



Rekenhof

Herschattning van het kadastraal inkomen van woningen na verbouwing

Opvolgingsaudit



Verslag van het Rekenhof aan de Kamer van Volksvertegenwoordigers
Brussel, februari 2013



Rekenhof

Herschating van het kadastraal inkomen van woningen na verbouwing

Opvolgingsaudit



Verslag goedgekeurd in de algemene vergadering van het Rekenhof van 6 februari 2013

Herschattning van het kadastraal inkomen van woningen na verbouwing

Het kadastraal inkomen van een onroerend goed wordt gedefinieerd als “*het gemiddeld normaal netto-inkomen van één jaar*”. Het wordt forfaitair geschat door de Algemene Administratie van de Patrimoniumdocumentatie (AAPD) van de FOD Financiën. Dit kadastraal inkomen dient om de onroerende voorheffing te berekenen. Het maakt het mogelijk de onroerende inkomsten te bepalen die aan de personenbelasting zijn ontworpen.

Om ervoor te zorgen dat de belasting correct wordt vastgesteld en de fiscale billijkheid niet in het gedrang komt, zou het kadastraal inkomen moeten beantwoorden aan de reële kenmerken van elk onroerend goed. Daarom schrijft de wet voor dat de kadastrale gegevens om de tien jaar worden herzien (algemene perequatie van de kadastrale inkomens) of van zodra een onroerend goed een substantiële wijziging ondergaat. Aangezien er sinds 1980 geen perequatie meer is doorgevoerd, berust de herschatting van de kadastrale inkomens hoofdzakelijk op de vaststelling van de wijzigingen die onroerende goederen hebben ondergaan.

In december 2006 heeft het Rekenhof een audit uitgevoerd over de herschatting van het kadastraal inkomen van woningen na verbouwing. Het onderzocht daarin of de kadastrale inkomens volgens de wettelijke voorschriften werden herschat na uitbreiding, heropbouw of grondige verbouwing van de onroerende goederen. Het kwam tot het besluit dat er bepaalde lacunes waren en formuleerde aanbevelingen (de spontane aangiften verhogen van wijzigingen aan goederen, de informatie-uitwisseling tussen de gemeentes en de AAPD verbeteren, hun samenwerking efficiënter maken).

In deze opvolgingsaudit onderzoekt het Rekenhof dan ook drie thema's die samenhangen met de maatregelen die de AAPD heeft genomen om aan zijn aanbevelingen tegemoet te komen:

- de informatie-uitwisseling tussen de AAPD en de externe partners van de FOD Financiën (meer bepaald de gemeentebesturen);
- de naleving van de wettelijke verplichtingen en voorschriften inzake de spontane aangifte van de wijzigingen aan onroerende goederen;
- het HR-beleid van de AAPD in de context van de leeftijds piramide van die administratie.

Het Rekenhof stelt vast dat de administratie een reeks doeltreffende maatregelen heeft genomen om tegemoet te komen aan zijn aanbevelingen van 2006. Het merkt echter op dat bepaalde veranderingen aan gebouwen niet aan de AAPD worden meegedeeld. Dat is het geval voor de stedenbouwkundige vergunningen, wanneer die door de gewesten worden afgeleverd. Hetzelfde geldt voor bepaalde verbouwingen waarvoor geen stedenbouwkundige vergunning nodig is. Het proces voor de herschatting van kadastrale inkomens is over het algemeen nog voor verbetering vatbaar.

Het Rekenhof pleit ervoor de initiatieven voort te zetten om tot volledige en geactualiseerde kadastrale gegevens te komen. De samenwerking met de externe partners moet blijven bestaan en de gegevensuitwisseling moet vlotter verlopen. Aangezien de gemeentebesturen de realiteit op het terrein goed kennen, vormen zij een kostbare bron van informatie over het patrimonium (onder meer wat de stedenbouwkundige vergunningen betreft). Om de gegevensdoorstroming tussen de gemeenten en de AAPD te optimaliseren, beveelt het Rekenhof aan om, onder meer, de elektronische uitwisseling tussen de AAPD en de gemeenten te blijven verbeteren, en dit via de implementatie van het Urbain 2-programma. Ook de rol van de aanwijzende schatters die de gemeenten hebben aangesteld, moet worden geherdefinieerd en gevaloriseerd.

In zijn audit van 2006 stelde het Rekenhof vast dat de sancties voor niet-spontane aangifte van aangebrachte wijzigingen aan goederen niet effectief werden toegepast. Intussen heeft de AAPD een instructie opgesteld die de procedure om de sancties toe te passen moet vereenvoudigen. Die instructie zou in de loop van het jaar 2013 aan de operationele diensten worden meegedeeld. Het Rekenhof pleit ervoor dat die instructie eenvormig wordt toegepast en dat er een monitoring komt van die toepassing. Om zoveel mogelijk sancties te vermijden, zou de AAPD de burgers bovendien attent moeten maken op de wettelijke aangifteverplichtingen.

Zoals bij de meeste diensten van de FOD Financiën is er bij de AAPD verlies van kennis en expertise omdat heel wat personeelsleden op pensioen gaan. Om daaraan tegemoet te komen beveelt het Rekenhof aan dat de kennis van de personeelsleden die bijna op pensioen gaan meer systematisch zou worden doorgegeven aan de nieuwkomers. Het Rekenhof dringt er ook op aan dat een opleidingsprogramma wordt uitgetekend dat tegemoetkomt aan de specifieke behoeften van het personeel.

Het Rekenhof beveelt de AAPD in het algemeen aan een methode voor risicobeheer te ontwikkelen die beter focust op de te controleren gebouwen.

Tot slot is het uitblijven van een algemene perequatie van de kadastrale inkomens sinds de perequatie van 1980 niet zonder gevolgen voor de correcte inning van de belasting en ontstaat hierdoor ongelijkheid tussen de belastingplichtigen. Enkel een algemene perequatie biedt immers de mogelijkheid de kadastrale gegevens te actualiseren door rekening te houden met de positieve of negatieve evolutie van de waarde van de gebouwen op basis van de onmiddellijke omgeving ervan en de socio-economische veranderingen in de wijk waarin ze gelegen zijn. Voorts bestaat er een groot risico dat een significant aantal aanzienlijke wijzigingen die sinds 1980 aan de onroerende goederen werden aangebracht, niet aan het Kadaster werden meegedeeld en geen aanleiding hebben gegeven tot een herziening van het kadastraal inkomen. Daardoor is er geen garantie dat de kadastrale inkomsten in hun geheel effectief overeenstemmen met het "gemiddeld normaal netto-inkomen van één jaar" zoals de wet dat bepaalt. In die context beveelt het Rekenhof aan om naast het voortzetten van de inspanningen om de gegevensverzameling over wijzigingen aan goederen te verbeteren, te onderzoeken of er geen procedures bestaan die de mogelijkheid bieden, buiten een algemene perequatie, de kadastrale inkomens te corrigeren waarvan de waarde significant afwijkt van het door de wetgever bepaald gemiddeld inkomen.

Hoofdstuk 1

Inleiding	11
1.1 Initiële audit	13
1.2 Doelstellingen en draagwijdte van de opvolgingsaudit	14
1.3 Auditmethode	14
1.4 Auditvragen	14
1.5 Tijdschema van de audit	15

Hoofdstuk 2

Kadastraal inkomen	17
2.1 Definitie kadastraal inkomen	19
2.2 Kadastraal inkomen en belastingaangifte	19
2.3 Kadastraal inkomen en onroerende voorheffing	19
2.4 Vaststelling van het kadastraal inkomen	19
2.5 Wijzigingen van het kadastraal inkomen	20
2.6 Kadastrale perequatie	20

Hoofdstuk 3

Wijzigingen in de organisatie sinds de initiële audit	23
3.1 Administratieve organisatie	25
3.1.1 Algemene Administratie van de Patrimoniumdocumentatie	25
3.1.2 Administratie Opmetingen & Waarderingen	25
3.2 Procedureboeken	26

Hoofdstuk 4

Informatie-uitwisseling	27
4.1 Samenwerking tussen de Administratie van de Patrimoniumdocumentatie en de gemeenten	29
4.1.1 Urbainprogramma	30
4.1.2 Aanwijzende schatters	33
4.2 Andere vormen van samenwerking	34
4.2.1 Overeenkomst met de landmeters	34
4.2.2 Ontwerp van samenwerkingsprotocol met de orde van architecten	35
4.2.3 Samenwerkingsakkoord met de Algemene Directie Statistiek van de FOD Economie en met het Nationaal Geografisch Instituut	35
4.2.4 Vaststellingen en aanbevelingen	35

Hoofdstuk 5

Naleving van de wettelijke verplichtingen en bepalingen	37
5.1 Spontane aangiften van de belastingplichtige	39
5.2 Toepassing van de sancties	39
5.3 Vaststellingen en aanbevelingen	41

Hoofdstuk 6	
Personeelsbeheer	43
6.1 Evolutie van de human resources	45
6.2 Aanwerving	46
6.3 Opleiding	47
6.4 Vaststellingen en aanbevelingen	47
Hoofdstuk 7	
Perspectieven	49
Hoofdstuk 8	
Conclusies en aanbevelingen	53
8.1 Conclusies	55
8.2 Aanbevelingen	55
Bijlage	
Antwoord van de minister van Financiën	57

Inleiding

Hoofdstuk

1

1.1 Initiële audit

In december 2006 publiceerde het Rekenhof een auditverslag over de herschatting van het kadastraal inkomen van woningen na verbouwing¹.

De doelstelling van die audit was na te gaan of de kadastrale inkomens die de Administratie van de Patrimoniumdocumentatie bepaalde, werden herschat na uitbreiding, heropbouw of grondige verbouwing van de onroerende goederen, zoals de wet bepaalt.

De initiële audit leidde tot de volgende bevindingen en aanbevelingen:

- Belastingplichtigen dienden nauwelijks een spontane aangifte in bij de Administratie van het Kadaster² na aanzienlijke wijziging van hun goed. De administratie had de sancties moeten toepassen die zijn vastgelegd in het Wetboek van de Inkomstenbelastingen (art. 445 WIB 92). Het Rekenhof drong er bovendien op aan na te gaan of de gemeenten konden worden verzocht automatisch een aangifteformulier te versturen naar elke aanvrager van een stedenbouwkundige vergunning.
- De door de gemeenten aan de Administratie van het Kadaster verstrekte lijsten met de wijzigingen in eigendommen (lijsten 220) waren zelden exhaustief. Bovendien waren die lijsten vaak louter beperkt tot de werken waarvoor een vergunning nodig is. De evolutie van de gewestelijke wetgeving heeft echter de werken waarvoor een vergunning nodig is, beperkt. Bovendien werden de inbreuken die de gemeenten hadden vastgesteld op de afgeleverde vergunningen nagenoeg nooit aan het Kadaster meegedeeld. Het Rekenhof formuleerde in zijn audit de aanbeveling dat de administratie de gegevens die ze van de gemeenten verwacht alsook de praktische modaliteiten voor die gegevensuitwisseling zou preciseren.
- De audit toonde aan dat er weinig samenwerking was tussen de ambtenaren van het Kadaster en de aanwijzende schatters die de gemeenten moeten aanstellen. Er werd aan de administratie aanbevolen de gemeenten te herinneren aan de wettelijke bepalingen³ en aan de praktische modaliteiten om die samenwerking doeltreffender te kunnen maken.
- De informatie over allerlei door de lokale besturen en de gewesten toegekende premies en de diverse fiscale stimuli om het algemeen comfort van woongebouwen te verbeteren, zou aan de Administratie van het Kadaster kunnen worden doorgestuurd zodat zij haar gegevensbank kan vervolledigen. De initiële audit wees er niettemin op dat, om een incoherent overheidsoptreden te vermijden (toekenning van premies en voordelen enerzijds, en extra belasting ingevolge herziening van het kadastraal inkomen anderzijds), een wetgevend initiatief had kunnen worden overwogen om de eventuele verhoging van het kadastraal inkomen van onroerende goederen die dergelijke premies en fiscale stimuli hebben genoten, uit te stellen.

¹ Rekenhof, *Herschating van het kadastraal inkomen van woningen na verbouwing*, verslag aan de Kamer van Volksvertegenwoordigers, Brussel, december 2006. Ter beschikking op www.rekenhof.be.

² Nu geïntegreerd in de Algemene Administratie van de Patrimoniumdocumentatie (AAPD).

³ Koninklijk besluit van 10 oktober 1979 tot uitvoering van het Wetboek van de Inkomstenbelastingen op het stuk van de onroerende fiscaliteit, gewijzigd door het koninklijk besluit van 30 januari 1980.

De Algemene Administratie van de Patrimoniumdocumentatie licht in haar jaarverslag 2006 (gepubliceerd in 2007) de maatregelen toe die ze heeft genomen om aan de aanbevelingen van het Rekenhof tegemoet te komen:

- In verband met de spontane aangiften heeft de AAPD de gemeenten herinnerd aan hun verplichting om mee te helpen de technische gegevens in verband met woongebouwen bij te werken.
- De AAPD heeft de gemeenten een informaticatoepassing ter beschikking gesteld waarmee ze informatie over de bouwvergunningen kunnen doorsturen.
- Ze heeft de gemeentelijke besturen herinnerd aan de rol en het belang van de aanwijzend schatter.

1.2 Doelstellingen en draagwijdte van de opvolgingsaudit

In deze audit worden de voornaamste maatregelen onderzocht die de AAPD heeft genomen om tegemoet te komen aan de aanbevelingen van het Rekenhof, namelijk:

- de maatregelen om de relaties tussen de AAPD en de gemeentelijke besturen te verbeteren, onder meer de informatie-uitwisseling tussen die twee entiteiten en de rol van de gemeentelijke aanwijzende schatters (hoofdstuk 4);
- de wijzigingen van de procedure die van toepassing is voor de sancties ten aanzien van belastingplichtigen die verbouwingen in woongebouwen niet aangeven (hoofdstuk 5);
- de beschikbare human resources om onder andere de opdrachten voor de herschatting van het kadastraal inkomen te verzekeren (hoofdstuk 6).

1.3 Auditmethode

De opvolgingsaudit is gebaseerd op wetgevende documenten, artikelen uit de rechtsleer, administratieve omzendbrieven en onderrichtingen alsook op specifieke documenten die de administratie heeft bezorgd (geïntegreerd managementplan, statistieken, interne nota's,...).

De auditoren hebben bijzondere aandacht besteed aan de jaarverslagen die de AAPD sinds 2006 heeft gepubliceerd.

Binnen de AAPD hebben ze gesprekken gehad met ambtenaren van de centrale diensten en met personeelsleden van de operationele diensten van een van de gewestelijke directies van elk gewest.

1.4 Auditvragen

De auditwerkzaamheden zijn opgebouwd rond drie vragen die zijn gebaseerd op de aanbevelingen van de initiële audit. De vragen houden eveneens rekening met nieuwe elementen die werden teruggevonden in de administratieve documenten (onderrichtingen, interne presentaties, managementplan...) die werden ingezameld tijdens de voorbereidende fase en de eerste gesprekken met de ambtenaren van de AAPD.

- Worden de verschillende procedures om het kadastraal inkomen te herschatten na verbouwing toegepast in overeenstemming met de wettelijke bepalingen en de administratieve normen?

Deze vraag moet nagaan of de administratie de wettelijke verplichtingen en bepalingen naleeft, onder andere over de toepassing van de sancties bepaald in artikel 445 van het WIB92, de spontane aangiften, formulier 43B (hoofdstuk 5).

- Heeft de administratie maatregelen genomen en beschikt ze over doeltreffende instrumenten om de informatie bestemd voor het bijhouden en het actualiseren van haar kadastrale gegevens kwantitatief en kwalitatief te verbeteren en een correcte herschatting van de waarde van de woonegelegenheden te kunnen maken?
Sinds de initiële audit heeft de administratie verschillende projecten opgestart die de uitwisseling van informatie en de actualisering van haar gegevensbank verbeteren en vergemakkelijken, onder meer tussen de AAPD en de gemeentelijke besturen (hoofdstuk 4).
- Krijgen de ambtenaren van de operationele diensten een adequate vorming om te kunnen beantwoorden aan de vereisten van hun opdracht?
De meeste taken van de Administratie Opmetingen en Waarderingen vereisen specifieke technische vaardigheden (hoofdstuk 6).

1.5 Tijdschema van de audit

11 april 2012	Aankondiging van de opvolgingsaudit aan de minister van Financiën ⁴ met kopij van de brief aan de voorzitter van het directiecomité van de FOD Financiën
Juli-december 2012	Uitvoering van de auditwerkzaamheden
10 oktober 2012	Verzending van het voorontwerp van verslag aan de administratie
9 november 2012	Antwoord van de voorzitter van het directiecomité van de FOD Financiën
28 november 2012	Verzending van het ontwerpverslag aan de minister van Financiën
3 januari 2013	Antwoord van de minister van Financiën inclusief de overwegingen van de AAPD

Tijdens de auditwerkzaamheden kon het Rekenhof rekenen op de volle medewerking van de Algemene Administratie van de Patrimoniumdocumentatie, zowel van de centrale diensten als van de operationele diensten.

⁴ Overeenkomstig artikel 4 van het protocol van 22 december 1995 in verband met de controle van de fiscale ontvangsten.

Kadastraal inkomen

Hoofdstuk

2

2.1 Definitie kadastraal inkomen

Het kadastraal inkomen van onroerende goederen wordt gedefinieerd als “*het gemiddeld normaal netto-inkomen van één jaar*”⁵. Het gaat met andere woorden om het netto-inkomen dat een onroerend goed op een jaar geacht wordt voort te brengen. Het kadastraal inkomen wordt dus forfaitair geschat door de Algemene Administratie van de Patrimoniumdocumentatie (AAPD).

2.2 Kadastraal inkomen en belastingaangifte

Het kadastraal inkomen moet eventueel worden vermeld in de aangifte van de natuurlijke personen om het belastbaar onroerend inkomen te bepalen. Dat geldt onder meer voor verhuurde gebouwen of gebouwen die door de eigenaar worden bestemd voor de uitoefening van zijn beroepsactiviteit. In die gevallen dient het kadastraal inkomen om de belastbare inkomsten te bepalen die de belastingplichtige uit zijn onroerende goederen haalt. Het kadastraal inkomen kan niettemin worden vrijgesteld⁶.

2.3 Kadastraal inkomen en onroerende voorheffing

Het kadastraal inkomen dient ook om de onroerende voorheffing te berekenen, waarvan de gewesten, de provincies en de gemeenten de voornaamste begunstigden zijn. De FOD Financiën int die voorheffing voor die begunstigden (behalve voor het Vlaams Gewest). De gewesten en de lokale besturen bepalen de aanslagvoet van de onroerende voorheffing. Die aanslagvoet omvat de basisvoet (gewestelijke bevoegdheid) en de opcentiemen (provinciale en gemeentelijke bevoegdheden).

De onroerende voorheffing is één van de voornaamste financieringsbronnen van de gewesten, de provincies en de gemeenten. Eventuele leemten in de bijwerking van de kadastrale gegevens leiden bijgevolg tot financiële verliezen voor die bestuurlijke niveaus. Als verbouwingen die in principe zouden moeten leiden tot een verhoging van het kadastraal inkomen, niet worden aangegeven, ontsnappen ze immers aan de belastbare grondslag van de onroerende voorheffing. In die context is het vanzelfsprekend dat de gewestelijke en lokale overheden er belang bij hebben dat de kadastrale inkomens correct worden vastgesteld.

2.4 Vaststelling van het kadastraal inkomen

De procedure voor de vaststelling van het kadastraal inkomen die in de audit van 2006 werd beschreven, is nog steeds van toepassing⁷. Schematisch kan ze als volgt worden voorgesteld:

- Alle gebouwde en niet-gebouwde eigendommen van het land worden opgenomen in een in percelen opgedeeld plan (variabele oppervlakte-eenheden).
- Elke eigendom wordt opgelijst en nauwkeurig beschreven in de kadastrale legger, die per gemeente of sectie van gemeente de onroerende goederen vermeldt die eigendom zijn

⁵ De materie van het kadastraal inkomen wordt behandeld in de artikelen 471 tot 504 van het Wetboek van de Inkomstenbelastingen (WIB92).

⁶ Artikel 12 WIB92. Tot die vrijstellingen behoort de vrijstelling van het kadastraal inkomen voor de woning die de belastingplichtige betreft en waarvan hij eigenaar, bezitter, erfpachter, opstalhouder of vruchtgebruiker is.

⁷ Rekenhof, *Herschating van het kadastraal inkomen van woningen na verbouwing*, op. cit., p. 13.

van eenzelfde persoon. De beschrijving is gebaseerd op een code bestaande uit veertien elementen⁸ (constructiecode).

- Het kadastraal inkomen voor de gewone gebouwde percelen wordt bepaald op basis van de normale nettohuurwaarde op het referentietijdstip. Voor elk gebouw wordt het kadastraal inkomen bepaald door vergelijking met een aantal referentiepercelen. Het referentietijdstip is 1 januari van het jaar vóór de herziening van alle kadastrale inkomens (algemene perequatie)⁹.
- Het kadastraal inkomen wordt betekend aan de belastingplichtige¹⁰, die het kan betwisten¹¹.

2.5 Wijzigingen van het kadastraal inkomen

Het kadastraal inkomen wordt niet definitief vastgesteld. Vier gebeurtenissen kunnen het wijzigen:

- een algemene perequatie van de kadastrale inkomens¹² (cf. punt 2.6);
- een buitengewone herziening¹³, die de mogelijkheid biedt - op verzoek van de minister van Financiën, de burgemeester of een groepering belastingplichtigen – alle kadastrale inkomens van een gemeente of van een kadastrale afdeling van een gemeente te herzien. Deze herziening kan slechts worden gevraagd indien er heel grote schommelingen zijn van de huurwaarde van de onroerende goederen en is heel zeldzaam;
- een speciale herziening¹⁴, die de mogelijkheid biedt een kadastraal inkomen buiten een perequatie of een wijziging van het kadastraal perceel of van het goed te herzien, als zich bijvoorbeeld nieuwe en blijvende omstandigheden voordoen, los van de wil van de belastingplichtige (natuurramp...). Die procedure wordt heel restrictief en uitzonderlijk toegepast;
- een herschatting ingeval van wijziging van het goed¹⁵. Deze herschatting komt aan bod in deze audit en gebeurt onder meer wanneer een goed wordt vergroot, herbouwd of aanzienlijk wordt gewijzigd¹⁶. Het gaat om de vaakst voorkomende herziening.

2.6 Kadastrale perequatie

De algemene perequatie van de kadastrale inkomens is een regelmatige procedure van herziening van de kadastrale waarden die de administratie om de tien jaar moet uitvoeren¹⁷. Deze operatie heeft sinds de perequatie van 1980 (uitgevoerd op basis van de in 1975 vastgestelde waarden) niet meer plaatsgevonden. De algemene perequatie werd drie keer bij wet

8 Aantal verdiepingen, bouwkwaliteit, aanwezigheid van centrale verwarming, aantal badkamers, aantal woonkamers...

9 Artikel 487 WIB92 bepaalt dat deze perequatie elke tien jaar gebeurt.

10 Overeenkomstig artikel 495 WIB92.

11 Bezwaarprocedure beschreven in de artikelen 497 tot 503 WIB92.

12 Artikel 487 WIB92.

13 Artikelen 488 tot 490 WIB92.

14 Artikelen 491 tot 493 WIB92.

15 Artikel 494 WIB92.

16 Wijzigingen die aanleiding geven tot een vermeerdering of vermindering van het kadastraal inkomen met 15 % (met een minimum van 50 euro): samenvoeging of verdeling van gebouwen, grensverandering tussen percelen, verandering in de wijze van exploitatie, transformatie, verbetering, beschadiging of waardevermindering van gronden.

17 Artikel 487 WIB92.

uitgesteld¹⁸. Sinds 1990 worden de kadastrale inkomens niettemin elk jaar geïndexeerd op basis van het indexcijfer van de consumptieprijzen.

Schematisch is de algemene perequatie gebaseerd op de huurwaarde van de goederen. Naar aanleiding van de perequatie van 1980, gebaseerd op de huurbedragen van 1975, heeft de administratie de verhuurde goederen geïnventariseerd om de voornaamste kenmerken ervan te definiëren en ze in specifieke categorieën onder te brengen. Sommige goederen van die lijst, waarvan de administratie de huurwaarde als normaal en gemiddeld beschouwde, werden als referentiegoederen genomen. Volgens de kenmerken en ligging ervan dienen die goederen nog altijd om de kadastrale inkomens te bepalen. Zolang er geen nieuwe perequatie komt, worden de kadastrale inkomens dus nog steeds vastgesteld op basis van de huurgelden van 1975. De ambtenaren van de Administratie Opmetingen en Waarderingen, die de kadastrale inkomens moeten schatten en herschatten, moeten dan ook te werk gaan alsof de vastgoedmarkt sinds 1975 onveranderd is gebleven. Hoewel de kadastrale inkomens sinds 1990 zijn geïndexeerd, zijn ze nochtans niet meer representatief voor de huidige huurmarkt. De criteria waarop men zich baseerde bij het bepalen ervan zijn voorbijgestreefd, zoals de aanwezigheid van een badkamer of van een centrale verwarming. Momenteel komt het nog zelden voor dat een woning geen badkamer of centrale verwarming heeft. Andere elementen die meer aansluiten bij de huidige werkelijkheid zouden in overweging kunnen worden genomen, zoals dubbel glas of andere energiebesparende maatregelen.

Een algemene perequatie zou nu echter botsen op materiële moeilijkheden en moeilijkheden inzake human resources.

Deze perequatie zou immers hoge kosten meebrengen voor de Schatkist: bij een algemene perequatie moeten alle bebouwde en niet-bebouwde goederen van het grondgebied in aanmerking worden genomen en de perequatieprocedure impliceert dat alle kadastrale percelen een voor een moeten worden herzien. Voor die operatie zou gedurende lange tijd veel personeel moeten worden ingezet, hetzij om de nieuwe kadastrale inkomens vast te stellen hetzij om de klachten te behandelen waartoe deze vaststelling aanleiding zou geven.

Toch zijn er argumenten die pleiten voor een grootschalige herwaardering van de kadastrale inkomens, onder meer de naleving van de gelijke behandeling van de belastingplichtigen.

Een perequatie zou het immers mogelijk maken de kadastrale gegevens te actualiseren door niet enkel rekening te houden met de wijzigingen aangebracht in de gebouwen, maar eveneens met de positieve of negatieve evolutie van de onmiddellijke omgeving ervan. Zo lagen bij de laatste perequatie bepaalde gebouwen misschien in wijken die op sociaal en economisch vlak voorspoedig waren maar is de situatie dertig jaar later veranderd. Of het kan zijn dat belastingplichtigen die in vervallen wijken wonen een hoger kadastraal inkomen hebben dan anderen die in stadsdelen wonen die vroeger niet erg aantrekkelijk waren, maar die nu werden opgewaardeerd.

¹⁸ Artikel 37 van de wet van 27 december 1984 houdende fiscale bepalingen; artikel 12 van de wet van 22 december 1989 houdende fiscale bepalingen; artikel 30 van de wet van 28 december 1990 houdende fiscale en niet-fiscale bepalingen.

Voorts moet eraan worden herinnerd dat in geval van een algemene perequatie het grootste deel van de fiscale opbrengt van de operatie zou toekomen aan de gewesten, de provincies en de gemeenten.

De gewesten kunnen bovendien het kadastraal inkomen vervangen door een andere belastinggrondslag¹⁹. In de loop van de laatste jaren werden op gewestelijk en lokaal niveau initiatieven ondernomen en studies uitgevoerd om af te stappen van de notie van kadastraal inkomen en deze te vervangen door een nieuwe berekeningsgrondslag voor de onroerende voorheffing, die de werkelijke toestand op de vastgoedmarkt beter zou weerspiegelen.

¹⁹ Artikel 4, § 2, van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de gemeenschappen en de gewesten.

Wijzigingen in de organisatie sinds de initiële audit

Hoofdstuk

3

3.1 Administratieve organisatie

3.1.1 Algemene Administratie van de Patrimoniumdocumentatie

De structuur van de FOD Financiën is sinds de initiële audit geëvolueerd om te beantwoorden aan de organisatiekenmerken die de Coperfinhervorming heeft opgelegd²⁰. De FOD bestaat momenteel uit zes algemene administraties.

Een daarvan²¹ is de Algemene Administratie van de Patrimoniumdocumentatie²². De AAPD heeft als hoofdopdracht de patrimoniumdocumentatie uit te bouwen en te bewaren, de patrimoniale informatie te verspreiden en diensten te verstrekken die op die documentatie zijn gebaseerd.

Naast de staf- en ondersteunende diensten telt de AAPD vijf administraties (Niet-Fiscale Invordering, Informatieverzameling en -Uitwisseling, Patrimoniumdiensten, Rechtszekerheid, Opmetingen & Waarderingen)²³.

3.1.2 Administratie Opmetingen & Waarderingen

De Administratie Opmetingen & Waarderingen moet de patrimoniumdocumentatie opstellen (waardering van de roerende en onroerende goederen voor fiscale en andere doeleinden, beheer van de kadastrale plannen en opmeting van de goederen) en diensten verstrekken die verband houden met het patrimonium (het federaal kadastraal inkomen en de heffingsgrondslag bepalen en de vastgestelde waarden aan de verschillende diensten meedelen).

Zij is dus verantwoordelijk voor de vestiging en bijwerking van het kadastraal inkomen, waaronder de herschattingen van de kadastrale inkomens die in deze audit aan bod komen.

De Administratie Opmetingen & Waarderingen is gestart met de reorganisatie van haar operationele diensten om het rendement ervan te verhogen, zich meer te richten op taakspecialisering en haar opdrachten te verzekeren ondanks de daling van het personeelsaantal. De 189 bestaande kantoren zouden op basis van geografische criteria in 54 buitendiensten worden gegroepeerd. Bij de afsluiting van deze opvolgingsaudit is dat project gedeeltelijk gerealiseerd. Door die buitendiensten zullen alle vakgebieden en functies op eenzelfde site kunnen worden samengebracht.

²⁰ In 2000 is de federale Staat gestart met een diepgaande hervorming van het openbaar ambt, de Copernicushervorming. Bij de FOD Financiën werd die hervorming Coperfin genaamd.

²¹ De vijf andere algemene administraties zijn de Fiscaliteit, de Inning en de Invordering, de Douane en Accijnzen, de Strijd tegen de Fiscale Fraude en de Thesaurie.

²² Vroeger de Administratie van het Kadaster, de Registratie en de Domeinen (AKRED).

²³ Artikel 2 van het koninklijk besluit van 3 december 2009 tot wijziging van het koninklijk besluit van 17 februari 2002 houdende oprichting van de Federale Overheidsdienst Financiën. Ten tijde van de initiële audit was de Administratie van de Patrimoniumdocumentatie bevoegd voor de kadastrale inkomens. Haar buitendiensten waren onderverdeeld in de diensten van het Kadaster en de diensten van de Registratie en de Domeinen. Voor meer preciseringen zie de initiële audit, Rekenhof, *Herschating van het kadastraal inkomen van woningen na verbouwing*, op. cit., p. 9.

3.2 Procedureboeken

De wettelijke bepalingen zijn niet veranderd, maar de werkmethoden zijn geëvolueerd. Zo heeft de AAPD sinds 2006 in het kader van het Operaproject²⁴, procedureboeken opgesteld met betrekking tot sommige van haar hoofdopdrachten. Deze boeken zijn bedoeld om het dagelijks werk van de operationele diensten te optimaliseren en de werkmethodes te uniformiseren.

Een van de procedures die worden beschreven, betreft onder meer de vaststelling van het kadastraal inkomen, waarvoor de administratie Opmetingen & Waarderingen verantwoordelijk is. Deze administratie heeft zes gevallen van vaststelling van het kadastraal inkomen bepaald en eveneens in subcases voorzien²⁵. Elk van die gevallen is onderverdeeld in blokken die een generieke activiteit vertegenwoordigen²⁶. Met elk van die blokken stemmen specifieke taken overeen, die zelf ook worden onderverdeeld in etappes. Voor elke taak wordt een uitvoerend personeelslid ingezet. De blokken worden samengevoegd om tot een proces te komen. Eenzelfde blok kan in verschillende processen tussenbeide komen.

Het procedureboek *Vaststelling van het Kadastraal Inkomen* legt onder meer de gevallen vast waarin de controleurs ter plaatse moeten gaan. Zo zijn er drie soorten waarderingen van het kadastraal inkomen:

- de schatting “op kantoor”: de ambtenaren beschikken over voldoende gegevens om een schatting te doen. De schatting gebeurt in de kantoren (vooral op basis van plannen);
- de courante schatting: de beschikbare gegevens zijn ontoereikend en een plaatsbezoek is noodzakelijk;
- de complexe schatting: een meer grondige schatting is noodzakelijk (gedetailleerde beschrijving van het goed). In dat geval zal er altijd een plaatsbezoek worden uitgevoerd.

²⁴ Het Operaproject vormt de praktische uitvoering van het globaal Coperfinproject.

²⁵ Bijvoorbeeld voor het geval Schatting en Herschatting van het kadastraal inkomen is in vijf subgevallen voorzien: ongebouwde percelen, gewone gebouwen, appartementsgebouwen, nijverheidsinrichtingen en uitzonderlijke gebouwen, materieel en outillering.

²⁶ Voorbeelden: ontvangst, samenstellen dossier, opstellen schattingsverslag...

Informatie-uitwisseling

Hoofdstuk

4

De Algemene Administratie van de Patrimoniumdocumentatie (AAPD) bouwt een samenwerkingsnetwerk uit met partners van buiten de FOD Financiën om haar documentatie relevanter te maken en de kwaliteit en kwantiteit ervan te verhogen. Die samenwerkingsverbanden zijn de laatste jaren sterk toegenomen. De AAPD wil daarmee nuttige informatie bekomen om haar documentatie bij te werken en tegelijkertijd haar personeelskosten drukken.

Het up tot date houden van de patrimoniumdocumentatie zorgt er ook voor dat de belastingplichtigen gelijk worden behandeld. Het zou immers niet normaal zijn dat twee belastingplichtigen die dezelfde werken aan hun woning hebben uitgevoerd, op verschillende wijze worden belast, naargelang de AAPD weet heeft van de werken van de ene belastingplichtige en niet van de andere (omdat deze laatste bijvoorbeeld geen aangifte heeft ingediend).

In de initiële audit werd uitvoerig ingegaan op de samenwerking tussen de AAPD en de gemeenten. De opvolgingsaudit concentreert zich vooral op de maatregelen om die samenwerking te verbeteren en gaat op beknoptere wijze in op de samenwerking met andere actoren.

4.1 Samenwerking tussen de Administratie van de Patrimoniumdocumentatie en de gemeenten

In de audit van 2006 werd benadrukt dat meer synergieën tussen de Administratie van het Kadaster (de huidige AAPD) en de gemeenten tot stand moesten worden gebracht. Het zijn immers de gemeentebesturen die de Administratie van het Kadaster inlichten over de wijzigingen in de bebouwde en niet-bebouwde eigendommen²⁷.

Elk van de partijen beschikt over informatie die heel nuttig kan zijn voor de andere. Enerzijds kunnen de gemeenten informatie bezorgen die het mogelijk maakt de patrimoniumdocumentatie bij te werken en de te ondernemen acties zo goed mogelijk te richten. Anderzijds zullen de gemeenten dankzij bijgewerkte gegevensbanken, gebaseerd op correct ingevoerde informatie, de opbrengst van de opcentiemen van de onroerende voorheffing kunnen optimaliseren.

Sinds 2006 heeft de AAPD haar samenwerking met de lokale actoren opgedreven. Er werden werkvergaderingen georganiseerd op basis van nationale initiatieven, of op basis van specifiek door de gewestelijke directies op stapel gezette initiatieven. De AAPD heeft informatiestands bemand op beurzen die waren voorbehouden voor de lokale mandatarissen en heeft informatie- en sensibiliseringscampagnes voor het gemeentepersoneel voorgesteld. Personeelsleden van de Administratie Opmetingen & Waarderingen werden belast met de coördinatie tussen de gemeenten en de AAPD.

Een van de initiatieven van de AAPD die in dit verslag worden onderzocht, is de invoering van het programma *Urban*, dat de informatiedoorstroming tussen de AAPD en de gemeentelijke besturen vergemakkelijkt. Deze toepassing die in de initiële audit werd aangekondigd, werd begin 2007 in gebruik genomen.

²⁷ Artikel 17 van het reglement voor het bewaren van het kadaster bijgevoegd bij het koninklijk besluit van 26 juli 1877 – reglement voor het bewaren van het gewijzigd kadaster.

Deze opvolgingsaudit besteedt eveneens veel aandacht aan de rol van de aanwijzende schatters voor de bijwerking van de kadastrale gegevens (zie punt 4.1.2).

4.1.1 Urbainprogramma

Om de informatiestromen tussen haar diensten en de gemeentelijke besturen te verbeteren heeft de AAPD een internettoepassing ontwikkeld, namelijk de toepassing Urbain (*Urban Development Information Network*), die het mogelijk maakt de gegevensoverzending tussen de gemeenten en haar gegevensbanken te perfectioneren.

4.1.1.1 Urbain 1

De toepassing Urbain 1 is op 1 januari 2007 in dienst genomen en moet vooral dienen om de gegevens in verband met de bouw- en verkavelingsvergunningen digitaal over te dragen van de gemeenten naar de AAPD en omgekeerd.

Urbain 1 vervangt de lijsten 220 die de gemeenten elk trimester opstelden en aan het Kadaster doorstuurden. Deze lijst 220 is een formulier dat de uitgereikte bouw- en verkavelingsvergunningen vermeldt, alsook de wijzigingen aan gebouwen die een weerslag kunnen hebben op het bedrag van het kadastraal inkomen. Zoals in de initiële audit werd gesteld “is lijst 220 voor de diensten van het Kadaster de belangrijkste bron van informatie over de wijzigingen aangebracht aan gebouwen”²⁸. Hoewel de applicatie Urbain 1 voor alle gemeenten werkt, blijven de lijsten 220 bestaan omdat sommige gemeenten ze nog steeds gebruiken.

De gemeentelijke besturen krijgen na authenticatie toegang tot de applicatie via de portaal-site van de FOD Financiën. Zij wijzen de personen aan die gemachtigd zijn om Urbain binnen de gemeenten te gebruiken, door middel van een door de gemeenteraad toegekende volmacht.

De gemeentelijke besturen kunnen globaal alle vergunningen en werken voor een bepaalde periode invoeren, ofwel met behulp van een XML-bestand, ofwel rechtstreeks via de invoerschermen van het programma. De informatie moet maandelijks worden ingevoerd vóór de tiende dag van de maand die volgt op het uitreiken van de vergunning, de gebeurtenis of de vaststelling.

De besturen moeten de volgende inlichtingen aan de AAPD meedelen:

- stedenbouwkundige vergunningen uitgereikt door de gemeenten en de gewesten (met inbegrip van de unieke vergunningen);
- stedenbouwkundige meldingen (kleine bouwwerken waarvoor geen vergunning nodig is maar die wel moeten worden gemeld bij het gemeentelijk bestuur);
- bouwovertreedingen vastgesteld door een gemeentelijke dienst;
- verkavelingsvergunningen en splitsingen van percelen;
- infrastructuurwerken (nieuwe wegen, spoorlijnen,...);
- afbraak, vernieling of afgebroken in puin vervallen gebouwen;
- bestemmingswijziging van een goed;
- wijziging van het fiscaal statuut van percelen²⁹.

²⁸ Rekenhof, *Herschating van het kadastraal inkomen van woningen na verbouwing*, op. cit., p.20.

²⁹ Het onroerend inkomen van bepaalde goederen is vrijgesteld van kadastraal inkomen (schoolgebouwen, ziekenhuizen, rusthuizen,...).

4.1.1.2 *Urbain 2*

De AAPD rolt momenteel Urbain 2 uit, een meer ontwikkelde versie van de Urbainapplicatie, in samenwerking met verschillende actoren (gemeenten en gewesten, orde van architecten, Algemene Directie Statistiek en Economische Informatie van de FOD Economie). Door deze nieuwe applicatie zullen ze in één keer informatie kunnen vergaren en uitwisselen. Bovendien zal de AAPD de verbouwingsprojecten of het optrekken van gebouwen gedurende heel de duur ervan kunnen opvolgen. Op die manier zal zij haar tussenkomsten op meer doeltreffende wijze kunnen beheren (de datum van de herschatting van het kadastraal inkomen vastleggen...).

In deze nieuwe fase speelt de architect een belangrijke rol. De AAPD zou graag hebben dat de architecten hun plannen rechtstreeks in de gegevensbank invoeren. Zo zou ze snel over informatie beschikken over de nieuwe gebouwen en over de wijzigingen die aan gebouwen worden aangebracht.

Later zou Urbain 2 ook kunnen worden opengesteld voor de burgers. Ze zouden de gegevensbank kunnen raadplegen en gegevens in verband met hun onroerende goederen kunnen invoeren, onder meer als er voor die tussenkomsten geen vergunningen of plannen van een architect nodig zijn.

4.1.1.3 *Vaststellingen en aanbevelingen*

Momenteel gebruiken 93 % van de gemeenten van het land Urbain³⁰ (d.i. 548³¹ op 589). De gevallen waarin er geen samenwerking is, zorgen voor problemen, zowel voor de fiscale administratie die een kostbaar instrument voor de bijwerking van haar kadastrale gegevens verliest als voor de betrokken gemeenten die eventuele financiële middelen mislopen doordat het kadastraal inkomen niet is geschat of doordat het is onderschat.

Om het programma aantrekkelijk in gebruik te maken en ervoor te zorgen dat de gemeenten niet meer zonder kunnen, stelt de AAPD hen via Urbain informatie voor die nuttig is voor hun beheer. Zo kunnen ze via dat programma de jaarlijks bijgewerkte kadastrale legger en het kadastraal plan downloaden. Ze vinden er overigens statistieken om hun begroting gemakkelijker te kunnen opstellen. Om de gemeenten ertoe aan te zetten van de papieren versie af te stappen, kan bepaalde informatie sinds 1 januari 2010 uitsluitend via de applicatie³² worden gedownload. De AAPD kan de gemeenten eveneens informatie doorsturen in verband met werken die zijn uitgevoerd zonder stedenbouwkundige vergunning of die niet in overeenstemming zijn met de toegekende vergunningen.

De AAPD heeft eveneens communicatiecampagnes gevoerd om de gemeenten te overtuigen Urbain te gebruiken. De centrale diensten van de AAPD hebben overigens aan de gewestelijke directies gevraagd bijzonder proactief te werk te gaan ten aanzien van gemeenten die Urbain niet gebruiken (bezoeken, contacten met de aanwijzend schatter van de

³⁰ Kamer, 16 mei 2011, QRVA 53 030, DO 2010201103316, Vraag nr. 381 van de heer Volksvertegenwoordiger Koenraad Degroote aan de vice-eerste minister en minister van Financiën en Institutionele Hervormingen, p. 52.

³¹ Aan de hand van een statistisch instrument kan de administratie de evolutie opvolgen van het aantal gemeenten die Urbain gebruiken en het aantal vergunningen die erin worden ingevoerd (422 deelnemende gemeenten in 2007, 470 in 2008, 484 in 2009 en 517 in 2010).

³² Algemene Administratie van de Patrimoniumdocumentatie, Modaliteiten uiteengezet in de omzendbrief KM/16.843 nr. 13/2010 van de Patrimoniumdocumentatie, 24 september 2010.

gemeente...)³³. Die inspanningen hebben vruchten afgeworpen aangezien in 2011 een twintigtal weerspannige gemeenten, waaronder twee grote steden, zijn afgestapt van het papieren formaat³⁴.

Urbain verlicht ook het werk van de operationele diensten van het Kadaster. Zo worden de door de gemeentelijke besturen in het programma ingevoerde gegevens automatisch overgezonden in Prodocs, een programma dat automatisch bepaalde taken kan genereren, zoals herinneringsbrieven en vragen om inlichtingen. Deze procedure vermindert de invoertaak en beperkt de risico's op materiële fouten.

Het Urbainprogramma vertoont nochtans nog enkele leemten. De gemeentelijke besturen voeren immers niet de gegevens in over de toekenning van bepaalde vergunningen in Urbain. Dat is het geval voor de unieke vergunningen uitgereikt in het Waals Gewest, die vergunningen bekomen voor de *Raad voor Vergunningsbetwistingen* in het Vlaams Gewest en de vergunningen die werden verkregen na een procedure voor de Raad van State. De beslissingen tot uitreiking die werden bekomen van de gewesten of ingevolge een bezaarschrift, worden niet aan de gemeenten meegedeeld, die de informatie bijgevolg niet kunnen verzenden aan de Administratie Opmetingen & Waarderingen. Om die situatie te verhelpen zou de AAPD de gewesten moeten vragen die vergunningen systematisch aan de gemeenten mee te delen.

Bovendien kunnen er onnauwkeurigheden blijven bestaan in de door de gemeentelijke besturen ingevoerde gegevens, waardoor de ambtenaren van het Kadaster ze niet kunnen gebruiken. De AAPD stelt ambtenaren van het Kadaster ter beschikking van de gemeenten (onder meer ondersteuning via een helpdesk) en organiseert gepersonaliseerde vormingen voor de gemeentebedienden om de gemeenten te helpen de applicatie optimaal te gebruiken.

Het Rekenhof stelt vast dat de AAPD via het Urbainprogramma een veelbelovend informatica-instrument in handen heeft dat nuttig is om haar opdrachten te optimaliseren. Urbain is een passend antwoord op de aanbevelingen die het Rekenhof in 2006 had geformuleerd over de informatie-uitwisseling met de gemeentelijke besturen. Het Rekenhof moedigt de AAPD aan op de ingeslagen weg verder te gaan door project Urbain 2 uit te voeren. Het zal bijkomende inlichtingen verstrekken om de patrimoniumdocumentatie bij te houden en het werk van de operationele ambtenaren vergemakkelijken.

Het Rekenhof beveelt de AAPD niettemin aan nieuwe sensibiliseringsacties bij de gemeenten te voeren opdat ze allemaal met het programma zouden werken en opdat de gegevens die ze meedelen, bruikbaar zouden zijn voor haar.

Antwoord van de minister

In het antwoord dat de minister heeft doorgestuurd, verzekert de AAPD dat de ontwikkeling van het Urbain 2-programma een prioriteit is. De ontwikkeling is echter afhankelijk van het verkrijgen van het budget voor de aanpassing of van interne ontwikkelingen.

³³ FOD Financiën, AAPD, Onderrichting nr.27/2009 van 21 december 2009 (dossier KM/16.802 – 2009-4).

³⁴ FOD Financiën, *Jaarverslag 2011*, juli 2012, p. 55.

4.1.2 Aanwijzende schatters

4.1.2.1 Rol

De voornaamste rol van de aanwijzend schatter bestaat erin samen te werken met de AAPD bij plaatsbezoeken en de door de ambtenaren van de Administratie Opmetingen & Waarderingen opgestelde expertiseverslagen al dan niet goed te keuren³⁵. Het is de burgemeester die één of meer aanwijzende schatters in zijn gemeente aanduidt³⁶.

In de praktijk stelt men vast dat de aanwijzend schatter in de meeste gevallen enkel de ambtenaren van de AAPD vergezelt bij bezoeken ter plaatse en de expertiseverslagen ondertekent zonder opmerkingen te formuleren.

4.1.2.2 Vaststellingen en aanbevelingen

De situatie, de competenties en de effectieve rol van de aanwijzend schatter variëren naargelang de gemeenten. De meeste gemeenten hebben momenteel een aanwijzend schatter, maar andere, zelfs grote³⁷, hebben er nog steeds geen. Bepaalde gemeenten stellen graag een van hun personeelsleden ter beschikking van de ambtenaren van de AAPD, of detacheren zelfs één van hun ambtenaren in de kantoren van de Administratie Opmetingen & Waarderingen. Andere gemeenten zijn echter meer terughoudend, ofwel omdat ze onvoldoende personeel hebben, ofwel omdat ze de rol van de aanwijzend schatter niet kennen. De bevoegdheden van de aanwijzende schatters zijn overigens niet in alle gemeenten dezelfde: sommige gemeenten werven technisch personeel aan zoals landmeters, maar andere kennen de functie toe aan een bediende of een gemeentearbeider die niet de vereiste kennis heeft. De personeelsleden van het Kadaster moeten bijgevolg hun werkmethode aanpassen naargelang de gemeente.

Het Rekenhof wijst in dat opzicht op de samenwerking tussen de aanwijzende schatters van de gemeenten van het Brussels Gewest en de gewestelijke directie van het Kadaster van Brussel. Deze laatste heeft initiatieven genomen om de gemeenten te sensibiliseren voor het belang van de aanwijzend schatter en voor de positieve weerslag die een correct vastgesteld kadastraal inkomen kan hebben op de gemeentelijke financiën. Momenteel beschikken de negentien Brusselse gemeenten over minstens één aanwijzend schatter. Zij hebben regelmatig ontmoetingen met de ambtenaren van de gewestelijke directie.

De gemeentelijke besturen hebben er belang bij doeltreffend met de AAPD samen te werken. Een studie van de Waalse Unie van Steden en Gemeenten³⁸ heeft vastgesteld dat de activiteit van aanwijzend schatter, die de kadastrale inkomens helpt veranderen, de mogelijkheid biedt de opbrengst van de fiscale ontvangsten uit de onroerende voorheffing te verhogen.

³⁵ Koninklijk besluit van 10 oktober 1979 genomen in uitvoering van het Wetboek van de Inkomstenbelastingen inzake onroerende fiscaliteit, gewijzigd bij koninklijk besluit van 30 januari 1980.

³⁶ Artikel 2 van het koninklijk besluit van 10 oktober 1979.

³⁷ Luik heeft geen aanwijzend schatter.

³⁸ Katlyn Van Overmeire, *L'indicateur-expert, un allié de poids pour accroître le rendement fiscal des additionnels au précompte immobilier*, in *Mouvement communal*, februari 2012, n° 865, p. 21-26.

Voortaan zullen ook de provincies aanwijzende schatters aanwerven die met de AAPD zullen samenwerken³⁹ en die door personeelsleden van deze administratie zullen worden opgeleid.

Het Rekenhof is van oordeel dat de rol van de aanwijzend schatter zou moeten worden gheredefinieerd. Eén van zijn voornaamste opdrachten bestaat er immers in de personeelsleden van de AAPD bij controles ter plaatse te begeleiden. Aangezien de schattings- en herschattingswerkzaamheden momenteel echter voor het merendeel “op kantoor” gebeuren, op basis van de plannen van de architect, vermindert de rol van de aanwijzend schatter als begeleider sterk. Bijgevolg zou het opportuun zijn de terreinkennis van de aanwijzend schatter te baat te nemen om zijn bedrage te concentreren op meer specifieke taken, zoals het toezicht op zichtbare wijzigingen aan gebouwen op het gemeentelijk grondgebied of het doorzenden van informatie op grond waarvan kan worden aangenomen dat er aanzienlijke wijzigingen aan gebouwen gebeuren (bijvoorbeeld de aanvragen om containers te mogen plaatsen die bij de gemeentelijke besturen worden ingediend). De aanwijzend schatter zou eveneens op vraag van de AAPD bezoeken kunnen brengen aan de adressen waarvoor er vermoedens bestaan dat er wijzigingen zijn gebeurd en hij zou een verslag aan de AAPD kunnen verzenden. Op basis van die verslagen zou kunnen worden bepaald of een eventueel bezoek ter plaatse nuttig is. Tot slot zou de aanwijzend schatter in de gemeenten verantwoordelijk kunnen zijn voor het invoeren van de gegevens in Urbain.

4.2 Andere vormen van samenwerking

In de voorbije jaren heeft de AAPD inspanningen gedaan om een breed relatienetwerk uit te bouwen met externe actoren, zowel in de openbare als in de privésector. Deze samenwerkingsvormen, die zich in verschillende ontwikkelingsfasen bevinden, zijn voornamelijk bedoeld om gegevens uit te wisselen. Op die manier kan de administratie goedkoper aan kwaliteitsvolle informatie geraken. Het gaat immers in het algemeen om gegevens die werden vergaard door beroepsmensen die in ruil diensten ontvangen van de administratie die nuttig zijn voor hun werkzaamheden.

4.2.1 Overeenkomst met de landmeters

Eind 2008 heeft de AAPD een overeenkomst met meer dan 1.100 landmeters gesloten. In de overeenkomst wordt bepaald dat de landmeter zijn plannen opmaakt volgens bepaalde normen en de genormaliseerde oorspronkelijke plannen aan de administratie voorlegt. Bovendien moeten de plannen door de partijen worden ondertekend om de administratie de zekerheid te geven dat de belastingplichtige akkoord gaat. Het voornaamste voordeel van deze uitwisseling is dat het mogelijk wordt het kadastraal plan op betrouwbare wijze bij te werken (dat digitaal in een gegevensbank als referentie is verwerkt) en het kadastraal percelenplan te verbeteren.

De landmeter die de overeenkomst heeft ondertekend, moet in ruil gratis een geprivilegieerde toegang kunnen krijgen tot bepaalde kadastrale documenten (mutatieschetsen, plannen, gegevensbank van de landmetersplannen...).

³⁹ FOD Financiën, *Jaarverslag 2011*, p. 55.

Antwoord van de administratie

De administratie onderstreept in haar antwoord dat ze instrumenten blijft ontwikkelen die gegevensuitwisselingen met externe landmeters mogelijk maken. Dat geldt voor de raadpleging van het percelenplan via internet die voor eind 2012 is geprogrammeerd.

4.2.2 Ontwerp van samenwerkingsprotocol met de orde van architecten

De Nationale Raad van de Orde van Architecten en het College van de Patrimoniumdocumentatie hebben respectievelijk op 29 februari en 15 april 2008 een ontwerp van samenwerkingsprotocol tussen de orde van architecten en de FOD Financiën gevalideerd.

Dat protocol voorziet in:

- de samenwerking van de orde van architecten bij de eenmalige verzameling en de uitwisseling van stedenbouwkundige, architecturale en statistische informatie op het ogenblik van de aanvraag van een stedenbouwkundige vergunning en de uitvoering van de werken;
- de actualisering van de constructiecodes door de architecten bij werken aan onroerende goederen waarvoor een stedenbouwkundige vergunning is vereist;
- het afleveren door de architecten van de plannen van de gebouwen, indien mogelijk in digitaal formaat.

Deze samenwerking zou concreet via de applicatie Urbain 2 moeten gebeuren. Toen de audit werd uitgevoerd (tweede trimester 2012), voerden de architecten hun plannen nog niet in Urbain 2 in. De technische besprekingen zijn nog aan de gang. De vooruitgang van het project varieert van geweest tot geweest.

Antwoord van de administratie

De administratie merkt in haar antwoord op dat er bij de architecten niet veel bereidwilligheid bestaat om het project te realiseren. Ze overweegt bijgevolg zich tot de gewesten te wenden om de uitwisseling van de plannen die als bijlagen bij de stedenbouwkundige vergunningen zijn gevoegd, te automatiseren. Deze uitwisseling is reeds gepland in het kader van het project *Digitale bouwaanvraag* van het Vlaams Gewest. Het programma Urbain 2 zal eveneens dienovereenkomstig worden aangepast.

4.2.3 Samenwerkingsakkoord met de Algemene Directie Statistiek van de FOD Economie en met het Nationaal Geografisch Instituut

Op 9 september 2008 werd een samenwerkingsakkoord gesloten tussen de Algemene Directie Statistiek van de FOD Economie, het Nationaal Geografisch Instituut (NGI) en de Patrimoniumdocumentatie. De AAPD ontvangt onbewerkte gegevens van het NGI. Bedoeling is dat de AAPD die gegevens met behulp van een programma zou gebruiken of dat het NGI ze rechtstreeks zou bewerken en de aan de gebouwen vastgestelde wijzigingen zou meedelen aan de FOD Financiën.

4.2.4 Vaststellingen en aanbevelingen

Het Rekenhof stelt vast dat de AAPD talrijke maatregelen heeft genomen om haar patrimoniale gegevensbanken te vervolledigen en te actualiseren door een bredere waaier van

inlichtingenbronnen aan te spreken. Die initiatieven vormen in het algemeen een antwoord op de aanbevelingen van de audit van 2006.

Het Rekenhof formuleert niettemin de aanbeveling om het nodige te doen opdat de door Urbain 2 geplande applicaties functioneel zouden zijn. Om de patrimoniumdocumentatie bij te houden en het herschattings- en expertisewerk te vergemakkelijken lijkt het immers belangrijk dat de samenwerking met de architecten wordt geconcretiseerd of dat een andere oplossing, zoals de samenwerking met de gewesten, via een aanpassing van het programma Urbain 2, tot stand wordt gebracht. Zo zullen de ambtenaren op het terrein toegang hebben tot de bouw- en wijzigingsplannen gerealiseerd door de belastingplichtigen (*plan As Built*). Op die manier zouden de operationele diensten hun bezoeken ter plaatse kunnen beperken tot de gevallen waar er echte vermoedens van fraude zijn.

Antwoord van de minister

In het antwoord dat de minister heeft doorgestuurd, erkent de administratie dat de samenwerking met de gemeenten het resultaat moet zijn van een continue inspanning en dat eenmalige maatregelen niet mogen volstaan. In diezelfde optiek om de samenwerkingsverbanden te optimaliseren, werden werkgroepen met de gewesten opgezet.

Naleving van de wettelijke verplichtingen en bepalingen

Hoofdstuk

5

5.1 Spontane aangiften van de belastingplichtige

De belastingplichtige moet de ingebruikneming van zijn gebouw, de verhuring ervan (indien deze de ingebruikneming voorafgaat) of werken die de goederen merkelijk wijzigen uit eigen beweging aangeven bij de Administratie van de Opmetingen & Waarderingen⁴⁰. Hij moet die aangifte indienen binnen de dertig dagen die daarop volgen. Indien er geen aangifte wordt ingediend, kan hem een sanctie worden opgelegd⁴¹.

Zoals gesteld in de initiële audit, beschikt de AAPD niet over statistieken om het juiste aantal ontvangen spontane aangiften te bepalen. Volgens de personeelsleden van de operationele diensten zijn die spontane aangiften echter uiterst zeldzaam.

Zoals in de initiële audit werd aangestipt, stuurt de Administratie Opmetingen & Waarderingen bovendien op eigen initiatief een formulier 43B aan de belastingplichtige zodra ze via een andere bron dan de belastingplichtige zelf⁴² weet heeft van een wijziging van het gebouw die aanleiding kan geven tot een herschatting van het kadastraal inkomen. Dat formulier is een administratief document dat de belastingplichtige de mogelijkheid biedt op eigen initiatief of op vraag van de administratie een nieuw gebouw, een verbouwing aan een gebouw... aan te geven.

5.2 Toepassing van de sancties

In geval van overtreding kan een administratieve boete van maximum 1.250 euro worden opgelegd. Er wordt een onderscheid gemaakt tussen overtredingen te goeder trouw (door onwetendheid van de belastingplichtige) en te kwader trouw (intentioneel). De AAPD heeft een boeteschaal uitgewerkt naargelang van de kwalificatie van de overtreding en de frequentie ervan. Een administratieve boete ter sanctionering van een eerste overtreding als gevolg van de onwetendheid van de belastingplichtige, kan bijvoorbeeld naar nul euro worden teruggebracht. De administratieve boete voor een eerste inbreuk waarvoor de kwade trouw is aangetoond, zal 625 euro bedragen.

Voor de spontane aangiften zullen de meeste administratieve sancties nihil zijn. De belastingplichtige zal immers in de meeste gevallen kunnen aanvoeren dat hij te goeder trouw was of niet op de hoogte was van een wettelijke verplichting in verband met een handeling die hij slechts één keer of slechts heel occasioneel stelt (optrekken van een gebouw of belangrijke verbouwing). Om de mogelijkheid te behouden bij een nieuwe overtreding een tweede boete te kunnen opleggen die hoger is dan de eerste, moet de AAPD de belastingplichtige echter per aangetekend schrijven op de hoogte brengen van de vastgestelde overtreding, de toegepaste wettekst en de elementen die bepalend zijn voor het bedrag van de boete. Wanneer er sprake is van kwade trouw of van het voornemen om bedrog te plegen, wordt het overigens moeilijk sancties toe te passen omdat de bewijslast bij de administratie ligt.

⁴⁰ Artikel 473 WIB92.

⁴¹ Artikel 445 WIB92.

⁴² Bijvoorbeeld dankzij de informatie in verband met de in Urbain ingevoerde stedenbouwkundige vergunningen.

De initiële audit concludeerde dat die sancties nagenoeg niet werden toegepast en hij formuleerde als aanbeveling aan de AAPD maatregelen te nemen om hier iets aan te doen. De toestand is echter onveranderd gebleven en de diensten van de AAPD hebben sinds 2006 geen enkele sanctie toegepast.

Door dat uitblijven van sancties kan het gevoel van straffeloosheid bij de belastingplichtigen worden versterkt en kunnen ze worden gesterkt in hun keuze om geen rekening te houden met de wettelijke bepalingen inzake aangifte. Gezien het lage bedrag van de administratieve boetes die ze kunnen oplopen en het weinig waarschijnlijk zijn dat een controle ter plaatse zal worden uitgevoerd, valt bovendien te vrezen dat sommige belastingplichtigen geneigd zullen zijn de datums van eerste ingebruikneming of van het einde van de werken niet aan de bevoegde controle mee te delen.

De reden die de operationele diensten het vaakst aanvoeren om te verantwoorden waarom er geen sancties worden opgelegd, is dat de huidige procedure zo complex is. Rekening houdende met het bedrag van de boetes, brengt deze procedure veel werk met zich mee, terwijl het rendement ervan al bij al klein is. De operationele diensten geven er bijgevolg de voorkeur aan een regularisatie voor te stellen aan de belastingplichtige zonder sancties toe te passen, en aldus hun inspanningen te concentreren op het vaststellen van de heffingsgrondslag.

Toch heeft de AAPD een nieuwe onderrichting opgesteld om tegemoet te komen aan de aanbeveling die het Rekenhof in 2006 had geformuleerd. Deze onderrichting werd door de administrateur-generaal goedgekeurd en zou eerstdaags aan de operationele diensten moeten worden overgezonden. Ze legt nieuwe regels op in het geval dat de administratie vermoedt dat een recent opgetrokken gebouw is verhuurd of bewoond, of dat werken zijn voltooid zonder dat een spontane aangifte is ingediend. Deze nieuwe onderrichting is bedoeld om de huidige procedure te vereenvoudigen en ze voor de personeelsleden op het terrein gemakkelijker toepasbaar te maken. De gevallen van onjuiste aangiften komen er niet in aan bod.

De nieuwe procedure gaat uit van de vaststelling door de bevoegde ambtenaar dat een gebouw bewoond is en/of dat werken voltooid zijn, zonder dat er een spontane aangifte is gedaan. Voor die vaststelling is wel een bezoek ter plaatse nodig.

Als de AAPD beschikt over elementen die aantonen of laten vermoeden dat verbouwwerken werden uitgevoerd zonder aangifte van voltooiing, biedt de nieuwe onderrichting de belastingplichtige die in gebreke is gebleven, de mogelijkheid zijn toestand te regulariseren, zonder dat eerst een sanctie wordt opgelegd. Hij kan dat door formulier 43B in te vullen tijdens het bezoek van de ambtenaar van het Kadaster. Indien de belastingplichtige dat weigert of indien hij afwezig is, zal op dat formulier 43B een vaststelling van voltooiing van de werken worden gedaan en zal het persoonlijk worden overhandigd of in de brievenbus van de bewoner van het gebouw worden achtergelaten. De belastingplichtige heeft een maand tijd om het formulier 43B aan de bevoegde controle te laten geworden. Indien hij niet antwoordt, zal hij een herinneringsbrief ontvangen. Na die termijnen zal de vaststelling als basis dienen om de sancties toe te passen. De datum van de vaststelling zal worden beschouwd als de datum van inwerkingtreding van het nieuwe kadastraal inkomen.

5.3 Vaststellingen en aanbevelingen

Het Rekenhof onderstreept dat de AAPD rekening heeft gehouden met zijn aanbeveling over de toepassing van sancties. Ze heeft een vereenvoudigde procedure ontwikkeld die beter lijkt te beantwoorden aan de organisatorische vereisten van haar diensten.

Bij gebrek aan voldoende personeel echter worden de schattingen en herschattingen nagenoeg uitsluitend op kantoor uitgevoerd, over het algemeen op basis van plannen. De nieuwe vereenvoudigde procedure impliceert echter dat er controles ter plaatse moeten worden uitgevoerd. Het Rekenhof beveelt dan ook aan dat de AAPD de praktische modaliteiten ter uitvoering van die onderrichting duidelijk zou uiteenzetten en zou aangeven welke human resources zullen worden ingezet om de onderrichting toe te passen bij de operationele diensten. Het is bovendien belangrijk dat de voordelen (tijdswinst, rechtszekerheid,...) duidelijk worden aangegeven in die nieuwe onderrichting. Als dat niet gebeurt, zou die tekst zijn doel voorbijschieten, met name de veralgemening van de eenvormige toepassing van sancties in geval van overtreding van de wet.

Opdat de onderrichting doeltreffend zou zijn, moeten de centrale diensten van de AAPD bovendien een statistisch instrument ontwerpen dat onder andere het aantal vaststellingen, opgelegde sancties, bezwaarschriften enz. vermeldt.

Het Rekenhof formuleert eveneens de aanbeveling dat de vaststellingen zouden worden opgetekend in een standaardformulier om de presentatie ervan en de gegevens waarop ze zijn gebaseerd, te harmoniseren om de risico's op klachten vanwege de belastingplichtigen te beperken.

Het Rekenhof beveelt aan de nieuwe richtlijnen onverwijld in het hele land toe te passen opdat de belastingplichtigen zich bewust zouden zijn van het optreden van de administratie inzake de toepassing van de sancties. De controleactiviteiten van de personeelsleden van de Administratie Opmetingen & Waarderingen en de publiciteit die eraan zou worden gegeven, zouden ontradend kunnen werken voor belastingplichtigen die hun verplichtingen zouden weigeren na te komen.

De administratie moet de burgers ook meer sensibiliseren en informeren over hun plichten inzake aangifte. Belastingplichtigen begrijpen bijvoorbeeld begrippen als “eerste ingebruikneming” of “einde van de werken” niet altijd op dezelfde manier. Deze begrippen zouden duidelijk moeten worden beschreven. Het zou daartoe nuttig kunnen zijn een verklarende nota bij formulier 43B te voegen.

Antwoord van de minister

In het antwoord dat de minister heeft doorgestuurd, voorziet de AAPD in een evaluatie van de efficiëntie van de nieuwe richtlijn. Indien nodig zal ze een nieuw proces uitwerken om de aangiften te controleren.

Personeelsbeheer

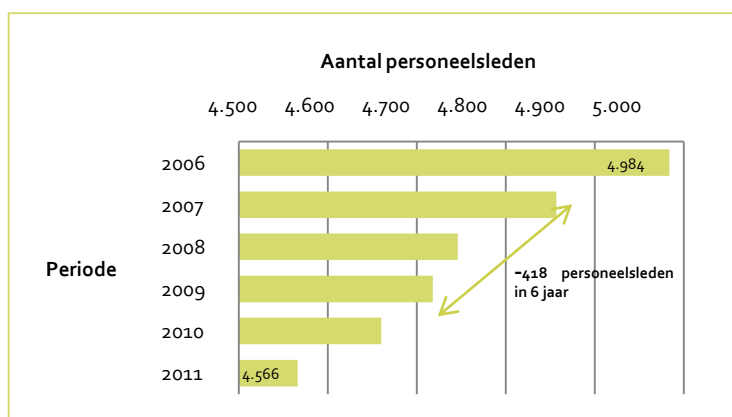
Hoofdstuk

6

6.1 Evolutie van de human resources

De human resources van de Algemene Administratie van de Patrimoniumdocumentatie (AAPD) krompen sinds 2006. Het aantal personeelsleden is in zes jaar tijd gedaald van 4.984 naar 4.566⁴³ (-418 personeelsleden). Deze evolutie ligt in lijn met die van de FOD Financiën in zijn geheel.

Grafiek 1 – Evolutie 2006-2011 van de human resources van de Algemene Administratie van de Patrimoniumdocumentatie



Bron: activiteitenverslagen van de Patrimoniumdocumentatie 2006, 2007, 2008, 2009 en statistische verslagen van de Patrimoniumdocumentatie 2010 en 2011

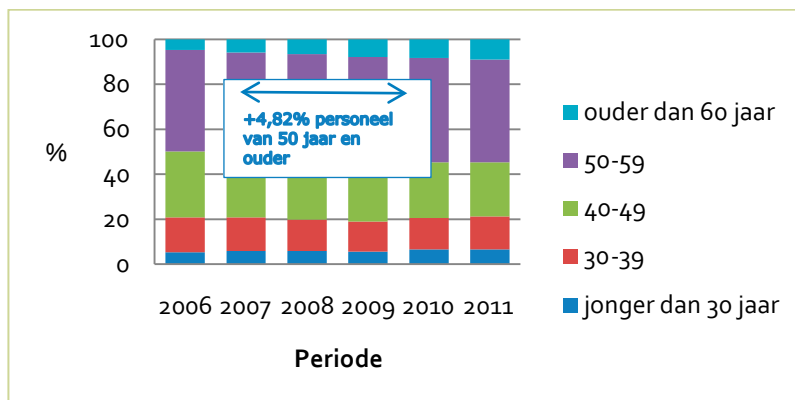
Een van de voornaamste redenen van die constante daling van de personeelsleden heeft te maken met de leeftijds piramide: meer dan de helft van de personeelsleden is vijftig jaar of ouder. De AAPD ziet die problematiek als een van de belangrijkste bedreigingen voor haar organisatie⁴⁴. In 2011 vertegenwoordigde het personeel van vijftig jaar en ouder 54,71 % van haar personeel (+4,82 % ten opzichte van 2006) en dat van meer dan zestig jaar 9,05 %. Het percentage personeelsleden van 50 jaar en ouder ligt hoger dan dat van het federaal openbaar ambt in zijn geheel (42,5 %) ⁴⁵.

⁴³ Statistieken beschikbaar in de jaarverslagen van de AAPD. De personeelsleden die instaan voor de hypotheekbewaringen en de contractuelen van bepaalde duur onder Rosettastatuut zijn niet in die totalen opgenomen.

⁴⁴ FOD Financiën, *Geïntegreerd managementplan 2011*, Swot-analyse voor de Algemene Administratie van de Patrimoniumdocumentatie, p. 123.

⁴⁵ Rekenhof, "Personeel van het federaal openbaar ambt in 2010", 168^e Boek, Volume I, p. 357. Beschikbaar op www.rekenhof.be.

Grafiek 2 – Evolutie 2006-2011 van de leeftijdspiramide bij de Algemene Administratie van de Patrimoniumdocumentatie



Bron: activiteitenverslagen van de Patrimoniumdocumentatie 2006, 2007, 2008, 2009 en statistische verslagen van de Patrimoniumdocumentatie 2010 en 2011

Het meest zorgwekkende gevolg van die leeftijdspiramide is het verlies aan kennis en ervaring als gevolg van de pensionering van ervaren personeelsleden. De indiensttreding van nieuwe stagiairs kan bovendien het tekort aan personeel door die uitstroom niet opvullen. De toestand is nog zorgwekkender in de gedecentraliseerde diensten waar de gemiddelde leeftijd het hoogst is.

De AAPD ontplooit echter maatregelen die de mogelijkheid zouden moeten bieden de nadelen van de niet vervangen gepensioneerden gedeeltelijk te ondervangen en de human resources te rationaliseren. Er kan onder andere worden gewezen op de ingebruikname van nieuwe informatica-instrumenten en geïntegreerde gegevensbanken. Die instrumenten moeten het werk van de personeelsleden vergemakkelijken en optimaliseren, maar bepaalde taken kunnen er niet mee worden uitgevoerd (zoals bezoeken en inspecties ter plaatse). Die activiteiten zijn echter daadwerkelijk van belang in het proces van de schatting en herschatting van gebouwen.

6.2 Aanwerving

Sinds 2007 zijn er 2.724 stagiairs bij de verschillende administraties van de FOD Financiën in dienst genomen, waarvan er 658 van alle niveaus naar de AAPD zijn gegaan⁴⁶.

De meeste ambtenaren die in het kader van deze audit werden ondervraagd, hebben hun voorbehoud te kennen gegeven over de aanwerving voor bepaalde functies in hun administratie. Sommige taken waarmee de personeelsleden van de AAPD zijn belast, vergen immers technische competenties (plannen van architecten kunnen lezen, goede wiskundige kennis,...) waarover de kandidaten die deelnemen aan de algemene examens van Selor niet altijd beschikken. Hun diploma's zijn immers niet noodzakelijk een selectiecriteria. Zodra ze zijn aangeworven, worden ze bovendien niet altijd in een dienst aangewezen op grond van de specifieke competenties die noodzakelijk zijn voor het uitoefenen van de functies die ze zullen bekleden.

⁴⁶ Informatie in juni 2012 verstrekt door de stafdienst Personeel & Organisatie van de FOD Financiën.

6.3 Opleiding

In het geïntegreerd managementplan 2011 van de FOD Financiën⁴⁷ erkende de Algemene Administratie van de Patrimoniumdocumentatie dat de nood aan opleidingstrajecten voor haar personeelsleden groot is. Het geïntegreerd managementplan wees op twee elementen die bijzondere aandacht vergen: enerzijds de opleiding voor nieuwe personeelsleden en anderzijds de leemten in de voortgezette opleiding die aan heel het personeel wordt voorgesteld.

De basisopleiding die alle stagiairs moeten volgen die aan de AAPD zijn toegewezen, wordt niet vroeg genoeg tijdens de stage gegeven⁴⁸. Bijgevolg worden ze zonder opleiding ingezet en zijn ze niet voldoende operationeel. Over het algemeen moeten ervaren medewerkers hen in de praktijk opleiden. Hoewel de nieuw aangekomen personeelsleden op die manier veel kunnen opsteken van de ervaring van hun oudere collega's, neemt die begeleiding veel tijd van de operationele personeelsleden in beslag.

De meeste personeelsleden (statutairen en contractuelen) wensen meer opleiding. Ze worden immers constant geconfronteerd met veranderende reglementeringen en werkmethodes waarvoor opleiding welkom zou zijn. De voorgestelde opleidingen beantwoorden echter niet aan de verwachtingen van het personeel. Bovendien schrijven bepaalde personeelsleden zich niet in omdat ze vrezen dat de organisatie van hun dienst zou lijden onder hun afwezigheid.

De personeelsleden van de AAPD beschikken over slechts één centrum voor beroepsopleiding dat in Brussel is gelegen. Dat centrum moet alle technische opleidingen⁴⁹ voor alle ambtenaren van die administratie organiseren (basisopleidingen voor de stagiairs, voortgezette opleidingen, certificerende opleidingen, opleidingen om de examens voor overgang naar een hogere graad voor te bereiden, opleidingen voor ambtenaren van andere administraties,...). Er wordt niettemin voorrang gegeven aan basisopleidingen voor de stagiairs.

6.4 Vaststellingen en aanbevelingen

Het Rekenhof stelt vast dat de AAPD op korte en middellange termijn het risico loopt expertise te verliezen wegens de talrijke pensioneringen. In die context formuleert het Rekenhof de aanbeveling dat de gewestelijke directies ervoor zouden zorgen dat de kennis wordt overgedragen. Er werden initiatieven in die zin vastgesteld bij de bezoeken aan de operationele directies.

Het Rekenhof stelt eveneens vast dat het opleidingsaanbod niet altijd beantwoordt aan de vraag. De laattijdige opleiding van de stagiairs kan tot moeilijkheden leiden bij het beheer van de werktijd die normaal wordt besteed aan de operationele taken van de diensten. Ook moet een opleidingsprogramma worden uitgewerkt dat aan de behoeften van de

⁴⁷ FOD Financiën, *Geïntegreerd managementplan 2011*, 25 juli 2011, p. 117.

⁴⁸ Twaalf maanden voor de stagiairs van niveau A en zes maanden voor de andere niveaus (B, C en D).

⁴⁹ De opleidingen in verband met de juridische aspecten worden gegeven door het centrum voor beroepsopleiding Registratie.

personeelsleden is aangepast, om iedereen in staat te stellen optimaal de nieuwe procedures toe te passen en de nieuwe informaticoepassingen te gebruiken.

Antwoord van de minister

In het antwoord dat de minister heeft doorgestuurd, beschouwt de AAPD het probleem van de kennisoverdracht als een groot risico. Om daar wat aan te doen, heeft ze de vormingsmodules gereorganiseerd en bestudeert ze nieuwe vormingspistes.

Perspectieven

Hoofdstuk



Uit de gesprekken met de ambtenaren van de Administratie Opmetingen & Waarderingen en bij de analyse van de voor deze audit verzamelde documenten zijn verschillende perspectieven naar voor gekomen. De onderstaande initiatieven bieden eventuele denkpistes, ook al zijn sommige ervan nog in ontwerpfase.

- De AAPD heeft een geïntegreerd systeem voor de verwerking van de patrimoniumdocumentatie ontwikkeld, namelijk het project *Stipad*. Dit project wil de vroegere operationele processen van de administraties van de AAPD samensmelten in een nieuw geïntegreerd proces. Het voornaamste doel ervan is redundante gegevens en werkprocedures te vermijden om de tijd en het personeel beter te beheren, en aldus de patrimoniumdocumentatie te verbeteren en te vervolledigen. In het kader van *Stipad* heeft de AAPD een unieke gegevensbank voor haar administratie ontwikkeld (*Patris*). Deze zal de gegevens van de sectoren kadaster, registratie en hypotheken omvatten. Bovendien wordt een partnerschap met de gewesten overwogen om een gegevensbank van de patrimoniumdocumentatie uit te bouwen. Op termijn zal deze gegevensbank voor de verschillende openbare instellingen toegankelijk zijn, en eventueel voor de burgers, via één elektronisch portaal. De gebruikers zullen de gegevensbank kunnen raadplegen en ze kunnen vervolledigen, naargelang van het geval, met inachtneming van de wetgeving op de persoonlijke levenssfeer. Zodra het project *Stipad* is gefinaliseerd, zal het de mogelijkheid bieden heel wat informatie die onder andere bestemd is om het kadastraal inkomen van gebouwen te herschatten, samen te brengen en ter beschikking te stellen van de personeelsleden van de AAPD.
- De AAPD doet eveneens een beroep op nieuwe technologieën in een poging om die patrimoniale gegevens te vervolledigen. Zo heeft ze aan een stagiair-inspecteur gevraagd een thesis te schrijven over de mogelijkheid om een systeem van teledetectie in te voeren. Via deze techniek zouden luchtfoto's die op verschillende tijdstippen zijn genomen, met elkaar kunnen worden vergeleken om hierop stedenbouwkundige wijzigingen te zoeken die aan gebouwen werden aangebracht (toevoeging van bijgebouwen, van veranda's...). Deze thesis stelt een procedure voor om de plaatsen op het grondgebied waarin veel wijzigingen gebeuren, te rangschikken, zodat een prioriteitenlijst kan worden opgemaakt om de kadastrale leggers te actualiseren⁵⁰.

Het Rekenhof merkt op dat bepaalde van die denkpistes een oplossing willen bieden voor de problemen als gevolg van het uitblijven van een algemene perequatie van de kadastrale inkomens sinds die van 1980. Het herinnert eraan dat die toestand de correcte inning van de belasting nadelig beïnvloedt en ongelijkheid creëert tussen de belastingplichtigen. Enerzijds biedt enkel een algemene perequatie immers de mogelijkheid de kadastrale gegevens te actualiseren door rekening te houden met de positieve of negatieve evolutie van de waarde van de gebouwen op basis van de onmiddellijke omgeving ervan en de socio-economische veranderingen in de wijk waarin ze gelegen zijn. Anderzijds bestaat er een groot risico dat een significant aantal aanzienlijke wijzigingen die sinds 1980 aan de onroerende goederen werden aangebracht, niet aan het Kadaster werden meegedeeld en geen aanleiding hebben gegeven tot een herziening van het kadastraal inkomen. In dat opzicht heeft de vooruitgang die de AAPD sinds de audit van 2006 heeft geboekt, het mogelijk gemaakt dat de informatieverzameling voor enkel de recente wijzigingen beter verloopt.

⁵⁰ Sandrine Lejeune, *Amélioration de masse de plan parcellaire cadastral*, FOD Financiën, stagethesis, juni 2012.

Deze twee elementen bieden echter niet de garantie dat de kadastrale inkomsten in hun geheel effectief overeenstemmen met het “gemiddeld normaal netto-inkomen van één jaar” zoals de wet dat bepaalt.

In die context beveelt het Rekenhof aan om naast het voortzetten van de inspanningen om de gegevensverzameling rond de aan de goederen aangebrachte wijzigingen te verbeteren, te onderzoeken of er geen procedures bestaan die de mogelijkheid zouden bieden, buiten een algemene perequatie, de kadastrale inkomens te corrigeren waarvan de waarde significant afwijkt van het door de wetgever bepaald gemiddeld inkomen.

Conclusies en aanbevelingen

Hoofdstuk



8.1 Conclusies

Het Rekenhof wees er in zijn audit van 2006 op dat om een correcte inning van de belasting en een gelijke fiscale behandeling te garanderen, het kadastraal inkomen moet overeenstemmen met de werkelijke kenmerken van het onroerend goed. De wet bepaalt in dat opzicht dat de gegevens van het kadastraal inkomen van elk onroerend goed moeten worden herzien telkens wanneer een aanzienlijke verandering aan dat goed wordt aangebracht en minstens één keer om de tien jaar, naar aanleiding van een algemene perequatie van de kadastrale inkomens.

Omdat er geen algemene perequatie is doorgevoerd sinds die van 1980 (op basis van de gegevens van 1975) berust de herschatting van de kadastrale inkomens voornamelijk op de herschattingen naar aanleiding van wijzigingen die aan de gebouwen werden aangebracht.

De audit van 2006 wees in dat opzicht op verschillende tekortkomingen.

Het Rekenhof stelt vast dat de AAPD sinds die audit doeltreffende maatregelen heeft genomen om tegemoet te komen aan zijn aanbevelingen. De ondernomen acties en de wijzigingen in zowel de organisatie als in de werkmethodes kunnen bijdragen tot een beter beheer van de human resources en de materiële middelen van de AAPD.

Het Rekenhof merkt echter op dat niet alle wijzigingen die aan gebouwen worden aangebracht, aan de AAPD worden meegedeeld. Sommige door de gewesten uitgereikte vergunningen worden immers niet ingevoerd in het Urbainprogramma. Sommige verbouwingen waarvoor geen stedenbouwkundige vergunning nodig is (bijvoorbeeld de verbouwing van een kamer tot badkamer) worden ook niet in dat programma ingevoerd.

8.2 Aanbevelingen

Het Rekenhof dringt erop aan dat de initiatieven om samen te werken met partners die over nuttige gegevens voor de AAPD beschikken, moeten worden voortgezet en uitgebouwd.

Het Rekenhof beveelt in het algemeen aan een methode voor risicobeheer te ontwikkelen en toe te passen om beter te kunnen focussen op de te controleren gebouwen. Door een doeltreffend risicobeheer zouden de uit te voeren controletaken kunnen worden afgestemd op de beschikbare human resources.

Het Rekenhof geeft in de onderstaande tabel een gedetailleerd overzicht van zijn aanbevelingen, gerangschikt volgens de drie auditthema's (informatie-uitwisseling, wettelijke verplichtingen en bepalingen, personeelsbeheer).

Tabel van de aanbevelingen van het Rekenhof per auditthema

Informatie-uitwisseling	
1	De sensibiliseringsacties bij de gemeenten voortzetten opdat ze allemaal het Urbain-programma zouden gebruiken en er de voor de AAPD nuttige gegevens correct zouden invoeren
2	Contact opnemen met de gewesten om hen uit te nodigen systematisch de vergunningen aan de administraties mee te delen als dat nu nog niet gebeurt
3	De rol van de aanwijzend schatter herdefiniëren in het licht van de evoluties van de werk-procedures van de AAPD
4	De door Urbain 2 geplande applicaties zo snel mogelijk functioneel maken, vooral de registratie van de plannen van de architecten (het ter beschikking stellen van die plannen zal het werk van de operationele diensten vergemakkelijken)
Naleving van de wettelijke verplichtingen en bepalingen	
1	De praktische modaliteiten voor de uitvoering van de nieuwe onderrichting over de te volgen procedure in geval van niet-aangifte door de belastingplichtige van wijzigingen aan zijn goed verduidelijken
2	Een statistisch instrument ontwikkelen op basis waarvan kan worden bepaald hoeveel overtredingen worden vastgesteld en hoeveel sancties worden toegepast en waardoor de toepassing van deze nieuwe onderrichting kan worden gemonitord
3	De inhoud en de vorm van de vaststellingen van overtredingen bepaald in deze onderrichting exhaustief definiëren
4	De nieuwe onderrichting op korte termijn in het hele land op eenvormige wijze toepassen
5	De burgers sensibiliseren en informeren over hun aangifteplichten
6	Een methode voor risicoanalyse ontwikkelen en toepassen waardoor de uit te voeren controles kunnen worden gericht
Personeelsbeheer	
1	De kennisoverdracht tussen personeelsleden die op korte termijn met pensioen gaan en nieuw aangeworven personeelsleden op meer systematische wijze organiseren
2	Aan de stagiairs opleidingen voorstellen waarmee ze snel autonoom kunnen werken in de diensten waarin ze worden tewerkgesteld
3	Een aan de noden van de personeelsleden aangepast opleidingsprogramma opstellen

Antwoord van de minister van Financiën

Bijlage

(Vertaling)

Brussel, 3 januari 2013

Herschattning van het kadastraal inkomen van woningen na verbouwing

Mijnheer de eerste voorzitter,

In antwoord op uw brief van 28 november 2012 waarmee u mij het ontwerpverslag met de voorlopige resultaten van de opvolgingsaudit over de “Herschattning van het kadastraal inkomen van woningen na verbouwing” hebt toegezonden, deel ik u hieronder de beschouwingen mee van de Algemene Administratie van de Patrimoniumdocumentatie (Opmetingen en Waarderingen).

De administratie Opmetingen en Waarderingen stelt met grote tevredenheid vast dat het Rekenhof in zijn conclusies erkent dat zij de nodige inspanningen heeft geleverd en dat zij wel degelijk resultaten heeft geboekt ten opzichte van het vorige verslag.

De nieuwe aanbevelingen liggen volledig in lijn met de intenties van de administratie:

1. Informatie-uitwisseling:

- De administratie is zich ervan bewust dat de samenwerking met de gemeenten niet beperkt kan blijven tot eenmalige opmetingen maar veeleer het resultaat moet zijn van een continue inspanning;
- Voor de samenwerking met de gewesten zijn reeds werkgroepen opgericht en deze samenwerking kadert in het vooruitzicht van de institutionele hervormingen, onder meer de oprichting van het Agentschap van de Patrimoniale Informatie;
- De administratie beschouwt de ontwikkeling van de toepassing Urbain 2 als een prioriteit, die slechts kan worden gerealiseerd als er een budget voor aanpassing of interne ontwikkelingen komt.

2. Naleving van de wettelijke verplichtingen en bepalingen

- De instructie waarvan sprake in het verslag van het Rekenhof is klaar voor publicatie en de administratie zal zo snel mogelijk evalueren of ze doeltreffend is. Indien nodig zal de administratie een nieuw controleproces voor de aangiften invoeren.

3. Personeelsbeheer

- In de context van een zeer ongunstige leeftijds piramide beschouwt de administratie de kennisoverdracht als een groot risico. De administratie heeft haar vormingsmodules al gereorganiseerd. Er zullen zo snel mogelijk nieuwe vormingspistes (e-learning, on the job enz.) in overweging worden genomen.

Met de meeste hoogachting.

Steven VANACKERE

Er bestaat ook een Franse versie van dit verslag.
Il existe aussi une version française de ce rapport.

U kunt dit verslag raadplegen of downloaden op de internetsite van het Rekenhof.



WETTELIJK DEPOT
D/2013/1128/04

PREPRESS EN DRUKWERK
Centrale drukkerij van de Kamer van volkswertegenwoordigers

ADRES
Rekenhof
Regentschapsstraat 2
B-1000 Brussel

TEL.
+32 2 551 81 11

FAX
+32 2 551 86 22

www.rekenhof.be