

Vergaderjaar 2019–2020

35 409

Wijziging van de Wet maatregelen woningmarkt 2014 II (reparatie verhuurderheffing bij gedeeld genot huurwoningen)

Nr. 13

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Vastgesteld 23 april 2020

Met belangstelling heb ik kennisgenomen van het verslag van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken van 16 april 2020. In het navolgende ga ik, mede namens de Staatssecretaris van Financiën, in op de vragen en opmerkingen uit het verslag waarbij de volgorde van het verslag is aangehouden.

De leden van de CDA-fractie vroegen of het gebrek dat volgens de Hoge Raad de toerekeningsystematiek in mede-eigendomsituaties leidt tot ongelijke behandeling van rechtens en feitelijk vergelijkbare gevallen, zonder dat hier een redelijke en objectieve rechtvaardiging voor is, niet eerder bekend had moeten zijn en of sprake was van gebrekkige wetgeving.

Al bij de invoering van de verhuurderheffing is discussie gevoerd over de regeling die daarin is getroffen voor huurwoningen in mede-eigendom. De wijze waarop huurwoningen in mede-eigendom in de heffing worden betrokken is uitdrukkelijk aan de orde geweest bij de parlementaire behandeling (TK 33 756, nr. 6, pagina 43). Het wetsvoorstel inzake de verhuurderheffing is vervolgens door beide kamers der Staten-Generaal op dit punt ongewijzigd aangenomen.

Dat nadien een gerechtelijke procedure is gestart met als doel de wettelijke regeling inzake huurwoningen in mede-eigendom buiten werking gesteld te krijgen is niet ongebruikelijk en ziet het kabinet dan ook niet direct als een aanleiding om een serieus gebrek in de regeling te constateren. Het kabinet heeft daarom willen wachten op het oordeel van de rechter. Zowel de rechtbank in eerste aanleg als het gerechtshof in hoger beroep heeft het standpunt van het kabinet gevolgd en geen gebrek in de huidige regeling geconstateerd. Dat heeft ertoe geleid dat het kabinet pas bij de uitspraken van de Hoge Raad van 8 juni 2018 heeft kunnen constateren dat sprake is van strijd met het gelijkheidsbeginsel en een gebrek in de regeling. Het kabinet ziet dan ook geen aanleiding voor de conclusie dat het al eerder had moeten, dan wel kunnen, weten dat

sprake was van een gebrek in de regeling of dat sprake was van gebrekkige wetgeving.

De leden van de CDA-fractie vroegen of voldoende bekend is bij betrokkenen dat een mede-eigenaar die de WOZ-beschikking niet ontvangt of krijgt gedeeld, bij de gemeente een medebelanghebbende-beschikking kan opvragen.

Voor zover het bij dergelijke mede-eigenaren nog niet bekend is dat zij een medebelanghebbende-beschikking kunnen opvragen, wordt deze mogelijkheid onder de aandacht gebracht op de website van de Belastingdienst, bij het onderdeel verhuurderheffing.

Overigens zijn er ook andere, meer laagdrempelige manieren waarop een dergelijke mede-eigenaar kennis kan nemen van de WOZ-waarde. Zo wordt de WOZ-waarde doorgaans bekendgemaakt op de aanslagbiljetten van de onroerendezaakbelasting en diverse gemeentelijke en waterschapsheffingen, die zijn opgenomen in de gezamenlijke administratie van de huurwoningen. Daarnaast is de WOZ-waarde voor woningen in te zien in het voor eenieder toegankelijke WOZ-waardeloket.

De leden van de CDA-fractie vroegen of de complexiteit van de verhuurderheffing, nu huurwoningen die deel uitmaken van een onverdeelde nalatenschap of van een huwelijksgemeenschap alsmede die via een samenwerkingsverband expliciet verwerkt moeten worden niet te groot wordt.

Bij een huwelijksgemeenschap of een samenwerkingsverband leidt de nieuwe regeling er, evenals in «reguliere situaties», alleen toe dat de mede-eigenaar die zonder de mede-eigendom niet boven de drempel van vijftig (sociale) huurwoningen zou uitkomen, (weer) individueel in de verhuurheffing wordt betrokken als hij met die huurwoningen in mede-eigendom wel boven de drempel uitkomt. Deze mede-eigenaar zal derhalve aangifte moeten doen. Slechts bij een onverdeelde nalatenschap is sprake van enige toename in complexiteit. Het kabinet acht de gevolgen hiervan voor de praktijk echter beperkt. Een (eigenaar of) mede-eigenaar is namelijk belastingplichtig voor de verhuurderheffing als die bij elkaar genomen meer dan vijftig (sociale) huurwoningen in eigendom heeft. Bij een onverdeelde nalatenschap met bijvoorbeeld drie erfgenamen zal dan ook een woningportefeuille van meer dan 150 huurwoningen aan de orde moeten zijn, om belastingplicht te doen ontstaan voor de erfgenamen. Van een dergelijke situatie zal slechts incidenteel sprake zijn.

De leden van de D66-fractie vroegen of er vergelijkbare situaties zijn waarbij terugwerkende kracht na voorafgaande aankondiging is toegepast om wetgeving in te voeren.

Er zijn wel voorbeelden van wetgeving die met terugwerkende kracht in werking is getreden, maar een situatie als de onderhavige is uitzonderlijk. Er is sprake van een risico op een zeer grote budgettaire derving¹, dat niet eerder dan november 2019 voorzienbaar was. Pas op dat moment werd duidelijk dat op grote schaal bezwaar is ingediend tegen de verhuurderheffing en dat daarbij door de meerderheid een beroep op het gelijkheidsbeginsel is aangevoerd. Gezien de omvang van het risico wordt de dringende noodzaak gevoeld dit risico voor heffingsjaar 2020 uit te sluiten. Het kabinet onderstreept nogmaals dat (zeer) terughoudend dient

¹ Voor het heffingsjaar 2020 bestaat het risico op een derving van € 1,3 miljard tot maximaal € 1,8 miljard (70% tot 100% van de geraamde opbrengst van de verhuurderheffing van € 1,8 miljard).

te worden omgegaan met het toekennen van terugwerkende kracht aan een wetsvoorstel. Gezien het feit dat de omstandigheden dusdanig uitzonderlijk en zwaarwegend zijn, acht het kabinet het echter gerechtvaardigd om terugwerkende kracht toe te passen.

De leden van de D66-fractie vroegen of er ook alternatieven voor deze vorm van reparatie zijn onderzocht, en zo ja, waarom er uiteindelijk voor deze variant is gekozen.

Het kabinet heeft twee andere opties overwogen, die beiden meer nadelen kennen dan het gekozen alternatief. Deze opties zijn het invoeren van een verhaalsrecht voor de mede-eigenaar die de WOZ-beschikking ontvangt en derhalve de verhuurderheffing verschuldigd is, en het behandelen van huurwoningen in mede-eigendom als een samenwerkingsverband en dit samenwerkingsverband aanwijzen als belastingplichtige. Bij de eerste optie zou de regeling voor huurwoningen in mede-eigendom ongewijzigd blijven, maar zou er worden voorzien in een expliciet verhaalsrecht voor de mede-eigenaar die in de heffing wordt betrokken. Daarbij zou dan ook geregeld worden voor welk deel het verhaalsrecht geldt. Bij de tweede optie zou een nieuwe regeling worden getroffen voor huurwoningen in mede-eigendom. Daarbij zouden twee natuurlijke personen die 100 huurwoningen in mede-eigendom hebben niet individueel in de heffing worden betrokken, maar zou het samenstel van de 100 huurwoningen als belastingplichtig samenwerkingsverband wordt aangemerkt.

De eerste optie is afgefallen omdat deze teveel van de gebreken gesignaleerd door de Hoge Raad in stand laat: het is nog steeds de mede-eigenaar aan wie de WOZ-beschikking bekend wordt gemaakt die (als enige mede-eigenaar) in de verhuurderheffing wordt betrokken en op wie de volledige administratieve lasten drukken.

De tweede optie is afgefallen omdat deze leidt tot nodeloze complexiteit. Zo zou het bijvoorbeeld erg complex worden met de toerekening van de drempel in de situatie dat een natuurlijke persoon met verschillende groepen (rechts)personen huurwoningen in mede-eigendom heeft. Of elk samenwerkingsverband krijgt een eigen drempel, wat gevoelig is voor misbruik, of aan elke deelnemer in het samenwerkingsverband wordt een eigen drempel toegerekend, wat zeer complex is.

Aan de voorgestelde pro-ratabenadering kleven niet de genoemde nadelen, maar wel worden hiermee de door de Hoge Raad gesignaleerde gebreken in de regeling weggenomen.

De leden van de fractie van GroenLinks vroegen een reactie op de suggestie om de opzet van artikel 1.6a breder te maken en ook de heffingsverminderingen pro-rata toe te kennen.

De in het wetsvoorstel voorgestelde regeling leidt tot een andere toerekeningssystematiek ingeval een huurwoning in mede-eigendom is; de huurwoning wordt niet langer (geheel) in aanmerking genomen bij de mede-eigenaar aan wie de WOZ-beschikking is bekendgemaakt. Hiermee is ook voor de toepassing van de heffingsverminderingen de mogelijk discriminatoire doorwerking van het al dan niet ontvangen van de WOZ-beschikking weggenomen. De huidige systematiek met betrekking tot de heffingsverminderingen geeft de verhuurders vervolgens de nodige vrijheid om onderling te beslissen wie de heffingsvermindering aanvraagt, om de heffingsverminderingen zo efficiënt mogelijk te verdelen. Het kabinet vindt die keuzemogelijkheid belangrijk en met de voorgestelde nieuwe regeling vervalt deze mogelijkheid daarom niet. Een pro-ratabenadering ten aanzien van heffingsverminderingen beperkt

namelijk de mogelijkheden om de heffingsverminderingen te verdelen. Hierdoor kunnen verhuurders niet sturen op de voor hen meest wenselijke uitkomst, die bijvoorbeeld kan worden bereikt door een verdeling naar rato van de mate waarin de verschillende eigenaren daadwerkelijk de betreffende investeringskosten betalen.

Verder acht het kabinet een dergelijke pro-ratabenadering bij heffingsverminderingen ook niet noodzakelijk en in sommige opzichten zelfs onwenselijk. Bij de invoering van de heffingsverminderingen is bepaald dat een heffingsvermindering voor een investering per sociale huurwoning aan één belastingplichtige kan worden afgegeven. Hiervoor is gekozen in het kader van een robuuste, eenvoudig controleerbare heffingsmethodiek. Heffingsverminderingen verdelen over meerdere (rechts)personen, al dan niet naar het pro-ratadeel van de eigendom, zorgt voor een onwenselijke stijging van de uitvoeringskosten en administratieve lasten.

Tot slot zou een pro-ratabenadering ten aanzien van heffingsverminderingen geen kenbaar probleem oplossen. Tot en met 2018 zijn meer dan 100.000 aanvragen voor een heffingsvermindering ingediend. Mede-eigenaren hebben onderling kennelijk goed kunnen afstemmen wie de aanvraag voor de heffingsvermindering zou indienen.

De leden van de fractie van GroenLinks vroegen een nadere toelichting op het punt van de terugwerkende kracht en waarom het kabinet niet eerder heeft overwogen om het door de Hoge Raad geconstateerde gebrek te repareren.

Voorts vroegen deze leden wanneer het ministerie de eerste signalen ontving dat er mogelijk sprake zou zijn van een juridisch gebrek in de huidige regeling.

De Afdeling advisering van de Raad van State is van oordeel dat de door het kabinet genoemde omstandigheden onvoldoende rechtvaardiging vormen voor het toekennen van terugwerkende kracht. Het kabinet beseft dat de aangevoerde omstandigheden niet vallen binnen de lijn die uit de adviezen van de Afdeling advisering van de Raad van State valt op te maken, maar acht deze omstandigheden dusdanig uitzonderlijk en zwaarwegend dat deze kwalificeren als bijzondere omstandigheden die afwijking van de regel rechtvaardigen. Er is namelijk sprake van de uitzonderlijke situatie dat onverwachts in korte tijd een zeer groot budgettair risico is ontstaan, waarbij de dringende noodzaak wordt gevoeld dit risico uit te sluiten.

Voor wat betreft de overwegingen om het gebrek niet eerder te herstellen, merkt het kabinet op dat het belang van reparatie van de huidige regeling direct is onderkend en dat dan ook gelijk is gestart met een inventarisatie van de oplossingsrichtingen voor het herstel van het geconstateerde gebrek daarin. In juni 2018 had de reparatie echter geen spoedeisend karakter, gezien het feit dat met de arresten een budgettaire derving van «slechts» € 1 miljoen was gemoeid en er bij de Belastingdienst nog geen signalen waren binnengekomen dat de arresten potentieel een substantiële derving tot gevolg zouden kunnen hebben. Dat heeft ertoe geleid dat de uitwerking enige tijd heeft geduurd en dat de reparatie van de huidige regeling aanvankelijk was voorzien met ingang van 1 januari 2021. Toen medio november 2019 het signaal duidelijk was dat een groot aantal belastingplichtigen met huurwoningen in volle eigendom een bezwaarschrift had ingediend tegen de verhuurderheffing over het heffingsjaar 2019, gemotiveerd met een beroep op het gelijkheidsbeginsel, werd duidelijk dat een spoedreparatie van de huidige regeling noodzakelijk was. Daartoe heeft het kabinet direct stappen gezet, die hebben geresulteerd in

het aanbieden van onderhavig wetsvoorstel aan de ministerraad op 19 december 2019 en een aankondiging daarvan door middel van een persbericht en van een brief aan de beide kamers der Staten-Generaal.

De leden van de PvdA-fractie vroegen waarom een beschikking voor heffingsvermindering slechts aan een (rechts)persoon kan worden afgegeven, waarom belastingplichtigen in onderling overleg moeten besluiten over het aanvragen van heffingsvermindering voor woningen die in mede-eigendom worden gerealiseerd en waarom niet gekozen is voor een model waarbij heffingsverminderingen pro-rata worden toebedeeld.

Voor het antwoord wordt verwezen naar het hiervoor gegeven antwoord op de vraag van de leden van de fractie van GroenLinks.

De leden van de PvdA-fractie vroegen of het middel van de terugwerkende kracht de enige oplossing om oneigenlijk gebruik van de regeling tegen te gaan en of andere opties overwogen zijn.

Zoals gezegd moet terughoudend worden omgegaan met het toekennen van terugwerkende kracht aan wettelijke regelingen. Het kabinet onderschrijft het oordeel van de Afdeling advisering dat aan belastende maatregelen geen terugwerkende kracht dient te worden gegeven, tenzij bijzondere omstandigheden een afwijking van deze regel rechtvaardigen. De Afdeling advisering geeft aan dat die bijzondere omstandigheden kunnen worden gevormd door een omvangrijk oneigenlijk gebruik of misbruik van een wettelijke voorziening of door aanmerkelijke aankondigingseffecten. Hoewel het kabinet de genoemde omstandigheden als een goed toetsingskader beschouwt, signaleert het kabinet tegelijkertijd dat sprake is van de uitzonderlijke situatie dat onverwachts in korte tijd een zeer groot budgettair risico is ontstaan. Het budgettair belang dat in het geding is, is van dusdanige omvang dat het in potentie voor het jaar 2019 een groot deel en voor het jaar 2020 de gehele opbrengst van de verhuurderheffing omvat.² Het kabinet acht het noodzakelijk dit risico voor heffingsjaar 2020 uit te sluiten en ziet het middel van terugwerkende kracht als enige oplossing daartoe. Tegen deze achtergrond kwalificeert het kabinet het omvangrijke budgettaire risico ook als een bijzondere omstandigheid die afwijking van de regel rechtvaardigt. Voor een toelichting op de andere opties die het kabinet heeft overwogen, zij verwezen naar de beantwoording van de laatste vragen van de leden van de D66-fractie.

De leden van de PvdA-fractie vroegen of de neerwaartse druk van de verhuurderheffing op de bouwproductie groter is tijdens deze crisis en welk effect het innen van de verhuurderheffing nu heeft op de voorgenomen bouwplannen en in welke mate een verlaging van de heffing kan leiden tot een hogere bouwproductie.

Voorts vroegen deze leden of het volledig in stand houden van de heffing samen met de coronacrisis de bouwdoelstellingen in gevaar kan brengen, of de verhuurderheffing verhindert dat er meer betaalbare woningen worden gebouwd en welke maatregelen de regering kan treffen om te zorgen voor voldoende betaalbare huizen.

Tot slot vroegen de leden van de PvdA-fractie of de regering bereid is om in deze tijd van crisis anticyclisch bouwbeleid te bevorderen zodat orderportefeuilles gevuld blijven.

² Voor het heffingsjaar 2019 bestaat het risico op een derving van € 1,2 miljard (ruim 70% van de geraamde opbrengst van € 1,7 miljard) en voor het heffingsjaar 2020 bestaat het risico op een derving van € 1,3 miljard tot maximaal € 1,8 miljard (70% tot 100% van de geraamde opbrengst van € 1,8 miljard).

Uit de financiële kengetallen van de sector blijkt dat de sector de komende jaren, ook met inachtneming van de verhuurderheffing, over voldoende leenruimte beschikt om extra te investeren of de huren te matigen, bovenop de ruim € 43 miljard aan voorgenomen plannen die tot 2023 in de boeken staan. Dit blijkt ook uit het beeld van de indicatieve bestedingsruimte woningcorporaties (IBW) 2019, waaruit blijkt dat de investeringscapaciteit met € 12,6 miljard is gestegen in vergelijking met het jaar 2018. Het kabinet vindt het van belang dat woningcorporaties hun taken kunnen blijven uitvoeren. Door middel van onderzoek blijft het kabinet de financiële situatie van woningcorporaties in de gaten houden. Een voorbeeld hiervan is het onderzoek in het kader van de motie van het Kamerlid Ronnes c.s. (Kamerstukken II 2018/19 35 000 VII, nr. 52), waarin wordt gekeken naar de verhouding tussen (financiële) opgaven en middelen van woningcorporaties op de langere termijn.

Het kabinet deelt de mening van de leden van de PvdA-fractie dat het belangrijk is dat, ook in tijden van crisis, er doorgebouwd wordt om tegemoet te komen aan het woningtekort. Zoals hiervoor aangegeven heeft de sector, ook rekening houdend met de verhuurderheffing, op dit moment voldoende financiële ruimte om te blijven bouwen. Sinds begin dit jaar is het ook mogelijk een heffingsvermindering voor nieuwbouw aan te vragen in de verhuurderheffing. Deze heffingsvermindering is zeer succesvol. Op peildatum 17 april 2020 zijn voor 71.000 nieuwe woningen een aanvraag gedaan. Deze dienen te worden gerealiseerd binnen 5 jaar, wat helpt dat ook in deze tijden (anticyclisch) wordt doorgebouwd. Dit neemt niet weg dat een economische crisis effect kan hebben op de bouwproductie. Het op gang houden van de bouw is van groot belang gezien de grote opgaven voor woningbouw en verduurzaming. Ik zie op dit moment welke concrete maatregelen hiervoor nodig zijn en zal uw Kamer daarover informeren.

De leden van de PvdA-fractie vroegen of er door de verhuurderheffing minder financiële ruimte is voor onder andere woningcorporaties om huurders in deze moeilijke tijd financieel bij te staan en of er al problemen zijn geconstateerd.

Voorts vroegen deze leden welke financiële ruimte geboden kan worden om woningcorporaties de ruimte te bieden hun huurders te ondersteunen en een korting op de verhuurderheffing een van de instrumenten zou kunnen zijn.

Tot slot vroegen de leden van de PvdA-fractie of deze reparatie kan leiden tot stijgingen in de huurprijzen, of de regering de mening deelt dat dit voorkomen zou moeten worden en of het mogelijk is om met een korting op de verhuurderheffing hogere lasten voor verhuurders te compenseren om huurverhogingen te voorkomen.

Sinds de invoering van de verhuurderheffing is de intentie om de verhuurderheffing te heffen over alle huurwoningen met een huur niet hoger dan de liberalisatiegrens, dus ook over woningen in mede-eigendom. Als gevolg van de arresten van de Hoge Raad kan de verhuurderheffing ten aanzien van deze specifieke woningen niet langer worden geëffectueerd in (in elk geval) heffingsjaren 2018 en 2019. Het kabinet is van mening dat verhuurders ervan uit hebben kunnen gaan dat reparatie van het door de Hoge Raad geconstateerde gebrek in het verschiet lag, waardoor deze reparatie geen effect zou moeten hebben op de huurprijs. De reparatie leidt ook niet tot een substantiële lastenverzwaring. Zoals aangegeven in de memorie van toelichting bij dit wetsvoorstel worden de kosten die samenhangen met het feit dat huurwoningen in mede-eigendom in de heffingsjaren 2018 en 2019 buiten aanmerking zijn gelaten bij de aangifte voor de verhuurderheffing, geraamd op € 2 miljoen.

De leden van de PvdA-fractie vroegen of de regering de negatieve effecten van de verhuurderheffing op de woningbouwproductie en huren in de gaten kan houden, en tijdig maatregelen treft om deze neveneffecten te voorkomen dan wel te verzachten.

Het kabinet houdt voortdurend de vinger aan de pols bij de financiële situatie van woningcorporaties en de effecten van de verhuurderheffing. Voor het zomerreces zal ik een rapportage over de verhuurderheffing en een evaluatie van de heffingsverminderingen naar uw Kamer sturen. Tevens zal het onderzoek naar aanleiding van de motie Ronnes c.s. (Kamerstukken II 2018/19, 35 000 VII, nr. 52) naar uw Kamer gestuurd worden. In deze motie is verzocht te onderzoeken hoe, gegeven de financiële positie van woningcorporaties en hun maatschappelijke opgaven, op de korte en lange termijn bereikt kan worden dat bepaalde maatschappelijke opgaven in voldoende mate worden opgepakt. Dit onderzoek is gericht op de balans tussen de kwantificering in omvang en kosten van de maatschappelijke opgaven voor woningcorporaties en de financiële slagkracht van de woningcorporatiesector op korte en lange termijn alsmede op landelijk en regionaal niveau. De verhuurderheffing is een van de instrumenten die hierbij een rol speelt. Om een juiste weergave van de effecten van de financiële instrumenten op de investeringscapaciteit in de maatschappelijke opgaven op korte en lange termijn te bewerkstellingen, is het van belang om al deze instrumenten gezamenlijk te bezien. Indien daar aanleiding toe bestaat, zullen beleidsvoorstellen worden gedaan op basis van de onderzoeksresultaten.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
K.H. Ollongren