Dit artikel uit Res Publica is gepubliceerd door Boom bestuurskunde en is bestemd voor anonieme bezoeker

Fiscale onrechtvaardigheid als argument in het belastingbeleid van de Vlaamse gemeenten

Bram Mahieu, Bruno Heyndels en Benny Geys

ABSTRACT: Fiscal Unfairness and Local Tax Policy in Flemish Municipalities

We analyze the relation between (horizontal) fairness in the local property tax and municipal tax policy in the 308 Flemish municipalities in 2012. The local property tax is levied on the property's assessed rental value, and its unfairness is a by-product of the slow reassessment procedure – such that properties of identical value are being taxed (very) differently. Using data for housing sales, we create an indicator for the unfairness of the local property tax. We find clear evidence that this unfairness affects political decision-making: municipalities in which property taxation is more unfair tend to rely systematically less on this tax as a source of municipal revenue. Instead these local governments tend to generate revenue through local income taxation.
KEYWORDS: tax choice, equity, local public finance

1. Inleiding

In de Vlaamse gemeentelijke fiscaliteit nemen de Opcentiemen op de Onroerende Voorheffing (OOV) een centrale plaats in. Deze belasting – de Belgische variant van de Nederlandse onroerendezaakbelasting (OZB) – is sinds jaren een zorgenkind voor ieder die met de (rechtvaardigheid van de) lokale fiscaliteit is begaan (zie bijvoorbeeld Heyndels, 1991). Het is immers een publiek geheim dat de grondslag van de OOV vaak geen goede afspiegeling vormt van de waarde van het onroerend goed. Het resultaat is dat onroerende goederen van eenzelfde waarde erg uiteenlopend worden belast. Dit gaat in tegen het beginsel – reeds geïdentificeerd door Adam Smith in zijn *Wealth of Nations* – dat belastingen *horizontaal rechtvaardig*

Dit artikel uit Res Publica is gepubliceerd door Boom bestuurskunde en is bestemd voor anonieme bezoeker

moeten zijn: belastingplichtigen die zich in identieke omstandigheden bevinden, moeten op identieke wijze worden belast (Atkinson, 1980; Kaplow, 1996; Repetti & Ring, 2012).

Dit is niet enkel een normatief argument. Politiek-economische analyses geven aan dat een grotere onrechtvaardigheid belangrijke praktische implicaties kan hebben. Meer bepaald drijft de onrechtvaardigheid van belastingen de electorale kost van een belasting op, en zij kan daardoor een belangrijke rol spelen voor het gevoerde belastingbeleid. Politici willen immers herverkozen worden en dat impliceert dat ze de electorale kost van hun beleidskeuzes willen minimaliseren. De Vlaamse (Belgische) situatie laat toe om empirisch te onderzoeken in welke mate de hogere electorale kost van onrechtvaardige belastingen zich vertaalt in het gevoerde belastingbeleid. De OOV in Vlaamse gemeenten geeft namelijk vaak niet enkel blijk van substantiële horizontale onrechtvaardigheid; deze onrechtvaardigheid verschilt bovendien sterk van gemeente tot gemeente. Deze variatie kan gebruikt worden om een antwoord te bieden op onze centrale onderzoeksvraag:

Beperkt de horizontale onrechtvaardigheid van de OOV het gebruik van de OOV als financieringsbron in de Vlaamse gemeenten?

Concreet voeren we een empirische analyse uit waarbij we het belang van de OOV in de 308 Vlaamse gemeenten vergelijken met het belang van die andere belangrijke gemeentebelasting: de aanvullende personenbelasting (APB).[1] Onze resultaten geven aan dat de vertekende belastinggrondslag een systematisch verband vertoont met het belastingbeleid: gemeenten waar de horizontale rechtvaardigheid meer verstoord is, doen minder een beroep op de OOV.

In paragraaf 2 bespreken we het concept horizontale rechtvaardigheid en hoe dit verband kan houden met het lokale belastingbeleid. Paragraaf 3 documenteert het bestaan van horizontale onrechtvaardigheid m.b.t. de OOV in de Vlaamse gemeenten. Belangrijk daarbij is dat we aantonen hoe deze mate van onrechtvaardigheid verschilt van gemeente tot gemeente. In onze empirische analyse onderzoeken we het verband tussen deze onrechtvaardigheid en het lokale belastingbeleid. De resultaten worden samengevat in paragraaf 4. We sluiten af met een besluit en een discussie van beleidsimplicaties in paragraaf 5.

2. Normatieve en positieve analyse van het belastingbeleid

Wil men onderzoeken op welke manier rechtvaardigheid van een belasting invloed uitoefent op het gevoerde belastingbeleid, dan is inzicht nodig in de politieke en

Dit artikel uit Res Publica is gepubliceerd door Boom bestuurskunde en is bestemd voor anonieme bezoeker

economische context waarbinnen het beleid wordt gevoerd. Een dergelijke analyse is dan ook een van de domeinen waarin economische en politieke onderzoekers elkaar treffen.

De politiek-economische analyse van het belastingbeleid kan worden opgesplitst in twee belangrijke stromingen, beide met een lange traditie. De *normatieve* stroming houdt zich bezig met de vraag hoe een 'goed' belastingstelsel eruit moet zien. Rechtvaardigheid is daarbij een basisvereiste (paragraaf 2.1). De *positieve* stroming besteedt enerzijds aandacht aan de gevolgen van belastingheffing (invloed op werkgelegenheid, op belastingontwijking en -ontduiking, ...) en anderzijds aan de determinanten van het belastingbeleid. Hier ontmoeten politieke en economische wetenschappen elkaar op zoek naar de mechanismen achter het feitelijke belastingbeleid en naar een antwoord op de vraag hoe een bepaald belastingstelsel tot stand kwam. Hier komen ook de normatieve en de positieve analyse samen. Is de mate waarin een belastingstelsel beantwoordt aan normatieve criteria – zoals rechtvaardigheid – een belangrijk element in de politieke besluitvorming (paragraaf 2.2)?

2.1 *(Horizontale) rechtvaardigheid als normatief criterium*

Een belastingstelsel dient rechtvaardig te zijn. Deze uitspraak lokt allicht weinig controverse uit. Reeds in 1776 identificeerde Adam Smith in zijn *Wealth of Nations* rechtvaardigheid als een van de basiscriteria – *maxims* – waaraan een goed fiscaal stelsel dient te voldoen (Smith, 1776, Boek V, Hoofdstuk II, p. 825). Behalve naar rechtvaardigheid dient een belastingstelsel – aldus Adam Smith – te streven naar minimale administratiekosten, een minimale interferentie met het economisch handelen, minimale fiscale illusie en optimale flexibiliteit. Smiths *maxims* gelden ook vandaag nog als belangrijke normatieve ijkpunten voor het fiscale regime.

De unanieme claim dat belastingen rechtvaardig dienen te zijn, contrasteert scherp met het totale gebrek aan unanimiteit omtrent de precieze invulling van het rechtvaardigheidsconcept. Wat voor de ene een rechtvaardige heffing is, is dat voor de andere absoluut niet (Hansen, 1983).

Om de vaak verhitte (ideologische) discussie in goede banen te leiden, is het zinvol een onderscheid te maken tussen twee dimensies van rechtvaardigheid: een horizontale en een verticale (Musgrave & Musgrave, 1989; Steinmo, 1998). Horizontale rechtvaardigheid verwijst naar het normatieve vereiste dat individuen die zich in identieke omstandigheden bevinden op identieke wijze dienen te worden belast. Verticale rechtvaardigheid houdt in dat individuen in verschillende omstandigheden op een verschillende manier moeten worden behandeld (belast). Het moet duidelijk zijn dat het gebrek aan ideologische eensgezindheid veelal betrekking heeft op de verticale dimensie van de rechtvaardigheidsdiscussie. Zeker in een West-Europese context is 'men' het er doorgaans over eens dat verticale rechtvaar-

Dit artikel uit Res Publica is gepubliceerd door Boom bestuurskunde en is bestemd voor anonieme bezoeker

digheid inhoudt dat een variant van het draagkrachtbeginsel wordt toegepast, het 'de-sterkste-schouders-dragen-de-zwaarste-lasten'-principe. De precieze invulling – hoeveel zwaarder de last voor de sterkste schouders dan wel mag zijn – blijft sterk ideologisch gekleurd (James & Nobes, 1992).

Ook over de horizontale rechtvaardigheidscomponent bestaat een uitgebreide academische literatuur (voor een recent overzicht, zie: Repetti & Ring, 2012). Hoewel hierbij vaak discussie bestaat omtrent de exacte meting van dit concept (Kaplow, 1989), is de basisidee relatief onomstreden. Wat ook iemands visie op rechtvaardigheid is, de idee dat twee mensen die zich in identieke omstandigheden bevinden op identieke wijze moeten worden belast, klinkt doorgaans immers als een evidentie (Atkinson, 1980; Kaplow, 1996; Auerbach & Hassett, 2002). Zoals we zullen zien, is de toepassing van dit algemeen aanvaarde beginsel in de dagelijkse fiscale praktijk niet altijd voor de hand liggend.

2.2 *Beïnvloedt de horizontale (on)rechtvaardigheid de politieke besluitvorming?*

De politiek-economische literatuur beschouwt bestaande belastingsystemen als de resultante van een politiek besluitvormingsproces waarin beleidsvoerders zich (mede) laten leiden door de electorale gevolgen van hun beslissingen. Indien (horizontale) onrechtvaardigheid van deze of gene belasting electorale consequenties heeft, voorspelt het model dat dit de belastingstructuur zal beïnvloeden. Het standaardmodel in deze *tax choice*-literatuur (Hettich & Winer, 1984, 1988, 1999) analyseert hoe stemmenmaximaliserende overheden hun belastingopbrengst spreiden over verschillende belastingen. Deze auteurs volgen de traditie die werd geïntroduceerd door Downs (1960), die belastingheffing modelleerde als de uitkomst van een rationeel politiek beslissingsproces.

Het Hettich en Winer-model wordt ontwikkeld in twee (met elkaar verweven) stappen. In een eerste stap bepaalt de overheid *hoeveel* belastingen ze gaat heffen. Belastingheffing heeft onvermijdelijk een electorale kost. Tegelijk laat ze extra uitgaven toe. Deze laatste genereren doorgaans een electorale opbrengst voor de beleidsvoerders. Zolang de electorale voordelen (van extra uitgaven) groter zijn dan de electorale nadelen (van extra belastingen), zullen overheden belastingen verhogen.

In stap twee wordt beslist over de belasting*structuur*: hoe de totale belastingopbrengst wordt verdeeld over verschillende belastingen. Bij beide beslissingen laten politici zich leiden door de electorale kost van hun beslissingen. Concreet houdt dit in dat belastingen met een hogere politieke kost zullen worden vermeden. Door de assumptie van toenemende marginale electorale kosten (een standaardassumptie in micro-economische analyses) zullen in evenwicht de marginale politieke kosten voor iedere belasting gelijk zijn. Eenvoudig uitgedrukt: bij belastingheffing zal sys-

Dit artikel uit Res Publica is gepubliceerd door Boom bestuurskunde en is bestemd voor anonieme bezoeker

tematisch gezocht worden naar de weg van de minste (electorale) weerstand. Tal van empirische onderzoeken toonden de robuustheid van het Hettich en Winer-model aan (voor België: Ashworth, Geys & Heyndels, 2006; Geys & Revelli, 2011; Goeminne, Smolders & Decramer, 2013).

Het Hettich en Winer-model formaliseert de basisidee van in de politieke wetenschappen beter bekende analyses als deze van Hansen (1983) en Rose en Karran (1987). Net als bij Hettich en Winer speelt de electorale kost van belastingheffing een centrale rol. Bij zowel Hansen (1983) als Rose en Karran (1987) zijn de electorale motieven echter niet de enige die meespelen wanneer politici het belastingbeleid definiëren. Rose en Karran (1987) wijzen op het belang van *inertie* als drijvende kracht achter de evolutie van belastingregimes. In de mate dat expliciete politieke beslissingen op het gebied van fiscaliteit systematisch electoraal afgestraft worden (zelfs het verlagen van belastingen houdt een politiek risico in), lijkt de optimale strategie wel te zijn om de dingen op hun beloop te laten: "Keeping out of trouble is one of the basic rules of politics – and being identified as the cause of increased taxation is likely to invite political trouble" (Rose & Karran, 1987, p. 5). Het belastingstelsel wordt op die manier in belangrijke mate historisch bepaald. In hedendaagse belastingregimes herkent men de kiemen die er tientallen, soms honderden jaren geleden werden gezaaid. De fiscaliteit evolueert vooral ten gevolge van ingebouwde wettelijke en economische elementen. Zo bijvoorbeeld zullen belastingen waarvan de grondslag gekoppeld is aan het niveau van de economische activiteit 'vanzelf' groeien. Naarmate de economische activiteit en welvaart toenemen, groeit de belastingopbrengst. Dit is bijvoorbeeld duidelijk bij inkomsten- of consumptiebelastingen. Ook de fiscale wetten spelen een rol: de progressiviteit van de personenbelasting leidt ertoe dat – ingeval de belastingschalen niet volledig zijn geïndexeerd – de inkomsten uit deze belasting sneller groeien dan de economische activiteit, doordat belastingplichtigen in hogere tariefschalen terechtkomen. Andere belastingen zijn echter forfaitair; hun opbrengst verandert enkel wanneer een expliciete politieke beslissing wordt genomen. De theorie van Rose en Karran geeft aan dat laatstgenoemde belastingen aan belang verliezen.

Hansen (1983) presenteert het meest omvattende model. Zowel de electorale elementen die centraal staan in het Hettich en Winer-model als de inertie uit Rose en Karran (1987) worden geïdentificeerd als belangrijke determinanten van de evolutie van belastingstelsels. Hansen besteedt echter de meeste aandacht aan de institutionele context waarbinnen het belastingbeleid tot stand komt. Haar analyse – de empirische toepassing betreft de belastingstructuur in de Verenigde Staten – wijst op de centrale rol van ambtenaren en belangengroepen en op de niet-electorale motieven van de beleidsvoerders. Vooral wanneer deze belangengroepen zich organiseren in drukkingsgroepen, kunnen ze hun stempel op het beleid drukken. Ten gevolge van het feit dat ambtenaren, politici en drukkingsgroepen een eigen agenda kunnen hebben die afwijkt van de voorkeuren van 'de' kiezer, wordt de link tussen de voorkeuren van de kiezer en het gevoerde belastingbeleid zwakker.

Dit artikel uit Res Publica is gepubliceerd door Boom bestuurskunde en is bestemd voor anonieme bezoeker

De genoemde modellen verschillen in de mate dat ze de electorale kosten centraal stellen in de verklaring van de ontwikkeling van het belastingbeleid. Downs (1960) en Hettich en Winer (1999) stellen de voorkeuren van de kiezer centraal. Rose en Karran (1987) en vooral Hansen (1983) zijn hier kritischer. Hoe dan ook: alle drie erkennen ze de rol van de voorkeuren van de kiezers (en/of belangengroepen) in het proces dat leidt tot de totstandkoming van een belastingbeleid. Via dit kanaal kan de rechtvaardigheid van het fiscaal regime een rol spelen. Dat onrechtvaardigheid van een belasting een hoge politieke kost kan hebben, hoeft geen betoog. De geschiedenis kent tal van voorbeelden waar de onvrede en verontwaardiging omwille van als onrechtvaardig gepercipieerde belastingen belangrijke politieke gevolgen hadden. De Engelse boerenopstand in 1381, de Franse zoutopstand in 1542, ... zijn bekende voorbeelden. Ook de Franse en Amerikaanse Revolutie werden mede uitgelokt door onrechtvaardigheden in het belastingstelsel (James & Nobes, 1992, p. 67). Beter in het geheugen ligt wellicht de commotie omtrent de Poll Tax die begin jaren negentig mede leidde tot de politieke ondergang van Margaret Thatcher (Gibson, 1990). Telkens had de als onrechtvaardig ervaren belastingheffing enorme politieke gevolgen.

3. De OOV in de Vlaamse gemeenten: inter- en intragemeentelijke (horizontale) onrechtvaardigheid

De Vlaamse gemeenten zien zich – net als andere overheden – bij de begrotingsopmaak jaarlijks geconfronteerd met de vraag waar zij hun financiële middelen vandaan zullen halen. De dotaties die gemeenten krijgen (voornamelijk via het Gemeentefonds) zijn onvoldoende om de gemeentelijke uitgaven te dekken. Lokale belastingheffing is noodzakelijk. Vlaamse (en meer algemeen: Belgische) gemeenten hebben naar internationale standaarden een grote belastingautonomie met betrekking tot de aard van de belastingen die ze kunnen hanteren. De OOV nemen daarbij een belangrijke plaats in (paragraaf 3.1). Mede door historische ontwikkelingen is deze belasting bij uitstek geconfronteerd met het bestaan van horizontale onrechtvaardigheid (paragraaf 3.2), die zowel een inter- als een intragemeentelijke component heeft (paragraaf 3.3).

3.1 *De OOV*

Het gemeentelijk fiscaal stelsel wordt in Vlaanderen gekenmerkt door een enorme diversiteit aan belastingen: de gemiddelde Vlaamse gemeente heft bijna 20 verschillende belastingen. De meeste van deze belastingen zijn budgettair bescheiden. Ruim 80% van de gemeentelijke fiscale inkomsten is afkomstig van twee belastin-

Dit artikel uit Res Publica is gepubliceerd door Boom bestuurskunde en is bestemd voor anonieme bezoeker

gen: de aanvullende personenbelasting (APB) en de OOV. Beide zijn aanvullende belastingen. Dat betekent dat de (gemeentelijke) belasting wordt berekend als een percentage van een door een hogere overheid geheven belasting. Voor de aanvullende personenbelasting is dit de federale personenbelasting.

De OOV is als lokale vastgoedbelasting de Vlaamse variant van de Nederlandse OZB (onroerendezaakbelasting). Net als in Nederland kunnen gemeenten in Vlaanderen een belasting heffen die wordt berekend op een centraal vastgelegde grondslag. In Nederland betreft dit de WOZ-waarde (waardering onroerende zaken), in Vlaanderen het KI (kadastraal inkomen). Meer specifiek wordt de OOV berekend als een percentage van de door het gewest geheven onroerende voorheffing. De grondslag van deze gewestelijke belasting is het zogenaamde Kadastraal Inkomen (KI), dit is de netto-verhuurwaarde van het onroerend goed in kwestie. Meer specifiek is het KI een schatting van het gemiddelde netto-inkomen van een grondstuk of gebouw indien men het zou verhuren, rekening houdend met de kosten voor onderhoud en herstellingen.[2] In het Vlaamse Gewest bedraagt de aanslagvoet momenteel 2,5%. Dit betekent bijvoorbeeld dat op een onroerend goed met een KI van € 1000 een gewestelijke belasting verschuldigd is van € 25. Gemeenten (en provincies) heffen een aanvullende belasting, t.w. de opcentiemen op de onroerende voorheffing. Deze is doorgaans een veelvoud van de gewestelijke belasting. In Mechelen bedragen de opcentiemen (in 2012) bijvoorbeeld 1550. Dit betekent dat de belastingplichtige aan de stad Mechelen een belasting verschuldigd is die 15,50 maal de gewestelijke belasting bedraagt (in het voorbeeld met een KI van € 1000 is dit dus € 387,50). De provinciale opcentiemen worden op analoge wijze berekend. Ze zijn doorgaans beperkt in vergelijking met de gemeentelijke component.

3.2 *Horizontale onrechtvaardigheid en de OOV*

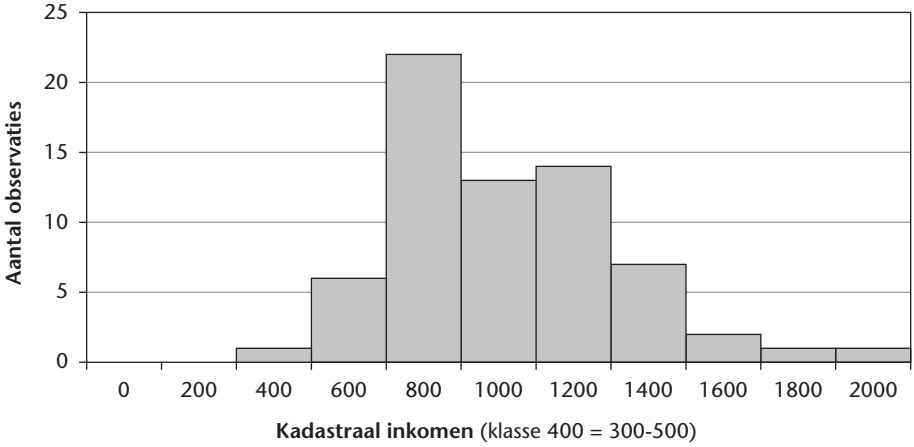
Horizontale rechtvaardigheid houdt in dat twee onroerende goederen met een identieke waarde eenzelfde KI hebben en op identieke wijze worden belast. De administratieve realiteit is echter anders ten gevolge van een bijzondere fiscale voorgeschiedenis. Om het KI te bepalen, dienen de huurwaarden van alle onroerende goederen periodiek te worden vastgelegd. Dit gebeurt door een zogenoemde 'algemene perequatie', een schatting van de waarde van de te belasten goederen. Een dergelijke perequatie gebeurt in principe om de 10 jaar. Momenteel – het prijskaartje dat aan de herschattingsoperatie vasthangt verklaart veel – werkt de administratie (en dus de fiscus) echter nog steeds met de gegevens van... 1979. Het hoeft dan ook geen betoog dat de KI's vandaag achterhaald zijn. Twee onroerende goederen die anno 1979 identiek waren maar waarvan het ene sindsdien werd verwaarloosd en het andere systematisch werd onderhouden, hebben tot op heden nog eenzelfde KI, zelfs al is het eerste mogelijk een krot en het tweede een

Dit artikel uit Res Publica is gepubliceerd door Boom bestuurskunde en is bestemd voor anonieme bezoeker

prachtige woning. In de realiteit werden correcties doorgevoerd, bijvoorbeeld in die gevallen waar de verbouwingen gebeurden op basis van een bouwaanvraag. De correcties die de administratie doorvoerde zijn echter beperkt en – in het licht van de enorme veranderingen in het woningbestand – verwaarloosbaar. Uiteraard kan ook de indexering die wordt doorgevoerd sinds 1991 hieraan niets verhelpen.

Mahieu en collega's (2012) documenteren deze situatie op basis van een diepgaande analyse van meer dan 34.000 verkopen van *gewone woonhuizen*[3] in Vlaanderen anno 2010. Het KI dat formeel een afspiegeling zou moeten zijn van de waarde van een woning, is dat vaak niet. Voor de *gemiddelde* woningen in de verschillende prijsklassen is er geen probleem. Mahieu en collega's (2012) vinden een opvallend stabiele en lineaire relatie tussen de gemiddelde verkoopprijs (VP) van woningen en hun kadastraal inkomen (KI): ongeacht de prijsklasse – met uitzondering van het laagste marktsegment – geldt dat het KI gemiddeld ongeveer 3,5 keer groter is dan de verkoopprijs uitgedrukt in € 1000. Wanneer men kijkt naar de *individuele* woningen, is de horizontale onrechtvaardigheid echter extreem. Woningen met een gelijke verkoopprijs blijken sterk uiteenlopende KI's te hebben.[4]

Figuur 1 illustreert dit voor de gewone woonhuizen die in de stad Antwerpen in 2010 werden verkocht binnen de prijsklasse 200.000 euro (concreet betreft het woningen met een verkoopprijs tussen € 195.000 en € 205.000). Dit betreft 67 transacties. Hoewel deze woningen door de markt als gelijkwaardig werden beschouwd, heeft de fiscus hierover een ander idee: sommige woningen hebben een KI dat lager ligt dan € 500, bij andere loopt het KI op tot ruim meer dan € 1.500. Eigenaars van deze laatste woningen betalen dus liefst driemaal zoveel belastingen als eigenaars van de eerste groep van woningen.



FIGUUR 1. **Spreiding KI voor woonhuizen in Antwerpen (verkopen 2010, prijsklasse 200.000 euro).**

Dit artikel uit Res Publica is gepubliceerd door Boom bestuurskunde en is bestemd voor anonieme bezoeker

Analoge analyses kunnen worden gemaakt voor andere prijscategorieën of voor andere Vlaamse gemeenten. De scheefgroei weerspiegelt veelal een historische evolutie van het pand in kwestie of van zijn omgeving. Woningen die sinds de perequatie goed (slecht) zijn onderhouden hebben bij een gegeven KI een hogere (lagere) verkoopprijs. Ook de omgeving kan een rol spelen. Verschillen in KI kunnen te wijten zijn aan externe factoren zoals het straatbeeld, de nabijheid van openbaar vervoer, werkgelegenheid, … Zo kan de aanleg van een park in de nabijheid van een woning een positief effect hebben op de verkoopwaarde ervan, terwijl het KI behouden blijft.

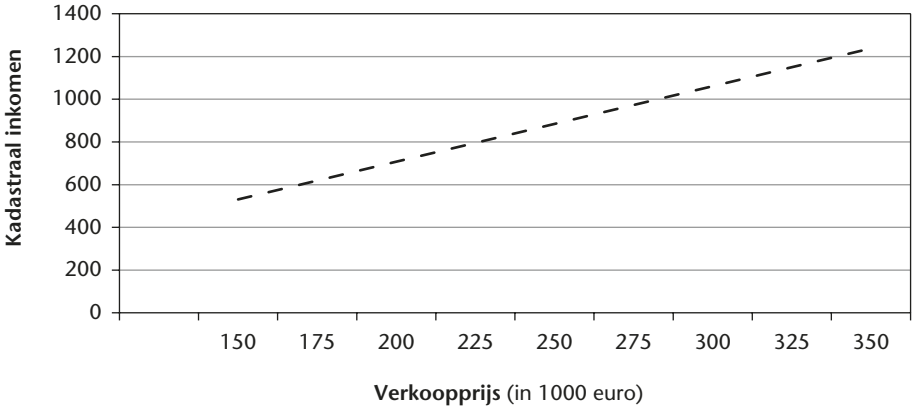
3.3 *Intra- en intergemeentelijke onrechtvaardigheid bij de OOV*

Zoals aangegeven, ligt de historiek van een pand en van zijn onmiddellijke omgeving (mede) aan de basis van de vastgestelde divergenties in KI's bij een gegeven verkoopprijs. Het is dan uiteraard denkbaar dat de vertekening en de impliciete horizontale onrechtvaardigheid verschillen van gemeente tot gemeente. Een (denkbeeldige) homogene gemeente waarin alle woningen min of meer gelijkaardig zijn en waarvan de inwoners doorheen de geschiedenis analoge inspanningen leverden om hun woningen te onderhouden, kent vandaag allicht – binnen elke prijsklasse – zeer gelijkaardige KI's. Aan het andere extreem zullen KI's sterk verschillen in gemeenten die zeer heterogeen zijn samengesteld en waar bepaalde wijken werden vernieuwd (bv. omdat er een nieuw park werd aangelegd) en andere wijken verloederden (bv. door het verdwijnen van werkgelegenheid).

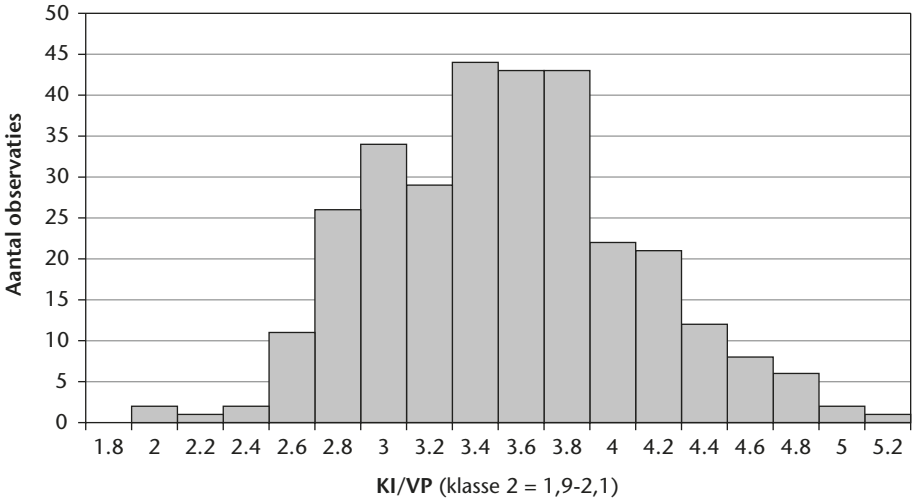
Om te onderzoeken of en in welke mate de horizontale onrechtvaardigheid zich sterker of minder sterk laat gevoelen in ieder van de 308 Vlaamse gemeenten, gebruiken we dezelfde dataset als Mahieu en collega's (2012). Deze data werden verkregen van de FOD Financiën in juli 2011. Het betreft een uittreksel uit de databank van de vastgoedtransacties van de Algemene Administratie van de Patrimoniumdocumentatie. De dataset bevat voor 2010 in totaal 53.163 transacties van 'gewone woonhuizen', waarvan er 34.742 geldig werden geacht voor de verdere analyses.[5] We beperken onze analyse tot de verkopen in de prijsklassen € 150.000 tot € 350.000. Dit betreft 26.455 verkopen (of 76,15% van het totale aantal verkopen). Mahieu en collega's (2012) toonden aan dat de gemiddelde KI/VP-verhouding – de verhouding tussen het KI en de verkoopprijs – constant is voor deze prijsklasse. Wanneer we de verkoopprijzen uitdrukken in € 1000, bedraagt de gemiddelde KI/VP-waarde 3,54: het KI van een woning is gemiddeld 3,54 keer groter dan de verkoopprijs uitgedrukt in duizenden euro. Omdat we – gegeven onze onderzoeksvraag – geïnteresseerd zijn in de besluitvorming op gemeentelijk niveau, aggregeren we de data van individuele verkopen op gemeentelijk niveau (zie verder).

Dit artikel uit Res Publica is gepubliceerd door Boom bestuurskunde en is bestemd voor anonieme bezoeker

Het theoretisch ijkpunt voor onze analyse is de situatie waarbij de KI/VP-waarde voor alle verkopen gelijk is. Deze situatie is afgebeeld in figuur 2, waarin KI's (verticale as) en verkoopprijzen (horizontale as) worden afgebeeld voor een theoretische ideaalsituatie: de KI/VP-waarde ligt voor alle gerealiseerde verkopen exact op het niveau van de gemiddelde verhouding van 3,54. Kent men de verkoopprijs van een woning, dan kent men ook het KI (en omgekeerd). Het KI is in deze ideaalsituatie m.a.w. een perfecte voorspeller van de verkoopprijs van een pand.



FIGUUR 2. **'Ideale' relatie tussen KI en VP (met KI/VP = 3,54).**



FIGUUR 3. **Spreiding KI/VP over de 308 gemeenten (verkopen 2010).**

Dit artikel uit Res Publica is gepubliceerd door Boom bestuurskunde en is bestemd voor anonieme bezoeker

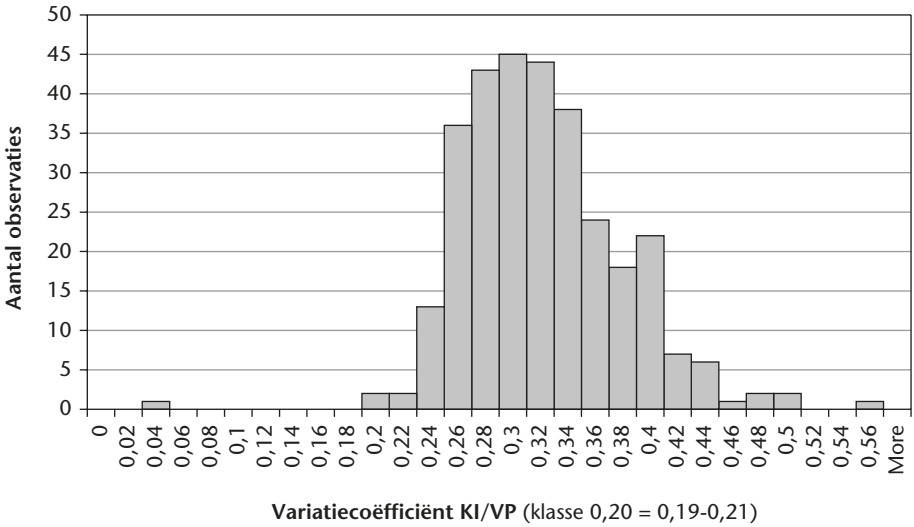
De reële situatie in de Vlaamse gemeenten wijkt af van de theoretische ideaalsituatie. Daarbij treden zowel inter- als intragemeentelijke verschillen op.

- Op basis van de eerder besproken data berekenden we voor iedere Vlaamse gemeente de gemiddelde KI/VP-waarde. *Intergemeentelijke* verschillen in de KI/VP-waarde komen tot uiting, doordat de gemiddelde KI/VP-waarde in een bepaalde gemeente afwijkt van de gewestelijke referentiewaarde van 3,54. Dat deze verschillen aanzienlijk zijn, wordt gedocumenteerd in figuur 3. Deze geeft een histogram van de gemiddelde KI/VP-waarde in elk van de 308 Vlaamse gemeenten. Waar in sommige gemeenten de KI/VP-waarde nauwelijks 2 bedraagt, loopt deze in andere gemeenten op tot meer dan 5. Intergemeentelijke verschillen kunnen aanleiding geven tot horizontale onrechtvaardigheden, maar – belangrijk voor onze analyse – niet op het gemeentelijk niveau. Lokale belastingtarieven kunnen dit intergemeentelijke verschil in KI/VP immers neutraliseren. Stel dat alle woningen van € 250.000 in gemeente A een KI hebben van € 1000 en in gemeente B een KI van € 2000. Indien beide gemeenten eenzelfde belastingopbrengst nastreven, kan dit worden gerealiseerd door in A een OOV-tarief te hanteren dat dubbel zo hoog is als dat in B. Huiseigenaars in beide gemeenten betalen dan een verschillend tarief maar wel eenzelfde som aan de gemeentelijke overheid. Op woningen van eenzelfde waarde wordt dus eenzelfde belasting betaald.
- *Intragemeentelijke* verschillen in de KI/VP-verhouding houden in dat – binnen een bepaalde gemeente – verschillen optreden. Voor het prijssegment van € 200.000 werd dit voor de stad Antwerpen geïllustreerd in figuur 2. Het moet duidelijk zijn dat dergelijke intra-gemeentelijke verschillen wel degelijk aanleiding geven tot horizontale onrechtvaardigheid op het gemeentelijk niveau. Om een meer algemeen zicht te krijgen op de bestaande intragemeentelijke verschillen in KI/VP-verhouding, berekenen we voor iedere gemeente de variatiecoëfficiënt van deze verhouding voor alle gerealiseerde verkopen met een verkoopprijs van 150.000 tot 350.000 euro over het jaar 2010. De variatiecoëfficiënt is een dimensieloze indicator die de relatieve spreiding meet van de KI/VP-verhouding rond de gemiddelde waarde.[6]

  In onze theoretische ideaalsituatie zoals afgebeeld in figuur 2 is de variatiecoëfficiënt gelijk aan 0. Op dat moment heeft iedere verkochte woning met een bepaalde verkoopprijs een identiek KI. Hogere waarden voor de variatiecoëfficiënt reflecteren een grotere spreiding van de KI/VP-waarde. Ze zijn een indicator van de mate waarin woningen van eenzelfde verkoopprijs een verschillend KI hebben en dus verschillend belast worden. Figuur 4 geeft voor de 308 Vlaamse gemeenten de intragemeentelijke onrechtvaardigheid zoals gemeten door de variatiecoëfficiënt van de KI/VP-waarde. De outlier van 0,03 buiten beschouwing gelaten,[7] schommelt deze waarde tussen 0,20 en 0,56. Dit geeft duidelijk aan dat

Dit artikel uit Res Publica is gepubliceerd door Boom bestuurskunde en is bestemd voor anonieme bezoeker

de horizontale onrechtvaardigheid – de mate waarin op gelijkwaardige woningen binnen eenzelfde gemeente een andere belasting wordt geheven – aanzienlijk verschilt tussen de gemeenten onderling.



FIGUUR 4. **Spreiding variatiecoëfficiënt KI/VP over de 308 gemeenten (verkopen 2010).**

4. Empirische analyse

De gegevens in paragraaf 3 documenteren duidelijk de intragemeentelijke verschillen in KI/VP-verhouding. De mate waarin woningen met eenzelfde waarde anders worden belast, verschilt van gemeente tot gemeente. De politiek-economische literatuur (paragraaf 2.2) verwacht dat dergelijke verschillen zich via de electorale effecten vertalen in de feitelijke gemeentelijke beleidsvoering. Dit gebeurt echter enkel onder twee voorwaarden. Ten eerste moeten kiezers een (duidelijk) idee hebben van de kadastrale inkomens in hun omgeving, zodat ze voldoende geïnformeerd zijn omtrent de hierboven gedocumenteerde verschillen tussen het KI en de actuele (verhuur)waarde van onroerende goederen. Daarnaast moeten de verouderde KI's en hun belastingtechnische implicaties een punt van discussie op het politieke toneel vormen. Beide elementen worden gedocumenteerd in paragraaf 4.1.

Om het verband te onderzoeken tussen de vastgestelde verschillen in intragemeentelijke onrechtvaardigheid en het gemeentelijk belastingbeleid, maken we gebruik van een eenvoudige regressieanalyse (paragraaf 4.2) voor 304 van de 308

Dit artikel uit Res Publica is gepubliceerd door Boom bestuurskunde en is bestemd voor anonieme bezoeker

Vlaamse gemeenten.[8] De data voor de verklaarde variabele (belastingbeleid) worden jaarlijks gepubliceerd door de Studiedienst van de Vlaamse Regering (SVR). De data voor de verklarende variabelen (woningmarkt) werden besproken in paragraaf 3. Concreet verwachten we dat gemeenten waarin de horizontale onrechtvaardigheid van de OOV groter is, minder een beroep doen op deze belasting. De beleidsvoerders zullen – om fiscale inkomsten te genereren – eerder hun toevlucht nemen tot andere belastingen. In principe zijn hierbij tal van kandidaten: de lokale bestuurders beschikken over een zeer divers fiscaal instrumentarium. Bij nader toezien is de aanvullende personenbelasting (APB) het meest realistische alternatief, gegeven dat dit de enige lokale belasting is – net als de OOV – met een voldoende ruime grondslag om belangrijke inkomsten te genereren. De resultaten van onze analyse worden samengevat in paragraaf 4.3.

4.1 *De electorale kost van een onrechtvaardige OOV*

Zoals aangehaald, zal de hierboven gedocumenteerde scheeftrekking tussen het KI van een onroerend goed en de actuele (verhuur)waarde ervan (zoals weergegeven in de verkoopprijs) enkel een electorale invloed hebben indien kiezers voldoende informatie over het KI van onroerende goederen in hun omgeving hebben.[9] Daarenboven moeten de verouderde KI's en hun belastingtechnische implicaties een punt van discussie op het politieke toneel vormen.

Het eerste element wordt ondersteund door het feit dat bij de verkoop van woningen in Vlaanderen het KI van de woning steeds mee vermeld wordt in advertenties. Ook websites gespecialiseerd in immobiliën – zoals Immoweb – maken duidelijke vermelding van het KI van een woning. Dit betekent dat kandidaat-kopers – en alle andere geïnteresseerden – niet alleen het KI kunnen vinden van de woning die ze betrekken, maar ook het KI van gelijkaardige woningen in de omgeving. Zelfs wanneer de specifieke KI-waarde niet bewust zou worden opgenomen door kandidaat-kopers, komt een kennismaking met het KI onvermijdelijk terug bij de financiële afhandeling van de aankoop. Het tarief van de registratierechten van een onroerend goed hangt immers deels af van het KI ervan. Deze registratierechten bestaan uit een percentage van de verkoopprijs die de koper dient te betalen bij de aankoop. Het gaat om aanzienlijke bedragen, waarmee de koper duidelijk wordt geconfronteerd. In het Vlaams Gewest bedragen de registratierechten 5% voor een onroerend goed met een laag KI (de exacte grens hangt af van het aantal kinderen ten laste van de kandidaat-koper) en 10% voor alle andere onroerende goederen. Dit geeft kopers dus minstens een partieel beeld van de KI's en kan bij sterk uiteenlopende KI's ook een onrechtvaardig beeld nalaten.

Hoewel er weinig directe evidentie bestaat omtrent een dergelijke perceptie van onrechtvaardigheid in Vlaanderen, toont onderzoek voor Groot-Brittannië, Frank-

Dit artikel uit Res Publica is gepubliceerd door Boom bestuurskunde en is bestemd voor anonieme bezoeker

rijk en Zweden aan dat in een gelijkaardige situatie "the taxpayers do not perceive the basis of taxation as fair" (Vlassenko, 2001, p. 385). Ook in Vlaanderen heeft de kiezer echter geen gebrek aan analyses – onder andere van de Bond Beter Leefmilieu[10] en het Financieel Actie Netwerk (FAN)[11] – die expliciet wijzen op de onrechtvaardigheid van de OOV. De aandacht voor de problematiek wordt bovendien versterkt door artikels omtrent de verouderde KI's in diverse media,[12] zodat aangenomen kan worden dat minstens een deel van het electoraat over voldoende informatie beschikt.

De verouderde KI's zijn bovendien in toenemende mate een punt van discussie op alle overheidsniveaus van het politieke toneel. De recentste uiting hiervan is een rapport van het Rekenhof (2013, p. 6), waarin gesteld wordt dat "het uitblijven van een algemene perequatie van de kadastrale inkomens sinds de perequatie van 1980 [is] niet zonder gevolgen voor de correcte inning van de belasting en (...) hierdoor [ontstaat] ongelijkheid tussen de belastingplichtigen". Dit rapport vormde de aanleiding tot een parlementaire vraag (nr. 1181 van 19 maart 2013) die uitgebreid werd bediscussieerd in de Commissie voor Financiën van het Vlaams Parlement. Alle Vlaamse partijen uitten daarbij hun ongenoegen over het uitblijven van structurele oplossingen. Ook in de lokale politiek leeft het thema. Zo heeft de Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten (VVSG) in de werkgroep Fiscaliteit reeds diversie studies gecoördineerd over deze problematiek.[13]

4.2 *Specificatie*

Om te toetsen of de horizontale onrechtvaardigheid het gebruik van de OOV als inkomstenbron negatief beïnvloedt, schatten we onderstaande regressiefunctie. We schatten deze zowel in lineaire als in logaritmische vorm (zie 4.3). De basisspecificatie is (we laten de gemeente-indices weg om de notatie niet te overladen):

$$\frac{tOOV}{tAPB} = a + b \,.\, VCOEF\left(\frac{KI}{VP}\right) + c \,.\, GEMID\left(\frac{KI}{VP}\right)$$

waarbij *tOOV* en *tAPB* het tarief van de opcentiemen op de onroerende voorheffing en de aanvullende personenbelasting in de gemeente zijn. Deze tariefverhouding geeft een indicatie van het relatieve gewicht van beide belastingen vanuit het oogpunt van de individuele belastingbetaler. VCOEF (KI/VP) is de variatiecoëfficiënt zoals hoger beschreven. Deze is een maatstaf voor de intragemeentelijke verschillen in de KI/VP-verhouding of, met andere woorden, voor de horizontale onrechtvaardigheid van een gemeentelijke belasting op het KI. We verwachten dat gemeenten waar deze maatstaf voor horizontale onrechtvaardigheid van de OOV groter is (waar de onrechtvaardigheid meer uitgesproken is), minder een beroep zullen doen op de OOV als inkomstenbron. We verwachten met andere woorden dat $b < 0$.

Dit artikel uit Res Publica is gepubliceerd door Boom bestuurskunde en is bestemd voor anonieme bezoeker

Zoals in paragraaf 3 werd opgemerkt, kunnen naast intragemeentelijke *inter*gemeentelijke verschillen in KI/VP ertoe leiden dat gemeenten hogere opcentiemen heffen. De onderliggende reden is geen rechtvaardigheids- maar een budgettair (of als men wil: een mathematisch) argument: hogere gemeentelijke tarieven neutraliseren het feit dat in de betrokken gemeente de KI's – in vergelijking met andere Vlaamse gemeenten – eerder laag zijn ingeschat. Om hiervoor te controleren, nemen we GEMID (KI/VP) op in de specificatie. Deze geeft de gemiddelde KI/VP-waarde in de gemeente. In de mate waarin gemeenten lager (hoger) ingeschatte KI's compenseren door hogere (lagere) belastingtarieven verwachten we dat $c < 0$.

4.3 *Resultaten*

Tabel 1 vat de resultaten van de empirische analyse samen. De eerste twee kolommen geven de resultaten voor de lineaire en logaritmische specificatie. De laatste twee kolommen geven de resultaten voor dezelfde specificaties, maar voor een steekproef waarbij enkel gemeenten werden weerhouden waar in 2010 minstens 10 verkopen plaatsvonden. Deze resultaten zijn bijgevolg een 'robustness-check' voor de resultaten in kolommen (1) en (2).[14]

TABEL 1. **De relatieve verhouding tussen gemeentelijke tarieven OOV en APB in Vlaamse gemeenten, 2010.**

	(1)	(2)	(3)	(4)
	[1] lineair Alle verkopen	[1] logaritmisch Alle verkopen	[2] lineair Minimum 10 verkopen	[2] logaritmisch Minimum 10 verkopen
Constante	34,37*** (11.26)	3,45*** (30,92)	35,73*** (11.11)	3,32*** (28,33)
VCOEF	-13,43** (-2,08)	-0,10** (-1,98)	-17,45** (-2,54)	-0,23*** (-3,51)
GEMID	-3,32*** (-4,96)	-0,56*** (-7,97)	-3,35*** (-4,90)	-0,58*** (-8,15)
R^2	9%	19%	9%	21%
N	304	304	300	300

De getallen tussen haakjes zijn de t-waarden
Significantieniveaus 10%: *; 5%: **; 1%: ***

De resultaten in tabel 1 geven aan dat ons eenvoudig model een behoorlijke verklaringskracht heeft, waarbij de logaritmische specificatie beduidend beter scoort. In de logaritmische variant (kolommen 2 en 4) verklaren de gemiddelde KI/VP-verhouding op gemeentelijk niveau (GEMID) en de maatstaf voor horizontale onrechtvaardigheid (VCOEF) ongeveer één vijfde van de variatie in de afhankelijke variabele.

Dit artikel uit Res Publica is gepubliceerd door Boom bestuurskunde en is bestemd voor anonieme bezoeker

De globale teneur van de resultaten is eenduidig: de intragemeentelijke verschillen in de KI/VP-verhouding – die een maatstaf zijn voor de horizontale onrechtvaardigheid van de OOV (gemeten via VCOEF) – vertonen een significant negatief verband met het relatieve belang van de OOV als gemeentelijke inkomstenbron. Het gebruik van de APB als inkomstenbron lijkt dus vooral populair, wanneer blijkt dat de OOV minder (horizontaal) rechtvaardig is. Dit is een belangrijke vaststelling. Ze zorgt ervoor dat we de politiek-economische hypothese dat de belastingstructuur een functie is van de horizontale onrechtvaardigheid van de belastbare grondslag, niet kunnen verwerpen.

De intergemeentelijke verschillen in KI/VP-verhouding blijken eveneens gereflecteerd te worden in het lokale belastingbeleid. Gemeenten waarin de gemiddelde KI/VP hoog is, doen relatief minder een beroep op de OOV als inkomstenbron. Dit is logisch te verklaren uit het feit dat lagere tarieven bij een ruimer gedefinieerde grondslag volstaan om een bepaalde belastingopbrengst te genereren. Dit resultaat geeft ook aan dat het 'gevaarlijk' is om zonder meer gemeentelijke belastingtarieven met elkaar te vergelijken. Een gemeente met hoge tarieven voor de OOV is niet per definitie een 'dure' gemeente. Dit is zeker niet het geval indien de hoge tarieven een compensatie vormen voor de (historisch) laag ingeschatte KI's.[15]

De resultaten met of zonder de outliers geven een gelijkaardig beeld: de omvang van de coëfficiënten en de overeenstemmende significantieniveaus blijken niet gevoelig voor het al dan niet weglaten van deze observaties. Eén uitzondering echter: de voor ons onderzoek cruciale coëfficiënt *VCOEF* wordt beduidend significanter en verdubbelt bijna in omvang in de logaritmische specificatie. Om die reden voerden we bijkomende robuustheidstesten uit door de steekproef verder te beperken en gemeenten uit te sluiten waar het aantal verkopen kleiner was dan 20, 30, 40 en 50. Daaruit blijkt dat significantie en grootte van de coëfficiënt voor *VCOEF* nauwelijks veranderen (hetzelfde geldt overigens voor de andere coëfficiënten) ten opzichte van deze in kolommen (3) en (4) van tabel I.

5. Besluit

Zoals in vele andere landen en regio's, kunnen de lokale besturen in Vlaanderen belastingen heffen op onroerende goederen. Deze OOV zijn de Vlaamse variant van de Nederlandse OZB. Tussen de grondslagen van beide belastingen bestaat een fundamenteel verschil: daar waar de belasting in Nederland wordt geheven op een systematisch geactualiseerde grondslag (de WOZ-waarde, een jaarlijks aangepaste schatting van de verkoopwaarde van het goed in kwestie), wordt de OOV geheven op een netto-huurwaarde die slechts met grote tijdsintervallen wordt geactualiseerd. Dit laatste gebeurt via een zogenoemde perequatie, een tijd- en geldverslin-

Dit artikel uit Res Publica is gepubliceerd door Boom bestuurskunde en is bestemd voor anonieme bezoeker

dende procedure die sinds het eind van de jaren zeventig van vorige eeuw systematisch werd uitgesteld. Dit uitstel heeft mede als gevolg dat de belastinggrondslag (het KI) heden ten dage vaak een slechte afspiegeling is van de waarde van het onroerend goed zoals gemeten door de verkoopprijs (VP). Anders uitgedrukt: de KI/VP-verhouding verschilt van woning tot woning. Onroerende goederen van eenzelfde VP worden daardoor uiteenlopend belast, wat de horizontale rechtvaardigheid van de belasting ondergraaft.

Via een analyse van verkoopprijzen van alle in 2010 verkochte woningen in Vlaamse gemeenten in de prijsklasse € 150.000 – € 350.000 tonen we aan, dat de KI/VP-verhouding enorm verschilt tussen onroerende goederen onderling. Hierbij treden aanzienlijke intra- en intergemeentelijke verschillen op. De verschillen binnen één gemeente – geformaliseerd via de variatiecoëfficiënt van de KI/VP-verhouding – zijn een indicator voor de horizontale onrechtvaardigheid. We merken dat deze onrechtvaardigheidsproblematiek duidelijk verschilt van gemeente tot gemeente. Dit laat toe om te onderzoeken of verschillen in onrechtvaardigheid leiden tot een verschil in belastingbeleid.

Een regressieanalyse voor Vlaamse gemeenten toont overduidelijk aan dat zowel de intergemeentelijke als de intragemeentelijke verschillen in KI/VP gereflecteerd worden in het belastingbeleid van de lokale besturen. Gemeenten waar de KI/VP-verhouding laag is, waar m.a.w. de KI's relatief laag worden ingeschat, worden gekarakteriseerd door hogere aanslagvoeten. Belangrijker voor onze analyse is dat een grotere horizontale onrechtvaardigheid van de belasting(grondslag) gerelateerd is aan een lager gebruik van de belasting in kwestie. Concreet stellen we vast dat gemeenten met een grotere horizontale onrechtvaardigheid van de OOV eerder lage tarieven hebben voor deze belasting en hogere tarieven voor de aanvullende personenbelasting.

De gevolgde empirische methode toont eenduidig aan dat er een empirisch verband bestaat tussen horizontale onrechtvaardigheden in een belasting en het gebruik van deze belasting. Voor zover ons bekend, betreft dit de eerste toetsing van deze hypothese in de internationale literatuur. Onze resultaten zijn in overeenstemming met het model van Hettich en Winer, dat aangeeft hoe electorale kosten van horizontale onrechtvaardigheden het belastingbeleid sturen. De bevindingen zijn ook in overeenstemming met het model van Hansen, waarin niet-electorale motieven meespelen. Het systematisch vermijden van de horizontaal onrechtvaardige OOV past perfect binnen een model waarin politici, gedreven door ideologische motieven, een beleid voeren en waarbij politiek leiderschap meer is dan het vertalen van de wensen van de kiezers. Het systematisch uitblijven van de kadastrale perequatie, ten slotte, is een schoolvoorbeeld van het Inertiemodel van Rose en Karran. Het feit dat we anno 2013 nog werken met een grondslag die meer dan 30 jaar geleden werd gedefinieerd, wijst op een belangrijke traagheid van de politieke besluitvorming.

Dit artikel uit Res Publica is gepubliceerd door Boom bestuurskunde en is bestemd voor anonieme bezoeker

Dat onze bevindingen beleidsmatige relevantie hebben, spreekt voor zich. Bij een langer uitblijvende perequatie zal de relatie tussen het KI en de waarde van de onroerende goederen wellicht steeds vager worden. Op lange termijn tendeert het KI zo naar een totaal arbitrair getal dat geen enkel verband vertoont met de waarde van het belaste goed. De onrechtvaardigheid wordt m.a.w. steeds groter. Dit heeft evidente implicaties voor de gemeentelijke belastingheffing. Hierdoor dreigt één van de twee belangrijkste fiscale bronnen voor de Belgische gemeenten politiek onhanteerbaar te worden. De toenemende politieke weerstand en de duidelijke adviezen van het Rekenhof zijn veelzeggend.

Een vanuit politiek-economisch oogpunt uiterst boeiende vraag betreft deze naar de haalbaarheid van een nieuwe perequatie en – daaraan verbonden – de optimale modaliteiten om deze te organiseren. Normatief-theoretisch is de situatie duidelijk: wil men de OOV omvormen tot een rechtvaardiger belasting, dan is een herschatting van de KI's of een overstap naar een alternatief systeem (bijvoorbeeld naar analogie met het Nederlandse WOZ-systeem) dringend gewenst. Positief-theoretisch ligt de zaak moeilijker. Ze raakt immers de essentie van de analyse van Rose en Karran: de herschatting (of de overstap naar een Nederlands model) houdt in dat sommige belastingbetalers (die voorheen 'te weinig' betaalden) meer moeten betalen en andere (die voorheen 'te veel' betaalden) minder moeten betalen. Hun model geeft aan dat de politieke gevolgen asymmetrisch zullen zijn: diegenen die winnen bij de operatie zijn tevreden, doch slechts in beperkte mate; diegenen die verliezen zijn zeer ontevreden en dreigen de politieke besluitvormers de schuld te geven en electoraal af te straffen. Belastinginertie kan daarom op korte termijn een politiek opportuun beleid zijn. Het gevolg is echter een op lange termijn groeiende onrechtvaardigheid. Een onrechtvaardige belasting in stand houden kan op korte termijn politiek meer lonen dan ze (pogen) weg te werken: "By sustaining familiar taxes, inertia tends to make taxation politically acceptable, or at least less unacceptable. (...). Familiarity tends to increase acceptance, if only by a process of resignation" (Rose & Karran, 1987, p. 7). Wat er ook van zij, de overstap naar een rechtvaardiger systeem dreigt een moeilijke politieke evenwichtsoefening te zijn. Wijlen Gaston Geens – minister van Financiën ten tijde van de vorige perequatie – zou kunnen beamen dat een dergelijke hervorming electoraal niet bepaald een voltreffer hoeft te zijn.

Noten

1. De APB en OOV zorgen elk voor gemiddeld 40% van de belastinginkomsten van de Vlaamse gemeenten.

2. Voor meer info, zie: http://www.onroerendevoorheffing.be/nlapps/docs/default.asp?id = 358.

Dit artikel uit Res Publica is gepubliceerd door Boom bestuurskunde en is bestemd voor anonieme bezoeker

3. Het Kadaster maakt onderscheid tussen (1) gewone woonhuizen, (2) villa's, bungalows en landhuizen, en (3) appartementen, flats en studio's. Gewone woonhuizen vormen de grootste groep (50.903 verkopen in 2010), gevolgd door appartementen (22.629 verkopen in 2010).

4. De impliciete veronderstelling hierbij is uiteraard dat de verkoopprijs van een woning een goede indicator is voor de actuele (verhuur)waarde van een woning, en dus voor de belastbare grondslag van de OOV (*i.e.* het KI). Dit is gebaseerd op de idee dat in een efficiënte markt voor onroerende goederen, en in analogie met de dividend-price ratio in de aandelenmarkt,"prices are capitalized rents" (Meese & Wallace, 1994, p. 245). Hoewel marktimperfecties fluctuaties en inefficiënties op korte termijn kunnen veroorzaken, tonen empirische studies veelal aan dat verkoop- en huurprijzen inderdaad sterk samenhangen (Meese & Wallace, 1994; Leamer, 2002; Gallin, 2004; Murphy & Lu, 2009). In onze analyse maken we geen abstractie van marktimperfecties, maar we nemen wel aan dat deze willekeurig gespreid zijn over de verschillende gemeenten en als zodanig geen onoverkomelijk probleem vormen voor onze analyse.

5. Redenen tot eliminatie van de gegevens waren: ontbrekende data, onafgewerkte bouw en bouwjaar voor 1931 zonder geregistreerde verbouwing (zie Mahieu *et al.*, 2012).

6. Formeel is de variatiecoëfficiënt gedefinieerd als de verhouding tussen standaardafwijking en gemiddelde van een variabele.

7. Dit betreft de waarde voor de gemeente Mesen, een gemeente waar in 2010 slechts 2 verkopen van gewone woonhuizen in de door ons onderzochte prijsklasse werden geregistreerd.

8. Vier gemeenten werden uit de totale populatie weggelaten. Herstappe is niet opgenomen, omdat er in 2010 geen enkel gewoon woonhuis werd verkocht. Koksijde, De Panne en Knokke-Heist konden dan weer niet opgenomen worden in de analyse, omdat ze geen APB heffen.

9. Het spreekt voor zich dat het electorale effect *ceteris paribus* sterker is naarmate meer kiezers deze informatie bezitten. Een electoraal effect kan echter reeds merkbaar zijn indien slechts een (kleine) minderheid van de kiezers geïnformeerd is (Lupia, 1994).

10. http://www.bondbeterleefmilieu.be/page.php/30/615/13541.

11. http://www.hetgrotegeld.be/index.php/het_grote_geld/Fan.

Dit artikel uit Res Publica is gepubliceerd door Boom bestuurskunde en is bestemd voor anonieme bezoeker

12. Zie bv. Knack. http://moneytalk.knack.be/economie/geld-en-beurs/geldzaken/finance/belgen-worden-ongelijk-belast-op-hun-huis/article-4000260415433.htm.

13. http://www.kenniscentrumvlaamsesteden.be/samenwerken/stadscontracten/collectief/fiscaal/pages/default.aspx.

14. Bijkomend werden regressies uitgevoerd met weglating van de (twee) outliers. De algemene teneur van de resultaten en de significantieniveaus blijven ongewijzigd. De verklaringskracht van het model neemt zelfs toe. Deze resultaten zijn verkrijgbaar op verzoek.

15. Om misverstanden te vermijden: deze moeilijkheid om gemeentelijke belastingtarieven met elkaar te vergelijken is een probleem dat zich specifiek stelt voor de OOV. Voor de APB (of voor de meeste andere gemeentelijke belastingen) is een dergelijke vergelijking wel eenduidig. Een belastingplichtige met een bepaald inkomen zal immers meer belasting betalen indien hij naar een gemeente verhuist met een hoger belastingtarief. De belastinggrondslag – zijn inkomen – blijft immers dezelfde.

Bibliografie

Ashworth, J., Geys, B. & Heyndels, B. (2006). Determinants of Tax Innovation: The Case of Environmental Taxes in Flemish Municipalities. *European Journal of Political Economy*, *22* (1), 223-247.

Ashworth, J. & Heyndels, B. (1997). Politicians' Preferences on Local Tax Rates: an Empirical Analysis. *European Journal of Political Economy*, *13* (3), 479-502.

Atkinson, A. (1980). Horizontal Equity and the Distribution of the Tax Burden. In H. Aaron en M.J. Boskin (eds.) *The Economics of Taxation* (pp. 3-18). Washington D.C.: Brooking Institution.

Auerbach, A. & Hassett, K. (2002). A New Measure of Horizontal Equity. *American Economic Review*, *92* (4), 1116-1125.

Downs, A. (1960). Why the Government Budget is Too Small in a Democracy. *World Politics, 12* (4), 541-563.

Gallin, J. (2004). *The Long-Run Relationship between House Prices and Rents*. *Finance and Economics Discussion Series.* Washington D.C.: Federal Reserve Board.

Geys, B. & Revelli, F. (2011). Economic and Political Foundations of Local Tax Structures: An Empirical Investigation of the Tax Mix of Flemish Municipalities. *Environment and Planning C: Government and Policy*, *29* (3), 410-427.

Gibson, J. (1990). *The Politics and Economics of the Poll Tax. Mrs Thatcher's Downfall*. Warley, West Midlands: Emas Ltd.

Dit artikel uit Res Publica is gepubliceerd door Boom bestuurskunde en is bestemd voor anonieme bezoeker

Goeminne, S., Smolders, C. & Decramer, A. (2013). *Local Tax Rates, Politics and Omitted Variable Bias*. Working Paper. Gent: Universiteit Gent.

Hansen, S.B. (1983). *The Politics of Taxation. Revenue without Representation*. New York: Praeger Publishers.

Hettich, W. & Winer, S. (1984). A Positive Model of Tax Structure. *Journal of Public Economics*, *24* (1), 67-87.

Hettich, W. & Winer, S. (1988). Economic and Political Foundations of Tax Structure. *American Economic Review*, *78* (4), 701-712.

Hettich, W. & Winer, S. (1999). *Democratic Choice and Taxation: A Theoretical and Empirical Analysis*. Cambridge: Cambridge University Press.

Heyndels, B. (1989). Fiscale perceptie bij de gemeenteraadsverkiezingen. *De Gemeente*, nr. 4, april 1989, 159-163.

Heyndels, B. (1991). De opcentiemen op de onroerende voorheffing en de aanvullende personenbelasting als financieringsbronnen van de Belgische gemeenten. *Documentatieblad*, Ministerie van Financiën, *51* (juni), 125-140.

James, S. & Nobes, C. (1992). *The Economics of Taxation*, 4de uitgave. New York; London: Prentice Hall.

Kaplow, L. (1989). Horizontal Equity: Measures in Search of a Principle. *National Tax Journal*, *42* (2), 139-154.

Kaplow, L. (1996). How Tax Complexity and Enforcement Affect the Equity and Efficiency of the Income Tax. *National Tax Journal*, *49* (1), 135-150.

Leamer, E.E. (2002). Bubble Trouble? Your Home Has a P/E Ratio Too. *UCLA Anderson School Quarterly Forecast Journal*, June 2002, 1-11.

Lupia, A. (1994). Shortcuts Versus Encyclopedias: Information and Voting Behavior in California Insurance Reform Elections. *American Political Science Review*, *88* (1), 63-76.

Mahieu, B., Heyndels, B., Burssens, J., Goeminne, S. & Smolders, C. (2012). Een analyse van de relatie tussen KI en woningprijzen in de Vlaamse centrumsteden. *Documentatieblad, 72* (2), 162-221.

Meese, R. & Wallace, N. (1994). Testing the Present Value Relation for Housing Prices: Should I Leave My House in San Francisco? *Journal of Urban Economics*, *35* (3), 245-266.

Murphy, P. & Lu, J. (2009). *The Rent-Price Index in U.S Housing Markets*. *Standard & Poors Working Paper Series*, 4 maart 2009. Online beschikbaar op http://ssrn.com/abstract = 1353025 of http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1353025.

Musgrave, R.A & Musgrave, P.B. (1989). *Public Finance in Theory and Practice*, 5de uitgave. McGraw Hill International Editions.

Rekenhof, februari 2013. Herschatting van het kadastraal inkomen van woningen na verbouwing: opvolgingsaudit.

Repetti, J.R. & Ring, D.M. (2012). Horizontal Equity Revisited. *Florida Tax Review*, *13* (3), 135-155.

Rose, R. & Karran, T. (1987). *Taxation by Political Inertia*. London: Allen & Unwin.

Dit artikel uit Res Publica is gepubliceerd door Boom bestuurskunde en is bestemd voor anonieme bezoeker

Smith, A. (1776). *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations,* bewerkt door R.H. Campbell en A.S. Skinner. Oxford: Oxford University Press, 1976.

Steinmo, S. (1998). Introduction. In S. Steinmo, Tax Policy. *International Library of Comparative Public Policy*, 8. London: Edward Elgar Publishing.

Vlassenko, I. (2001). Evaluation of the Efficiency and Fairness of British, French and Swedish Property Tax Systems. *Property Management*, *19* (5), 384-416.