

Vergaderjaar 2014–2015

32 847

Integrale visie op de woningmarkt

27 926

Huurbeleid

Nr. 168

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR WONEN EN RIJKSDIENST

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 4 mei 2015

Bij de behandeling in uw Kamer van de begroting Wonen en Rijksdienst voor het jaar 2015 is de motie Van der Linde/Monasch (Kamerstuk 34 000 XVIII, nr. 19) aangenomen. De motie vraagt om voor de twee in deze motie genoemde voorstellen te komen met een doorrekening waarin de consequenties voor stedelijke en landelijke gebieden inzichtelijk zijn gemaakt. Tevens vraagt de motie om aan te geven hoe de voorstellen juridisch kunnen worden vormgegeven. De in de motie voorgestelde maatregelen beogen tegemoet te komen aan de behoefte aan huurwoningen, zowel in de betaalbare sector, als iets duurdere huurwoningen voor middeninkomens. Dit kan tevens een impuls geven aan de bouwsector.

Met deze brief geef ik invulling aan de motie. Ik ga daarbij in op de effecten en juridische vormgeving en daarnaast ook op enkele uitvoeringsaspecten. Om goed inzicht te verkrijgen in de te verwachten effecten op de bouwproductie en de regionale neerslag hiervan heb ik het EIB verzocht hier onderzoek naar te doen. Dit onderzoek is bij deze brief gevoegd¹. De belangrijkste bevindingen zijn opgenomen in deze brief.

De motie bevat twee onderdelen: een deel gericht op het stimuleren van ombouw van kantoren en zorgvastgoed en een deel gericht op het stimuleren van betaalbare nieuwbouw.

De motie past in de lijn van de brief van het Kabinet van april vorig jaar over de implementatie van de hervormingsagenda woningmarkt (Kamerstuk 32 847, nr. 119) waarin enerzijds de verbetering van de betaalbaarheid van de sociale huursector centraal staat maar ook maatregelen zijn aangekondigd om de ontwikkeling naar een meer volwaardige vrije huursector te stimuleren.

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

De in de motie voorgestelde maatregelen kunnen bijdragen aan de in de genoemde brief geschetste ontwikkeling van de Nederlandse huurmarkt. De motie past in een toekomstperspectief waarbij op termijn enerzijds een groter regelvrij gebied in de huurmarkt ontstaat, waar beperktere huurregelgeving geldt en dus geen verhuurderheffing van toepassing is en waarmee goed ingespeeld kan worden op nieuwe ontwikkelingen in de markt en de vraag naar huurwoningen. Hierbij past ook de zekerheid voor marktpartijen dat geliberaliseerde nieuwbouw geliberaliseerd kan blijven. Anderzijds kan de motie ook een bijdrage leveren aan de realisatie van meer en betaalbare woningen voor de primaire doelgroep. Dit laatste past bij de hernieuwde focus van corporaties op hun kerntaak zoals ook is vastgelegd in de Herzieningswet toegelaten instellingen volkshuisvesting. Ook is de motie in lijn met andere maatregelen uit de Herzieningswet, zoals de tijdelijke bevrozing van de liberalisatiegrens en (her)invoering van de passendheidsnorm bij de woningtoewijzing aan huishoudens met recht op huurtoeslag.

Zoals uit de hieronder opgenomen uitwerking blijkt, geldt wel dat de beschreven maatregelen een relatief zware uitvoeringsproblematiek en -last kennen. Naast het effect voor de woningmarkt vraagt dit aspect bij het omzetten van de motie in regelgeving dan ook de nodige aandacht en overweging.

Deel ombouw

De motie verzoekt in de eerste plaats een voorstel uit te werken waarbij het voor de omzetting van kantoren en zorgvastgoed naar huurwoningen, gerealiseerd in de komende vijf jaar, mogelijk is deze woningen gedurende dertig jaar uit te sluiten van het woningwaarderingstelsel (WWS), de huurtoeslag en de verhuurderheffing. In het geval van toegelaten instellingen dienen de woningen aangemerkt te worden als niet-DAEB. De overige bepalingen van de huur(prijs)bescherming dienen onverkort van kracht te blijven.

Voordat ik inga op de te verwachten effecten van dit deel van de motie licht ik een aantal keuzes die bij de uitwerking van dit voorstel noodzakelijkerwijs gemaakt moeten worden, nader toe.

De motie gaat uit van het uitsluiten van de te realiseren woningen van het WWS, de huurtoeslag en de verhuurderheffing. Dit heeft belangrijke consequenties voor de uitvoering, omdat – ook jaren na de realisatie – eenduidig moet kunnen worden vastgesteld dat het om deze specifieke categorie woningen gaat. Dit is uitvoeringstechnisch niet eenvoudig te realiseren. Het betekent dat de betreffende woningen apart door een uitvoeringsinstelling moeten worden geregistreerd zodat het, ten aanzien van de vrijstelling van de verhuurderheffing, voor zowel de belastingplichtigen als de Belastingdienst duidelijk is voor welke woonruimten deze faciliteit van toepassing is. Hierbij speelt mee dat binnen de ambitie van de Brede Agenda voor de Belastingdienst (Kamerstuk 31 066, nr. 201) vermindering van de complexiteit het uitgangspunt is.

Het vrijstellen van de verhuurderheffing brengt ook budgettaire gevolgen in de zin van derving van verhuurderheffing met zich mee, ten minste voor zover het gaat om woningen die ook zonder de voorgestelde maatregelen tot stand zouden zijn gekomen. Verderop in deze brief wordt nader op de geschatte omvang hiervan ingegaan. Om dit budgettaire en uitvoeringseffect te verzachten, zou ervoor kunnen worden gekozen om de uitwerking te beperken tot uitsluitend het buiten toepassing verklaren van het WWS. Voor woonruimten verhuurd onder de liberalisatiegrens moet dan nog steeds verhuurderheffing betaald worden. Wel geldt in dat geval, tot en met 2017, de bestaande heffingsvermindering voor kantoor-

ombouw. In de verderop beschreven effectberekeningen zijn beide opties in kaart gebracht.

De motie noemt vervolgens het uitsluiten van het recht op huurtoeslag voor deze woonruimten. Vanuit juridisch oogpunt is het daardoor gecreëerde onderscheid in behandeling van huurders niet op voorhand gerechtvaardigd omdat huurders die in dit nieuwe marktsegment komen te wonen anders behandeld zullen worden dan huurders die onder dezelfde omstandigheden (gelijke huurprijs, gelijk inkomen, gelijke leeftijd, etc.) huren in de gereguleerde (sociale) huursector. Volgens het gelijkheidsbeginsel dienen gelijke gevallen gelijk behandeld te worden, tenzij er een gerechtvaardigde reden voor het maken van onderscheid is. Voor de uitvoering bij de Belastingdienst is uitsluiting van deze categorie woningen voor de huurtoeslag een complicerende factor. Bij een verdere uitwerking hiervan in de vorm van een wetsvoorstel zal een uitvoerings-toets van de Belastingdienst aan de orde zijn waarin ingegaan wordt op de consequenties voor de burger en de uitvoering. De huurder zal er door de verhuurder op moeten worden gewezen dat geen recht op huurtoeslag voor de woning bestaat. Als de huurder toch huurtoeslag aanvraagt zal een op basis van deze aanvraag verleend voorschot aan huurtoeslag achteraf geheel moeten worden terugbetaald. Hierbij moet rekening worden gehouden met terugvorderingsproblematiek en communicatie met de huurder om nader uit te leggen dat er woningen zijn die weliswaar aan de algemeen geldende regels rond huurprijs en inkomen voldoen, maar waar toch geen recht op huurtoeslag voor bestaat.

Gezien de in eerste instantie relatief beperkt ingeschatte omvang van de langs deze weg te realiseren voorraad (zie verderop in deze brief), kan overwogen worden om voor de betreffende categorie woningen wel huurtoeslag toe te staan, uiteraard voor zover het woningen betreft die niet boven de liberalisatiegrens verhuurd worden. Het niet uitsluiten van huurtoeslag kan het risico tot extra uitgaven huurtoeslag met zich mee brengen. Maar deze kosten blijven naar verwachting zeer beperkt gezien de verwachte kenmerken van de groep verhuurders die interesse hebben in de langs deze weg gerealiseerde woningen en gezien de relatief hoge inkomenseisen die particuliere verhuurders veelal stellen in het segment waarvoor deze maatregel beoogd is. Dit zal in de meeste gevallen ertoe leiden dat vanwege de hoogte van het inkomen geen recht bestaat op huurtoeslag.

Op basis van deze hiervoor geschetste nadere keuzes bij de uitwerking van de motie heeft het EIB de effecten in kaart gebracht. Het betreft de effecten op de bouwproductie, de werkgelegenheid, de regionale vertaling van deze effecten en de vraag in hoeverre sprake is van verdringing van bestaande of reeds geplande investeringen. Het EIB heeft dit zowel gedaan voor een situatie waarin vrijstelling van WWS en verhuurderheffing geldt als een situatie waarin alleen sprake is van vrijstelling van het WWS.

Zoals uit de analyse van het EIB blijkt zal dit voorstel waarschijnlijk leiden tot een additionele bouwproductie (extra ombouw) van 2.000 (vrijstelling WWS) tot 2.750 woningen (vrijstelling WWS en verhuurderheffing) in een periode van 5 jaar (400–550 woningen per jaar). De maatregel vergroot met zo'n 25% het potentieel aantal vierkante meters kantoorruimte voor transformatie doordat projecten nu financieel haalbaar worden. Het EIB heeft hierbij primair naar de effecten op kantoorombouw gekeken. Het EIB verwacht dat in de komende 5 jaar nog weinig transformaties van verzorgingshuizen zullen plaatsvinden. Hoewel in de motie wordt gesproken over kantoorombouw en zorgvastgoed (en dit dus zou impliceren dat andere vormen van ombouw van leegstaand vastgoed niet

onder de regeling vallen) is het vanuit juridische en uitvoeringsoptiek wenselijk om aan te sluiten bij de systematiek van de huidige heffingsvermindering in de verhuurderheffing (ombouw van «niet-woonfunctie naar woonfunctie»). Hiermee kunnen lastige afbakeningsdiscussies worden voorkomen. Het effect van deze verruiming zal, aldus het EIB, relatief bescheiden zijn.

Het werkgelegenheidseffect wordt door het EIB geschat op 120 tot 170 fte per jaar. De woningen zullen vooral gerealiseerd worden in een aantal grote stedelijke regio's (Amsterdam, Utrecht, Den Haag, Delft, Leiden, Breda, Eindhoven, Den Bosch, Zwolle).

Uit de analyse van EIB blijkt dat de maatregel naar verwachting leidt tot een zeer beperkte verdringing van andersoortige bouwproductie (nieuwbouw, ombouw naar koopwoningen). Er kan een marktsegment ontwikkeld worden, dat anders niet tot stand zou zijn gekomen en waarbij het aanbod de vraag scheidt (meer mogelijkheden voor jonge mensen om (sneller) zelfstandig te gaan wonen). Wel leidt de maatregel tot enige verdringing met betrekking tot heffingsplichtige woningen, waar nu ook al heffingsvermindering op kan worden verkregen. Bij de optie waarin vrijgesteld wordt van de verhuurderheffing zal sprake zijn van een geschatte derving van inkomsten die oploopt naar 5 miljoen structureel (vanaf het vijfde jaar). Dit komt, gegeven het hierboven genoemde aantal van in totaal 2.750 extra te realiseren woningen, uit op een derving van ongeveer € 1.800 per gerealiseerde woning per jaar.

Gezien de bovenstaande analyse stel ik voor om bij verdere uitwerking van dit voorstel uit te gaan van een vrijstelling van de genoemde categorie woningen voor het WWS en de verhuurderheffing, maar huurtoeslag voor deze woningen te blijven toestaan. In de nadere uitwerking zullen de uitvoeringsaspecten van de verhuurderheffing en de dekking van de hierboven genoemde budgettaire effecten de nodige aandacht moeten krijgen.

Deel betaalbare nieuwbouw

De motie vraagt in het tweede deel een voorstel uit te werken waarbij vrijstelling of heffingsvermindering van de verhuurderheffing voor een periode van vijf jaar wordt verleend aan verhuurders van te bouwen zeer energiezuinige nieuwbouwwoningen met een huurprijs die gedurende de economische levensduur van 30 jaar niet boven de eerste aftoppingsgrens (van de huurtoeslag) uitkomt en deze vrijstelling of vermindering te beperken tot de netto-toename van het aantal sociale huurwoningen (nieuwbouw minus sloop) van de verhuurder.

Bezien is op welke wijze dit voorstel vorm gegeven kan worden, zodanig dat dit inpasbaar is in de uitvoering van de verhuurderheffing. Dit leidt tot een vormgeving waarbij voor woningen die de komende vijf jaar worden gerealiseerd en aan de criteria voldoen gedurende 30 jaar een vrijstelling voor de verhuurderheffing wordt verleend. Aangezien de verhuurderheffing een aangiftebelasting is belast dit het uitvoeringsproces op het moment van aangifte niet. De verhuurder zal zelf de vrijgestelde woningen niet in haar aangifte hoeven op te nemen. Bij de controle betekent dit wel een extra complexiteit voor de Belastingdienst. Deze maatregel is slechts uitvoerbaar als de Belastingdienst voor de (steekproefsgewijze) controle achteraf kan beschikken over een door een uitvoeringsinstantie gevalideerd bestand met vrijgestelde woningen. In de uitvoeringstoets die de Belastingdienst bij een verdere uitwerking van deze maatregel zal uitbrengen zal ingegaan worden op de mate waarin de

extra vrijstellingen zullen leiden tot extra uit te voeren controles door de Belastingdienst, en de extra toezichtscapaciteit die hiervoor nodig zal zijn.

Wat betreft de eis dat het om zeer energiezuinige woningen moet gaan, zijn in het Bouwbesluit al hoge eisen vastgelegd voor nieuwbouw. Per 1 januari 2015 geldt voor nieuwbouw een hogere energieprestatienorm (maximale Energie Prestatie Coëfficiënt van 0,4). Vandaar dat in de verdere uitwerking ervan uit is gegaan dat de per 1 januari geldende eis uit het Bouwbesluit de invulling is van de motie dat het om zeer energiezuinige woningen moet gaan. Overigens is er in de markt een beweging zichtbaar waarin woningen worden gerealiseerd met een zeer vergaande en gegarandeerde energieprestatie. Het is dus goed voorstelbaar dat corporaties van deze mogelijkheden gebruik gaan maken en in de praktijk nog verdergaande energieprestaties gerealiseerd zullen worden.

De motie vraagt verder om de vrijstelling te beperken tot de netto-toename van het aantal sociale huurwoningen (nieuwbouw minus sloop) van de verhuurder. Uit een toets op de uitvoerbaarheid blijkt dat dit niet binnen de uitvoering van de verhuurderheffing te realiseren is. De huidige heffing is eenvoudig in de uitvoering omdat enkel de WOZ-waarde van de woningen in het bezit en de huurprijs van deze woningen relevant is. De toets op netto toename van de voorraad vraagt additioneel om vergelijkingen in de tijd en controle op de oorzaak van gelijkblijvende of afnemende voorraad. De voor de verhuurderheffing in aanmerking komende voorraad kan immers ook wijzigen door bijvoorbeeld verkoop van woningen of door stijging van de huurprijs naar een niveau boven de geldende huurgrens. Daarnaast is een vergelijking tussen jaren vrijwel onmogelijk als sprake is van fusie of splitsing van rechtspersonen. De belastingdienst heeft aangegeven dit voorstel enkel te kunnen uitvoeren als de vrijstelling geldt voor alle woningen die aan de gestelde criteria voldoen (nieuwbouw met een huurprijs onder de aftoppingsgrens), zonder rekening te houden met een saldering met eventuele sloop door de verhuurder. Het EIB wijst er daarnaast op dat van alle nieuwbouw die corporaties realiseren er voor ca. 25% sprake is van netto toevoegingen. Het effect van de vrijstelling van de verhuurderheffing valt daarom lager uit in geval van saldering (zie hieronder).

Bij de analyse van de effecten is zowel een variant zonder als met saldering doorgerekend. Uit de analyse van het EIB blijkt dat het effect van de maatregel ook sterk afhangt van de vraag of al dan niet saldering wordt toegepast. De maatregel leidt in de eerste plaats er toe dat alle nieuwbouwwoningen die ook zonder de maatregel tegen een huur onder de eerste aftoppingsgrens verhuurd zouden worden vrijgesteld worden van verhuurderheffing. Daarnaast leidt het tot een verschuiving in de productie van huurwoningen naar extra betaalbare woningen (van woningen met een huur boven de eerste aftoppingsgrens naar woningen met een huur onder de eerste aftoppingsgrens). Daarnaast is er sprake van een additionele nieuwbouwproductie, vanuit de veronderstelling dat corporaties een deel van de middelen die vrijkomen vanwege het achterwege blijven van verhuurderheffing inzetten voor nieuwbouw van betaalbare woningen. Het EIB heeft verondersteld dat verhuurders 75% van de besparingen inzetten op nieuwe bestedingen in de bouw. Verder verwacht het EIB dat er een verschuiving optreedt van renovatie naar vervangende nieuwbouw.

Het EIB verwacht een verschuiving van productie van duurdere, naar betaalbare huurwoningen van 860 (met saldering) en 3.750 woningen (zonder saldering). De extra productie door inzet van de besparing op de heffing voor nieuwbouw wordt geschat op 60 (met saldering) en 260 woningen (zonder saldering) per jaar. Na 5 jaar gaat het dan om 300,

respectievelijk 1.300 woningen. De verschuiving van renovatie naar vervangende nieuwbouw wordt geschat op 1.015 woningen, in de situatie zonder saldering. In een situatie met saldering treedt dit effect niet op. Het werkgelegenheidseffect van de extra productie van betaalbare woningen wordt geschat op 50 (met saldering) en 220 fte (zonder saldering) op jaarbasis. Het werkgelegenheidseffect van de verschuiving van renovatie naar vervangende nieuwbouw wordt geschat op 325 fte per jaar.

De realisatie van deze woningen vindt verspreid over het land plaats. Procentueel gezien stijgt de bouwproductie in de situatie zonder saldering het meest in de provincies Friesland, Overijssel en Groningen. In absolute aantallen neemt dan de bouwproductie het sterkst toe in Noord-Holland, Noord-Brabant en Zuid-Holland. In de variant met saldering valt de extra bouwproductie vooral aanzienlijk lager uit in de provincies Groningen, Limburg, Overijssel, Zeeland en Zuid-Holland.

De maatregel leidt tot derving aan verhuurderheffing. Het EIB schat de omvang hiervan oplopend naar 6,4 mln. structureel (met saldering) tot 27,6 mln. structureel (zonder saldering). Dit komt gezien de hiervoor genoemde 300 respectievelijk 1.300 extra te realiseren woningen uit op een derving van ongeveer € 21.000 per gerealiseerde woning per jaar.

Gezien de bovenstaande analyse stel ik voor om bij verdere uitwerking van dit voorstel uit te gaan van een vrijstelling van de genoemde categorie woningen voor de verhuurderheffing, maar deze niet te beperken tot de netto toename van de voorraad en wat betreft energiezuinigheid geen aanvullende eisen te stellen ten opzichte van de eisen die aan nieuwbouw al worden gesteld. In de nadere uitwerking zullen de uitvoeringsaspecten en de dekking van de hierboven beschreven budgettaire effecten een belangrijke rol spelen.

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