één niet ten koste gaat van consumptie door de ander (niet-rivaliteit). Als rationele economische agenten verwachten dat ze gratis gebruik zullen kunnen maken van een goed, zullen ze er niet (voldoende) voor willen betalen. Dit vrijbuitersprobleem zorgt ervoor dat publieke goederen niet tot stand komen in een vrije markt. De overheid kan de welvaart verhogen door publieke goederen te financieren.

Deze doelstelling houdt in dat men een bepaald bedrag aan inkomsten aan een zo laag mogelijk welvaartsverlies probeert op te halen. Het belasten van een bepaald product zal de prijs doen stijgen en de geconsumeerde hoeveelheid doen dalen. Indien we abstractie maken van de goederen en diensten die gefinancierd worden met de belastinginkomsten, dan daalt de welvaart in de maatschappij als gevolg van deze belasting.

Het belasten van gelijkaardige goederen aan verschillende tarieven zal voor een groter welvaartsverlies zorgen aangezien dit de keuzes van consumenten en producenten verstoort. Het zwaarder belasten van het inkomen dat voortvloeit uit de structuur zal mensen ertoe aanzetten kleinere woningen op grotere percelen te bouwen (zie referenties in Taranu en Verbeek, 2019). Het zwaarder belasten van het inkomen uit woningen die niet door de eigenaar zelf worden bewoond kan

---

<sup>3</sup> Onder roerend vermogen verstaat de FOD Financiën: “bankrekeningen, leningen, obligaties, aandelen, aandelen van instellingen voor collectieve beleggingen of bepaalde levensverzekeringen”. Voorbeelden van onroerend vermogen zijn volgens de FOD: “woningen, appartementen en gronden”. Zie de website van de FOD Financiën voor meer informatie omtrent de belasting van inkomen uit roerend vermogen.

<sup>4</sup> Het gemiddeld tarief van de onroerende voorheffing is berekend aan de hand van de EU Statistics on Income and Living Conditions (EU-SILC) van 2018. We houden bij deze berekening weliswaar geen rekening met de personenbelasting op het kadastraal inkomen aangezien deze niet door alle eigenaars dient betaald te worden.

huishoudens ertoe aanzetten een woning te kopen in plaats van een huis te huren. Het zwaarder belasten van inkomen uit roerend vermogen kan huishoudens ertoe aanzetten een groter deel van hun vermogen in onroerend vermogen te investeren dan wanneer beide type vermogens gelijk zouden worden belast (Poterba en Samwick, 2002).<sup>5</sup>

Er zijn echter twee situaties waarin het belasten van gelijkaardige goederen aan verschillende tarieven een kleiner welvaartsverlies creëert dan wanneer we deze goederen aan eenzelfde tarief zouden belasten. Ten eerste kunnen de prijselasticiteit van de vraag of het aanbod van goederen verschillen. De mate waarin een belasting de geconsumeerde hoeveelheid doet dalen neemt toe met de prijselasticiteit van de vraag en het aanbod van het product. We kunnen het welvaartsverlies als gevolg van het belastingsysteem dus verminderen door goederen met een hoge prijselasticiteit minder zwaar te belasten dan producten met een lage prijselasticiteit.<sup>6</sup>

Ten tweede brengt de consumptie van bepaalde goederen zogenaamde 'externe' effecten teweeg. Een extern effect is een effect van een marktransactie tussen twee agenten op de welvaart van een derde agent die niet rechtstreeks betrokken is in de transactie. Indien de consumptie van het goed de welvaart van de derde vermindert (verhoogt), is de *maatschappelijke* marginale kost groter (kleiner) dan de *private* marginale kost en zullen er te veel (weinig) van deze transacties plaatsvinden dan maatschappelijk wenselijk is. We kunnen de maatschappelijke welvaart dan verhogen door een belasting (subsidie) te heffen op de transactie. Deze zogenaamde Pigouvianse belasting (subsidie) dient gelijk te zijn aan de monetaire waarde van de externe kost (baat). Een belangrijk voorbeeld van een negatief extern effect is de kost van klimaatverandering als gevolg van de uitstoot van broeikasgassen.

De vraag is dus of de fiscale ongelijkheden die we in de vorige sectie besproken hebben tot een lager welvaartsverlies leiden omwille van een verschil in de prijselasticiteit of omwille van externe effecten. Op basis van de huidige wetenschappelijke kennis is het duidelijk dat het minder zwaar belasten van inkomen uit land dan het inkomen uit structuur voor een welvaartsverlies zorgt. Alle evidentie suggereert namelijk dat het *zwaarder* belasten van inkomen uit land dan het inkomen uit structuur voor een kleiner welvaartsverlies zal zorgen dan ze gelijk te belasten. Voor de twee andere

---

<sup>5</sup> Het is niet noodzakelijk zo dat het aandeel van hun vermogen dat huishoudens investeren in onroerend goederen groter zal zijn dan het aandeel van hun vermogen dat ze investeren in roerend goederen. Het aandeel dat ze investeren in onroerend goederen zal gewoon groter zijn dan wanneer de inkomens uit beide type goederen gelijk worden belast.

<sup>6</sup> We verwijzen hier naar de zogenaamde Ramsey richtlijn die stelt dat de totale *excess burden* of *deadweight loss* van het belastingsysteem wordt geminimaliseerd als de procentuele daling in de vraag naar goederen even groot is (Rosen en Gayer, 2009).



ongelijkheden is er te weinig betrouwbare empirische evidentie voor handen om een goede inschatting te maken van het effect op de welvaart.

Wil dit zeggen dat we niets kunnen aanbevelen met betrekking tot de twee andere ongelijkheden? Aangezien het ongelijk belasten van inkomsten uit gelijkaardige goederen per definitie voor een welvaartsverlies zorgt tenzij er een verschil zit in de prijselasticiteiten of er externe effecten zijn, mag men inkomens volgens ons enkel ongelijk belasten indien één van beiden voorwaarden empirisch zijn aangetoond. Met andere woorden, het lijkt het ons logisch om de twee ongelijkheden voorlopig zoveel als mogelijk weg te werken aangezien er geen evidentie is dat ze de welvaart verhogen.

Bovenstaande adviezen zijn natuurlijk louter gebaseerd op efficiëntie-overwegingen. De beleidsmakers kunnen ervoor kiezen om inkomsten uit vergelijkbare goederen aan een verschillend tarief te belasten om middelen te herverdelen. In de volgende sectie lichten we deze verdelingsredenen verder toe. In het vervolg van deze sectie gaan we dieper in op wat we weten omtrent het verschil in prijselasticiteiten en bestaan van externe effecten voor ieder van de drie ongelijkheden.

**1) Land en structuur** – Het zwaarder belasten van het deel van het huurinkomen dat kan toegewezen worden aan de structuur creëert een additioneel welvaartsverlies tenzij structuur minder prijselastisch is dan land of investeren in land een (groter) positief extern effect teweegbrengt. Geen van beiden zijn theoretisch onderbouwd noch empirisch aangetoond. Integendeel, op basis van de bestaande evidentie zou inkomen uit land juist zwaarder belast moeten worden dan inkomen uit structuur.

Ten eerste is het aanbod van land minder prijselastisch dan het aanbod van structuur. Niet alleen is het aanbod van land op de lange termijn perfect prijsinelastisch, we kunnen namelijk geen land bijmaken; de schattingen van Damen en Goeyvaerts (2023) suggereren dat het aanbod van land ook op de korte termijn minder prijselastisch is dan het aanbod van structuur. Ongeveer vier vijfde van de daling in de gemiddelde woonbonus in Vlaanderen in 2015 werd doorgerekend in de prijs van land. Dit is niet zo verwonderlijk aangezien woningen gebouwd worden door ondernemingen die opereren in wat over het algemeen als een vrij competitieve sector wordt beschouwd.<sup>7</sup>

Ten tweede bestaat er naar ons weten geen empirische evidentie van enige positief extern effect van investeringen in land. Integendeel, het verlies aan biodiversiteit en zogenaamde ecosysteemdiensten zijn externe kosten die op dit moment wellicht nog niet ten volle worden doorgerekend aan agenten.

---

<sup>7</sup> Waar de schattingen van Damen en Goeyvaerts (2023) suggereren dat het aanbod van land minder prijselastisch is dan het aanbod van structuur, suggereren de schattingen van Goeyvaerts (2023) dat het aanbod van structuur vrij prijselastisch is. Goeyvaerts (2023) vindt immers dat sloop en heropbouw in de Belgische centrumsteden met gemiddeld 35% is toegenomen als gevolg van de daling in het btw-tarief van 21% naar 6%.

Daartegenover is er wel empirische evidentie dat het renoveren van woningen een positief effect heeft op de welvaart van de buren (zie o.a. Rossi-Hansberg et al., 2010). Mensen wonen namelijk liever in een buurt met goed onderhouden woningen dan in een buurt met slecht onderhouden woningen.<sup>8</sup>

**2) De eigen en de andere woning** – Er bestaat op dit moment geen overtuigende empirische evidentie dat het minder zwaar belasten van het inkomen uit de eigen woning tot een kleiner welvaartsverlies zou leiden dan wanneer we dit even zwaar zouden belasten als het inkomen uit andere woningen. Het minder zwaar belasten van het inkomen uit de eigen woning kan niet verantwoord worden op basis van een verschil in de prijselasticiteiten. De meest betrouwbare schattingen van de prijselasticiteit van de vraag naar woningen bedragen tussen 0 en -1 (Hanushak en Quigley, 1980). Er bestaan naar ons weten echter geen afzonderlijke schattingen van de vraag naar woningen op de koop- en huurmarkt.<sup>9</sup> Daarnaast kan het minder zwaar belasten van het inkomen uit de eigen woning ook niet verantwoord worden op basis van externe effecten. Want hoewel er verschillende positieve externe effecten aan eigenwoningbezit worden toegeschreven, zijn de bestaande schattingen van deze effecten tegenstrijdig.<sup>10</sup>

**3) Roerend en onroerend vermogen** – In theoretisch modellen zonder een verschil in prijselasticiteiten en externe effecten leidt de fiscale voorkeursbehandeling van onroerend vermogen tot een welvaartsverlies. In het model van Gervais (2004) kunnen huishoudens beslissen hoeveel ze consumeren en sparen, en of ze in onroerend dan wel roerend vermogen investeren. De fiscale voorkeursbehandeling van onroerend vermogen heeft twee effecten die samen tot het welvaartsverlies leiden. Ten eerste zorgt het ervoor dat huishoudens meer sparen op jonge leeftijd om zo snel mogelijk vastgoed te kunnen aankopen. Ten tweede investeren huishoudens een groter deel van hun inkomen in vastgoed waardoor er minder bedrijfskapitaal wordt gefinancierd.

Zoals gezegd houdt het model geen rekening met een mogelijk verschil in de prijselasticiteiten, maar dit lijkt ons eerlijk gezegd ook niet evident aangezien er met roerend vermogen een enorme grote hoeveelheid bedrijfsuitrusting wordt gefinancierd zoals bijvoorbeeld allerhande machines maar ook zaken zoals onderzoek en ontwikkeling (O&O). De prijselasticiteiten van de vraag en het aanbod van al deze verschillende goederen in kaart brengen is onbegonnen werk. Hetzelfde geldt voor de mogelijke externe effecten. Van sommige bedrijfsinvesteringen weten we dat ze externe effecten

---

<sup>8</sup> Zie Goeyvaerts (2023) voor meer referenties met empirische evidentie van dergelijke positieve externe effecten.

<sup>9</sup> Theoretisch verwacht je dat de vraag om een woning te kopen prijselastischer is dan de vraag om een woning te huren. Je moet namelijk ergens wonen, maar je moet die woning nu niet persé bezitten. Aan de andere verwacht je ook dat het aanbod op de huurmarkt prijselastischer is dan het aanbod op de koopmarkt. Het meer elastische aanbod op de huurmarkt compenseert dan de meer inelastische vraag.

<sup>10</sup> Zo zouden eigenaar-bewoners onder andere meer investeren in het onderhoud van de woning en de lokale gemeenschap (DiPasquale en Glaeser, 1999). Zie bv. Engelhardt et al. (2010) en Coulson en Li (2013) voor tegenstrijdige resultaten.

teweegbrengen, zo bestaat er betrouwbare empirische evidentie dat O&O door één bedrijf een positief effect heeft op de kennisopbouw door andere bedrijven, maar van de meeste investeringen weten we het gewoon niet.<sup>11</sup>

## 1.4 Ongelijk belasten om te herverdelen?

Ondanks het mogelijk welvaartsverlies kan de maatschappij ervoor kiezen om inkomsten uit vergelijkbare goederen ongelijk te belasten om middelen te herverdelen. Vooraleer we dieper ingaan op de verdelingsreden is het belangrijk om aan te geven welke vragen we als onderzoekers wel of niet kunnen beantwoorden. Of het ongelijk belasten van bepaalde inkomsten voor een bijkomend welvaartsverlies zorgt is een zogenaamde positieve vraag die we zonder waardeoordeel kunnen beantwoorden. Verschillende vragen gerelateerd aan herverdeling zijn daarentegen normatieve vragen. Dit zijn vragen die men enkel kan beantwoorden indien men een waardeoordeel maakt. Belangrijke voorbeelden zijn hoeveel middelen we als maatschappij willen herverdelen en op welke manier we dit wensen te doen. De vraag die we in deze sectie trachten te beantwoorden is of de ongelijkheden die we in de vorige secties hebben besproken een herverdeling tot stand brengen die beter in lijn ligt van de voorkeuren van de maatschappij dan wanneer deze inkomsten gelijk zouden worden belast.

Om deze vraag te kunnen beantwoorden moeten we wel een veronderstelling maken over hoe de maatschappij graag middelen zou willen herverdelen. De veronderstelling die we op dit vlak zullen maken is dat de maatschappij graag middelen wil herverdelen op basis van de verdien capaciteit van personen. Met de verdien capaciteit verwijzen we naar wat een persoon zou kunnen verdienen. We veronderstellen hier dat de maatschappij een persoon die € 3.000 op een maand heeft verdiend door iedere dag acht uur te werken liefst minder zwaar belast dan een persoon die dezelfde maand €3.000 heeft verdiend door slechts één dag te werken. Het grote probleem is dat we de verdien capaciteit van individuen niet observeren. We observeren enkel wat mensen effectief verdienen. Herverdelen op basis van de verdien capaciteit van individuen botst dus op een belangrijk informatieprobleem.

Er bestaat voldoende evidentie dat roerend en onroerend vermogen ongelijk zijn verdeeld, maar impliceert dit dat er meer middelen worden herverdeeld op basis van de verdien capaciteit van personen door inkomen uit vermogen te belasten?<sup>12</sup> Indien alle personen een even hoog rendement

---

<sup>11</sup> Zie onder meer Jaffe (1986), Bloom et al. (2013) en Combes en Gobillon (2015).

<sup>12</sup> Het antwoord op deze vraag volgt grotendeels uit Spiritus (2019).

op hun vermogen verdienen dan volgen de verschillen in het inkomen uit vermogen uitsluitend uit verschillen in het inkomen uit arbeid en verschillen in de hoeveelheid dat men wil sparen. Men kan dan perfect een bepaald bedrag herverdelen op basis van de verdien capaciteit enkel door inkomen uit arbeid te belasten. Men hoeft hiervoor niet het inkomen uit vermogen te belasten.<sup>13</sup>

Indien personen met een gelijkaardig inkomen uit arbeid een verschillend rendement verdienen op hun vermogen is er wel een verdelingsreden om ook het inkomen uit vermogen te belasten. Dit zou er namelijk op wijzen dat verschillen in inkomen uit vermogen deels het gevolg zijn van verschillen in de verdien capaciteit van personen. Het is bijvoorbeeld niet ondenkbaar dat bankdirecteurs een hoger rendement verdienen op hun vermogen dan dokters, ondanks dat ze mogelijks een gelijkaardig inkomen uit hun arbeid verdienen. Door naast het inkomen uit arbeid ook het inkomen uit vermogen te belasten zouden we nog meer middelen kunnen herverdelen op basis van de verdien capaciteit.

Bovenstaande geldt ook voor de drie ongelijkheden die we in de vorige sectie besproken hebben. Er bestaat naar ons weten geen evidentie dat verschillen in het inkomen uit 1) structuur, 2) andere woningen dan de eigen woning of 3) roerend vermogen voor een groter deel het gevolg zijn van verschillen in de verdien capaciteit van personen dan de verschillen in het inkomen uit 1) land, 2) de eigen woning en 3) onroerend vermogen.

Het Groot Woononderzoek 2013 geeft dan wel aan dat de huishoudens in het hoogste inkomenskwintiel bijna drie kwart van de verhuurde woningen bezitten terwijl ze slechts iets meer dan een kwart van de eigen woningen bezitten, deze ongelijke verdeling impliceert nog niet dat het zwaarder belasten van het inkomen uit verhuurde woningen dan het inkomen uit de eigen woningen meer middelen herverdeelt op basis van de verdien capaciteit.<sup>14</sup> De ongelijke verdeling kan louter het gevolg zijn van de ongelijkheid in het inkomen uit arbeid en verschillen in de voorkeuren van huishoudens omtrent hoeveel men spaart en waarin men juist investeert.

Twee huishoudens met een vergelijkbare verdien capaciteit worden nu ongelijk belast omwille van een verschil in de voorkeur omtrent de manier waarop ze willen sparen. Huishouden A bewoont een eigen woning van 350.000 euro en verhuurt een appartement van 250.000 euro, terwijl huishouden B een eigen villa bewoont van 600.000 euro. Beide vermogens leveren op jaarbasis een netto huurinkomen van 30.000€ op. Ondanks dat ze evenveel sparen in onroerend vermogen en een even groot rendement verdienen, wordt het inkomen uit het vermogen van A op dit moment zwaarder belast dan het inkomen uit het vermogen van B louter omdat A liever iets kleiner woont dan huishouden B.

---

<sup>13</sup> Er kunnen dan natuurlijk wel nog efficiëntieredenen zijn om inkomen uit vermogen te belasten.

<sup>14</sup> De huishoudens in het laagste kwintiel van het besteedbaar inkomen bezitten daarentegen slechts 3,2% van de verhuurde woningvoorraad en 14,3% van de eigen woningvoorraad.

## 2. EEN NIEUWE BELASTBARE BASIS EN VERDELINGSEFFECTEN

We kunnen de twee meest problematische ongelijkheden met betrekking tot de belasting van het inkomen uit onroerend vermogen wegwerken door het inkomen te herschatten zodat deze opnieuw in lijn komt te liggen van de marktwaarde en zowel het inkomen uit structuur als dat van land volledig weerspiegelen. In wat volgt bespreken we welke informatie men juist nodig heeft om inkomen uit onroerend vermogen optimaal te belasten en op welke manier men deze informatie kan bekomen. Nadien lichten we kort de verdelingseffecten toe van de onroerende voorheffing op basis van een nieuwe belastbare basis.

### 2.1. Een nieuwe belastbare basis

Theoretisch gezien zou het optimaal zijn om zowel het risicovrije als het buitengewone *rendement* uit vermogen te belasten, zij het eerste aan een lager tarief dan het tweede (Spiritus, 2019).<sup>15</sup> Het risicovrije rendement is gelijk aan het veilige rendement en wordt geacht hetzelfde te zijn voor alle huishoudens. Het buitengewone rendement bevat risicopremies, realisaties van de risico's en 'onverdiende' economische renten. Om het risicovrij *inkomen* te bekomen moet men een inschatting maken van het risicovrije rendement gedurende het inkomstenjaar en dit vermenigvuldigen met de verkoopprijs van het onroerend goed.<sup>16</sup> Vervolgens kan men het buitengewoon inkomen berekenen door het risicovrij inkomen in mindering te brengen op het netto huurinkomen.

Om inkomen uit onroerend vermogen optimaal te belasten heeft men ieder inkomstenjaar dus zowel de verkoopwaarde als het huurinkomen nodig. Het probleem is dat de belastingadministratie de verkoopprijs noch het huurinkomen van de meeste onroerende goederen ieder jaar observeert. Men zal beiden dus moeten schatten. De laatste keer dat men het inkomen uit onroerende goederen heeft geschat gebeurde dit volledig manueel hetgeen ongetwijfeld veel geld kostte. Om te vermijden dat men in de toekomst opnieuw met een verouderde belastbare basis komt te zitten, zou dit proces voor een groot stuk geautomatiseerd moeten worden door de implementatie van een zogenaamd *Computer Assisted Mass Appraisal (CAMA)* systeem.

---

<sup>15</sup> Het risicovrije rendement zou belast moeten worden omwille van efficiëntieredenen. Het buitengewone rendement zou belast moeten worden omwille van efficiëntieredenen én mogelijk ook omwille van verdelingsredenen aangezien enkel het buitengewone rendement kan variëren omwille van verschillen in de verdien capaciteit.

<sup>16</sup> Er kan bijvoorbeeld gebruik worden gemaakt van de interestvoet op kortlopende staatsobligaties.

In een CAMA systeem wordt het onroerend vermogen gewaardeerd aan de hand van statistische modellen.<sup>17</sup> Het schatten van de verkoopprijs of het huurinkomen van een onroerend goed aan de hand van een statistisch model gebeurt in twee stappen. Eerst moeten de parameters van het model geschat worden met data omtrent de waarde en de karakteristieken van een representatieve en liefst zo groot mogelijke steekproef van onroerende goederen. Daarna kunnen we de geschatte parameters gebruiken om de waarde van alle onroerende goederen te berekenen, ook van de goederen waarvoor we enkel de karakteristieken observeren.<sup>18</sup>

Eén van de belangrijkste benodigheden voor een CAMA systeem is data. Drie databronnen van de Algemene Administratie van Patrimoniumdocumentatie (AAPD) zijn van cruciaal belang: 1) het kadaster, 2) de notariële aktes van transacties van eigendom en 3) de geregistreerde huurovereenkomsten. Het kadaster omvat informatie over alle percelen, gebouwen en wooneenheden in België. Voor gebouwen en wooneenheden is er de zogenaamde constructiecode, een lijst van veertien karakteristieken waaronder bv. de bewoonbare oppervlakte en het aantal badkamers.<sup>19</sup> De notariële aktes omvatten onderhandse en openbare verkopen, schenkingen en erfenissen. Naast het type transactie en de datum, beschikt men ook over de verkoopprijs indien het goed verkocht werd. De data omtrent geregistreerde huurovereenkomsten bevatten onder meer de datum van de overeenkomst, de start van de huur en de huurprijs.

Aan de hand van deze data hebben we de accuraatheid waarmee verschillende statistische modellen de waarde van residentieel vastgoed schatten vergeleken.<sup>20</sup> We zijn gestart met het schatten van de *verkoopprijs* van de drie belangrijkste categorieën van residentieel vastgoed: 1) eengezinswoningen, 2) meergezinswoningen en 3) onbebouwd percelen. In totaal hebben we de accuraatheid van acht modellen vergeleken waaronder één lineair model en zeven niet-lineaire modellen waaronder verschillende *Machine Learning* (ML) algoritmes. Voor alle drie categorieën is er altijd één of meerdere niet-lineaire modellen waarvan de schattingen accurater zijn dan die van het lineaire model. Het verschil in de accuraatheid is echter groter voor onbebouwde gronden dan voor eengezins- en meergezinswoningen. Men kan kiezen om de schatting van het meest accurate model te gebruiken of een gemiddelde te berekenen van de schattingen van verschillende modellen.

Daarna hebben we bekeken of we ook het jaarlijks huurinkomen van onroerende goederen nauwkeurig zouden kunnen schatten. Tijdens ons onderzoek zijn we echter op twee problemen

---

<sup>17</sup> Met de term 'statistische modellen' verwijzen we naar alle mogelijke wiskundige modellen en algoritmes die gebruikt kunnen worden om het inkomen uit onroerende goederen te schatten.

<sup>18</sup> Data omtrent de karakteristieken van het goed zijn natuurlijk wel noodzakelijk om de waarde te kunnen schatten.

<sup>19</sup> Zie pagina 5 in Boogaerts et al. (2020) voor meer informatie omtrent de constructiecode.

<sup>20</sup> Gedetailleerde informatie omtrent deze oefening kan u terugvinden in het rapport van Damen en Schildermans (2021).

gebotst waardoor dit niet mogelijk blijkt te zijn. Het eerste probleem is dat we de huurovereenkomsten van meergezinswoningen niet kunnen koppelen aan de karakteristieken uit het kadaster doordat het busnummer van de woning in één of beide datasets ontbreekt. Het tweede probleem is dat de groep van woningen die verhuurd worden, en waarvoor we dus de huurprijs observeren, niet voldoende representatief is voor de gehele woningvoorraad.<sup>21</sup> Deze twee problemen spelen niet voor verkopen. De karakteristieken in het kadaster worden namelijk automatisch gekoppeld aan de notariële transacties in het systeem van de AAPD, en de groep van woningen die onderhands verkocht worden vormen wel een voldoende representatieve staal van de woningvoorraad.<sup>22</sup> Zowel verhuurde als niet-verhuurde woningen worden nu eenmaal van tijd verkocht.

Aangezien we enkel de verkoopprijs voor de gehele woningvoorraad nauwkeurig kunnen schatten, stellen we voor om uitsluitend het risicovrij inkomen via de onroerende voorheffing te belasten. Op deze manier blijft de onroerende voorheffing een belasting op inkomen uit alle onroerende goederen. De belasting op het inkomen uit onroerend vermogen in de personenbelasting zouden we afschaffen om de ongelijkheid in de belasting van eigen en andere woningen weg te werken. Indien de federale overheid deze belasting toch wenst te behouden, adviseren we om voor verhuurde woningen het buitengewoon inkomen te belasten. Voor verhuurde woningen observeren we namelijk wel het jaarlijks huurinkomen en op deze manier vormen de onroerende voorheffing en de personenbelasting een efficiënter geheel dan het huidige systeem waarin het KI gewoon tweemaal wordt belast.

Om het netto huurinkomen van verhuurde woningen te bekomen moeten de kosten van de verhuurder in rekening worden gebracht. In principe zouden verhuurders alle kosten die ze maken om de woning te verhuren moeten kunnen aftrekken van het bruto huurinkomen. Het is echter een duur proces voor de belastingadministratie om al deze kosten te controleren. Men kan ook een kostenforfait gebruiken, bijvoorbeeld een bepaald percentage van de brutohuurinkomen. Een forfait heeft als voordelen dat het eenvoudig is en niet gecontroleerd moet worden. Het nadeel is dat het voor iedere verhuurder gelijk is en daarmee de eigenheid van het buitengewoon rendement deels teniet doet.

Indien men ervoor kiest om het risicovrije inkomen uit onroerende goederen te belasten zouden de verkoopprijzen best ieder aanslagjaar herschat worden. De administratie zal gedurende het

---

<sup>21</sup> De Woonsurvey 2018 toont duidelijk aan dat er een groot verschil is in de kwaliteit van woningen die verhuurd worden en woningen die bewoond worden door de eigenaar zelf. Zie Heylen en Vanderstraeten (2019) voor details.

<sup>22</sup> Het kadaster en de notariële transacties zitten naast nog andere patrimoniale data samen vervat in de *Patrimony Information System* (PATRIS) databank dat beheerd wordt door het *Système de Traitement Intégré Patrimonium Documentation* (STIPAD) (zie Rekenhof, 2013). De huurovereenkomsten komen uit de MyRent databank.

aanslagjaar de modellen moeten herschatten aan de hand van de verkopen die hebben plaatsgevonden gedurende het desbetreffende inkomstenjaar en, indien nodig, één of meer voorgaande inkomstenjaren. Er zijn volgens ons twee niveaus die in aanmerking komen om een CAMA systeem te implementeren.<sup>23</sup> Ten eerste is er het federale niveau met dan specifiek de dienst Opmetingen en Waarderingen (O&W) van de AAPD. O&W is momenteel verantwoordelijk voor het beheer van het kadastraal inkomen en de twee belangrijkste databronnen maken deel uit van een patrimoniaal informatiesysteem ontwikkeld door de AAPD, nl. het kadaster en de notariële transacties. Ten tweede zijn er de regionale overheden die bevoegd zijn voor de onroerende voorheffing en dus ook de belastbare basis bepalen.<sup>24</sup> De regionale belastingadministraties zijn verantwoordelijk voor de inning van de onroerende voorheffing en de Vlaamse belastingadministratie maakt reeds gebruik van statistische modellen om verkoopprijzen te controleren bij de inning van de verkooprechten.

Tenslotte willen we nog even stil staan bij het gebruik van data omtrent de energie-efficiëntie van woningen. De energie-efficiëntie van een woning wordt doorgaans gemeten aan de hand van de zogenaamde energiescore. De energiescore is een schatting van het jaarlijks energieverbruik van de woning per vierkante meter en wordt berekend bij het opstellen van een energieprestatiecertificaat (EPC) voor een bestaande woning en een energieprestatie en binnenklimaat (EPB) dossier van een nieuwbouwwoning. Bij een onderhandse verkoop moet de verkoper een EPC of EPB kunnen voorleggen dat niet ouder is dan tien jaar.

We hebben de volledige populatie van EPC's en EPB's van het Vlaams Energie- en Klimaatagentschap (VEKA) verkregen en proberen te koppelen aan de verkopen. Voor eengezinswoningen is deze koppeling grotendeels gelukt en we zien dat de schattingen nauwkeuriger zijn indien we de energiescore toevoegen aan het lineair model (Damen en Schildermans, 2021). Het was niet echter mogelijk om ze te koppelen aan de verkopen van meergezinswoningen omdat in beide datasets het busnummer vaak ontbreekt. Men kan geneigd zijn te denken dat het gebrek aan informatie omtrent de energie-efficiëntie van de woning geen groot probleem vormt voor de schatting van de verkoopprijs, maar dan maakt men een fout. Want ook al nemen we deze informatie niet op in het model dan nog zal de geschatte prijs de efficiëntie van de woning deels weerspiegelen maar op een onnauwkeurige manier. De parameters op de karakteristieken die gerelateerd zijn met de energie-

---

<sup>23</sup> Het grote voordeel van een CAMA systeem zit hem in de schaal waarmee vastgoed gewaardeerd kan worden. Het lijkt ons daarom niet efficiënt mocht iedere gemeente een eigen systeem opzetten. Daarenboven ligt het jaarlijks aantal verkopen in een gemeente veel lager waardoor de schattingen minder accuraat zullen zijn.

<sup>24</sup> De federale overheid is bevoegd voor het beheer van het kadastraal inkomen.



efficiëntie van de woning zullen namelijk het effect van efficiëntie op de verkoopprijs deels absorberen.<sup>25</sup>

## 2.2. De verdeling van de onroerende voorheffing op een nieuwe belastbare basis

In deze sectie bespreken we de impact van een nieuwe belastbare basis op de verdeling van de onroerende voorheffing. Om de verdeling van de onroerende voorheffing op basis van een nieuw geschatte belastbare basis te kunnen vergelijken met de verdeling van de onroerende voorheffing op basis van het kadastraal inkomen moesten we ervoor zorgen dat de oefening budgettair neutraal is voor alle betrokken overheden. De onroerende voorheffing op basis van de nieuwe belastbare basis mag dus niet meer maar ook niet minder inkomsten opleveren. Dit konden we verzekeren door ofwel het risicovrij inkomen te berekenen en alle belastingtarieven aan te passen – het regionale tarief maar daarnaast ook de provinciale en gemeentelijke opcentiemen – ofwel konden we de geschatte verkoopprijzen omvormen in een nieuw kadastraal inkomen zodat het regionale tarief behouden kan worden en enkel de opcentiemen moeten veranderen. In Heylen en Goeyvaerts (2021) hebben we voor deze laatste werkwijze gekozen omdat we op die manier niet alleen de verdeling van de onroerende voorheffing konden vergelijken, inclusief de korting voor bescheiden woningen, maar ook de verdeling van de belastbare basis zelf.<sup>26</sup>

Uit deze oefening hebben we enkele belangrijke lessen getrokken. Ten eerste is de verdeling van de onroerende voorheffing op basis van het nieuw geschat kadastraal inkomen licht regressiever dan de verdeling van de onroerende voorheffing op basis van het kadastraal inkomen. Heylen (2019) toonde reeds dat de onroerende voorheffing op basis van het kadastraal inkomen regressief is voor eigenaarsbewoners. De verhouding van de onroerende voorheffing ten opzichte van het beschikbaar inkomen van huishoudens daalt met het beschikbaar inkomen van huishoudens. Dit komt omdat het kadastraal inkomen gelijkverdeeld is over de inkomensdecilen dan het besteedbaar inkomen.

De grotere regressiviteit van de onroerende voorheffing op het nieuwe belastbare inkomen heeft een drietal redenen. Ten eerste is het gemiddelde nieuwe kadastraal inkomen in het hoogste inkomensdecil een stuk lager dan het gemiddelde bestaande kadastraal inkomen. Ten tweede daalt

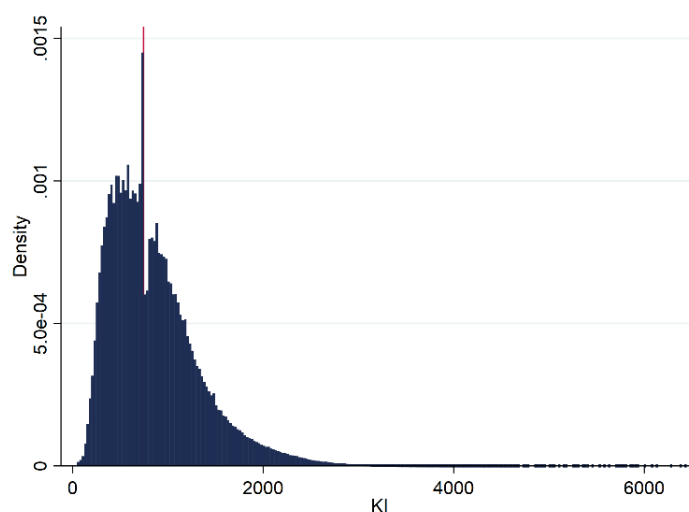
---

<sup>25</sup> De parameter die het effect van de leeftijd van de woning op de verkoopprijs weergeeft zal wellicht vertekend zijn als we de energiescore niet opnemen in het model. De verkoopprijs zal wellicht sterker dalen met de leeftijd dan in werkelijkheid.

<sup>26</sup> Eigenaars van woningen met een kadastraal inkomen lager of gelijk aan €745 krijgen een korting van 25% in de onroerende voorheffing, maar enkel indien ze de woning zelf betrekken.

het aandeel bescheiden woningen van 38,2% naar 34,2%. Ten derde valt de vrijstelling voor de eerste acht aren van het perceel weg waardoor het nieuwe kadastraal inkomen relatief hoger is voor kleinere percelen. Ondanks dat ze de onroerende voorheffing regressiever maken zijn de laatste twee wijzigingen wel wenselijk. De eerste wijziging corrigeert namelijk het artificieel hoog aandeel woningen met een kadastraal inkomen gelijk of juist onder €745 (zie Figuur 2). De tweede wijziging zorgt er dan weer voor dat het inkomen uit land even zwaar wordt belast als het inkomen uit de structuur.

**Figuur 2 De verdeling van het KI van woonhuizen**



De persoon die de belasting moet betalen is echter niet noodzakelijk de persoon die de last van de belasting draagt.<sup>27</sup> Zowel de onroerende voorheffing als de personenbelasting moeten door de eigenaar worden betaald, maar het is mogelijk dat eigenaar-verhuurders deze belastingen geheel of gedeeltelijk doorrekenen in de huurprijs.<sup>28</sup> Er bestaan geen betrouwbare schattingen van de economische incidentie van de onroerende voorheffing noch van de personenbelasting op inkomen uit onroerende goederen, en de schattingen van de incidentie van vergelijkbare belastingen in het buitenland zijn niet eenduidig.<sup>29</sup> We kunnen met andere woorden niet uitsluiten dat huurders het grootste deel van de last van deze belastingen dragen. In de initiële verdelingsanalyse hebben we daarom verondersteld dat de onroerende voorheffing door de verhuurder volledig wordt doorgerekend aan de huurder. In een tweede analyse veronderstellen we dat de eigenaar-verhuurder

---

<sup>27</sup> In de economische wetenschappen stellen we dat de statutaire of wettelijke incidentie van een belasting niet noodzakelijk gelijk is aan de economische incidentie.

<sup>28</sup> Een stijging in de onroerende voorheffing en de personenbelasting kunnen ook geheel of gedeeltelijk op de schouders van alle bestaande eigenaars terecht komen door een daling in de woningprijzen, zie Lutz (2015).

<sup>29</sup> Omtrent de verdeling van dergelijke belastingen vinden Löffler en Siegloch (2021) dat de Grundsteuer B in Duitsland volledig wordt doorgerekend aan huurders. Koster en Pinchbeck (2022) daarentegen vinden dat de Council Tax in het Verenigd Koninkrijk volledig gedragen wordt door de verhuurder.

de volledige last van de onroerende voorheffing draagt. In dit scenario is de onroerende voorheffing een stuk minder regressief, maar de regressiviteit neemt in dezelfde mate toe met de nieuwe belastbare basis.

De tweede les die we uit de verdelingsanalyse hebben getrokken is wellicht minder verrassend: sommige huishoudens zullen winnen bij een herschatting van het inkomen uit onroerend vermogen en andere huishoudens zullen verliezen. Ongeveer 47% van de huishoudens zullen hun onroerende voorheffing met gemiddeld 207 euro zien dalen, terwijl 53% van de huishoudens hun onroerende voorheffing met gemiddeld 192 euro zal zien stijgen. Zowel de gemiddelde daling als de gemiddelde stijging worden echter sterk opgedreven door een minderheid van huishoudens die hun onroerende voorheffing met meer dan 800 euro zullen zien dalen of stijgen.

Waar de stijging in de regressiviteit van de onroerende voorheffing als beperkt beschouwd mag worden, zullen sommige belastingplichtigen hun onroerende voorheffing sterk zien stijgen. Daarom adviseren we om een nieuwe belastbare basis geleidelijk te introduceren. Concreet stellen we voor om eerst een nieuw KI te berekenen op basis van de verkoopprijzen zoals in Heylen en Goeyvaerts (2021) en het verschil tussen het oude en nieuwe KI over een voldoende lange termijn weg te werken. Over deze periode moet het nieuwe KI ook nog wel ieder jaar herschat worden maar het regionale tarief kan over die periode behouden blijven en de provinciale en gemeentelijke opcentiemen kunnen eenvoudig opnieuw berekend worden. Nadat het verschil tussen het oude en nieuwe KI weggewerkt is kan men dan de overstap maken naar het risicovrij inkomen uit vermogen en alle tarieven herberekenen.

### 3. CORRECTIES OM ENERGIE- EN LANDGEBRUIK TE STUREN?

Een laatste vraag is of de nieuwe belastbare basis op één of andere manier aangepast moet worden om het energie- en landgebruik van huishoudens te sturen. We lichten de argumenten om dit al dan niet te doen hier kort toe.

#### 3.1. Energie

Er bestaat een wetenschappelijke consensus dat de uitstoot van broeikasgassen het klimaat verandert. De klimaatverandering zou een grote kost kunnen vormen voor de huidige en toekomstige generaties. De kost van de klimaatverandering is een kost van het uitstoten van broeikasgassen waar economische agenten niet of slechts ten dele rekening mee houden wanneer ze beslissingen maken. Zonder overheidsinterventie worden er te veel broeikasgassen uitgestoten dan maatschappelijk wenselijk is.

Residentieel energieverbruik draagt op twee manieren bij tot de uitstoot van broeikasgassen. Ten eerste worden er broeikasgassen uitgestoten bij de verbranding van fossiele brandstoffen voor het verwarmen van ruimtes en water. Ten tweede worden er ook fossiele brandstoffen gebruikt om elektriciteit te produceren. De overheid probeert de uitstoot van broeikasgassen in de residentiële markt te verlagen voornamelijk door investeringen in hernieuwbare energie en de energie-efficiëntie van woningen aan te moedigen via allerlei subsidies en andere maatregelen. Het vervangen van het kadastraal inkomen door een schatting van het risicovrij inkomen van woningen kan het effect van deze beleidsmaatregelen deels tegengaan. Energie-efficiënte woningen worden immers aan een hogere prijs verkocht dan vergelijkbare maar minder efficiënte woningen en zullen dus ook relatief zwaarder worden belast (zie Damen en Schildermans 2020).

Men kan dit negatief effect geheel of gedeeltelijk neutraliseren door de energiescores van alle woningen te vervangen door eenzelfde waarde wanneer men de verkoopprijs berekent aan de hand van het statistisch model.<sup>30</sup> In principe kunnen we hiervoor eender welke waarde gebruiken, maar het lijkt ons aangeraden om de gemiddelde energiescore te gebruiken.<sup>31</sup> Door alle woningen de gemiddelde energiescore toe te kennen bij de berekening van hun verkoopprijs zal men het negatieve

---

<sup>30</sup> Analoog kan men ook een belastingvermindering toekennen die gelijk is aan het verschil in de onroerende voorheffing op het risicovrij inkomen berekend aan de hand van de verkoopprijs op basis van de specifieke energiescore en het risicovrij inkomen berekend aan de hand van de verkoopprijs op basis van de generieke energiescore.

<sup>31</sup> Indien we de energiescore van alle woningen op de gemiddelde energiescore van de woningvoorraad zetten zal dit investeringen in de energie-efficiëntie mogelijk zelfs aanmoedigen. Woningen met een lager dan gemiddelde energiescore zullen immers minder onroerende voorheffing betalen dan wanneer we de specifieke energiescore gebruiken. Woningen met een hoger dan gemiddelde energiescore zullen meer onroerende voorheffing betalen.

effect neutraliseren met slechts een beperkt effect op de inkomsten uit de onroerende voorheffing.<sup>32</sup> Het 'corrigeren' van de belastbare basis voor de energie-efficiëntie van de woning zal de maatschappelijke welvaart verhogen in de mate dat het de uitstoot van broeikasgassen doet dalen. Corrigeren lijkt dus op het eerste zicht wenselijk, maar we willen twee kanttekeningen maken.

De eerste kanttekening is dat het subsidiëren van investeringen in hernieuwbare energie en energie-efficiëntie mogelijks niet de meest efficiënte manier is om de uitstoot van broeikasgassen te doen dalen. Hernieuwbare energie en de energie-efficiëntie van de woning zijn slechts twee van een reeks factoren die de uitstoot van broeikasgassen bepalen. Zo spelen bijvoorbeeld ook de grootte van de woning en de keuze van de binnenhuistemperatuur een rol. Behoudens bijkomende marktvalingen, kan de overheid de uitstoot van broeikasgassen aan een veel lagere welvaartskost doen dalen door een belasting te heffen op fossiele brandstoffen ter grootte van hun externe kost.<sup>33</sup> Deze zogenaamde Pigouviaanse belasting zal de prijs van fossiele brandstoffen en elektriciteit doen stijgen. Huishoudens kunnen dan kiezen of ze hun verbruik willen verminderen én op welke manier ze dit dan juist willen doen: door in de efficiëntie van hun woning te investeren, de temperatuur terug te schroeven, naar hernieuwbare energie over te schakelen of iets anders.

De tweede kanttekening heeft te maken met rechtvaardigheid. De energiescore is een schatting van het jaarlijks energieverbruik per vierkante meter. Van Hove et al. (2021) tonen dat het werkelijk verbruik sterk kan afwijken van dit geschat verbruik, maar ook dat het verschil tussen het werkelijk en geschat verbruik veel groter is voor de minst energie-efficiënte woningen dan voor de meest efficiënte woningen. Woningen met een geschat verbruik van meer dan 500kWh/m<sup>2</sup> per jaar verbruiken in werkelijkheid gemiddeld ongeveer 200kWh/m<sup>2</sup> per jaar, terwijl woningen met een geschat verbruik tussen 0 en 100kWh/m<sup>2</sup> per jaar verbruiken in werkelijkheid gemiddeld iets meer dan 100kWh/m<sup>2</sup> per jaar. Het corrigeren van de belastbare basis aan de hand van de energiescore kan dus als gevolg hebben dat sommige huishoudens relatief gezien zwaarder worden belast dan andere huishoudens ondanks dat ze evenveel of zelfs minder broeikasgassen uitstoten.

---

<sup>32</sup> Het toekennen van bijvoorbeeld de minimale (maximale) energiescore aan alle woningen zal ook het negatieve effect neutraliseren, maar hierdoor zullen de inkomsten uit de onroerende voorheffing stijgen (dalen).

<sup>33</sup> Indien huishoudens hun toekomstig energieverbruik onderschatten of geen aandacht spenderen aan energieprijzen, neemt de efficiëntie van een Pigouviaanse belasting af. Myers (2019) vindt echter geen aanwijzingen dat huishoudens myopisch zouden zijn bij de aankoop van een woning.

## 3.2. Land

Het terugdringen van het bijkomend ruimtebeslag is de eerste doelstelling in het Strategisch Beleidsplan Ruimte Vlaanderen. Men stelt dat “bij ongewijzigd beleid en aan het huidige tempo van 6 hectare ruimte-inname per dag zal het ruimtebeslag tot een ongewenst niveau verder blijven toenemen” (Departement Omgeving, 2018). Indien economische agenten niet rekening houden met de volledige maatschappelijke kost die gepaard gaat met de ontwikkeling van open ruimte, dan zal er meer ontwikkeld worden dan wat maatschappelijk wenselijk is. Twee kosten die men nu mogelijks niet volledig in rekening neemt zijn de aanleg en het onderhoud van infrastructuur en het verlies aan biodiversiteit en zogenaamde ecosysteemdiensten (Brueckner, 2000).

De meeste gebouwen vereisen enige infrastructuur om gebruikt te kunnen worden. Voorbeelden zijn wegen, verlichting en nutsvoorzieningen zoals water, gas, elektriciteit en riolering. In de mate dat dit nog niet gebeurt, adviseren we om de kost van de aanleg van de infrastructuur volledig door te rekenen aan de agent die de open ruimte ontwikkelt en de kost van het onderhoud van de infrastructuur rechtstreeks aan de eigenaars van de gebouwen.<sup>34</sup> Wegen, verlichting en riolering mogen dan wel beide kenmerken van een publiek goed bezitten, nl. niet-uitsluitbaarheid en niet-rivaliteit, toch zullen ze tot stand komen zonder steun van de overheid omdat ze noodzakelijk zijn om van de gebouwen gebruik te maken.<sup>35</sup> Daarnaast kunnen agenten wel uitgesloten worden van water-, gas en elektriciteitsleidingen. Deze nutsvoorzieningen zijn dus geen publieke goederen maar zogenaamde clubgoederen waarvoor het vrijbuitersprobleem niet speelt. Indien bepaalde infrastructuur onvoldoende tot stand komt omwille van het vrijbuitersprobleem, of externe baten creëert, dan dient de overheid deze wel geheel of gedeeltelijk te financieren.

De tweede kost die mogelijks nog niet volledig wordt doorgerekend is het verlies aan biodiversiteit en zogenaamde “ecosysteemdiensten”. Men moet proberen om hun waarde zo nauwkeurig mogelijk te bepalen op een zo klein mogelijke geografische schaal om ze te kunnen doorrekenen. De waarde van biodiversiteit kan bijvoorbeeld geschat worden aan de hand van zogenaamde *revealed preferences* of *stated preferences* methoden (Proost en Rousseau 2017).<sup>36</sup> In principe zou men deze kost net zoals de kost van het onderhoud van infrastructuur via een jaarlijkse heffing aan de eigenaar van ieder bebouwd perceel kunnen aanrekenen ongeacht wanneer het ontwikkeld werd. Indien het onmogelijk

---

<sup>34</sup> Indien de kost van het onderhoud van infrastructuur geheel of gedeeltelijk doorgerekend wordt aan de eigenaars van gebouwen kunnen belastingen op andere zaken dalen.

<sup>35</sup> Het publieke goed komt tot stand omdat het een zogenaamd perfect complement is van een privaat goed.

<sup>36</sup> Het SBO-project Planning for Ecosystem Services (ECOPLAN) lijkt reeds werk te hebben gemaakt van het waarderen van ecosysteemdiensten.

is om de waarde van biodiversiteit en ecosysteemdiensten van reeds lang ontwikkelde percelen te bepalen, kan men ofwel de jaarlijkse heffing enkel invoeren voor percelen die in de toekomst ontwikkeld worden, ofwel kan men de actuele waarde van de jaarlijkse kost berekenen en deze samen met kost van de aanleg van infrastructuur aanrekenen bij de ontwikkeling het perceel.

Het doorrekenen van bovenstaande kosten zal niet alleen het bijkomend ruimtebeslag doen dalen maar ook het ruimtelijk rendement doen stijgen (Glaeser en Kahn, 2004). Omwille van de hoge initiële investeringskost van infrastructuur zal deze enkel tot stand komen indien er voldoende potentiële eigenaars zijn om de kost over te verdelen. In tegenstelling tot het beslag, zal het rendement mogelijks wel nog niet op het maatschappelijk wenselijk niveau komen. Ahlfeldt en Pietrostefani (2019) omtrent bestuderen de economische effecten van dichtheid. Hun resultaten suggereren dat een hogere bevolkingsdichtheid een externe baat oplevert. Concreet zou een stijging in de bevolkingsdichtheid tot meer innovatie leiden, een efficiëntere lokale publieke dienstverlening en een lagere uitstoot van broeikasgassen. Daar tegenover staat dat de sociale ongelijkheid kan toenemen, maar de som van deze externe effecten zou volgens hun berekeningen dus positief zijn. Als deze resultaten kloppen, dan zou de overheid de welvaart kunnen verhogen door een hogere dichtheid te subsidiëren, maar ook nu willen we enkele bedenkingen formuleren.

De eerste bedenking is dezelfde als in de vorige sectie: behoudens andere marktvalingen is het heffen van een Pigouviaanse belasting (subsidie) op het goed of de dienst die de externe kost (baat) veroorzaakt de meest efficiënte manier om agenten ermee rekening te doen houden.<sup>37</sup> De daling in de uitstoot van broeikasgassen die gepaard zou gaan met een hogere bevolkingsdichtheid is voor een deel het gevolg van een daling in residentieel energieverbruik en voor het overige deel het gevolg van een daling in het gebruik van wagens. Het heffen van een Pigouviaanse belasting op fossiele brandstoffen is efficiënter dan het corrigeren van het inkomen uit een onroerend goed voor de energie-efficiëntie van het goed en de nabijheid van voorzieningen.<sup>38, 39</sup>

De tweede bedenking is dat de bestaande schattingen van deze externe effecten nog niet voldoende betrouwbaar zijn. Ahlfeldt en Pietrostefani besluiten bij ieder van de vier effecten dat de door hun meta-analyse aangeraden schatting niet beschouwd mag worden als een onvertekende of 'zuivere'

---

<sup>37</sup> Net zoals Myers (2019), vinden Grigolon et al. (2018) dat consumenten hun brandstofverbruik slechts licht onderschatten bij de aankoop van een wagen.

<sup>38</sup> Men kan het effect van de nabijheid van voorzieningen op het inkomen uit onroerende goederen op exact dezelfde manier 'neutraliseren' als het effect van de energie-efficiëntie van het goed. Men moet dan gewoon met een maatstaf van de nabijheid van voorzieningen werken, zoals de Mobiscore.

<sup>39</sup> Zie Delhaye et al. (2017) voor een berekening van de mate waarin externe kosten van verschillende transportmodi worden doorgerekend via belastingen.

schatting van het werkelijk effect.<sup>40</sup> Er is in ons ogen voorlopig dus nog niet voldoende betrouwbare evidentie om dichtheid te subsidiëren.

Tenslotte is het belangrijk om aan te geven dat de impact van het vervangen van het kadastraal inkomen door het risicovrij inkomen op het ruimtelijk rendement minder eenduidig is dan de impact op investeringen in energie-efficiëntie. Zoals gezegd wordt een meer energie-efficiënte woning aan een hogere prijs verkocht dan een vergelijkbare maar minder energie-efficiënte woning, maar omdat er geen rekening wordt gehouden met de energie-efficiëntie van de woning bij de berekening van het KI hebben deze woningen nu een vergelijkbaar KI. Zonder een correctie zal het risicovrij inkomen verschillen in energie-efficiëntie wel weerspiegelen vandaar dat het vervangen van het kadastraal inkomen door deze nieuwe schatting een negatieve impact op investeringen zal hebben.

Net zoals met energie-efficiëntie stijgt de waarde van een woning gemiddelde gezien met de bevolkingsdichtheid van de buurt (Combes et al. 2019). Echter, in tegenstelling tot energie-efficiëntie weerspiegelt het kadastraal inkomen wel al verschillen in de waarde van de locatie van woningen. Het vervangen van het kadastraal inkomen door het risicovrij inkomen zal een negatieve impact hebben op verdichting indien de waarde van woningen nu sterker stijgt in de bevolkingsdichtheid van de buurt dan in 1975. Deze negatieve impact, die we zeker mogelijk achten, kan echter wel worden tegengegaan door geen vrijstelling meer te geven aan de eerste acht aren van het perceel bij de berekening van het risicovrij inkomen. Hierdoor zal de belasting op het inkomen uit land stijgen ten opzichte van de belasting op het inkomen uit structuur, hetgeen een positieve impact heeft op verdichting.

---

<sup>40</sup> Het enige effect dat Ahlfeldt en Pietrostefani als voldoende betrouwbaar beschouwen is de reductie in het aantal gereden kilometers.



## 4. BELEIDSAANBEVELINGEN

In het laatste hoofdstuk van deze samenvatting geven we bondig onze belangrijkste beleidsaanbevelingen weer. We raden aan om het kadastraal inkomen te vervangen door een schatting van het risicovrij inkomen van onroerende goederen. Men kan dat doen door een schatting te maken van het risicovrije rendement in de gehele markt en van de verkoopwaarde van het goed tijdens het desbetreffende aanslagjaar. De verkoopwaarde kan geschat worden aan de hand van verschillende modellen en data van de AAPD. De overgang naar het risicovrij inkomen kan gradueel plaatsvinden door eerst een nieuw kadastraal inkomen te berekenen en het verschil met het oude kadastraal inkomen over een periode van bijvoorbeeld tien jaar weg te werken.

We pleiten ervoor om de belasting van het kadastraal inkomen in de personenbelasting af te schaffen zodat het inkomen uit de eigen en de niet-eigen woning gelijk belast zou worden. Indien men toch een belasting op het inkomen uit niet-eigen woningen wenst te behouden in de personenbelasting dan stellen we voor om bij huurwoningen het kadastraal inkomen te vervangen door het buitengewoon inkomen, namelijk het verschil tussen het netto huurinkomen en het risicovrije inkomen.

Zolang we niet voor alle of althans de meerderheid van de woningen de energiescore observeren zullen we voorlopig aan alle woningen eenzelfde waarde moeten toekennen bij de berekening van de verkoopprijs. Hoewel deze correctie theoretisch gezien investeringen in energie-efficiëntie zal aanmoedigen, is het wellicht niet de meest efficiënte noch meest rechtvaardige manier om de uitstoot van broeikasgassen in de residentiële markt te doen dalen.

Daarnaast willen we aangeven dat er op dit moment wellicht kosten zijn waar economische agenten nu niet voldoende rekening mee houden als ze open ruimte ontwikkelen waardoor er meer open ruimte wordt ontwikkeld dan maatschappelijk wenselijk is. We raden dan ook aan om deze kosten zo nauwkeurig mogelijk te berekenen en door te rekenen aan de agent die de open ruimte ontwikkelt. Met de opbrengsten uit deze heffingen kan men meer verstorende belastingen dan weer verlagen.

Tenslotte willen we de verschillende overheidsinstanties die informatie verzamelen over wooneenheden, oproepen om werk te maken van de identificatie van meergezinswoningen opdat de informatie uit de verschillende databanken ook voor deze wooneenheden gekoppeld kan worden.

## REFERENTIES

- Ahlfeldt, G. M., & Pietrostefani, E. (2019). The economic effects of density: A synthesis. *Journal of Urban Economics*, 111(October 2017), 93–107.
- Bloom, N., Schankerman, M., & Van Reenen, J. (2013). Identifying technology spillovers and product market rivalry. *Econometrica*, 81(4), 1347-1393.
- Boogaerts, T., Damen, S., & Schildermans, S. (2020). De staat van het kadastraal inkomen.
- Combes, P. P., & Gobillon, L. (2015). The Empirics of Agglomeration Economies. *Handbook of Regional and Urban Economics*, 5, 247–348.
- Combes, P. P., Duranton, G., & Gobillon, L. (2019). The costs of agglomeration: House and land prices in French cities. *Review of Economic Studies*, 86(4), 1556–1589.
- Coulson, N. E., & Li, H. (2013). Measuring the external benefits of homeownership. *Journal of Urban Economics*, 77, 57–67.
- Damen, S. & Goeyvaerts, G. (2023). Housing market responses to the mortgage interest deduction.
- Damen, S. & Schildermans, S. (2021). Het schatten van de verkoopprijs van residentiële onroerende goederen.
- Departement Omgeving (2018) Beleidsplan Ruimte Vlaanderen.
- Dipasquale, D., & Glaeser, E. L. (1999). Incentives and Social Capital: Are Homeowners Better Citizens? *Journal of Urban Economics*, 45(2), 354–384.
- Engelhardt, G. V., Eriksen, M. D., Gale, W. G., & Mills, G. B. (2010). What are the social benefits of homeownership? Experimental evidence for low-income households. *Journal of Urban Economics*, 67(3), 249–258.
- Hanushek, E. A., & Quigley, J. M. (1980). What is the Price Elasticity of Housing Demand? *The Review of Economics and Statistics and Statistics*, 62(3), 449–454.
- Heylen, K. (2019). Verdelingsanalyse voor kadastraal inkomen en onroerende voorheffing in Vlaanderen.
- Heylen, K. en Goeyvaerts G. (2023). Verdeling van KI en onroerende voorheffing in Vlaanderen: Vergelijking van huidige situatie met de nieuwe belastbare basissen.
- Heylen, K. en Vanderstraeten, L. (2018) Wonen in Vlaanderen aano 2018.

- Gervais, M. (2002). Housing taxation and capital accumulation. *Journal of Monetary Economics*, 49, 1461–1489.
- Glaeser, E. L., & Kahn, M. E. (2004). Sprawl and urban growth. In *Handbook of Regional and Urban Economics* (Vol. 4, pp. 2481–2527). Elsevier Inc.
- Goeyvaerts, G. (2023). Reconstructing cities: Stimulating redevelopment through the tax code. *Regional Science and Urban Economics*, 99.
- Grigolon, B. L., Reynaert, M., & Verboven, F. (2018). Consumer Valuation of Fuel Costs and Tax Policy: Evidence from the European Car Market. *10(3)*, 193–225.
- Jaffe, A. (1986). Technological Opportunity and Spillovers of R&D: Evidence from Firms, Patents, Profits and Market Value. *American Economic Review*, 76, 984-1001.
- Koster, H. R. A., & Pinchbeck, E. W. (2022). How Do Households Value the Future? Evidence from Property Taxes. *American Economic Journal: Economic Policy*, 14(1), 207–239.
- Löffler, M., & Siegloch, S. (2021). Welfare Effects of Property Taxation. In *ZEW Discussion Papers* (No. 21–026; ZEW Discussion Papers).
- Lutz, B. (2015) Quasi-experimental Evidence on the Connection between Property Taxes and Residential Capital Investment. *Economic Journal: Economic Policy*, 7(1), 300-330.
- Myers, E. (2019). Are home buyers inattentive? Evidence from capitalization of energy costs. *American Economic Journal: Economic Policy*, 11(2), 165–188.
- Rekenhof (2013) Herschatting van het kadastraal inkomen van woningen na verbouwing.
- Poterba, J. M., & Samwick, A. A. (2003). Taxation and household portfolio composition: US evidence from the 1980s and 1990s. *Journal of Public Economics*, 87(1), 5-38.
- Rosen, H., & Gayer, T. (2013). *Public finance*. McGraw-Hill Higher Education.
- Rossi-Hansberg, E., Sarte, P.-D., & Owens III, R. (2010). Housing Externalities. *The Journal of Political Economy*, 118(3), 485–535.
- Taranu, V. en Verbeeck, G. (2019) Literature review – Impact of the property tax on energy efficiency and sustainable land use.
- Van Hove, M., Delghust, M. en Janssens, A. (2021) Analyse naar de haalbaarheid van statistische modellen die energiegebruik in woningen gebouwparameters kunnen voorspellen op basis gebouwparameters.

Vlaamse Belastingdienst (2023) Jaarverslag.

Winters, S. en Van den Broeck, K. (2019) Nadenken over een hervorming van de onroerende voorheffing in Vlaanderen.



**Research Foundation  
Flanders**  
Opening new horizons