

Vergaderjaar 2012–2013

33 407

Invoering van een verhuurderheffing (Wet verhuurderheffing)

Nr. 4

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 10 september 2012 en het nader rapport d.d. 14 september 2012, aangeboden aan de Koningin door de staatssecretaris van Financiën. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 5 september 2012, no. 12.002015, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Financiën, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet houdende invoering van een verhuurderheffing (Wet verhuurderheffing), met memorie van toelichting.

Het voorstel vormt een onderdeel van het fiscale pakket voor het jaar 2013, samen met de wetsvoorstellen Belastingplan 2013, Wet herziening fiscale behandeling eigen woning, Wet herziening fiscale behandeling woon-werkverkeer, Wet elektronische registratie notariële akten en Overige fiscale maatregelen 2013. Het voorstel introduceert een nieuwe heffing voor verhuurders van meer dan tien voor verhuur bestemde zelfstandige woningen in de (gereguleerde) huursector. Heffing vindt plaats over de WOZ-waarde van die woningen.

De Afdeling advisering van de Raad van State maakt een aantal opmerkingen met betrekking tot de ratio van de verhuurderheffing, de gevolgen voor verhuurders, het karakter van de verhuurderheffing, de vermindering en de buitenlandse belastingplicht. Zij is van oordeel dat in verband daarmee aanpassing van het voorstel wenselijk is.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 5 september 2012, nr. 12.002015, 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 10 september 2012, nr. W06.12.0350/III, bied ik U hierbij aan. Het kabinet is de Afdeling erkentelijk voor de voortvarendheid waarmee het advies inzake het bovenvermelde voorstel is uitgebracht.

Naar aanleiding van het advies merk ik het volgende op.

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

1. Ratio verhuurderheffing

Onder de noemer «doorstroming huurmarkt» is in het Regeer- en Gedoogakkoord van 30 september 2010 een bijdrage door verhuurders aan de huurtoeslag aangekondigd (een jaarlijkse heffing met een opbrengst van € 760 mln met ingang van 2014).¹ De ratio van die heffing was het leveren van een bijdrage aan het beter functioneren van de woningmarkt. In het Begrotingsakkoord 2013, zoals uitgewerkt in de Voorjaarsnota van 25 mei 2012², is deze (aanvankelijk als bestemmingsheffing beoogde) verhuurderheffing omgevormd tot een verhuurderbelasting ten behoeve van de algemene middelen (een jaar eerder in te voeren – namelijk met ingang van 2013 – en met een beoogde opbrengst in 2013 van € 13 mln). De Afdeling merkt op dat de aanvankelijke doelstelling daarmee meer op de achtergrond is geraakt. In het thans ter uitwerking van het Begrotingsakkoord 2013 voorliggende voorstel – waarin overigens niet meer gesproken wordt van een verhuurderbelasting maar wederom van een verhuurderheffing – wordt dan ook opgemerkt dat het realiseren van een budgettaire opbrengst de primaire doelstelling van de verhuurderheffing is.³

Daarnaast wordt in de memorie van toelichting bij het voorstel opgemerkt: «De verhuurderheffing moet ook gezien worden in het licht van de met deze verruiming⁴ van het huurbeleid gepaard gaande verhoging van de verdien capaciteit⁵ voor verhuurders. De maatregelen gericht op het tegengaan van scheefwonen in het gereguleerde huursegment hebben geen betrekking op verhuurders buiten het gereguleerde segment, en leiden daar ook niet tot directe extra huuropbrengsten. De verhuurderheffing beperkt zich daarom tot het gereguleerde segment».⁶ Ook wordt in de memorie van toelichting bij het voorstel opgemerkt: «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 object-subsidies gericht op de bouw van sociale huurwoningen. Voor de minst draagkrachtige huishoudens is bovendien de huurtoeslag in het leven geroepen, die vraagondersteunend en prijszondersteunend 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».⁷ De hiervoor geciteerde twee passages uit de memorie van toelichting kan de Afdeling niet anders interpreteren dan dat de verhuurderheffing als secundaire doelstelling heeft (extra) huuropbrengsten in de gereguleerde sector «af te romen».

Voorafgaande aan de hierna nog te maken opmerkingen brengt de Afdeling in herinnering hetgeen zij eerder, bij het Belastingplan 2012, heeft opgemerkt over de toenemende urgentie om het belastingstelsel structureel te herzien. Al sinds de jaren '90 blijft de groei van de belasting- en premie-inkomsten achter bij de groei van het BBP. Een belangrijke oorzaak hiervan is de versmalling van de heffingsgrondslag van vooral de loon- en inkomstenbelasting en de winstbelastingen. Een verbreding van de heffingsgrondslag en het nader bezien van de belastingmix (tussen belastingheffing op arbeid en op consumptie) kunnen een belangrijke bijdrage leveren aan de stabiliteit van het systeem zodat niet hoeft te worden teruggegrepen op een maatregel zoals in het onderhavige voorstel is opgenomen. Een dergelijke aanpak draagt ook bij aan het zicht van de belastingplichtigen op de verdeling van de lasten en in de

¹ Kamerstukken II 2010/11, 32 417, nr. 15, blz. 63–64.

² Kamerstukken II 2011/12, 33 280, nr. 1, blz. 23.

³ Paragraaf 1, eerste tekstblok, laatste volzin, en paragraaf 2, eerste volzin, van de memorie van toelichting.

⁴ Gedoeld wordt op wetsvoorstel waarin het mogelijk wordt gemaakt dat in het gereguleerde huursegment een huurverhoging van 5% bovenop het inflatiepercentage wordt toegepast voor inkomens boven € 43 000 (Kamerstukken I 2011/12, 33 129, Wijziging van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek en de Uitvoeringswet huurprijzen woonruimte (huurverhoging op grond van inkomen)) en op het wetsvoorstel waarin een extra huurverhoging van 1% mogelijk wordt voor inkomens tussen € 33 000 en € 43 000 (Kamerstukken II 2011/12, 33 330, Wijziging van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek en de Uitvoeringswet huurprijzen woonruimte (huurverhoging op grond van een tweede categorie huishoudinkomens)).

⁵ De in de vorige noot bedoelde extra huurverhogingen zijn gericht op «scheefwonen» en moeten bevorderen dat mensen met een hoger inkomen kiezen voor een passende woning, en goedkope woningen vrijmaken voor mensen die zich geen duurdere woning kunnen veroorloven.

⁶ Paragraaf 2, tweede tekstblok.

⁷ Paragraaf 2, derde tekstblok.

afweging die de wetgever daarbij heeft gemaakt. De Afdeling acht dit gezichtspunt van belang voor het maatschappelijk draagvlak en de aanvaarding van afzonderlijke fiscale maatregelen.¹

1. Ratio verhuurderheffing

Voor de kabinetsreactie op de overwegingen van de Afdeling inzake een structurele herziening van het belastingstelsel verwijs ik naar het nader rapport inzake de Miljoenennota 2013. In aanvulling daarop wijs ik er nog op dat met betrekking tot de vormgeving van de nu voorliggende verhuurderheffing in de toelichting uitdrukkelijk aandacht is besteed aan verschillende aspecten van deze heffing die in het kader van het gehele belastingstelsel positief kunnen worden beoordeeld, te weten het relatief geringe versturende effect op het bruto binnenlands product en de relatief robuuste en stabiele grondslag doordat de heffing op onroerend goed drukt, de door de heffing tot stand gebrachte verbreding van de Nederlandse belastinggrondslag en de geringe complexiteit van de heffing waardoor de lasten (voor burgers, bedrijven) zo beperkt mogelijk zijn gehouden.

2. Gevolgen voor verhuurders

De verhuurderheffing is beperkt tot de (gereguleerde) huurmarkt voor woningen, door alleen die huurwoningen in de heffing te betrekken waarvan de huurprijs niet hoger is dan de huurtoeslaggrens. Dit betekent dat vooral woningbouwcorporaties zullen worden geconfronteerd met de verhuurderheffing. Door louter aan te sluiten bij de hoogte van het huurbedrag² worden echter ook andere verhuurders in de heffing betrokken.

a. Woningbouwcorporaties

Indien de wetsvoorstellen huurverhoging op grond van inkomen en huurverhoging op grond van een tweede categorie huishoudinkomens³ worden aangenomen, biedt dat woningcorporaties de gelegenheid huurverhogingen door te voeren van maximaal de inflatie plus 5% respectievelijk plus 1%. De verdien capaciteit van woningbouwcorporaties neemt hierdoor toe. Die verdien capaciteit neemt ook toe ten gevolge van een verplichting tot verkoop van sociale huurwoningen.

Daartegenover staat dat woningbouwcorporaties de afgelopen jaren zijn geconfronteerd met diverse lastenverzwarende maatregelen zoals de vennootschapsbelasting, de bijdragen aan zwakke wijken en een verhoogde solidariteitsheffing in verband met de ondersteuning van corporaties die in financiële problemen dreigen te komen. Bovendien, zo merkt de Afdeling op, ondervinden sinds de totstandkoming van het Regeerakkoord ook de woningbouwcorporaties steeds meer de gevolgen van de zwakke woningmarkt waardoor bijvoorbeeld de verkoop van hun woningen stagneert.

Als gevolg van de cumulatie van de lastenverzwarende maatregelen en de recente ontwikkelingen op de woningmarkt is de liquiditeitspositie van woningbouwcorporaties in zijn algemeenheid verslechterd. De verhuurderheffing zal dit nog versterken. Dit betekent dat het voor corporaties de komende jaren moeilijk zal zijn om voldoende te investeren, met alle gevolgen van dien voor de woningmarkt.

De Afdeling heeft in de toelichting een beschouwing gemist over de mogelijke gevolgen van de verhuurderheffing voor woningbouwcorporaties, in relatie ook tot de maatschappelijke functie van woningbouwcorporaties.

¹ Zie ook paragraaf 3.3 van het advies van de Afdeling advisering over de Ontwerp-Miljoenennota 2013.

² Artikel 2, onderdeel a, van het voorstel.

³ Zie voetnoot 4.

De Afdeling adviseert in de toelichting op het vorenstaande in te gaan.

b. Andere verhuurders

Naast woningbouwcorporaties worden ook andere verhuurders in de verhuurderheffing betrokken. Te denken valt aan situaties van verhuur van zelfstandige woningen/wooneenheden door AWBZ-instellingen of in het kader van studentenhuisvesting.

De Afdeling heeft in de toelichting een beschouwing gemist over de mogelijke gevolgen van de verhuurderheffing voor dergelijke verhuurders.

De Afdeling adviseert in de toelichting op het vorenstaande in te gaan.

2. Gevolgen voor verhuurders

a. Woningbouwcorporaties

Naar aanleiding van dit advies is aan paragraaf 4, waar wordt ingegaan op de door het Centraal Fonds Volkshuisvesting berekende effecten voor de corporatiesector van de oorspronkelijk beoogde verhuurderheffing, een passage toegevoegd.

b. Andere verhuurders

Aangezien het niet goed mogelijk is voor diverse specifieke groepen verhuurders de gevolgen van de heffing in kaart te brengen, is in de toelichting volstaan met een beschrijving van de gevolgen van de in een eerder stadium door het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties berekende effecten voor de gehele particuliere huursector van de oorspronkelijk beoogde verhuurderheffing.

3. Karakter verhuurderheffing

De Afdeling plaatst een kanttekening bij het karakter en de naamgeving van de verhuurderheffing. Zij merkt op dat ingevolge artikel 1 van het voorstel onder de naam verhuurderheffing een «belasting» wordt geheven.¹ Ook de considerans van het voorstel («dat het wenselijk is een «belasting» in te voeren») en de meeste artikelen van het voorstel gaan uit van het heffen van een «belasting».² In de toelichting op het voorstel wordt voorts aangegeven dat de verhuurderheffing een rijks'belasting» is welke van rijkswege door de rijksbelastingdienst wordt geheven³ en waarvan de opbrengst naar de algemene middelen vloeit. Niettemin wordt de belasting als een heffing aangeduid (verhuurderheffing). De reden voor dit verwarrend gebruik van de term «heffing» voor wat een belasting is, is de Afdeling niet duidelijk. Zij acht dit met het oog op het zuiver gebruik van het begrip heffing onwenselijk.

De Afdeling adviseert de verhuurderheffing een verhuurderbelasting te noemen en het voorstel dienovereenkomstig aan te passen.

3. Karakter verhuurderheffing

De Afdeling vindt het verwarrend dat de termen heffing en belasting naast elkaar worden gebruikt en raadt aan om de verhuurderheffing een belasting te noemen. Het kabinet heeft een goede reden om de verhuurderheffing een heffing te noemen en geen belasting. Strikt genomen zijn beide termen, volgens bijvoorbeeld de Dikke van Dale, uitwisselbaar. In het spraakgebruik wordt een heffing echter vaak gezien als een bestemmingsheffing (of bestemmingsbelasting) waarvan de opbrengsten

¹ Artikel 1 van het voorstel.

² Zie de artikelen 7 («De belasting bedraagt»), 8 («De belasting wordt verschuldigd») en 9 («De belasting wordt op aangifte voldaan» en «gehouden de belasting») van het voorstel.

³ Tweede volzin van de toelichting op artikel 2 van het voorstel.

geormerkt zijn voor bepaalde uitgaven. Dat is hier uitdrukkelijk niet het geval, de opbrengsten van deze heffing komen integraal ten goede aan de algemene middelen. De geraamde opbrengst van deze heffing dient echter mede in het licht gezien te worden van de voordelen die verhuurders in de gereguleerde sector (een relatief kleine groep) hebben van een andere wettelijke maatregel (de extra huurverhogingen). Dat is voor het kabinet reden deze maatregel als een heffing te betitelen in plaats van een belasting. Dit ook mede gezien de oorspronkelijke in het Regeer- en Gedoogakkoord geformuleerde doelstelling dat deze heffing dient als bijdrage aan de huurtoeslag. Om elke twijfel over het van toepassing zijn van de Algemene wet inzake rijksbelastingen en de Invorderingswet 1990 op deze heffing weg te nemen is in artikel 1 van het wetsvoorstel de term «belasting» gebruikt. Naar aanleiding van het advies van de Afdeling tot een meer uniform taalgebruik is, behoudens in artikel 1, het op zichzelf staande begrip «belasting» in de wettekst steeds vervangen door «heffing». Gangbare samengestelde termen zoals belastingplichtige, belastbare grondslag en belastingschuld, zijn wel gehandhaafd ten behoeve van de leesbaarheid.

4. Vermindering

Ingevolge het voorgestelde artikel 4 is belastingplichtig voor de verhuurderheffing degene die op 1 januari van het kalenderjaar het genot krachtens eigendom, bezit of beperkt recht heeft van meer dan 10 huurwoningen. Van belastingplicht is dus pas sprake bij een genot van 11 huurwoningen of meer. Ingevolge de voorgestelde artikelen 5 en 6 wordt dan geheven over de som van de WOZ-waarden, nadat daarop een vermindering is toegepast van tien maal de gemiddelde WOZ-waarde van die woningen. Over de bedoeling van deze vermindering wordt in de toelichting opgemerkt dat deze vermindering ertoe leidt «dat geen verhuurderheffing hoeft te worden betaald over 10 van het totaal aantal huurwoningen».¹

Uit de toelichting wordt het niet duidelijk waarom een vermindering noodzakelijk is nu het voorgestelde artikel 4 er al toe leidt dat bij een eigendom (en dergelijke) van maximaal 10 huurwoningen, niet wordt geheven (er is in zoverre geen sprake van belastingplicht). Daarnaast blijkt uit de toelichting niet of de wens om een vermindering toe te passen is afgewogen ten opzichte van een verzwaring van de uitvoerbaarheid die de vermindering met zich brengt.

De Afdeling adviseert de bedoeling van de vermindering nader te onderbouwen en zo nodig het voorstel te wijzigen.

4. Vermindering

Naar aanleiding van dit advies is de memorie van toelichting aangepast.

5. Buitenlandse belastingplicht

Ingevolge het voorgestelde artikel 4 is belastingplichtig voor de verhuurderheffing degene die op 1 januari van het kalenderjaar het genot krachtens eigendom, bezit of beperkt recht heeft van meer dan 10 huurwoningen. In dit artikel wordt geen onderscheid gemaakt tussen in Nederland of in het buitenland gevestigde (rechts)personen die een dergelijk genot van huurwoningen hebben. De verhuurderheffing geldt derhalve ook voor buitenlands belastingplichtigen. In de toelichting wordt geen aandacht besteed aan deze buitenlandse belastingplicht, hetgeen van belang kan zijn met het oog op het voorkomen van dubbele belastingheffing.

¹ Vijfde volzin van de toelichting op de artikelen 5 en 6.

De Afdeling adviseert de toelichting op dit punt aan te vullen.

5. Buitenlandse belastingplicht

Naar aanleiding van dit advies is de memorie van toelichting uitgebreid.

6. Redactionele kanttekeningen

Voor redactionele kanttekeningen verwijst de Afdeling naar de bij het advies behorende bijlage.

6. Redactionele kanttekeningen

Aan de redactionele kanttekeningen van de Afdeling is gevolg gegeven.

Ten slotte is van de gelegenheid gebruikgemaakt om in de memorie van toelichting enkele redactionele verbeteringen aan te brengen.

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 vice-president van de Raad van State,
J. P. H. Donner*

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De staatssecretaris van Financiën,
F. H. H. Weekers

Bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State betreffende no.W06.12 0350/III met redactionele kanttekeningen die de Afdeling in overweging geeft.

- De verwijzing in de definitie van «huurwoning» naar artikel 16 van de Wet waardering onroerende zaken (Wet WOZ) doet het voorkomen of in artikel 16 van de Wet WOZ mede sprake is van een omschrijving van een «in Nederland gelegen voor verhuur bestemde woning». Aangezien artikel 16 van de Wet WOZ slechts betekenis heeft voor het begrip «zelfstandig», een zelfstandige definitie opnemen van het begrip «zelfstandig» en daartoe de verwijzing in het voorgestelde artikel 2, onderdeel a, naar artikel 16 van de Wet WOZ verplaatsen naar deze zelfstandige definitie.
- In de titel van hoofdstuk 3 («BELASTBARE GRONDSLAG») het woord «BELASTBARE» schrappen.
- Het voorgestelde artikel 9, tweede lid, formuleren als een afwijking van wat ter zake is geregeld in artikel 10, tweede lid, tweede volzin, van de Algemene wet inzake rijksbelastingen (AWR), in overeenstemming ook met de wijze van formuleren van de in het voorgestelde artikel 9, derde lid, opgenomen afwijking van de AWR. Voorts in het voorgestelde artikel 9, tweede lid, «artikel 10, tweede lid» vervangen door: artikel 10, tweede lid, tweede volzin.
- In het voorgestelde artikel 11 ook voorzien in het in artikel 9, derde lid, tot en met 31 december 2013 vervangen van «3 maanden» door «9 maanden».
- In de punten 1, 2 en 3 van de opsomming in paragraaf 1, derde tekstblok, «verhuurderheffing» vervangen door: verhuurderbelasting, in overeenstemming met de Voorjaarsnota.