

Vergaderjaar 2022–2023

36 219

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

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

I. ALGEMEEN

1. Inleiding

In het Coalitieakkoord 2021–2025 (Bijlage bij Kamerstukken II 2021/22, 35 788, nr. 77) is aangekondigd dat de verhuurderheffing met ingang van 1 januari 2023 wordt afgeschaft. Teneinde die afschaffing te bewerkstelligen voorziet dit wetsvoorstel in intrekking van de Wet maatregelen woningmarkt 2014 II (hierna: WMW 2014 II).

In het Onderzoek opgaven middelen corporatiesector (Kamerstukken II 2019/20, 29 453, nr. 520 en Kamerstukken II 2020/21, 29 453, nr. 532) 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. Volgens genoemd onderzoek is verlaging van de verhuurderheffing een doeltreffend instrument om opgaven en middelen op sectorniveau beter in balans te brengen. De volledige afschaffing per 2023 geeft ruimte om te blijven inzetten op betaalbaarheid, naast de noodzakelijke investeringen in de woningvoorraad, zowel verduurzaming als nieuwbouw. Afschaffing is een efficiënte maatregel omdat de verbetering van de kasstromen tot een hogere woningwaarde en een hoger leenvermogen leidt. Bij heffingskortingen is dit niet het geval. Daarom kunnen door verlaging van de verhuurderheffing meer investeringen worden mogelijk gemaakt dan met heffingskorting voor eenzelfde bedrag.

Met het oog op de noodzakelijke investeringen, heeft het kabinet – zoals in het coalitieakkoord aangekondigd – op 30 juni nationale prestatieafspraken gemaakt met Aedes, VNG en Woonbond over de nationale doelen en hoe deze vertaald zullen worden in regionale prestatieafspraken.

De afschaffing van de verhuurderheffing is erop gericht de financiële ruimte van de sector in balans te brengen met de landelijke opgave. In enkele regio's waaronder Zuid-Holland blijven tekorten bestaan als gevolg van de grote opgave. Door diverse vormen van onderlinge solidariteit –

zowel binnen als buiten de provinciegrenzen- kan een groter deel van de opgave in de tekortregio's worden gerealiseerd. Voor regio's waar nog een tekort blijft moet worden gekeken naar solidariteit binnen de sector voor herverdeling. Daarbij kan ook gebruik worden gemaakt van projectsteun. Anders dan bij het krachtwijkenbeleid is projectsteun niet de kern van de maatregel, maar een sluitstuk in het instrumentarium dat gebruikt kan worden bij lokale tekorten en als andere vormen van solidariteit niet mogelijk zijn. Het instrument projectsteun wordt door de Minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening in 2022 nader uitgewerkt, in overleg met Aedes en VNG. Daarbij wordt gekeken naar hoe de volkshuisvestelijke opgaven optimaal kunnen worden bediend en daar rekening mee te houden bij het bepalen van de wijze van heffing, aanvraag en toekenning van projectsteun. Bij de vormgeving van projectsteun zullen de lessen uit het verleden worden meegenomen.

De wederkerigheid die het uitgangspunt vormt van de nationale prestatieafspraken zal ook betracht worden bij het vormgeven van de versterking regie op de volkshuisvesting. In het wetsvoorstel versterking regie zal onder meer worden vastgelegd welke uitgangspunten moeten worden vastgelegd in de woonvisie en het woonprogramma en hoe hierop mede via de provincie gestuurd kan worden. Ook zal worden bezien of aanvullend instrumentarium nodig is ten aanzien van de nakoming van de prestatieafspraken door gemeenten en woningcorporaties.

Met het intrekken van de verhuurderheffing vervallen ook de heffingsverminderingen, waarmee maatschappelijk gewenste investeringen werden gestimuleerd. Definitieve investeringsverklaringen kunnen – op grond van de WMW2014 II – tot 1 oktober 2022 worden verzilverd in de aangifte verhuurderheffing 2022. Verhuurders die vanaf 1 oktober 2022 projecten afronden kunnen niet meer profiteren van heffingskorting, maar genieten wel het voordeel van het verdwijnen van de verhuurderheffing met ingang van 2023. De niet verzilverde investeringsverklaringen komen te vervallen. Na de aangifte verhuurderheffing 2022 worden geen openstaande definitieve investeringsverklaringen meer verrekend.

Met het intrekken van de verhuurderheffing vervalt ook de regeling voor de verhuurderbijdrage voor de Huurcommissie. Deze is immers gekoppeld aan de heffingsplicht voor de verhuurderheffing.

2. Uitvoeringsgevolgen voor verhuurders en huurders

De intrekking van de verhuurderheffing heeft geen uitvoeringsgevolgen voor huurders. Verhuurders hoeven vanaf 2023 geen aangifte verhuurderheffing te doen, en kunnen geen heffingsverminderingen aanvragen. Verhuurders hoeven daardoor vanaf 2024 geen verhuurderbijdrage meer aan de Huurcommissie te betalen op basis van hun heffingsplicht voor de verhuurderheffing over het voorgaande kalenderjaar. Deze verhuurderbijdrage zal op alternatieve wijze geheven worden.

3. Regeldruk en administratieve lasten

Het afschaffen van de verhuurderheffing en de heffingsverminderingen zorgt voor een afname van de regeldruk en administratieve lasten bij verhuurders. De administratieve lasten bij verhuurders in verband met de aangifte verhuurderheffing en het aanvragen van heffingsverminderingen bedragen circa € 2 miljoen tot € 2,5 miljoen per jaar.

Een recht op heffingsvermindering kan slechts worden verzilverd voor zover verhuurderheffing verschuldigd is. Een recht op heffingsvermindering kan daarom niet leiden tot een betaling aan een verhuurder. Omdat

2022 het laatste jaar is waarover heffingsverminderingen kunnen worden verzilverd wordt een groot aantal aanvragen van definitieve investeringsverklaringen verwacht. Daarom kan bij de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (hierna: RVO) die controleert of projecten voldoen aan de wettelijke voorwaarden, een toename van de werkdruk optreden.

In 2022 wordt maximale verzilvering van de in 2022 en vorige jaren toegekende definitieve investeringsverklaringen verwacht. Dit kan leiden tot extra werkdruk bij de Belastingdienst rond de aangifte verhuurderheffing.

4. Financiële effecten voor de rijksbegroting

Afschaffing van de verhuurderheffing heeft het volgende effect op de rijksbegroting.

Budgettaire derving afschaffing verhuurderheffing (x mln.)

2023	2024	2025	2026	structureel
521	792	1.191	1.410	1.424

Bron: Miljoenennota 2023

5. Consultatie en toetsen

5.1 Uitvoeringstoets Belastingdienst

De Uitvoeringstoets van de Belastingdienst komt voor de intrekking verhuurderheffing tot het oordeel: Uitvoerbaar.

De Uitvoeringstoets van de Huurcommissie gaat in op de gevolgen van de afschaffing van de verhuurderheffing voor de bekostiging van de Huurcommissie. Hierop wordt in paragraaf 5.2 Internetconsultatie op ingegaan.

5.2 Internetconsultatie

Een voorontwerp van dit wetsvoorstel – dat toen ook nog een wijziging van de Uitvoeringswet huurprijzen woonruimte op het punt van de maximering van de huurprijsverhogingen voor geliberaliseerde huurovereenkomsten omvatte – is van 11 april 2022 tot en met 9 mei 2022 in (internet)consultatie gegeven. Daarop zijn 50 reacties ontvangen, waaronder van het Adviescollege Toetsing Regeldruk (ATR), Aedes, Instituut voor vastgoedbeleggers Nederland (IVBN), Amsterdamse Federatie Woningcorporaties (AFWC), gemeente Rotterdam, gemeente Delft en de G40, gemeente Eemsdelta, Vereniging Nederlandse Gemeenten, Vereniging Toezichhouders Woningcorporaties (VTW), Stichting Woon Amsterdam, Huurdersraad Vidomes, de Woonbond, de Federatie Amsterdamse Huurderskoepels en burgers en ondernemers. De reacties op het voorstel tot afschaffing van de verhuurderheffing worden hieronder besproken. Het merendeel van de respondenten is positief over de afschaffing van de verhuurderheffing. Een deel stelt dat het veel eerder had moeten gebeuren.

Prestatieafspraken

Een aantal respondenten, waaronder de gemeente Delft mede namens de G40, hebben in hun reacties aandacht gevraagd voor de prestatieafspraken en om verduidelijking van de verschillende overlegtafels.

De opgaven waar de woningcorporaties voor staan tot 2030 zijn in het coalitieakkoord al op hoofdlijnen beschreven en raken aan beschikbaarheid, verduurzaming, betaalbaarheid (waaronder het sociaal huurakkoord) en kwaliteit van woningen. Die opgaven gaat het kabinet voor de zomer vastleggen met vertegenwoordigers van woningcorporaties, huurders, gemeenten en provincies. Op deze manier koppelt het kabinet de afschaffing van de verhuurderheffing aan afdwingbare prestatieafspraken. In die afspraken zal ook worden vastgelegd hoe deze nationale doelen zullen doorwerken in provinciale afspraken en uiteindelijk in de lokale prestatieafspraken. Het kabinet wijst erop dat het gevolg van dit wetsvoorstel is dat er bij verhuurders meer investeringscapaciteit ontstaat en dat de verplichting tot het bijdragen aan de lokale volkshuisvestelijke opgaven nu ook al uit de wet volgt.

Aedes is namens de woningcorporaties betrokken op landelijk niveau, op provinciaal niveau is de verwachting (onder meer vanwege beperking in de lasten) dat er een vertegenwoordiging van de in de provincie actieve woningcorporaties zal deelnemen.

De doelen worden op nationaal niveau vastgesteld, en vervolgens doorvertaald naar een opgave per provincie. Die provinciale opgave wordt opgedeeld in wederkerige afspraken op gemeentelijk niveau. De afspraken worden gemaakt met inachtneming van randvoorwaarden om haalbaarheid te verzekeren. De afspraken op gemeentelijk niveau worden vervolgens ingebed in de prestatieafspraken in de lokale driehoek van gemeenten, huurders en woningcorporaties. Dit betekent dat de lokale prestatieafspraken in principe tot stand komen op dezelfde wijze als voorheen, terwijl via dit stelsel geborgd is dat de inhoud van de afspraken het reële lokale aandeel bevatten van de grotere opgave waar we nationaal voor staan.

Vanwege het wederkerige karakter van de lokale prestatieafspraken zijn de lokale partijen via dit stelsel elk ten opzichte van elkaar gehouden hun aandeel te leveren en is nakoming van de afspraken door elk van de partijen in beginsel haalbaar en mogelijk. Bij de lokale afspraken hebben gemeenten een belangrijke rol en zal, via de VNG, aandacht zijn voor de capaciteit bij de gemeenten. Bij de totstandkoming van deze afspraken (op alle niveaus) zijn ook de huurders betrokken.

Maatvoering en alternatieven

ATR vraagt om een onderbouwing voor het volledig afschaffen van de verhuurderheffing, in plaats van de halvering zoals in het rapport Opgaven/Middelen is opgenomen.

In bijlage 2 van het Opgaven/Middelen rapport is met een aantal beleids-opties verkend welke mogelijke oplossingsrichtingen er zijn om het tekort aan middelen terug te dringen zodat woningcorporaties de opgaven tot en met 2035 kunnen uitvoeren. Uit deze verkenning naar het effect van diverse beleids-opties kwam naar voren dat een verlaging van de verhuurderheffing de grootste impact heeft op het terugdringen van het tekort.

De opgaven van woningcorporaties zijn inmiddels echter groter geworden als gevolg van de prestatieafspraken die met de sector zijn gemaakt over de verlaging van de verhuurderheffing naar aanleiding van de motie-Hermans (o.a. versneld aanpakken van woningen met energielabel E, F en G, verduurzaming en extra nieuwbouw). Daarnaast is in het coalitieakkoord een grotere opgave voor de corporatiesector opgenomen (o.a. hogere eisen aan verduurzaming, bouw van meer flexwoningen en nieuwbouwwoningen, huurbevriezing in 2024).

Verder is het tekort de afgelopen jaren groter geworden als gevolg van hogere (bouw)kostenstijgingen dan waar in het Opgaven/Middelen rapport mee is gerekend. Ook is het tekort met enkele miljarden toegenomen als gevolg van een tijdens het opstellen van het rapport Opgaven/Middelen onvoorziene huurbevrozing bij sociale huurwoningen (0% huurstijging in 2021).

Gelet op de extra volkshuisvestelijke opgaven die voortvloeien uit het coalitieakkoord en de toegenomen tekorten is volledige afschaffing van de verhuurderheffing noodzakelijk om te kunnen voorzien in de opgaven van woningcorporaties, temeer omdat andere beleidsopties uit het rapport Opgaven/Middelen niet of beperkt ingezet worden. Er worden met de woningcorporaties bindende prestatieafspraken gemaakt zodat de investeringscapaciteit die door de afschaffing van de verhuurderheffing ontstaat gebruikt wordt voor de bouw van flexwoningen, betaalbare huurwoningen, renovatie, verduurzaming en voor de leefbaarheid van wijken.

Marktverstoring en inzet op Niet-Daeb

Enkele respondenten leggen een verband tussen de afschaffing verhuurderheffing en de inzet van woningcorporaties op Niet-Daeb en de marktverstoring die daarvan het gevolg zou zijn (oneerlijke concurrentie woningcorporaties met marktpartijen).

De extra investeringscapaciteit die in het Daeb-deel ontstaat door afschaffing van de verhuurderheffing (over Niet-Daeb wordt geen verhuurderheffing afgedragen) kan alleen worden ingezet binnen Daeb. Daarom is geen sprake van een wijziging van bestaande marktverhoudingen.

Heffingsverminderingen 2022

Met het verdwijnen van de verhuurderheffing vanaf 2023 vervalt ook de mogelijkheid om heffingsverminderingen in aftrek te brengen op de te betalen verhuurderheffing. Het niet meer kunnen aanvragen van heffingsverminderingen pakt overigens niet nadelig uit voor verhuurders. Door het verdwijnen van de verhuurderheffing zijn verhuurders namelijk in het geheel geen verhuurderheffing meer verschuldigd. Hierdoor is er geen heffingsgrondslag meer waar de heffingsverminderingen op in mindering kunnen worden gebracht. Heffingsverminderingen kunnen namelijk alleen in aftrek worden gebracht op het bedrag aan te betalen verhuurderheffing. Is het bedrag aan te betalen verhuurderheffing nihil, dan kunnen er ook geen heffingsverminderingen in aftrek worden gebracht. Verhuurders gaan er door het verdwijnen van de verhuurderheffing per definitie financieel op vooruit.

Het vervallen van de heffingsverminderingen zal leiden tot een hogere kostprijs maar daar staat tegenover dat het vervallen van de verhuurderheffing ook leidt tot een veel gunstiger kasstroom. Verhuurders worden daarom per saldo bevoordeeld door dit wetsvoorstel.

Om gebruik te kunnen maken van de heffingsvermindering hebben verhuurders een definitieve investeringsverklaring nodig (DIV). Deze wordt door RVO verstrekt wanneer het project gereed is gemeld en aan de gestelde voorwaarden voldoet. Alleen als een DIV vóór 1 oktober door RVO wordt afgegeven kan de korting nog met de heffing van dit jaar worden verrekend.

Meerdere respondenten hebben aandacht gevraagd voor het verzilveren van heffingsverminderingen in 2022. Aedes en anderen vragen om

heffingsverminderingen toe te staan tot het einde van 2022, door ofwel de aangiftedatum voor de verhuurderheffing op te schuiven, dan wel door tot 1 oktober definitieve investeringsverklaringen af te geven voor projecten die naar verwachting nog in het laatste kwartaal van 2022 zullen worden afgerond.

Het kabinet kiest ervoor om de huidige aangiftedatum van 30 september 2022 niet uit te stellen. Dit zou een wetswijziging en een andere werkwijze ten opzichte van voorgaande jaren betekenen, met budgettaire effecten. Dit zou een beleidsintensivering zijn bovenop de afschaffing per 2023. Voor het afgeven van investeringsverklaringen voor projecten die nog niet zijn afgerond ontbreekt een wettelijke basis.

Voorgaande jaren kon RVO een DIV voor 1 oktober garanderen bij volledige en juiste gereedmeldingen voor 10 juni. Het kabinet komt verhuurders tegemoet omdat realisatiemeldingen die voor 5 augustus 2022 bij RVO worden ingediend en aan alle eisen voldoen gegarandeerd tot een DIV met dagtekening uiterlijk 30 september zullen leiden. Bij realisatiemeldingen die tussen 5 augustus en 1 oktober bij RVO worden ingediend streeft RVO ernaar om deze ook voor 1 oktober af te handelen, maar kan niet worden gegarandeerd dat voor 1 oktober een DIV wordt verstrekt.

Verhuurders die vanaf 1 oktober 2022 projecten voltooien, kunnen geen DIV meer verzilveren in het heffingsjaar 2022. Indien het kabinet de verhuurderheffing niet zou afschaffen dan kunnen zij de heffingsvermindering in 2023 en latere jaren verrekenen. Met het voorliggende voorstel hoeven verhuurders vanaf 2023 echter in het geheel geen verhuurderheffing meer te voldoen.

Omdat de verhuurderheffing voor alle verhuurders wordt afgeschaft komt de bevoordeling van investerende boven niet investerende verhuurders te vervallen. Het kabinet is van mening dat dit geen reden is voor verschuiving van de sluitingsdatum van 1 oktober, omdat investeringen door woningcorporaties volgen uit de maatschappelijke doelstelling van woningcorporaties. Hierover worden afspraken gemaakt op landelijk en lokaal niveau.

Aedes en anderen geven aan dat verhuurders de heffingskortingen zelf hebben opgebracht door tariefverhoging. Voor de grootste nog openstaande heffingskorting (Nieuwbouw 2020) is dit niet van toepassing. Het kabinet vindt dit geen argument om in 2022 een andere sluitingsdatum dan 30 september te hanteren, zoals sinds 2013 gebruikelijk. Het financiële voordeel door afschaffing zou dan worden vergroot, zonder dat aannemelijk is dat dit tot extra investeringen in woningen leidt.

Bekostiging huurcommissie

Met het vervallen van de verhuurderheffing bestaat ook de grondslag voor de verhuurderbijdrage voor de huurcommissie niet langer. Het kabinet heeft aangekondigd dat de Uitvoeringswet huurprijzen aangepast zal worden en naar een andere manier wordt gezocht om deze bijdrage vorm te geven. De huidige systematiek zorgt er volgens Aedes en VTW voor dat woningcorporaties een groter aandeel van de bijdrage leveren dan het aantal zaken waar zij partij in zijn.

Het kabinet werkt aan het vormgeven van een alternatieve methode voor verhuurders om bij te dragen aan de geschilbeslechting van de Huurcommissie. Daarbij is het uitgangspunt een eerlijke verdeling, namelijk dat verhuurders een bijdrage betalen die in verband staat met de mate waarop ze gebruik maken van de Huurcommissie. Tegelijkertijd moet de heffingsmethode uitvoerbaar en doelmatig zijn. Dat betekent onder meer dat de uitvoeringskosten redelijk moeten zijn in relatie tot de opbrengsten van de heffing. Verhuurderspartijen worden vanzelfsprekend betrokken bij

de uitwerking van deze alternatieve heffingsmethode, om ervoor te zorgen dat deze zo eerlijk mogelijk wordt vormgegeven.

6. Communicatie en voorlichting

Over de afschaffing van de verhuurderheffing per 1 januari 2023 en de werkwijze rond de heffingsverminderingen 2022 wordt gecommuniceerd via RVO en Volkshuisvestingnederland.nl.

II. ARTIKELEN

Artikel I

De intrekking van de WMW 2014 II heeft tot gevolg dat de verhuurderheffing niet langer bestaat.

Als gevolg van de intrekking van de WMW 2014 II vervallen het Besluit vermindering verhuurderheffing 2014 en de Regeling vermindering verhuurderheffing 2014 van rechtswege.

De aanvankelijk in de WMW 2014 II opgenomen wijzigingsopdrachten hebben naar hun aard hun belang verloren en kunnen, voor zover deze nog niet ingevolge het Belastingplan 2019 zijn vervallen, vervallen met de intrekking van de WMW 2014 II.

Artikel II

Verhuurders van meer dan vijftig huurwoningen met een huurprijs beneden de zogenoemde liberalisatiegrens zijn jaarlijks een bijdrage verschuldigd aan de Huurcommissie. Voor de inning van deze verhuurderbijdrage gaat de Huurcommissie uit van gegevens van de Belastingdienst, gegevens die de Belastingdienst verkrijgt in het kader van de uitvoering van de verhuurderheffing.

Als gevolg van het afschaffen van de verhuurderheffing beschikt de Belastingdienst na 2022 niet meer over de bedoelde gegevens.

De Uitvoeringswet huurprijzen woonruimte dient daarop te worden aangepast. Omdat de verhuurderbijdrage voor de Huurcommissie wordt geheven op basis van gegevens van de Belastingdienst over het voorafgaande kalenderjaar – dus in 2023 op basis van gegevens over 2022 – wordt de Uitvoeringswet huurprijzen woonruimte met ingang van 1 januari 2024 aangepast.

Artikel III

Ingevolge artikel XXXIII van het Belastingplan 2019 wordt per 1 januari 2044 een hoofdstuk, bestaande uit een overgangsbepaling, toegevoegd aan de WMW 2014 II. Gelet op de omstandigheid dat de WMW 2014 II op grond van dit wetsvoorstel wordt ingetrokken en de genoemde bepaling ziet op de Wet inkomstenbelasting 2001 (Wet IB 2001), wordt voorgesteld de genoemde bepaling per 1 januari 2044 op te nemen in hoofdstuk 10 van de laatstgenoemde wet. Bij de nummering van die bepaling is rekening gehouden met de omstandigheid dat naar verwachting in de periode tot en met 31 december 2043 ook andere artikelen zullen worden toegevoegd aan hoofdstuk 10 Wet IB 2001. De exacte nummering kan in 2043 worden bepaald.

Artikel IV

De WMW 2014 II, het Besluit vermindering verhuurderheffing 2014 en de Regeling vermindering verhuurderheffing 2014 blijven van toepassing op de verhuurderheffing over de heffingsjaren tot en met 2022.

Artikel V

Uit het Coalitieakkoord volgt dat de WMW 2014 II met ingang van 1 januari 2023, een van de vaste verandermomenten, wordt ingetrokken. Ook het vervallen van de regeling voor de verhuurderbijdrage gebeurt op een vast verandermoment, te weten 1 januari 2024.

Deze memorie van toelichting wordt mede namens de Staatssecretaris van Financiën ondertekend.

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