

Vergaderjaar 2022–2023

36 219

Intrekking van de Wet maatregelen woningmarkt 2014 II (afschaffing verhuurderheffing)

Nr. 4

ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 17 augustus 2022 en het nader rapport d.d. 4 oktober 2022, aangeboden aan de Koning door de Minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, mede namens de Staatssecretaris van Financiën. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Blijkens de mededeling van de directeur van Uw kabinet van 29 juni 2022, nr. 2022001420 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 17 augustus 2022, nr. W04.22.0105/I, bied ik U hierbij aan.

De tekst van het advies treft U hieronder aan, voorzien van mijn reactie.

Bij Kabinetsmissive van 29 juni 2022, no.2022001420, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, mede namens de Staatssecretaris van Financiën, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot intrekking van de Wet maatregelen woningmarkt 2014 II en wijziging van de Uitvoeringswet huurprijzen woonruimte (afschaffing verhuurderheffing en wijziging maximering huurprijsverhoging geliberaliseerde huurovereenkomsten), met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel voorziet in de eerste plaats in afschaffing van de verhuurderheffing, en daarmee van de heffingsverminderingen daarop, vanaf 2023. Daarvoor in de plaats zijn nationale prestatieafspraken gemaakt met de sector en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG). Een instrument van projectsteun, te financieren met een heffing voor verhuurders, maakt onderdeel uit van die afspraken. In de tweede plaats voorziet het voorstel in wijziging van de maximering van de huurprijsverhoging voor geliberaliseerde huurovereenkomsten.

De Afdeling advisering van de Raad van State wijst erop dat het voorstel met de gemaakte afspraken vergelijkbaar is met het beleid ten tijde van de krachtwijken van het kabinet Balkenende IV. Ook toen was immers sprake van prestatieafspraken met betrekking tot maatschappelijke gewenste investeringen die worden gefinancierd op basis van onderlinge solidariteit met daarbij de inzet van projectsteun, bekostigd uit heffingen. In het verleden is bewust afgestapt van deze werkwijze. Het voorstel verdient op dit punt dan ook een nadere motivering.

Over het voorstel tot wijziging van de maximering van de huurprijsverhoging voor geliberaliseerde huurovereenkomsten merkt de Afdeling op dat het voorstel – op een beperking in tijd na – geen waarborg bevat om te verzekeren dat een evenwichtige belangenafweging plaatsvindt en dat de hoogte van de maximale huurprijsverhoging voldoet aan de eisen van noodzakelijkheid en proportionaliteit. Delegatie naar een ministeriële regeling acht de Afdeling hierbij onverantwoord.

Tot slot merkt de Afdeling op dat het niet wenselijk is om in één wetsvoorstel twee maatregelen op te nemen die geen verband met elkaar houden en waarover debat mag worden verwacht. Zij adviseert daarom het wetsvoorstel te splitsen.

In verband met deze opmerkingen dient het voorstel nader te worden overwogen.

1. Afschaffen verhuurderheffing

Onderdeel van het wetsvoorstel is de afschaffing van de verhuurderheffing (en daarmee de heffingsverminderingen) per 2023. Ter vervanging hiervan wordt voorzien in nationale prestatieafspraken met Aedes, de Woonbond en de VNG over investeringen in volkshuisvestelijke opgaven en over de financiering daarvan.

a. Achtergrond

Al langere tijd vindt discussie plaats over de noodzaak van investeringen in woningen, leefbaarheid en betaalbaarheid door woningcorporaties, en over de financiering daarvan. Zo is in het kabinet-Balkenende IV op basis van een onderhandelingsakkoord met de sector een tienjarig investeringsprogramma opgesteld met het oog op leefbaarheid, in het bijzonder in zogenoemde krachtwijken, en herverdeling tussen woningcorporaties om die investeringen mogelijk te maken daar waar die het hardste nodig zijn.¹ Dit resulteerde in een opzet waarbij het Centraal Fonds Volkshuisvesting projectsteun verleende, bekostigd uit heffingen die aan de sector werden opgelegd.² De resultaten van deze aanpak waren niet onverdeeld positief.³

¹ Kamerstukken II 2007/08, 30 995, nr. 41. Uiteindelijk is het Besluit Centraal Fonds Volkshuisvesting gewijzigd op grond waarvan het CFV projectsteun verleende, bekostigd uit heffingen aan de sector opgelegd door het CFV.

² Door wijziging van het Besluit Centraal Fonds Volkshuisvesting, Stb. 2008, 239.

³ Zie onder andere Algemene Rekenkamer, Krachtwijken, monitoring en verantwoording van beleid, 2008, Kamerstukken II 2008/09, 31 723, nr. 2, Voortgangsrapportage Wijkenaanpak 2010, Kamerstukken II 2010/11, 30 995, nr. 84, SCP, Werk aan de wijk. Een quasi-experimentele evaluatie van het krachtwijkenbeleid, 2013.

Uiteindelijk is die aanpak, onder meer vanwege de vraag naar een evenwichtige lastenverdeling binnen de sector, al binnen drie jaar verlaten en is in 2013 gekozen voor de invoering van de verhuurderheffing.⁴ De verhuurderheffing had als hoofddoel het genereren van budgettaire opbrengst. Daarnaast was het doel om de bedrijfsvoering van verhuurders in het gereguleerde segment te beïnvloeden en – via de heffingsverminderingen – maatschappelijk gewenste investeringen te stimuleren.⁵ Verder is voorzien in verschillende (financiële) regelingen op het punt van leefbaarheid, duurzaamheid en woningbouw (zoals de woningbouwimpuls).

b. Prestatieafspraken

Volgens de toelichting bij dit wetsvoorstel is geconstateerd dat de middelen van de corporatiesector op middellange termijn niet toereikend zijn om de opgaven rond nieuwbouw, renovatie en verduurzaming te kunnen realiseren en is verlaging van de verhuurderheffing een doeltreffend instrument om opgaven en middelen op sectorniveau beter in balans te brengen.⁶ De volledige afschaffing per 2023 geeft ruimte om te blijven inzetten op betaalbaarheid, naast de noodzakelijke investeringen in de woningvoorraad, zowel verduurzaming als nieuwbouw, aldus de toelichting. Met het intrekken van de verhuurderheffing vervallen ook de heffingsverminderingen waarmee maatschappelijk gewenste investeringen werden gestimuleerd.

De toelichting vermeldt voorts dat met het oog op die noodzakelijke investeringen, het kabinet – zoals in het coalitieakkoord aangekondigd – een akkoord zal sluiten met de sector over nationale volkshuisvestelijke doelen en hoe deze vertaald zullen worden in regionale prestatieafspraken. Inmiddels zijn nationale prestatieafspraken gemaakt met de sector en de VNG.⁷ Deze betreffen onder andere de bouw van sociale huurwoningen en middenhuurwoningen. In dat verband wordt de afschaffing van de markttoets onderzocht. Ook vindt overleg plaats over voldoende financieringsmogelijkheden voor de niet-diensten van algemeen economisch belang (niet-DAEB) met als doel om eventuele financiële belemmeringen weg te nemen.⁸

⁴ «Er is bezwaar binnen een deel van de sector tegen de heffing, vooral omdat er onvoldoende rekening wordt gehouden met de financiële positie van zowel donerende als ontvangende corporaties, waardoor de situatie kan ontstaan dat een armere corporatie steun verleent aan een rijkere collega. Bovendien is de steun eenzijdig bedoeld voor corporaties in achterstandswijken, terwijl de opgave voor corporaties in bijvoorbeeld krimpgebieden niet minder groot is.» Daarnaast zijn er meer dan 200 bezwaarschriften ingediend tegen de oplegging van de heffing en is een aantal woningcorporaties in beroep gegaan. Zie Kamerstukken II 2010/11, 30 995, nr. 87.

⁵ Als rechtvaardiging voor de verhuurderheffing werd destijds aangegeven: «Het nu en in het verleden gevoerde rijksbeleid heeft ertoe geleid dat er een marktsegment voor betaalbare huurwoningen is ontstaan dat een hoge mate van stabiliteit en gewaarborgde inkomsten kent voor verhuurders. De markt van gereguleerde woningen met een betaalbare huur is gecreëerd door de overheid door middel van objectsubsidies gericht op de bouw van sociale huurwoningen. Voor de minst draagkrachtige huishoudens is bovendien de huurtoeslag in het leven geroepen, die vraagondersteunend en prijsondersteunend werkt. Het kabinet acht het tegen deze achtergrond redelijk dat alle verhuurders die op de gereguleerde markt actief zijn en een belang hebben bij stabiliteit en gewaarborgde inkomsten door middel van deze heffing een bijdrage leveren aan de uitgaven van het Rijk.» Zie Kamerstukken II 2012/13, 33 407, nr. 3, p. 3 en Kamerstukken 2013/14, 33 756, nr. 3, p. 6–7.

⁶ Toelichting, paragraaf 1.

⁷ Rijksoverheid, Kabinet sluit nationale prestatieafspraken volkshuisvesting met Aedes, Woonbond en VNG, persbericht 30 juni 2022.

⁸ De Afdeling gaat ervan uit dat in verband met de Unierechtelijke aspecten van de gemaakte afspraken contact opgenomen zal worden met de Europese Commissie.

Voorts zijn afspraken gemaakt over verduurzaming, betaalbaarheid en leefbaarheid.⁹ De nationale prestatieafspraken zijn gekoppeld aan en mede mogelijk door de aangekondigde afschaffing van de verhuurderheffing vanaf 2023. De vaststelling van de voorliggende nationale prestatieafspraken geeft invulling aan de politieke afspraak om in ruil voor afschaffing van de verhuurderheffing afdwingbare prestatieafspraken te maken over de volkshuisvestelijke opgave van corporaties.

Wat betreft de financiële aspecten is vastgelegd dat corporaties eerst maximale onderlinge solidariteit tonen door waar mogelijk ook investeringen te doen in delen van hun provincie waar zij zelf nog niet actief zijn en waar mogelijk ook daarbuiten, zolang de opgave in de eigen regio haalbaar blijft. Zo nodig wordt door de Minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening het instrument van projectsteun ingezet. De inzet van projectsteun volgt nadat corporaties zich maximaal hebben ingezet binnen hun regio en onderlinge solidariteit in de corporatiesector geen soelaas biedt. De door de corporatie aangevraagde projectsteun maakt het mogelijk om volkshuisvestelijke opgaven waarvoor anders onvoldoende financiële middelen beschikbaar zijn gezamenlijk te realiseren, door middel van een bijdrage aan corporaties, opgebracht uit een heffing bij alle corporaties.

c. Overwegingen Afdeling

De Afdeling merkt op dat de afschaffing van de verhuurderheffing gepaard gaat met aanzienlijke investeringsambities voor de corporaties. Dat betreft niet alleen hun eigen activiteiten, maar ook – in het kader van onderlinge solidariteit – de ondersteuning van andere corporaties. Daarenboven kunnen zij alsnog met een heffing worden geconfronteerd ter financiering van projectsteun.

Uit de toelichting, noch uit de gemaakte afspraken valt af te leiden hoe de investeringsambities, inclusief de beoogde solidariteitsbijdragen en de heffing ter financiering van projectsteun, zich per saldo verhouden tot de huidige aanpak van de verhuurderheffing inclusief de heffingsverminderingen voor investeringen.

De Afdeling merkt op dat de verhuurderheffing weliswaar de investeringsruimte voor woningcorporaties beperkt maar dat de heffingsverminderingen als instrument corporaties een duidelijke prikkel geeft om te investeren. Het is de vraag welk stimulerend instrumentarium bij de gemaakte prestatieafspraken gebruikt zal worden. Uit de gemaakte afspraken blijkt dat op dat punt nog wet- en regelgeving wordt voorbereid.¹⁰ Het voorstel verdient op dit punt een nadere toelichting, mede gegeven het feit dat met de gemaakte afspraken het gekozen beleid weer vergelijkbaar is met dat ten tijde van de krachtwijken van het kabinet Balkenende IV. Ook toen was immers sprake van prestatieafspraken met betrekking tot maatschappelijke gewenste investeringen die worden gefinancierd op basis van onderlinge solidariteit met daarbij de inzet van projectsteun, bekostigd uit heffingen. In het verleden is bewust afgestapt van deze werkwijze. Zonder nadere toelichting is niet duidelijk waarom nu opnieuw voor deze route wordt gekozen.

De Afdeling adviseert in de toelichting nader op het voorgaande in te gaan.

⁹ Door de afschaffing van de verhuurderheffing kunnen, zo is afgesproken, corporaties additioneel investeren in de betaalbaarheid van hun woningen.

¹⁰ Nationale prestatieafspraken, p. 16 e.v. (Bijlage bij Kamerstukken II 2021/22, 29 453/27 826, nr. 551). Ook ten aanzien van de verhuurderbijdrage voor de huurcommissie, al wordt deze pas later ingetrokken.

De geconstateerde disbalans tussen de opgave voor de corporatiesector en de beschikbare middelen is reden om de verhuurderheffing af te schaffen. Een verbetering van de kasstromen leidt tot een hogere woningwaarde en een hoger leenvermogen. Dat kan met heffingskortingen niet in die mate worden bereikt.

Desondanks kunnen regionaal tekorten blijven bestaan als gevolg van een grote opgave. Om die tekorten weg te nemen wordt gekeken naar solidariteit binnen de sector in de vorm van herverdeling van middelen; projectsteun is een van de mogelijke manieren van herverdeling. In de nationale prestatieafspraken is die solidariteit verankerd. De wijze waarop dat wordt vormgegeven is nog onderwerp van nadere uitwerking. De memorie van toelichting is op dit punt aangevuld.

2. Huurverhoging geliberaliseerde huursector

Het voorstel wijzigt artikel 10, derde lid, van de Uitvoeringswet huurprijzen woonruimte. Ingevolge dat artikel is thans, voor drie jaren vanaf 1 mei 2021, geregeld dat in de geliberaliseerde huursector de maximum jaarlijkse huurverhoging wordt vastgesteld op – kort gezegd – de inflatie plus één procent. Bij de huurverhogingen in juli 2021 en 2022 leidde dit tot gematigde maximale huurverhogingen (2,3% en 3,3%). Met de inmiddels sterk toegenomen inflatie moet bij de geldende systematiek rekening worden gehouden met een veel hoger percentage voor de huurverhogingen in 2023. Daarom wordt – bij wijze van noodgreep¹¹ – aanpassing van de bestaande systematiek voorgesteld en wordt het maximale huurverhogingspercentage bij ministeriële regeling vastgesteld. Blijkens de toelichting is er nog geen idee over een te kiezen grondslag,¹² en beoogt het kabinet om in de loop van 2022 overleg te voeren met de sector over de te hanteren grondslag.

a. Noodzaak en proportionaliteit

De Afdeling merkt, in aansluiting op hetgeen zij eerder over deze regeling heeft opgemerkt, op dat de geliberaliseerde huursector een belangrijke functie heeft voor het functioneren van de woningmarkt als geheel: een gezonde geliberaliseerde huursector is in het bijzonder van belang voor een goede doorstroming.¹³ Verdere beperking voor verhuurders in deze sector om kostenstijgingen waarmee zij worden geconfronteerd door te kunnen berekenen kan leiden tot verdere verschraving van het aanbod in de geliberaliseerde huursector. De Afdeling begrijpt dat de sterk gestegen inflatie aanleiding geeft om de bestaande regeling opnieuw te bezien. Daarbij dient, mede in het licht van het voorgaande, evenwel niet alleen rekening te worden gehouden met de belangen van de huurder, maar ook met die van de verhuurder.

Een evenwichtige afweging is temeer van belang uit een oogpunt van de uit het hoger recht voortvloeiende eigendomsbescherming, nu de maximering van de huurprijsstijging een beperking van het eigendomsrecht meebrengt. Overheden hebben de nodige ruimte om woningbouwbeleid te voeren. Artikel 1 van het Eerste Protocol van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) verlangt echter wel dat daarbij een «redelijk evenwicht» wordt gevonden tussen de belangen die met dat beleid worden nagestreefd en de belangen van degenen die in hun eigendomsrecht worden beperkt. Voorts is van belang dat maximering van de huurprijsstijging op gespannen voet kan staan met de

¹¹ Toelichting, paragraaf 1.

¹² Genoemd worden de inflatie, een maximumpercentage onder inflatieniveau of zelfs een andere grondslag dan het inflatiepercentage (Toelichting, paragraaf 1).

¹³ Kamerstukken II 2020/21, 35 488, nr. 4.

vrijheid van vestiging en/of het vrij verkeer van diensten, alsook – onder omstandigheden – het vrij verkeer van kapitaal.¹⁴ In dit verband is ook de vraag aan de orde wanneer en onder welke omstandigheden de maximering van de huurprijsverhoging er toe leidt dat verhuurders niet meer aan hun wettelijke verplichtingen (zoals behoorlijk onderhoud) kunnen voldoen omdat rendabele exploitatie niet langer mogelijk is. Ook mag de maximering niet verder gaan dan voor het met de maximering gemoeide belang noodzakelijk is.

Gelet op het voorgaande adviseert de Afdeling nader te motiveren dat de voorgestelde maximering in het licht van het belang van bescherming van (bepaalde groepen) huurders in de praktijk ook geschikt is om dit belang te bereiken en niet verder gaat dan voor dat belang noodzakelijk is. Voorts dient inzichtelijk te worden gemaakt welke gevolgen de maximering heeft voor verhuurders en dient een evenwichtige afweging van het met de maximering te bereiken doel en de gerechtvaardigde belangen van verhuurders plaats te vinden.

Het voorstel bevat, op een beperking in de werking tot 1 mei 2024 na, geen enkele waarborg om te verzekeren dat een evenwichtige belangenafweging plaatsvindt en dat de hoogte van de maximale huurprijsverhoging voldoet aan de eisen van noodzakelijkheid en proportionaliteit.

In reactie op het hieronder onder b gegeven advies van de Afdeling om de hoogte van de maximale huurverhoging niet bij ministeriële regeling vast te stellen wordt voorgesteld de wijze van vaststelling van de hoogte van de maximale huurprijsverhoging uit de Uitvoeringswet huurprijzen woonruimte te laten blijken. Dat wil zeggen dat de berekeningswijze van het maximumpercentage in artikel 10, derde lid, van de Uitvoeringswet huurprijzen woonruimte wordt vastgelegd. In de memorie van toelichting is verduidelijkt dat de voorgestelde wijziging op gelijke wijze als de bestaande regeling voor de maximering van de huurprijsstijgingen voor geliberaliseerde huurovereenkomsten voldoet aan de door de Afdeling genoemde voorwaarden.

De memorie van toelichting is op dit punt aangevuld.

b. Ministeriële regeling

In het wetsvoorstel is geregeld dat het maximale huurverhogingspercentage bij ministeriële regeling wordt vastgesteld.

Gelet op het primaat van de wetgever dienen de hoofdelementen van een regeling in de wet te worden vastgelegd.¹⁵ Hiermee is gewaarborgd dat de volksvertegenwoordiging rechtstreeks bij de vaststelling is betrokken. Van de mogelijkheid van delegatie aan een Minister van de bevoegdheid tot het vaststellen van algemeen verbindende voorschriften dient daarom terughoudend gebruik te worden gemaakt.¹⁶ Delegatie naar een ministeriële regeling dient bovendien te worden beperkt tot voorschriften van administratieve aard, uitwerking van details of voorschriften waarvan te voorzien is dat zij met grote spoed moeten worden vastgesteld of die dikwijls wijziging behoeven.¹⁷ Een keuze voor delegatie naar een ministeriële regeling moet daarom adequaat worden gemotiveerd in de toelichting.

¹⁴ Zie hierover ook Kamerstukken II 2020/21, 35 488, nr. 4.

¹⁵ Zie ook aanwijzing 2.19 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

¹⁶ Advies van 26 januari 2022 betreffende de Wet programmatuur verkiezingsuitslagen (W04.21.0339/I).

¹⁷ Zie aanwijzing 2.24 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

Gelet op deze uitgangspunten, de beperkte toelichting op dit punt en het gegeven dat het maximale huurverhogingspercentage een wezenlijk element vormt voor huurders, verhuurders en de relatie tussen beiden, acht de Afdeling delegatie naar een ministeriële regeling niet verantwoord.

c. Conclusie

De Afdeling concludeert dat de regeling van de maximale huurprijsverhoging in het wetsvoorstel onvoldoende waarborgen bevat om te voldoen aan de eisen van noodzakelijkheid en proportionaliteit. Daarnaast is de delegatie naar een ministeriële regeling niet verantwoord. Zij adviseert het voorstel op deze punten met inachtneming van het voorgaande opnieuw te bezien.

Het wetsvoorstel is aangepast. Voorgesteld wordt in de Uitvoeringswet huurprijzen woonruimte te bepalen dat de maximale huurprijsstijging voor geliberaliseerde huurovereenkomsten wordt bepaald op de inflatie plus één procentpunt – de nu geldende berekeningswijze – dan wel op de ontwikkeling van de loonkosten plus één procentpunt indien de loonontwikkeling lager is dan de inflatie.

Het wetsvoorstel en de memorie van toelichting zijn op dit punt aangepast.

3. Onderwerpen wetsvoorstel

Het wetsvoorstel regelt twee afzonderlijke onderwerpen. Tot het opnemen van meerdere inhoudelijke onderwerpen in één (verzamel)wetsvoorstel wordt in principe slechts overgegaan indien:

- de verschillende onderdelen samenhang hebben;*
- de verschillende onderdelen niet van een omvang en complexiteit zijn die een afzonderlijk wetsvoorstel rechtvaardigen; en*
- het op voorhand niet de verwachting is dat één van de onderdelen dermate politiek omstreden is dat een goede parlementaire behandeling van andere onderdelen in het geding komt.¹⁸*

De Afdeling heeft begrip voor de wens tot voortvarende regeling van beide onderwerpen. Dat betekent echter niet dat er een logische samenhang is tussen de onderwerpen of een noodzaak tot regeling in één wetsvoorstel. Regeling in aparte wetsvoorstellen behoeft de beoogde ingangsdatum van 1 januari 2023 niet in de weg te staan. Bovendien wordt met de regeling in één wetsvoorstel de Eerste Kamer de mogelijkheid ontnomen om een separaat politiek eindoordeel te vellen over de zelfstandige onderwerpen, terwijl gelet op de onderwerpen debat mag worden verwacht.¹⁹

In verband met het voorgaande adviseert de Afdeling het wetsvoorstel te splitsen.

Het wetsvoorstel is gesplitst in een wetsvoorstel tot intrekking van de Wet maatregelen woningmarkt 2014 II (afschaffing verhuurderheffing) en een wetsvoorstel tot wijziging van de Uitvoeringswet huurprijzen woonruimte (wijziging maximering huurprijsverhoging geliberaliseerde huurovereenkomsten).

¹⁸ Aanwijzing 6.4 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

¹⁹ Advies van 13 september 2021 betreffende het voorstel van wet Belastingplan 2022 (W06.21.0273/III).

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal bezwaren bij het voorstel en adviseert het voorstel niet bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal in te dienen, tenzij het is aangepast.

*De vice-president van de Raad van State,
Th.C. de Graaf*

Ik moge U, mede namens de Staatssecretaris van Financiën, verzoeken de hierbij gevoegde gewijzigde voorstellen van wet en de gewijzigde memories van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening,
H.M. de Jonge