

Vergaderjaar 2016–2017

34 548

Wijziging van de Wet maatregelen woningmarkt 2014 II naar aanleiding van de evaluatie van de verhuurderheffing

Nr. 4

ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 5 september 2016 en het nader rapport d.d. 16 september 2016, aangeboden aan de Koning door de Minister voor Wonen en Rijksdienst. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 11 juli 2016, no.2016001256, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister voor Wonen en Rijksdienst, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Wet maatregelen woningmarkt 2014 II naar aanleiding van de evaluatie van de verhuurderheffing, met memorie van toelichting.

Verhuurders van goedkope huurwoningen (voornamelijk woningcorporaties) betalen een bijzondere belasting over de waarde van hun woningbezit, de zogeheten verhuurderheffing. De verhuurders kunnen bepaalde investeringen op de heffing in mindering brengen. Dit stelsel van heffingsverminderingen is voor vier jaar vastgesteld en loopt eind 2017 af.² Het wetsvoorstel strekt ertoe die verminderingen met twee jaar te verlengen en verder uit te breiden.

De Afdeling advisering van de Raad van State adviseert het voorstel aan de Tweede Kamer te zenden, maar acht een dragende motivering aangewezen voor de keuze voor een nieuwe vrijstelling voor aangekocht bezit in gemengde complexen en dat twee voorgestelde maatregelen niet als steunmaatregelen kunnen worden aangemerkt. Verder adviseert zij de toegankelijkheid van de regeling te verbeteren.

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

² Zie hierover het advies van de Afdeling advisering van 4 september 2013 (Kamerstukken II 2013/14, 33 756, nr. 4).

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 11 juli 2016, no. 2016001256, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 5 september 2016, no. W04.16.0178/l, bied ik u hierbij aan.

De Afdeling advisering van de Raad van State adviseert het voorstel aan de Tweede Kamer te zenden, maar heeft nog enkele opmerkingen gemaakt in verband met de motivering van het voorstel en de toegankelijkheid van de regeling.

Ik heb kennis genomen van het advies en het wetsvoorstel en de memorie van toelichting aangepast.

1. Nieuwe vrijstelling voor aangekocht bezit in gemengde complexen

Voorgesteld wordt om één categorie huurwoningen tijdelijk niet mee te tellen bij de berekening van de verhuurderheffing. Het gaat om woningen:

- die liggen in een krimpregio,*
- die in eigendom worden verkregen door een toegelaten instelling in 2017, 2018 of 2019,*
- die deel uitmaken van een complex waarin de verhuurder op 1 januari 2017 huurwoningen in bezit had, en*
- waarvoor de verhuurder een verklaring heeft van de Minister.³*

a. Noodzaak van de vrijstelling

Uit de voorgestelde tekst blijkt niet waarom juist de aankoop van woningen onder deze voorwaarden zo wenselijk wordt gevonden dat het een vrijstelling rechtvaardigt. Volgens de toelichting gaat het om krimpregio's waarin zich twee ontwikkelingen voordoen: er is een overschot aan particuliere woningen in het goedkope segment die langdurig te koop staan, en er is een tijdelijke toename van de vraag naar (goedkope) huurwoningen, die waarschijnlijk weer zal worden gevolgd door een overschot aan huurwoningen.

De Afdeling merkt op dat het in de rede ligt dat woningcorporaties in hun bedrijfsvoering inspelen op tijdelijke onevenwichtigheden in de markt. In de toelichting wordt niet gemotiveerd waarom desondanks een fiscale stimulans noodzakelijk is. Gelet daarop adviseert de Afdeling de noodzaak van het creëren van een vrijstelling nader te motiveren.

b. Staatssteun

In haar advies over de invoering van de verhuurderheffing merkte de Afdeling op dat de heffingsvermindering een voordeel is voor bepaalde woningbouwcorporaties dat direct uit staatsmiddelen wordt toegekend. De Afdeling sloot niet uit dat dit voordeel als een steunmaatregel moet worden aangemerkt,⁴ en adviseerde daarom in overleg te treden met de Europese Commissie. De regering gaf als antwoord dat het gaat om compensatie voor de kosten die worden gemaakt voor specifiek aangegeven activiteiten die als een dienst van algemeen economisch belang worden opgedragen aan alle verhuurders conform de randvoorwaarden

³ Voorgesteld artikel 1.6, tweede lid.

⁴ Artikel 107, eerste lid, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

van het Vrijstellingsbesluit DAEB, een regeling van de Europese Commissie.⁵

Dat de heffingsverminderingen onder het Vrijstellingsbesluit kunnen worden gerekend acht de Afdeling niet onaannemelijk.⁶ Dat kan echter anders liggen voor de nu voorgestelde «vrijstelling voor aangekocht bezit in gemengde complexen». Eén van de voorwaarden van het Vrijstellingsbesluit is dat het compensatiebedrag (de staatssteun) niet hoger is dan hetgeen nodig is ter dekking van de nettokosten van de uitvoering van de openbardienstverplichtingen, met inbegrip van een redelijke winst. De nettokosten zijn het verschil tussen de kosten en de inkomsten.⁷ Volgens de toelichting kan het bedrag nooit bovenmatig zijn in relatie tot de kosten van de investering, gezien de beperkte looptijd van de vrijstelling (5 jaar) en het feit dat het nooit kan gaan om een vrijstelling van meer dan de verschuldigde belasting.⁸

De Afdeling merkt op dat het aanschaffen van woningen die bewoond blijven niet snel een zware verliespost zal zijn, zoals het geval is bij het slopen van een woning. Tegenover de koopprijs (die onder de gegeven omstandigheden laag zal zijn) staat immers de waarde van de woning, waarover bovendien huuropbrengsten worden geïncasseerd. Indien het complex niet wordt gesloopt maar gerenoveerd, kunnen de huuropbrengsten nog stijgen. Dat betekent dat de nettokosten laag kunnen zijn, eventueel zelfs lager dan de inkomsten. Daarmee staat niet vast dat de vrijstelling voldoet aan het Vrijstellingsbesluit.

Gelet op het voorgaande adviseert de Afdeling in de toelichting dragend te motiveren dat de genoemde maatregelen niet als steunmaatregelen kunnen worden aangemerkt. Indien dat niet mogelijk is, adviseert zij af te zien van de maatregel.

c. Voorwaarden voor de vrijstelling

De voorgestelde nieuwe vrijstelling heeft betrekking op krimpregio's. In de krimpregio's geldt reeds een vermindering op de verhuurdersheffing voor de sloop van woningen.⁹ De in dit wetsvoorstel voorgestelde vrijstelling voegt hieraan nog een extra fiscaal voordeel toe. Niet duidelijk is waarom is gekozen voor een combinatie van twee fiscale instrumenten voor feitelijk dezelfde activiteit.

Gelet op het voorgaande adviseert de Afdeling de keuze voor een combinatie van fiscale voordelen bij de sloop van woningen in krimpregio's nader te motiveren en zo nodig het wetsvoorstel op dit punt aan te passen.

⁵ Kamerstukken II 2013/14, 33 756, nr. 4, punt 2.2 van advies en nader rapport. Het Vrijstellingsbesluit DAEB is het besluit van de Europese Commissie van 20 december 2011 betreffende de toepassing van artikel 106, lid 2, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie op staatssteun in de vorm van compensatie voor de openbare dienst, verleend aan bepaalde met het beheer van diensten van algemeen economisch belang belaste ondernemingen, PB 2012, L 7.

⁶ Zie bijvoorbeeld de uitspraak van het Gerechtshof Den Haag van 3 maart 2015, ECLI:NL:GHDHA:2015:404, r.o. 3.7: «De omstandigheid dat een belastingmaatregel de ene partij zwaarder treft dan een ander is inherent aan belastingheffing en is op zichzelf onvoldoende om van ongeoorloofde staatssteun te kunnen spreken.»

⁷ Artikel 5, eerste en tweede lid, van het Vrijstellingsbesluit.

⁸ Toelichting, paragraaf 3 (Diensten van algemeen economisch belang), opsomming, derde en achtste bullit.

⁹ Op dit moment € 15.000 per gesloopte huurwoning bij een investering van ten minste € 37.500.

d. Uitvoerbaarheid

Verder wijst de Afdeling erop dat de regeling niet eenvoudig is uit te voeren:

- om de regeling te kunnen uitvoeren moet een apart bestand worden aangelegd waaruit blijkt dat de verhuurder op 1 januari 2017 huurwoningen in het complex in bezit had. Dit betekent volgens de toelichting een lastenstijging van € 1,25 miljoen voor de verhuurders en een stijging van de uitvoeringslasten bij de overheid van € 0,4 miljoen per jaar,¹⁰*
- het begrip «complex» is complex. Volgens de toelichting kan het gaan om een flatgebouw, maar ook om woningen die op een bepaalde wijze één geheel zijn. In alle gevallen zal het een groep van bij elkaar horende gebouwen betreffen die een bouwkundige eenheid vormen, en die «vaak» bepaalde voorzieningen gemeenschappelijk hebben. Ook rijtjeshuizen kunnen worden aangemerkt als complex, zolang er sprake is van fysieke verbondenheid.¹¹*

Gelet op het voorgaande adviseert de Afdeling de regeling te verduidelijken en zo mogelijk te vereenvoudigen.

1. Nieuwe vrijstelling voor aangekocht bezit in gemengde complexen

a. Noodzaak van de vrijstelling

De Afdeling merkt op dat het in de rede ligt dat woningcorporaties in hun bedrijfsvoering inspelen op tijdelijke onevenwichtigheden in de markt, en adviseert de noodzaak van het creëren van een vrijstelling nader te motiveren.

De Afdeling advisering van de Raad van State verwijst naar de memorie van toelichting waarin wordt aangegeven dat het gaat om krimpregio's waarin zich twee ontwikkelingen voordoen: er is een overschot aan particuliere woningen in het goedkope segment die langdurig te koop staan, en er is een tijdelijke toename van de vraag naar (goedkope) huurwoningen, die waarschijnlijk weer zal worden gevolgd door een overschot aan huurwoningen. In dit licht deel ik de opvatting van de Afdeling advisering van de Raad van State dat het in de rede ligt dat verhuurders in hun bedrijfsvoering inspelen op dergelijke tijdelijke onevenwichtigheden, zonder dat hiervoor een fiscale stimulans nodig is. Daarom is de vrijstelling in de wet ook beperkt tot complexen waarin de verhuurder al bezit heeft. In het licht van het in de toekomst verwachte overschot aan woningen in krimpgebieden, kan het in het kader van lokale prestatieafspraken wenselijk worden geacht dat verhuurders een bijdrage leveren aan de herstructurering van de voorraad woningen in die gebieden. Het is voor een verhuurder evenwel niet mogelijk zelfstandig woningen te slopen, als deze woningen deel uitmaken van een complex, waarin de verhuurder niet alle bezit in handen heeft. Ook grootschalige herstructurering van dergelijke complexen is in dat geval lastiger vorm te geven. De herstructurering van de eigen voorraad kan belemmerd worden indien binnen het complex andere eigenaren niet meewerken aan sloop of aan grootschalige renovatie. Om dit proces te vereenvoudigen is aankoop van bezit van deze andere eigenaren een aangewezen weg. In dat geval komen wel naast de kosten van herstructurering de kosten van de aankoop van de woning in beeld, waarbij in geval van sloop de aankoopkosten niet kunnen worden terugverdiend en in geval van herstructurering het terugverdienen van deze kosten onzeker is. Het Kabinet vindt het in dit

¹⁰ Toelichting, paragraaf 5 (Uitvoeringsaspecten) en 6 (Gevolgen voor bedrijfsleven en burger).

¹¹ Toelichting op artikel I, onderdeel I C.

licht redelijk om de kosten te beperken met het bedrag van de verhuurderheffing.

De memorie van toelichting is aangevuld met deze nadere onderbouwing.

b. Staatssteun

De Afdeling advisering van de Raad van State adviseert in de toelichting dragend te motiveren dat de vrijstelling niet als steunmaatregel kan worden aangemerkt.

Dit heeft te maken met de vraag of de vrijstelling voldoet aan de eis dat het compensatiebedrag (de staatssteun) niet hoger is dan hetgeen nodig is ter dekking van de netto kosten van de uitvoering van de openbare dienstverplichtingen. In de memorie van toelichting was aangegeven dat het bedrag niet bovenmatig kan zijn in relatie tot de kosten van de investering, gezien de beperkte looptijd van de vrijstelling (5 jaar) en het feit dat het nooit kan gaan om een vrijstelling van meer dan de verschuldigde belasting. Naar aanleiding van de opmerking van de Afdeling advisering van de Raad van State is de memorie van toelichting aangevuld. Zo is nader geduid dat de heffing per jaar vanaf 2018 0,569% van de waarde van de woning bedraagt. Aangezien de vrijstelling maximaal voor een periode van 5 jaar geldt, kan het bedrag nooit hoger oplopen dan tot 2,85% van de waarde van de woning. In de evaluatie van de verhuurderheffing is aangegeven dat in de krimpgebieden het huidige tekort aan beschikbare huurwoningen op termijn naar verwachting weer om zal slaan naar een overschot. Hiermee is het aannemelijk voor de aangekochte woningen een dermate beperkte exploitatietermijn te veronderstellen dat de investering in de aankoop niet met een bovenmatig rendement wordt gecompenseerd.

c. Voorwaarden voor de vrijstelling

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft aan dat in krimpregio's al een vermindering op de verhuurderheffing voor de sloop van woningen geldt. De voorgestelde vrijstelling voegt hieraan nog een extra fiscaal voordeel toe, bij de aankoop van woningen in een complex waar een verhuurder al bezit heeft. Het kan hiermee voorkomen dat voor dezelfde woning zowel de vrijstelling van toepassing is, als de heffingsvermindering voor sloop. Deze combinatie is gerechtvaardigd, omdat beide faciliteiten een ander doel dienen. De heffingsvermindering voor sloop levert een bijdrage in de kosten van de sloop en de hiermee gepaard gaande waardevermindering van het bezit. Zoals hiervoor onder a al is aangegeven voorziet de vrijstelling in de situatie dat een verhuurder, om het eigen bezit te kunnen herstructureren of slopen, ander bezit aan moet kopen, ook als dat in de normale bedrijfsvoering niet aan de orde zou zijn. De vrijstelling in verband met een dergelijke aankoop is bedoeld voor het aankopen van de woning die noodzakelijk is om het gehele complex te kunnen slopen of renoveren.

De memorie van toelichting is aangevuld met deze nadere onderbouwing.

d. Uitvoerbaarheid

De Afdeling advisering van de Raad van State stelt dat om de regeling te kunnen uitvoeren een apart bestand moet worden aangelegd waaruit blijkt dat de verhuurder op 1 januari 2017 huurwoningen in het complex in bezit had. Het bestand waar in de memorie van toelichting over wordt gesproken betreft enkel een bestand met de aangekochte woningen vanaf 1 januari 2017 die voldoen aan de in de wet gestelde voorwaarden. Dit

bestand zal door de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) worden aangelegd op basis van aanvragen door verhuurders die op de vrijstelling aanspraak wensen te maken. De door de Afdeling advisering van de Raad van State genoemde bedragen inzake de uitvoeringskosten en de administratieve lasten betreffen niet enkel deze vrijstelling voor aan te kopen woningen in krimpgebieden. Het betreft de totale verwachte uitvoeringskosten en administratieve lasten als gevolg van het wetsvoorstel. Een ander onderdeel van het wetsvoorstel die uitvoeringskosten en administratieve lasten met zich meebrengt betreft de introductie van een nieuwe heffingsvermindering voor goedkope nieuwbouw. Aangezien in de raming het gebruik van deze nieuwe heffingsvermindering vele malen groter is dan het gebruik van de vrijstelling betreft het merendeel van de genoemde administratieve lasten en uitvoeringskosten deze heffingsvermindering. In vergelijking met de heffingsverminderingen die binnen de verhuurderheffing gelden is met de vrijstelling niet een hogere administratieve of uitvoeringslast (per woning) gemoeid.

In de ogen van het Kabinet is het begrip complex in het kader van dit wetsvoorstel goed hanteerbaar voor de uitvoering van de regeling. In de toelichting wordt gesproken over de eis van fysieke verbondenheid. Achtergrond hiervan is de gedachte dat de regeling bedoeld is voor die complexen waarbinnen aparte sloop of herstructurering van individuele woningen niet mogelijk is, of bovenmatig complicerend. Dit is in de praktijk een makkelijk te beoordelen criterium. In de memorie van toelichting is dit aspect explicieter benoemd.

2. Verhoging heffingsvrije voet en selectieve begunstiging

De voorgestelde verhoging van de heffingsvrije voet van tien naar vijftientig woningen wordt gemotiveerd door dalende kosten voor administratie en toezicht alsmede dalende administratieve lasten voor verhuurders.

De Afdeling acht het als zodanig acceptabel om uit een oogpunt van administratieve doelmatigheid een drempel of heffingsvrije voet te hanteren.¹² De toelichting voegt daaraan echter toe dat «vooral kleinere verhuurders minder mogelijkheden hebben om de verhuurderheffing in te passen in de bedrijfsvoering.» Dat mondt vervolgens uit in de opmerking dat «met dit wetsvoorstel ook (wordt) voorzien in een tegemoetkoming voor hofjes».¹³

De Afdeling leidt hieruit af dat de verhoging samenhangt met meer dan alleen administratieve doelmatigheid. Zij acht de verhoging van de heffingsvrije voet dan ook niet zonder risico, omdat deze gezien kan worden als exploitatiesteun voor kleinere verhuurders, zoals de genoemde hofjes. Daarmee kan de maatregel worden aangemerkt als een selectieve begunstiging.

Gelet hierop adviseert de Afdeling de tekst en toelichting zodanig te formuleren dat geen sprake kan zijn van een selectieve begunstiging. Indien dat niet mogelijk is, adviseert zij af te zien van de maatregel.

2. Verhoging heffingsvrije voet en selectieve begunstiging

De memorie van toelichting is aangepast naar aanleiding van de opmerkingen van de Afdeling advisering van de Raad van State.

¹² Zie randnr. 122 van de Mededeling van de Commissie over het begrip «staatssteun», PB 2016, C 262.

¹³ Toelichting, paragraaf 2.3 (Verhogen heffingsvrije voet van tien naar vijftientig woningen).

3. Toegankelijkheid van de regeling

In de geldende wet is de heffingsvermindering vormgegeven in bepalingen die met elkaar verbonden zijn door een groot aantal verwijzingen.¹⁴ In het voorstel wordt die systematiek verder gecompliceerd, met als gevolg dat de regeling vrijwel onhanteerbaar wordt. De investeringen waarvoor een heffingsvermindering geldt worden opgesomd in artikel 1.2, tweede lid, onderdeel b. De hoogte van de vermindering staat, per activiteit, opgesomd in artikel 1.11, eerste lid. De gemeenten of de gebieden waarvoor elk van de verminderingen geldt worden genoemd in artikel 1.11, tweede lid, en in de bijlage. De periode waarin de vermindering geldt is geregeld in artikel 1.11, tweede lid. De vereiste minimale investeringskosten worden genoemd in artikel 1.11, derde lid. De uiterste termijn voor indiening van een voorgenomen investering wordt geregeld in artikel 1.12, eerste lid. De termijn waarin de voorlopige investeringsverklaring vervalt is geregeld in artikel 1.12, vierde lid.

Om te achterhalen welke vereisten in het concrete geval van toepassing zijn moet van elk van die bepalingen kennis worden genomen. Daarbij worden de verschillende investeringen meestal niet materiaal aangeduid, maar alleen met een formele verwijzing (bijvoorbeeld «investeringen als bedoeld in het eerste lid, onderdelen a, e en i, die zijn gerealiseerd op of na 1 januari 2014 en investeringen als bedoeld in het eerste lid, onderdeel d, die zijn gerealiseerd op of na 1 januari 2017»).

De Afdeling adviseert dit deel van de regeling te vereenvoudigen dan wel op te nemen in een tabel of ten minste een tabel in de toelichting op te nemen.¹⁵

3. Toegankelijkheid van de regeling

In de memorie van toelichting is een tabel opgenomen waarin de, na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel, geldende heffingsverminderingen worden opgenomen en toegelicht.

4. Redactionele bijlage

De Afdeling verwijst naar de bij dit advies behorende redactionele bijlage.

4. Overige wijzigingen en redactionele opmerkingen

De redactionele wijzigingen die de Afdeling advisering van de Raad van State heeft voorgesteld zijn overgenomen en het wetsvoorstel is dienovereenkomstig aangepast.

Van de gelegenheid is ook gebruik gemaakt om in het wetsvoorstel in de mogelijkheid te voorzien om een intrekking van een verleende heffingsvermindering waarvan achteraf blijkt dat deze onterechte verleend is, te kunnen verreken met de te betalen verhuurderheffing.

¹⁴ Zo is niet duidelijk waarom de bedragen voor de heffingsvermindering en die voor de minimale investering zijn ondergebracht in verschillende artikelliden (artikel 1.1, eerste en derde lid), en waarom de categorieën van investeringen in het ene geval materieel worden omschreven, terwijl in het andere geval formeel wordt verwezen naar artikel 1.2, tweede lid, onderdeel b.

¹⁵ Vergelijk R.W. Overhoff & L.J. Molenaar, *In de regel beslist. Een beschouwing over regelgeving met behulp van beslissingstabellen*, 's-Gravenhage 1991.

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

*De vicepresident van de Raad van State,
J.P.H. Donner*

De Minister voor Wonen en Rijksdienst,
S.A. Blok

Redactionele bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State betreffende no. W04.16.0178/I

- In artikel I, onderdeel D, tweede lid, onderdeel a, «investeringen als bedoeld in het eerste lid, onderdelen a, e en i» wijzigen in: investeringen als bedoeld in het eerste lid, onderdelen a, e en h.
- De bijlage bij het wetsvoorstel aanpassen aan de Wet samenvoeging gemeenten Schijndel, Sint-Oedenrode en Veghel.