



## Advies

# Programmadecreet BO20

Brussel, 4 november 2019

Adviesvraag: Voorontwerp van decreet houdende bepalingen tot begeleiding van de aanpassing van de begroting 2020

Adviesvrager: Matthias Diependaele - Vlaams minister van Financiën en Begroting, Wonen en Onroerend Erfgoed

Ontvangst adviesvraag: 18 oktober 2019

Adviestermijn: 10 dagen

Decretale opdracht: SERV-decreet 7 mei 2004 art. 11 (overlegfunctie)

Goedkeuring raad: 4 november 2019

Contactpersoon: Annick Lamote – [alamote@serv](mailto:alamote@serv)



De heer Matthias DIEPENDAELE

Vlaams minister van Financiën en Begroting, Wonen en Onroerend Erfgoed

Martelaarsplein 7

1000 Brussel

**contactpersoon**

Annick Lamote

alamote@serv.be

**ons kenmerk**

SERV\_20191104\_Programmadecreet\_BO20\_BR

**Brussel**

4 november 2019

**Adviesvraag voorontwerp programmadecreet BO 2020**

Mijnheer de minister

U heeft de SERV met hoogdringendheid om advies gevraagd over het voorontwerp van decreet houdende bepalingen tot begeleiding van de aanpassing van de begroting 2020.

Vooreerst wenst de SERV op te merken dat een programmadecreet of amendering van een programmadecreet niet geschikt is om grondige hervormingen door te voeren. Bovendien laat een advies bij hoogdringendheid de SERV niet toe om een gefundeerd inhoudelijk advies uit te werken. Het voorliggende programmadecreet voor de begrotingsopmaak 2020 bevat tal van maatregelen met grote beleids- of budgettaire impact die volgens de SERV meer overleg verdienen dan een spoedprocedure bij een programmadecreet: de doelgroepverminderingen, het groeipakket, de woonfiscaliteit, de dienstencheques, de kilometerheffing voor vrachtwagens ...

Desalniettemin formuleert de SERV in bijgevoegd advies zijn bemerkingen bij het programmadecreet BO 2020.

Hoogachtend

Pieter Kerremans

administrateur-generaal

Caroline Copers

voorzitter

# Inhoud

|                                                                                                     |          |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------|----------|
| <b>Inhoud</b>                                                                                       | <b>4</b> |
| <b>Advies</b>                                                                                       | <b>5</b> |
| <b>1 Algemene opmerkingen</b>                                                                       | <b>5</b> |
| <b>2 Hoofdstuk 3 Werk en Sociale Economie</b>                                                       | <b>5</b> |
| 2.1 Aanpassing doelgroepverminderingen (art. 1 - 4)                                                 | 5        |
| <b>3 Hoofdstuk 6 Welzijn, Volksgezondheid en Gezin</b>                                              | <b>6</b> |
| 3.1 Niet indexering rang 3 en leeftijdstoelagen (art. 21)                                           | 6        |
| <b>4 Hoofdstuk 8 Kancelarij en Bestuur</b>                                                          | <b>6</b> |
| 4.1 Financiering open ruimte (art. 24-27)                                                           | 6        |
| 4.2 Herfinanciering gemeenten (art. 28 tot 30)                                                      | 7        |
| <b>5 Hoofdstuk 9 Financiën en Begroting</b>                                                         | <b>7</b> |
| 5.1 Gewestelijk aandeel onroerende voorheffing materieel en outillage voor rechtspersonen (art. 31) | 7        |
| 5.2 Kilometerheffing vrachtwagens (art. 32)                                                         | 8        |
| 5.3 Aanpassingen woonfiscaliteit                                                                    | 8        |
| 5.4 Dienstencheques (art. 35)                                                                       | 10       |
| 5.5 Bevriezing indexering subsidies (art. 39)                                                       | 11       |

# Advies

## 1 Algemene opmerkingen

De SERV merkt op – en deed dit in het verleden reeds meermaals – dat een programmadecreet of amendering van een programmadecreet niet geschikt is om grondige hervormingen door te voeren. Bovendien laat een advies bij hoogdringendheid de SERV niet toe om een gefundeerd inhoudelijk advies uit te werken.

De SERV betreurt daarom de werkwijze die met het programmadecreet wordt gehanteerd. Reeds in 2017 (advies oktober 2017) wees de SERV erop dat men best geen maatregelen meer zeer grote beleids- of budgettaire impact neemt in een programmadecreet. Het voorliggende programmadecreet voor de begrotingsopmaak 2020 bevat tal van maatregelen met grote beleids- of budgettaire impact die volgens de SERV meer overleg verdienen dan een spoedprocedure bij een programmadecreet: de doelgroepverminderingen, het groeppakket, de woonfiscaliteit, de dienstencheques, de kilometerheffing voor vrachtwagens ...

## 2 Hoofdstuk 3 Werk en Sociale Economie

### 2.1 Aanpassing doelgroepverminderingen (art. 1 - 4)

De sociale partners kunnen niet akkoord gaan met de voorziene besparingen op de doelgroepvermindering in de begroting 2020 en in de meerjarenbegroting. Zoals aangegeven in de brief van 16 oktober 2019 gericht aan de Vlaams minister van Economie, Innovatie, Werk, Sociale economie en Landbouw, betreurt de SERV dat deze middelen niet langer worden ingezet om doelgroepen aan het werk te krijgen en te houden. De middelen worden immers niet geheroriënteerd naar de individuele korting op maat of een korting voor andere doelgroepen die we wensen te activeren naar werk (bv. inactieven), maar quasi volledig recurrent bespaard. Dit betekent de facto een aanzienlijke loonkostenverhoging voor werkgevers. Bovendien is deze beslissing genomen op een ogenblik dat het lopend evaluatieonderzoek nog niet is gefinaliseerd en er dus nog geen volledig zicht is op de effectiviteit van alle maatregelen. De SERV wil niet dat deze besparing afbreuk doet aan de door haar geformuleerde doelstelling en verwacht dat er blijvend financiële ruimte is voor competentieversterkende maatregelen en een geheroriënteerd doelgroepenbeleid.

De sociale partners vinden het positief dat er uitdovingsmaatregelen worden voorzien voor werkzoekenden die t.e.m. 31/12/2019 worden aangeworven en tussen 55 en 58 jaar zijn en voor werknemers die op 31/12/2019 in dienst zijn en tussen 55 en 58 jaar zijn. Dit zorgt er wel voor dat er een groep overblijft die op 31/12/2019 tussen 55 en 58 jaar zijn, die als ze de komende jaren van job veranderen of werkzoekend zijn en worden aangeworven, plots geen recht meer geven op de korting voor respectievelijk zittende werknemers of aanwerving. Dit penaliseert de mobiliteit bij die groep 55 tot 58-jarigen. De sociale partners vragen daarom dat alle werknemers of werkzoekenden die op 31/12/2019 tussen 55 en 58 jaar zijn, een onbeperkt recht geven op de korting voor zittende of aanwerving zodat die werknemers of werkzoekenden die vanaf 1 januari 2020 van job veranderen of een nieuwe job vinden ook nog een korting geven. Op die manier wordt de uitdovingsmaatregel uitgebreid voor de hele leeftijdscohort 55 tot 58 jaar op 31/12/2019.

## **3 Hoofdstuk 6 Welzijn, Volksgezondheid en Gezin**

### **3.1 Niet indexering rang 3 en leeftijdstoelagen (art. 21)**

De SERV was bij de opmaak van het decreet tot regeling van de toelagen in het kader van het gezinsbeleid tevreden met de automatische indexering van de toelagen en inkomensgrenzen. Met een automatische indexering op basis van de afgevlakte gezondheidsindex kunnen de toelagen minstens gedeeltelijk de evolutie van de leefkosten volgen en bewaren de toelagen automatisch hun effect op de koopkracht.

De voorliggende aanpassing schrapte de automatische indexering op basis van de afgevlakte gezondheidsindex en introduceert een jaarlijkse indexering met 2% op 1 september van de meeste elementen in het groeppakket. De leeftijdsbijslag en de toelagen voor de derde jongste kinderen en alle oudere kinderen zijn van deze indexering uitgesloten tot 31 augustus 2025.

In de voorbije adviezen over het groeppakket sprak de SERV zich gemengd uit over de overgangsbepalingen in het kader van het groeppakket. Positief is de rechtszekerheid die deze geeft aan de gezinnen met kinderen in hun huidige samenstelling en voor de huidige kinderbijslag van het gezin. De huidige ingreep om tijdelijk geen indexering te voorzien voor de gezinnen in het oude systeem, vanaf het derde kind en voor de leeftijdstoelagen, breekt in op de eerder gegeven rechtszekerheid.

Minder positief sprak de SERV zich uit over de complexiteit van de overgangsregeling. De voorliggende aanpassing verhoogt nogmaals de complexiteit van de overgangsregeling.

De SERV betreurt om die redenen het loslaten van de indexering van bepaalde toeslagen tot 2025 en vraagt een monitoring en evaluatie van de effecten van de aanpassingen aan de indexering van alle toelagen in het groeppakket op de koopkracht van de gezinnen en op de uitgaven i.k.v. het groeppakket.

## **4 Hoofdstuk 8 Kanselarij en Bestuur**

### **4.1 Financiering open ruimte (art. 24-27)**

De SERV onderschrijft het belang van de toekenning van meer middelen aan lokale besturen om de open ruimte te vrijwaren en te versterken. De bestaande financieringsmechanismen blijken immers ontoereikend om de achteruitgang van de open ruimte in Vlaanderen tegen te gaan.

Voor een deel van de Vlaamse plattelandsgemeenten vormt deze structurele ondersteuning een waardevolle aanvulling op de projectmatige subsidiëring via het Investeringsfonds. Het Openruimtefonds is meer geschikt om tegemoet te komen aan de terugkerende werkingskosten die met het beheer van de open ruimte gepaard gaan. Het nieuwe fonds kan ook de ontwikkeling van een lokale langetermijnvisie voor de open ruimte stimuleren. De subsidieregeling bezorgt de lokale besturen bovendien geen bijkomende administratieve lasten. Tegelijk blijft het Investeringsfonds zeker relevant voor de ondersteuning van specifieke projecten.

## 4.2 Herfinanciering gemeenten (art. 28 tot 30)

De Vlaamse regering beslist tot een aanzienlijke herfinanciering van de gemeenten (€ 417 miljoen op kruissnelheid in 2024). Ter verantwoording van deze bijkomende financiering verwijst het regeerakkoord naar de noodzaak dat gemeenten bijkomende opdrachten en bevoegdheden (onder andere Bindend Sociaal Objectief, dierenwelzijnsbeleid, gemeenschapsdiensten) worden gegeven en dat ze blijvend moeten investeren. In het bijzonder de overname van de helft van de responsabiliseringsbijdrage wordt gekoppeld aan investeringen: “De Vlaamse overheid neemt haar verantwoordelijkheid op om de problematiek van de responsabiliseringsbijdrage voor de pensioenfactuur voor de lokale besturen voor de helft op te lossen. Zo geven we de lokale besturen ademruimte om verder te investeren op een voldoende hoog niveau” (Regeerakkoord, pagina 270).

Het programmadecreet voorziet echter niet in een concreet engagement van de Vlaamse overheid om de bijkomende opdrachten en de investeringen per gemeente op te volgen. De SERV vraagt dat met bestaande instrumenten (zoals meerjarenplannen en opvolging van de gemeentelijke financiën via BBC) een monitoring wordt opgezet. De sociale partners beklemtonen dat het niet de bedoeling is om gemeenten tot bijkomende rapporteringslasten te verplichten. Via deze monitoring wordt de besteding van deze bijkomende middelen opgevolgd. Er wordt nagegaan of dit elke gemeente<sup>1</sup> toelaat om de bijkomende opdrachten en bevoegdheden op te nemen en bijkomende investeringen te realiseren. De SERV vraagt dat de jaarlijkse monitoring aan het VESOC-overleg wordt gerapporteerd.

## 5 Hoofdstuk 9 Financiën en Begroting

### 5.1 Gewestelijk aandeel onroerende voorheffing materieel en outillage voor rechtspersonen (art. 31)

De SERV begrijpt de beslissing van de Vlaamse regering niet om het gewestelijk belastingkrediet voor rechtspersonen in de onroerende voorheffing vanaf 2020 sterk in te perken: enkel materieel en outillage wordt nog vrijgesteld, maar niet meer de gronden en gebouweninfrastructuur van ondernemingen.

In het Vlaams Werkgelegenheidsakkoord<sup>2</sup> van 2003/2004 bereikten de Vlaamse sociale partners overeenstemming om het gewestelijk aandeel van de onroerende voorheffing op materieel, outillage, grond en gebouwen van ondernemingen op nul te plaatsen: “het kadastraal inkomen van onroerende goederen ingezet voor ondernemingsactiviteiten wordt vrijgesteld van de gewestelijke onroerende voorheffing vanaf 2004” (Werkgelegenheidsakkoord 2003/2004, pagina 14). Dit akkoord betreft dus niet alleen het kadastraal inkomen verbonden aan materieel en outillage, maar ook het kadastraal inkomen verbonden aan gronden en gebouwen. Voorwaarde is dat ondernemingen die genieten van deze lastenverlaging zich engageren om de ondernemingsactiviteit in Vlaanderen gedurende minstens vijf jaar verder te zetten. Bij het stopzetten van de ondernemingsactiviteit of een collectieve afdanking (conform CAO 24) dient de lastenverlaging terugbetaald.

<sup>1</sup> De website van de administratie Binnenlands Bestuur geeft een overzicht van de impact van deze maatregel per Vlaamse gemeente. In totaal gaat het in 2020 voor geheel Vlaanderen om € 131 mln. De maatregel heeft in 2020 geen impact op 85, vooral kleinere gemeenten, aangezien zij geen responsabiliseringsbijdrage ten aanzien van het federale niveau verschuldigd zijn.

<sup>2</sup> Zie: [https://www.serv.be/sites/default/files/documenten/SociaalAkkoord2003\\_2004.pdf](https://www.serv.be/sites/default/files/documenten/SociaalAkkoord2003_2004.pdf)

De SERV betreurt de beslissing van de Vlaamse regering om het gewestelijk belastingkrediet voor rechtspersonen in de onroerende voorheffing vanaf 2020 sterk te verminderen zonder grondige evaluatie van deze maatregel en de beoogde effecten.

## 5.2 Kilometerheffing vrachtwagens (art. 32)

De SERV<sup>3</sup> heeft fundamentele bezwaren bij de tariefaanpassing van de kilometerheffing voor vrachtwagens en vraagt om de hervorming niet op deze wijze door te voeren. De tariefstijging van de kilometerheffing is niet beleidsmatig onderbouwd. Ook de doelstelling, die de Vlaamse regering beoogt, ontbreekt. De maatregel draagt niet bij aan het sturen van de mobiliteit en zal geen impact hebben op de files. Door enkel het vrachtvervoer onderhevig te maken aan een kilometerheffing, kan geen sturing van de mobiliteitsstromen optreden.

## 5.3 Aanpassingen woonfiscaliteit

### Toelichting

Zoals aangekondigd in het Vlaams Regeerakkoord 2019-2024 wordt de woonfiscaliteit vanaf 1 januari 2020 als volgt gewijzigd:

- nieuwe leningen komen niet langer in aanmerking voor de geïntegreerde woonbonus (artikel 36, 37 en 38 van het voorontwerp programmadecreet).
- de registratiebelasting voor de aankoop van de enige gezinswoning wordt verlaagd van 7% naar 6%. Het verminderde tarief voor ingrijpende energetische renovatie daalt van 6% naar 5% (artikel 33 en 34).

Voor de afschaffing van de woonbonus is de datum van de authentieke leningsakte (vóór 1/1/2020) bepalend. Voor de verlaging van de registratierechten is de datum van de koopakte (vanaf 1/1/2020) bepalend. Als overgangsregeling wordt voorgesteld om de verminderde registratiebelasting ook toe te passen op koopaktes die vóór 2020 zijn afgesloten, maar waarvan de authentieke leningsakte pas verleden kan worden na 1/1/2020. In dat geval zou het voordeel van de woonbonus wegvallen terwijl de korting op de registratierechten nog niet van toepassing zou zijn. Dit is een uitdovende regeling.

### Beoordeling en aanbevelingen

De beperkte adviestermijn bij een spoedprocedure laat niet toe een grondige, cijfermatige onderbouwde analyse te maken. De SERV formuleert wel een aantal fundamentele bemerkingen op hoofdlijnen en suggesties tot bijsturing over (1) de afschaffing van de woonbonus en (2) de voorgestelde compensatie via verlaging van de registratierechten.

De SERV stelt vast dat de budgettaire impact van beide maatregelen ontbreekt in de Memorie van Toelichting. Bij de verlaging van de registratierechten wordt enkel vermeld dat ze een 'negatieve impact' (bedoeld wordt: op het saldo) heeft, bij de afschaffing van de woonbonus wordt niets vermeld. De SERV gaat er in dit advies van uit dat de daling van de registratierechten een directe impact van € 140 mln op de ontvangsten in de begroting 2020 heeft, terwijl de uitdovende

<sup>3</sup> Voor een meer uitgebreide toelichting verwijzen de sociale partners naar het advies van de MORA van 25 oktober 2019.

woonbonus pas vanaf de begroting 2021 in lagere fiscale uitgaven resulteert (€ 53 mln in 2021, € 144 mln in 2022, wat in de volgende jaren verder oploopt).

### **Gemiste kans voor meer doelgerichte aanpassing van de woonbonus**

De SERV betreurt dat deze hervorming gebeurt zonder grondig debat over de finaliteit en modaliteiten van de maatregel, en zonder breder debat over de toekomstige rol van woonfiscaliteit in brede zin. Reeds bij de uitvoering van de 6<sup>de</sup> staatshervorming, die Vlaanderen bevoegd maakte voor de woonbonus, adviseerde de SERV om de verschillende instrumenten van de woonfiscaliteit beter op elkaar af te stemmen<sup>4</sup>. Een belangrijk uitgangspunt hierbij is de doelmatigheid van het woonbeleid.

De SERV erkent de noodzaak om de woonbonus bij te sturen. Redenen zijn het prijsverhogend effect op de woningmarkt en de sterk oplopende kost bij ongewijzigd beleid<sup>5</sup>. Bovendien is er de context van een historisch lage rente. Op middellange termijn verwachten waarnemers dat de afschaffing van de woonbonus – bij gelijkblijvende rente – zal leiden tot een daling van de gemiddelde woningprijs met 9 tot 13%, hetgeen de koopkracht van potentiële kopers versterkt. Dit dalend effect wordt mogelijks getemperd door een verlaging van de registratierechten, maar het netto-effect van beide ingrepen is onduidelijk.

De afschaffing vanaf 2020 is wel zeer drastisch en plots. De aankondiging ervan heeft de voorbije weken al geleid tot een sterke toename van het aantal transacties<sup>6</sup>, met een prijsverhogend effect.

Volgens de SERV moest de woonbonus niet afgeschaft maar wel doelgerichter ingezet worden. Een meer doelgerichte woonbonus:

- speelt beter in op de kwalitatieve en kwantitatieve noodwendigheden van het wonen in de toekomst en houdt rekening met de verschillende segmenten van de woningmarkt. Er is niet alleen nood aan meer woningen, maar vooral aan een duurzame transformatie van het huidige woonpatrimonium in het licht van de klimaat- en energie-uitdagingen. Dit moet zich terugverdienen via een permanent lagere energiefactuur<sup>7</sup>. Het versterkt ook de waardevastheid van de huizenmarkt;
- speelt beter in op de noden van gezinnen inzake betaalbaarheid van een eigen woning;
- wordt ingepast in het instrumentarium van het woonbeleid en het ruimtelijk beleid.

De SERV vraagt specifieke aandacht voor nieuwbouwers en verbouwers. Zij genieten vandaag het voordeel van de woonbonus, maar worden niet gecompenseerd door een verlaging van de registratierechten. Voor hen moet een alternatieve compensatie uitgewerkt worden.

De SERV vreest dat de afschaffing van de woonbonus de bereidheid van gezinnen om bijkomende energetische investeringen (verder dan E-30) te realiseren, zal doen dalen.

<sup>4</sup> SERV (2014) Advies Beleidsnota Financiën en Begroting. Brussel, SERV, 24 november 2014.

<sup>5</sup> De fiscale uitgave van de woonbonus bedraagt vandaag ongeveer € 1,5 miljard. Volgens schattingen van de administratie zou de gederfde opbrengst bij ongewijzigd beleid groeien tot € 2,6 à 2,9 miljard binnen 15 jaar.

<sup>6</sup> Dat blijkt uit cijfers van de notarissen die op jaarbasis een verhoging van het aantal vastgoeddossiers met 40 % vaststelden in de periode tussen 30 september en 9 oktober.

<sup>7</sup> SERV (2019) Advies Elementen voor een gesublimeerd klimaat- en energiebeleid 2019-2024. Brussel, SERV, 24 juni 2019.

## ■ **Verlaging registratierechten bijsturen in functie van betaalbaarheid eigen woning**

De registratierechten bij de aankoop van de enige gezinswoning worden verlaagd, naar verluidt ter compensatie van de afschaffing van de woonbonus. De SERV kan de omzetting van een jaarlijkse fiscale tegemoetkoming naar een eenmalige korting onderschrijven, maar merkt op dat het slechts om een zeer beperkte compensatie gaat, zeker voor tweeverdieners bij wie het dubbele voordeel van de woonbonus wegvalt. De korting van registratierechten geldt bovendien enkel voor wie een bestaande woning koopt. Voor wie een enige woning bouwt of renoveert is er geen compensatie voorzien voor de afschaffing van de woonbonus.

De SERV stelt vast dat de uniforme verlaging van het tarief een korting impliceert die lineair stijgt met de aankoopprijs van de enige gezinswoning. Gezinnen die een duurder woning kunnen kopen - omdat ze een hoger inkomen hebben of door familiale ondersteuning - hebben op die manier een groter belastingvoordeel dan gezinnen met een lager inkomen of zonder familiale steun.

De SERV adviseert om de uniforme verlaging van de registratierechten bij te sturen met oog op een meer doelgerichte inzet voor wie het echt nodig heeft. De SERV vraagt om verschillende scenario's te becijferen en te beoordelen op hun impact op de betaalbaarheid. Hij verwijst in dit verband naar zijn advies over de aanpassing van de registratierechten in 2018<sup>8</sup>, dat voorstellen bevatte tot aanpassing van de vrijstelling voor aanvullende rechtenvermindering. Deze voorstellen werden toen niet gevolgd, maar blijven een te overwegen piste.

## ■ **Korting voor energetische renovatie blijft ontoereikend**

De huidige kortingsregeling voor registratierechten bij ingrijpende energetische renovatie blijft ontoereikend. Deze korting voor energetische renovatie is – ondanks de verlaging van 6 % naar 5 % - de facto van dezelfde grootteorde, namelijk 1% in vergelijking met de registratierechten te betalen zonder energetische renovatie. De SERV stelde in zijn advies over de aanpassing van verkooprechten al de vraag of een verschil van 1% het doelpubliek kan overtuigen om te investeren in een dergelijke renovatie. Deze conclusie blijft onverkort gelden.

Enkel een substantiële korting<sup>9</sup> op de registratierechten bij een energetische renovatie kan het verschil helpen maken.

De SERV vraagt om de korting voor energetische renovatie - die in voege is sinds 2018 - te evalueren op effectiviteit, bereik en handhaafbaarheid, en in functie van deze evaluatie de modaliteiten ervan bij te sturen.

## **5.4 Dienstencheques (art. 35)**

De SERV betreurt dat deze hervorming gebeurt zonder grondig debat over de finaliteit en modaliteiten van de maatregel. Evenmin werd er voldoende gereflecteerd over de bedrijfseconomische toekomst van de sector.

<sup>8</sup> SERV (2018) Advies Hervorming verkooprecht. Brussel, SERV, 29 januari 2018.

<sup>9</sup> De toegekende korting is nu zeer beperkt, zeker voor woningen van minder dan 200 000 euro (of 220 000 euro in de kernsteden en de Vlaamse rand) waarvoor een sociale vrijstelling geldt op de eerste schijf van 80 000 euro.

## **5.5 Bevriezing indexering subsidies (art. 39)**

De SERV stelt vast dat het hier gaat over een omvangrijke ingreep (€ 250 mln tegen het eind van de legislatuur). Bovendien wordt deze maatregel in 1 keer voor de hele legislatuur genomen, zonder gedegen analyse van de impact op de dienstverlening van de overheid én van de partnerorganisaties.