

Rapportage verhuurderheffing 2020 en evaluatie heffingsverminderingen

Hoofdstuk 1. Inleiding

Hoofdstuk 2. Uitvoeringsinformatie verhuurderheffing

Hoofdstuk 3. Grondslag

Hoofdstuk 4. Financiën corporatiesector

Hoofdstuk 5. Heffingsverminderingen

Hoofdstuk 6. Overige faciliteiten

Hoofdstuk 7. Moties, toezeggingen en onderzoek naar beleidsopties

Hoofdstuk 1. Inleiding

1.1 Inhoud rapport

In 2013 is met de Wet verhuurderheffing een heffing ingevoerd bij verhuurders met meer dan 10 voor verhuur bestemde woningen. Met de Wet Maatregelen Woningmarkt 2014 II is deze heffing in 2014 gecontinueerd. Vanaf 2013 moeten verhuurders met destijds nog meer dan 10 huurwoningen met een huurprijs tot de liberalisatiegrens deze heffing betalen. Het doel van de verhuurderheffing was om inkomsten te genereren, waarbij de opbrengst zou oplopen tot € 1,7 miljard in 2017. Vanaf 2014 zijn er heffingsverminderingen in de verhuurderheffing ingevoerd. In 2016 is de verhuurderheffing voor het eerst geëvalueerd. De heffingsverminderingen hebben destijds beperkt aandacht gekregen vanwege de lange doorlooptijd van de heffingsverminderingen waardoor niet voldoende informatie beschikbaar was.

De heffingsverminderingen in de verhuurderheffing zijn fiscale beleidsinstrumenten. Volgens de Regeling periodiek evaluatieonderzoek worden deze periodiek geëvalueerd. In de begroting van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is daarom opgenomen dat een evaluatie van de heffingsverminderingen in de verhuurderheffing gepland staat voor 2020. Dit is de aanleiding voor dit rapport. De evaluatie van de heffingsverminderingen vindt nu voor het eerst plaats omdat in 2016 nog onvoldoende informatie hiervoor beschikbaar was. Er zijn daarnaast met betrekking tot de heffing andere vragen naar boven gekomen, deels in debatten in de Tweede Kamer en blijkend uit gesprekken met de sector. Dit is aanleiding in dit rapport breder op de verhuurderheffing in te gaan dan alleen op de heffingsverminderingen. Hoofdstuk 2 geeft een cijfermatig overzicht van de verhuurderheffing in de afgelopen jaren. Het derde hoofdstuk gaat in op de basis van de verhuurderheffing, namelijk de grondslag. Hoofdstuk 4 gaat in op de financiën van de corporatiesector. Hoofdstuk 5 betreft de evaluatie van de heffingsverminderingen en eerste informatie over de heffingsvermindering voor verduurzaming uit 2019. In hoofdstuk 6 worden andere faciliteiten binnen de verhuurderheffing tegen het licht gehouden. In het laatste hoofdstuk worden toezeggingen, moties, woondealafspraken en andere gestelde vragen over de verhuurderheffing en beleidsopties binnen de verhuurderheffing behandeld.

Dit rapport is opgesteld door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, met bijdragen van het ministerie van Financiën. Voor het rapport zijn verschillende externe bronnen gebruikt. De belangrijkste hiervan zijn de uitvoeringsgegevens van de Belastingdienst en RVO, de informatie uit de reguliere rapportages van corporaties en de staat van de corporatiesector van de Autoriteit woningcorporaties (Aw). Voor de evaluatie van de heffingsverminderingen is een onderzoek uitgevoerd door het wetenschappelijk instituut SEO Economisch Onderzoek in samenwerking met het onderzoeksbureau Ecorys naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van de in 2014 ingevoerde heffingsverminderingen.

1.2 Historie verhuurderheffing

Bij invoering van de verhuurderheffing is bepaald dat de grondslag de totale WOZ-waarde van de woningen met een huur tot de liberalisatiegrens is, verminderd met de waarde van tien woningen. Dit laatste staat bekend als de heffingsvrije voet. De heffingsvrije voet zorgt ervoor dat kleine verhuurders (met tot 2018 maximaal 10 woningen) vrijgesteld waren van verhuurderheffing. Voor verhuurders met meer dan 10 woningen gold ook een heffingsvrije voet van 10 woningen. Dit is vormgegeven door bij verhuurders met meer dan 10 woningen met een huur onder de liberalisatiegrens hun grondslag te verminderen met 10 keer de gemiddelde WOZ-waarde van hun woningbezit.

In 2018 is de heffingsvrije voet verhoogd. Verhuurders met maximaal 50 huurwoningen met een huurprijs tot de liberalisatiegrens hoeven daardoor geen verhuurderheffing meer te betalen. Verhuurders met meer dan 50 woningen verminderen hun verhuurderheffing met 50 keer de gemiddelde WOZ-waarde van hun woningen.

Naast de verhoging van de heffingsvrije voet hebben in 2018 nog twee wijzigingen plaatsgevonden waardoor de grondslag binnen de verhuurderheffing is aangepast. Rijksmonumenten worden vanaf dat moment vrijgesteld van verhuurderheffing. Daarnaast gold tot dat jaar de daadwerkelijke WOZ-waarde van een woning als de grondslag, ongeacht de hoogte hiervan. Met ingang van 2018 is de WOZ-waarde van een woning voor toepassing van de verhuurderheffing gemaximeerd op €250.000. Dit bedrag wordt jaarlijks geïndexeerd met de gemiddelde verandering van de waarde van de woningen. De maximering houdt in dat over een woning met een WOZ-waarde boven het grensbedrag maar tot het grensbedrag wordt geheven. Zo werd over een woning met een WOZ-waarde van €280.000 in 2018 alleen geheven over de eerste €250.000.

Naast wijzigingen in de grondslag zijn er in 2014 heffingsverminderingen ingevoerd in de verhuurderheffing. De heffingsverminderingen die vanaf 2014 door verhuurders waren aan te vragen dienden om de investeringen in het kader van een drietal maatschappelijk urgente opgaven in stand te houden:

- De aanpak van de woningvoorraad in Rotterdam-Zuid.
- De sloop van woningen in de krimpgebieden.
- De transformatie van gebouwen met een niet-woonfunctie naar woningen.

In 2017 werden de heffingsverminderingen verruimd, en werd een nieuwe heffingsvermindering voor nieuwbouw in het hele land toegevoegd. Door de vele aanvragen die hieruit volgden en de daaruit voortvloeiende overschrijding van het beschikbare budget, werd het aanvraagproces per 1 juli 2018 gesloten. Vervolgens werd in 2019 een heffingsvermindering voor de verduurzaming van huurwoningen geïntroduceerd, waarvoor een structureel budget beschikbaar is. Ook daalde het tarief van de verhuurderheffing per 1 januari 2019 met 0,03%-punt, wat overeenkomt met een generieke verlaging van de opbrengst van € 100 miljoen. Per 2020 is er een nieuwe heffingsvermindering voor nieuwbouw ingesteld, waarvoor sinds februari 2020 aanvragen kunnen worden ingediend. Tevens kan voor nieuwe tijdelijke woningen in de periode 2020-2024 een vrijstelling van de verhuurderheffing voor 15 jaar worden aangevraagd.

Hoofdstuk 2. Uitvoeringsinformatie verhuurderheffing

Dit hoofdstuk bevat een feitelijk overzicht van de beschikbare gegevens over de verhuurderheffing, gebaseerd op de gegevens die de Belastingdienst sinds de invoering van de verhuurderheffing over elk aangiftejaar beschikbaar heeft. Dit hoofdstuk geeft onder meer een overzicht van de opbrengst, de ingezette heffingsverminderingen en de kenmerken van de heffingsplichtige verhuurders.

In het Woonakkoord uit 2013 is een beoogde opbrengst tot en met 2017 opgenomen. Deze beoogde opbrengst liep op van €50 miljoen in 2013 tot €1,7 miljard in 2017. Destijds is voor 2018 en latere jaren geen beoogde opbrengst vastgesteld. In lijn met de stijging van de beoogde opbrengst is voor de eerste jaren ook een oplopend tarief voor de verhuurderheffing vastgesteld. Bij de vaststelling van dat tarief is destijds ook rekening gehouden met de op dat moment nog te verwachten daling van de WOZ-waarden in de eerste jaren na 2013. In tabel 2.1 zijn de beoogde en gerealiseerde opbrengsten van de verhuurderheffing te vinden, en daarnaast het heffingstarief en het totaal aan ingezette heffingsvermindering per jaar. Voor de eerste reeks heffingsverminderingen was tussen 2014 en 2017 €70 miljoen per jaar beschikbaar, voor de heffingsvermindering voor nieuwbouw is tussen 2017 en 2021 per jaar €87,5 miljoen beschikbaar. De heffingsverminderingen zullen echter pas in latere jaren tot financiële impact op de opbrengst leiden, vanwege de realisatietermijn van de investeringen.

Tabel 2.1 Opbrengst verhuurderheffing (in € mln.)¹

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
<i>tarief verhuurderheffing</i>	0,014%	0,381%	0,449%	0,491%	0,536%	0,591%	0,561%
<i>ingezette definitieve heffingsverminderingen</i>	-	1,9	28,0	15,8	47,0	76,2	176,5
<i>beoogde opbrengst bij invoering verhuurderheffing</i>	50	1165	1355	1500	1700	-	-
<i>gerealiseerde opbrengst (na inzet heffingsverminderingen)</i>	49	1235	1351	1477	1616	1746	1695

Bron: Belastingdienst

De gerealiseerde opbrengst is de resultante van het aantal verhuurders, het aantal woningen per verhuurder, de heffingsvrije voet, de gemiddelde WOZ-waarde van de woningen en het tarief. Deze cijfers zijn te vinden in tabel 2.2. In de tabellen 2.2 tot en met 2.4 worden verder overzichten gegeven van de factoren die de gerealiseerde opbrengst bepalen en gesplitst naar onder meer toegelaten instellingen en overige verhuurders. Onder toegelaten instellingen vallen de corporaties, terwijl de overige verhuurders bestaan uit particuliere verhuurders en ondernemers.

¹ De hier genoemde opbrengsten betreffen de opbrengsten die met betrekking tot een belastingjaar geheven zijn. Dit wijkt licht af van de in de begrotingsstukken opgenomen opbrengsten, welke namelijk de inkomsten betreffen die in een begrotingsjaar zijn binnengekomen. Omdat een beperkt deel van de opbrengsten over een jaar in een navolgend jaar pas daadwerkelijk binnenkomen kunnen hier verschillen in zitten.

Tabel 2.2 Aantal heffingsplichtigen, aantal woningen en gemiddelde WOZ-waarde

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Aantal heffingsplichtigen	3527	3312	3293	3313	3263	863	820
Totaal aantal woningen (*1000)	2494	2379	2349	2313	2293	2208	2198
Gemiddeld aantal woningen per heffingsplichtige	707	718	713	698	703	2559	2680
Gemiddelde WOZ-waarde per woning (*€1000)	141	138	132	133	137	142	154
Gerealiseerde opbrengst	49	1235	1351	1477	1616	1746	1695
<i>Uitgesplitst naar toegelaten instellingen en overige verhuurders:</i>							
Aantal toegelaten instellingen	412	397	394	403	391	337	321
Totaal aantal woningen (*1000)	2179	2125	2150	2124	2077	2052	2036
Gemiddeld aantal woningen per heffingsplichtige	5290	5353	5457	5271	5312	6089	6343
Gemiddelde WOZ-waarde per woning (*€1000)	141	137	133	134	138	143	156
Gerealiseerde opbrengst					1497	1658	1603
<i>Aantal overige verhuurders</i>							
Aantal overige verhuurders	3115	2915	2899	2910	2872	526	499
Totaal aantal woningen (*1000)	315	254	200	189	216	156	162
Gemiddeld aantal woningen per heffingsplichtige	101	87	69	65	75	297	324
Gemiddelde WOZ-waarde per woning (*€1000)	144	148	130	128	127	125	136
Gerealiseerde opbrengst					119	88	92

Bron: Belastingdienst

Omdat vanaf 2017 niet meer gestuurd werd op opbrengst zou het tarief vanaf 2017 gelijk moeten blijven. Door budgetneutrale invoering van heffingsverminderingen² is, ter compensatie van het extra budget wat in 2017 beschikbaar werd gesteld voor de heffingsverminderingen, het tarief tijdelijk verhoogd. Het effect van de tariefsverhoging is direct merkbaar en zichtbaar in de opbrengst. De heffingsverminderingen zullen echter pas in de jaren erna tot een effect leiden, vanwege de realisatietermijn van de investeringen.

Daarnaast is de WOZ-waarde van een woning in de jaren na de crisis flink gestegen, en stijgt deze nog steeds. Omdat de grondslag van de verhuurderheffing bestaat uit de WOZ-waarde van een woning, zorgt deze stijging van de WOZ-waarde vanaf 2017 voor een hogere opbrengst. In hoofdstuk 3 wordt verder ingegaan op de relatie tussen heffing en WOZ-waarde.

Tot en met 2017 werd verhuurderheffing afgedragen door ongeveer 3300 verhuurders. Vanaf 2018 is dit aantal gezakt naar 850 vanwege de stijging van de heffingsvrije voet³. Als gevolg hiervan is vooral het aantal niet-toegelaten instellingen die geen verhuurderheffing meer betalen afgenomen. Van de heffingsplichtigen in 2018 is 40% toegelaten instelling, waar dit voorheen 12% was. Toegelaten instellingen droegen in 2018 bij aan ongeveer 95% van de heffingsopbrengst. Dat het aandeel in de bijdrage hoger is voor de toegelaten instellingen dan het aandeel in het totaal aan heffingsplichtigen heeft te maken met het feit dat toegelaten instellingen gemiddeld een veel groter aantal woningen met een huur tot de liberalisatiegrens, met een hogere WOZ-waarde, in bezit hebben.

² Voor de heffingsvermindering voor verduurzaming, die vanaf 2019 kan worden aangevraagd door verhuurders, geldt dit niet. Hiervoor is het tarief niet gestegen.

³ De stijging van de heffingsvrije voet is budgettair neutraal ingevoerd door middel van een stijging van het tarief.

In tabel 2.3 wordt gekeken naar het aantal heffingsplichtigen, uitgesplitst naar het aantal woningen in bezit. We zien een groot effect door de heffingsvrije voet. De heffingsvrije voet is naar aanleiding van de eerste evaluatie van de verhuurderheffing verhoogd uit oogpunt van administratieve lasten en uitvoeringskosten⁴. Door de verhoging van de heffingsvrije voet zien we in 2018 geen heffingsplichtigen meer met minder dan 50 woningen, omdat 50 woningen per verhuurder worden vrijgesteld van verhuurderheffing. In de hogere categorieën is het aantal heffingsplichtige verhuurders relatief constant gebleven.

Tabel 2.3 Aantal heffingsplichtige verhuurders verdeeld naar aantal woningen in bezit

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Aantal heffingsplichtigen	3527	3312	3293	3313	3263	863	820
Waarvan:							
<25 woningen	1694	1624	1658	1698	1706	0	0
25-50 woningen	708	660	643	660	623	0	0
50-100 woningen	399	348	335	314	305	279	253
100-200 woningen	197	180	174	168	153	126	130
200-500 woningen	141	121	112	112	121	108	99
500-1000 woningen	69	68	70	62	60	62	55
1000-2000 woningen	77	75	69	74	75	67	67
2000-5000 woningen	113	116	111	105	97	96	89
5000-10000 woningen	68	62	62	61	64	67	68
>10000 woningen	61	58	59	59	59	58	59

Bron: Belastingdienst

De verhoging van de heffingsvrije voet leidt tot een stijging van het aandeel van de verhuurderheffing dat door corporaties betaald wordt (Tabel 2.4). In 2013 betaalden corporaties 88% van de heffing. In 2018 en 2019 is dit opgelopen tot 95%. Verhuurders met meer dan 10.000 woningen betalen gezamenlijk meer dan de helft van de totale verhuurderheffing.

⁴ In de wetwijziging werd voorgesteld om heffingsvrije voet te verhogen naar 25 woningen. Door een amendement is de heffingsvrije voet uiteindelijk verhoogd naar 50 woningen.

Tabel 2.4 Verdeling opbrengsten verhuurderheffing (in € mln.)

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Opbrengst verhuurderheffing	48,5	1.234,8	1.350,6	1.477,3	1.615,9	1.746,1	1695,2
Waarvan:							
Toegelaten instellingen	42,8	1.107,1	1.251,6	1.379,4	1.496,9	1.657,6	1603,3
Overige verhuurders	5,7	127,6	98,9	97,9	119,1	88,5	91,8
<25 woningen	0,2	5,1	5,7	6,4	7,4	0,0	0,0
25-50 woningen	0,4	8,6	9,4	10,4	10,9	0,0	0,0
50-100 woningen	0,5	10,5	11,6	11,8	12,8	3,9	3,6
100-200 woningen	0,5	21,3	13	13,5	13,4	7,8	8,1
200-500 woningen	0,8	18,6	19	20,6	22,0	17,3	16,7
500-1000 woningen	1,1	27,6	30,9	28,6	29,7	31,0	28,4
1000-2000 woningen	2,4	61,9	63	71,2	79,3	74,6	71,6
2000-5000 woningen	7,7	207,2	223,6	232,5	238,3	252,1	216,3
5000-10000 woningen	9,3	230,3	253,5	281,6	318,9	367,2	355,8
>10000 woningen	25,5	643,8	720,9	800,7	883,2	992,1	994,8

Bron: Belastingdienst

Hoofdstuk 3. Grondslag

Bij invoering van de verhuurderheffing is gekozen voor de WOZ-waarde als grondslag. De afgelopen tijd is er veel aandacht gevraagd voor het effect van de stijgende WOZ-waarden op de te betalen verhuurderheffing. In dit hoofdstuk gaan wij in op de opbouw van de grondslag en de gevolgen van de veranderende omstandigheden op de grondslag. De keuze van de WOZ-waarde als grondslag is onder meer gebaseerd op het idee dat dit de waarde van de woning in het economische verkeer weergeeft⁵. De vraag die we in dit hoofdstuk beantwoorden is of de huidige grondslag een basis vormt voor een stabiele opbrengst van de verhuurderheffing.

3.1 Opbouw grondslag

De verhuurderheffing wordt geheven over alle zelfstandige huurwoningen waarvan de huur onder de liberalisatiegrens van de huurtoeslag ligt. In 2020 is de hoogte van de liberalisatiegrens € 737,14. De heffingsvrije voet zorgt ervoor dat verhuurders over de eerste 50 woningen geen verhuurderheffing zijn verschuldigd⁶. Wanneer de afdrachten aan verhuurderheffing door corporaties afzetten tegen de totale huuropbrengsten van corporaties, zien we dat corporaties een steeds groter deel van hun huuropbrengsten nodig hebben om de verhuurderheffing te kunnen betalen⁷:

Tabel 3.1 Huuropbrengsten en verhuurderheffing

Bedragen in € mln.	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Te betalen verhuurderheffing door corporaties	42,8	1107,1	1251,6	1379,4	1.496,9	1.657,6	1603,3
Totale Huuropbrengsten corporaties	13.890,4	14.583,2	14.999,6	15.261,5	15.382,3	15.483,9	nmb
Verhouding verhuurderheffing /huuropbrengsten	0,3%	7,6%	8,3%	9,0%	9,7%	10,7%	

Bron opbrengst: gegevens belastingdienst, bron huuropbrengsten: verantwoordingsinformatie corporaties (Dvi)

In hoofdstuk 4 gaan we verder in op de verhouding tussen de verhuurderheffing en de huuropbrengsten van corporaties en de verdere financiële situatie van corporaties. Door de ingeplande oploop van de totale opbrengsten van de verhuurderheffing naar € 1700 miljoen in 2017 zien we tot en met 2017 een verwachte stijging van de opbrengsten en van de verhouding van te betalen verhuurderheffing ten opzichte van de huuropbrengsten. Echter, ook na 2017 stijgt deze verhouding. Andere factoren in de grondslag dan de geplande oploop (en dus stijging van het tarief) veroorzaken dit. Om te zien welke factoren dit zijn, moet eerst bekeken worden welke factoren van invloed zijn op de verhuurderheffing. De verhuurderheffing per verhuurder is te berekenen via de volgende formule:

Te betalen verhuurderheffing per verhuurder = (tarief * gemiddelde WOZ-waarde * (aantal woningen – heffingsvrije voet)) – heffingsverminderingen

De formule laat zien dat er vijf verschillende factoren zijn die invloed hebben op de te betalen verhuurderheffing en dus de grondslag vormen. Het gaat hier om het heffingstarief, de gemiddelde

⁵ Nota naar aanleiding van het verslag wet verhuurderheffing 22-10-2012 (33.407, nr. 6)

⁶ De verhoging van de heffingsvrije voet is budgettair neutraal ingevoerd. Dit betekent dat het tarief verhoogd is om de eerste 50 woningen vrij te stellen van verhuurderheffing.

⁷ Particulieren en ondernemers worden niet meegenomen in dit hoofdstuk, omdat geen betrouwbare gegevens beschikbaar zijn over de huuropbrengsten van de particuliere huursector

WOZ-waarde van de woningen, het aantal woningen, de heffingsvrije voet en de hoogte van de heffingsverminderingen die door een verhuurder ingezet kunnen worden om de verhuurderheffing te verlagen in een jaar⁸. In tabel 3.2 wordt het verloop van deze factoren sinds de invoering van de verhuurderheffing weergegeven.

Tabel 3.2 Oplloop factoren verhuurderheffing

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Beoogde opbrengst bij invoering verhuurderheffing (in miljoenen euro's)	50	1165	1355	1500	1700	-	-
Gerealiseerde opbrengst (in miljoenen euro's)	49	1235	1351	1477	1616	1746	1695
Tarief	0,014%	0,381%	0,449%	0,491%	0,536%	0,591%	0,561%
Gemiddelde WOZ (in duizenden euro's)	141	138	132	133	137	142	154
Aantal woningen (*1000)	2494	2379	2349	2313	2291	2204	2198
Hoogte ingezette heffingsverminderingen (in miljoenen euro's)	0	1,9	28,0	15,8	46,4	74,4	176,5

Bron: gegevens belastingdienst

Bij invoering van de verhuurderheffing zijn aannames gemaakt over de ontwikkeling van de gemiddelde WOZ-waarde en het aantal huurwoningen. Bij invoering van de heffingsverminderingen zijn aannames gemaakt over de doorwerking hiervan op de verschillende jaren. Met die aannames is een tarief voor de verhuurderheffing berekend waardoor de gerealiseerde opbrengst in 2017 €1,7 miljard zou zijn. Sinds dat moment zijn er nog tariefaanpassingen geweest in 2018 vanwege de budgettaire neutrale invoering van heffingsverminderingen, en in 2019 voor het verlagen van de jaarlijkse opbrengst van de verhuurderheffing met 100 miljoen euro. De heffingsvermindering voor verduurzaming is niet budgettaire neutraal ingevoerd, en zou op termijn moeten leiden tot een verlaging van de jaarlijkse opbrengst met 104 miljoen euro.

Aantal huurwoningen

Bij de raming van de opbrengsten verhuurderheffing is in 2013 gerekend met jaarlijks ongeveer gelijkblijvend aantal huurwoningen dat onder de verhuurderheffing valt. Tot en met 2017 is echter een afname van dit aantal zichtbaar. In 2018 is de heffingsvrije voet verhoogd, waardoor het aantal woningen automatisch sterk is afgenomen. Ook in 2019 heeft de daling van het aantal huurwoningen doorgezet. Een van de verklaringen voor de daling van het aantal woningen in de heffing in de afgelopen jaren is de bevrozing van de liberalisatiegrens gedurende 3 jaar, tussen 2016 en 2019, die ervoor gezorgd heeft dat er meer huurwoningen met een reguliere huurstijging boven deze grens uit kwamen en daarmee niet meer onder de heffing vielen.

Heffingsverminderingen

Voor de heffingsverminderingen is bij invoering een bepaald bedrag beschikbaar gesteld. Ter dekking van de heffingsverminderingen die tot en met 2018 openstonden is het tarief verhoogd. Zo is in 2018

⁸ Naast deze factoren zijn er ook nog vrijstellingen voor woningen die in zijn geheel niet worden meegenomen in de berekening.

een grote stijging van het tarief waar te nemen vanwege de invoering van de heffingsvermindering voor nieuwbouw per 2017. De daling van de betaalde heffing als gevolg van de heffingsverminderingen vindt met enige vertraging plaats. Na invoering van de heffingsvermindering kan een voorlopige investeringsverklaring worden aangevraagd. Een goedgekeurde aanvraag krijgt een bepaalde termijn om de investering daadwerkelijk te realiseren. Pas zodra de investering is gerealiseerd kan een definitieve investeringsverklaring worden aangevraagd. Als deze aanvraag wordt goedgekeurd, kan de heffingsvermindering worden verwerkt in de aangifte.

De heffingsverminderingen hebben dus een lange doorlooptijd. Hierdoor kan er van jaar tot jaar verschil ontstaan tussen het bedrag aan heffingsvermindering dat wordt ingezet en het effect van de tariefsmutatie ter dekking. Op de lange termijn zouden de via tariefsverhoging gefinancierde heffingsverminderingen echter per saldo geen gevolgen moeten hebben voor de opbrengst van het Rijk. In hoofdstuk 5 gaan we verder uitgebreid in op de heffingsverminderingen en de evaluatie hiervan.

WOZ-waarde

Voor de opbouw van de opbrengst van de verhuurderheffing naar 2017 toe is rekening gehouden met een verwachte mutatie van de WOZ-waarde. Ook deze wijkt af van de daadwerkelijke mutatie:

Tabel 3.3 Verwachte mutatie WOZ ten opzichte van gerealiseerde mutatie WOZ

	2014	2015	2016	2017
Verwachte mutatie WOZ	-5,7%	-2,0%	2,0%	2,0%
Gerealiseerde mutatie WOZ (van woningen die daadwerkelijk onder verhuurderheffing vallen)	-2,0%	-4,3%	0,7%	2,9%

Bron gerealiseerde mutatie WOZ van onder de verhuurderheffing vallende woningen: gegevens belastingdienst

De reeks met de verwachte mutatie van de WOZ-waarde verschilt van de uiteindelijke gerealiseerde mutatie. De jaarlijkse verschillen heffen elkaar voor een gedeelte op. Ook blijkt de WOZ-mutatie een volatiele factor te zijn met veel schommelingen, waarvan een jaarlijkse inschatting op langere termijn zeer lastig blijkt te zijn.

Bij invoering van de verhuurderheffing is voor de vaststelling van de tarieven gerekend met een beoogde opbrengst tot en met het jaar 2017, waarin beoogd was dat de opbrengst € 1,7 miljard zou zijn. Daarbij is dus rekening gehouden met een verwachte WOZ-ontwikkeling in die periode. Dit heeft echter tot gevolg dat vanaf 2018 er geen rekening meer wordt gehouden met een mutatie van de WOZ-waarde. Een stijging van de WOZ-waarde zorgt daarom vanaf 2018 voor een hogere opbrengst van de verhuurderheffing. Een daling van de WOZ-waarde zorgt voor lagere opbrengsten. Doordat de mutatie van de WOZ een volatiele factor is, zorgt dit ook voor volatiliteit in de opbrengst van de verhuurderheffing.

3.2 Vergelijking alternatieve indexeringsgrondslagen

Uit de vorige paragraaf bleek al dat de WOZ een volatiele en lastig te voorspellen factor van de verhuurderheffing is. Ook uit het land komen vragen over de sterk stijgende WOZ-waarde als belangrijk deel van de grondslag, de effecten die dit met zich meebrengt en de roep om een andere grondslag⁹. Om de volatiliteit van de WOZ in perspectief te zetten, wordt in deze paragraaf de WOZ afgezet tegen andere indexeringsgrondslagen.

⁹ Zie bijvoorbeeld 'Maak de verhuurdersheffing voor corporaties eerlijker.' (NRC, 11-02-19), 'Verhuurderheffing stijgt komende jaar weer 170 miljoen euro' (Aedes, 24-07-2019) en het Sectorbeeld 2018 van de Autoriteit woningcorporaties).

De volatiliteit van de WOZ-waarde blijkt goed uit een vergelijking met andere kengetallen die voor indexeringen van regelingen worden gebruikt. In tabel 3.4 is de gerealiseerde WOZ-stijging (van alle woningen) afgezet tegen bijvoorbeeld de huurontwikkeling en de CPI.

Tabel 3.4 Ontwikkeling alternatieve indexeringen

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
<i>Huurontwikkeling inclusief huurharmonisatie gereguleerde huurwoningvoorraad</i>	1,7%	2,7%	4,8%	4,6%	2,6%	1,8%	1,4%	2,1%	2,3%
<i>Gerealiseerde WOZ-stijging van woningen die onder de verhuurderheffing vallen</i>	-	-	-	-2,0%	-4,3%	0,7%	2,9%	3,7%	8,6%
<i>Jaarmutatatie CPI</i>	2,3%	2,5%	2,5%	1,0%	0,6%	0,3%	1,4%	1,7%	2,6%

Bron: Huurenquête monitoring huurbeleid 2019 (huurontwikkeling), Belastingdienst (WOZ-stijging), CBS (CPI)

De huurontwikkeling (inclusief harmonisatie) is in de jaren 2011 tot en met 2019 niet lager geweest dan 1,4%. De grootste stijging van de huur vond plaats in 2013, toen de huur gemiddeld met 4,8% omhoog ging. De inflatie (CPI) bleef in dezelfde jaren tussen de 0,3% en 2,6%. Hieruit blijkt dat deze grondslagen stabiel zijn dan de WOZ-stijging. Deze schommelde in deze jaren van -4,3% in 2014 tot en met 8,6% in 2019.

3.3 Conclusie

De grondslag van de verhuurderheffing bevat meerdere onderdelen: het heffingsstarief, het aantal woningen, de hoogte aan heffingsverminderingen en de WOZ-waarde van de woningen. Uit vergelijkingen met andere mogelijke grondslagen blijkt dat de WOZ-waarde erg volatiel is en de laatste tijd erg gestegen. In hoofdstuk 7 worden mogelijk nieuwe heffingsmethodieken bekeken waarmee de effecten van de WOZ-waarde kunnen worden beperkt.

Bij invoering van de verhuurderheffing zijn aannames gemaakt over de veranderingen van de gemiddelde WOZ-waarde en het aantal huurwoningen. Bij invoering van de heffingsverminderingen zijn aannames over de doorwerking hiervan in de heffingsopbrengsten in de verschillende jaren gemaakt. Hoewel de aannames hiervan afwijken met de realiteit, wijken de beoogde opbrengsten van de verhuurderheffing in de jaren 2013-2017 maar beperkt af van de daadwerkelijke opbrengsten. Door de daling van het aantal huurwoningen onder de grens waarover verhuurderheffing moet worden betaald, zijn de lasten per woning wel hoger dan verwacht bij invoering.

Hoofdstuk 4. Financiën corporatiesector

In de evaluatie van de verhuurderheffing uit 2016 werd geconcludeerd dat de corporaties er financieel beter voor stonden dan bij invoering van de verhuurderheffing was verwacht. Dit kwam vooral omdat de corporaties vanaf 2014 ruim gebruik hebben gemaakt van de extra ruimte in het huurbeleid en tegelijkertijd hun lasten verlaagd hebben. Daarnaast waren ook de investeringen in nieuwbouw en aankoop van huurwoongelegenheden en in niet-DAEB-activiteiten fors teruggebracht.

Uit het rapport werd geconcludeerd dat corporaties voorzichtig waren geweest na de invoering van de verhuurderheffing en dat de sector, op basis van de toen bekende kengetallen, in staat moest worden geacht om een hoger investeringsprogramma te realiseren dan de sector zelf voorzag. Hierdoor zou de financiële continuïteit niet in gevaar komen, hoewel de financiële positie van de sector wel in beperkte mate zou verminderen.

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de vraag hoe de corporaties er nu voor staan. Hierbij is hoofdzakelijk uitgegaan van de door de corporaties aangeleverde informatie over prognoses en realisaties en van het onderzoeksrapport Staat van de corporatiesector 2019 van de Autoriteit Woningcorporaties (Aw). De cijfers worden vergeleken met de situatie bij de vorige evaluatie van de verhuurderheffing in 2016.

4.1 Huidige algemeen beeld

In deze paragraaf kijken we naar de financiële stand van de sector zoals de Autoriteit Woningcorporaties in hun meest recente Staat van de corporatiesector in januari 2020 heeft gepubliceerd. Eerst wordt gekeken naar de financiële kengetallen. Daarna kijken we naar de exploitatiekasstroom en de investeringen in de afgelopen jaren en de voornemens.

4.1.1 Financiële kengetallen

De Aw meldt in haar meest recente beeld dat de interest-coverage ratio (ICR)¹⁰ in 2018 op het niveau van de toegelaten instelling is gedaald naar 1,9. Een verbetering ten opzichte van de vorige evaluatie (1,71), maar het betekent een daling met 0,26 punt in vergelijking met 2017. De Aw verwacht in de komende jaren een daling van de ICR. Dit komt volgens de Autoriteit door een toename van de uitgaven aan het onderhoud en aan belastingen, waaronder de verhuurderheffing. Daarnaast hebben corporaties een gematigd huurbeleid gevoerd, waardoor de inkomsten minder hard stegen dan de kosten. De norm die Aw en WSW aanhouden voor ICR is 1,4 per corporatie. Voor het duurzaam functioneren van corporaties dienen de corporaties individueel, maar zeker op sectorniveau hoger te scoren. De Aw verwacht dat een deel van de corporaties in de komende jaren voor het sociale segment dichtbij de ondergrens van 1,4 komt. Volgens de Aw is het daarmee onzeker of corporaties kunnen blijven voldoen aan hun publieke taak, te weten betaalbare huisvesting te bieden aan huishoudens met een laag inkomen

Bij de LTV-ratio is in de Staat van de corporatiesector verschil gemaakt tussen de DAEB-tak (sociale huisvesting) en niet-DAEB-tak. Omdat de verhuurderheffing alleen geldt voor de woningen onder de liberalisatiegrens, kijken we hier naar de DAEB-tak omdat dit over het algemeen de woningen betreft die onder de verhuurderheffing vallen. Daar daalt de gemiddelde LTV van 63,7% in 2017 naar 53,4% in 2018. De daling komt hoofdzakelijk door de vervanging van de bedrijfswaarde door de beleidswaarde, waardoor het vastgoed van corporaties op een nieuwe wijze wordt gewaardeerd.

¹⁰ De rentedekkingsgraad zegt in hoeverre de corporatie in staat is de rente-uitgaven op het vreemd vermogen te voldoen uit de kasstroom uit operationele activiteiten.

Echter was de LTV ook voor die tijd al ruim onder de norm van 75% die Aw en WSW aanhouden. Dit betekent dat voor de sector als geheel er ruimte is om meer te investeren in sociaal vastgoed.

4.1.2 Exploitatiekasstroom

De verhuurderheffing is in de kasstroom van corporaties te zien in de exploitatiekasstroom. Vanaf 2015 daalt de netto-vastgoedexploitatiekasstroom van de toegelaten instellingen per verhuureenheid. In 2018 is dit ook weer het geval. Ten opzichte van 2017 daalt deze netto kasstroom met 6,9%. Deze daling komt grotendeels door de stijging van de uitgaven aan onderhoud en verhuurderheffing (tabel 4.1). Daartegenover staat slechts een beperkte stijging van de huur, gecorrigeerd voor inflatie is deze de laatste 2 jaar zelfs gedaald. In de tussenliggende jaren vanaf invoering van de verhuurderheffing heeft de netto exploitatiekasstroom in reële termen (dus gecorrigeerd voor inflatie) boven het niveau van 2012 gelegen, maar in 2018 ligt deze kasstroom voor het eerst onder het niveau van 2012.

Tabel 4.1 Kasstroom per gewogen verhuureenheid¹¹

Bedragen in euro's	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Huur	5.356	5.575	5.907	6.113	6.216	6.275	6.349
Nettobedrijfslasten	-1.287	-1.265	-1.232	-1.108	-1.102	-1.105	-1.134
Onderhoud	-1.345	-1.270	-1.323	-1.402	-1.526	-1.596	-1.769
Erfpacht	-9	-9	-8	-8	-6	-6	-6
Bruto Vastgoedexploitatiekasstroom	2.715	3.031	3.344	3.595	3.581	3.568	3.440
Verhuurderheffing		-17	-456	-507	-558	-618	-685
Overheidsbijdragen	25	13	8	9	11	14	5
Netto vastgoedexploitatiekasstroom	2.740	3.027	2.896	3.097	3.035	2.964	2.760

Bron: Autoriteit Woningcorporaties, Staat van de corporatiesector 2019; onderzoeksrapport

Uit tabel 4.1 blijkt dat de verhuurderheffing in 2018 per gewogen verhuureenheid € 685 bedroeg. Ruim 12% van de huurinkomsten over de woningen met een huur onder de liberalisatiegrens van de huurtoeslag wordt afgedragen door de corporatiesector. Dit is gelijk aan bijna 1,5 maandhuur per woning.

De afdrachten verschillen echter van regio tot regio. De metropoolregio Amsterdam kent de hoogste gemiddelde lasten met een afdracht van bijna 2 maanden aan huur (ruim 16%). In Limburg hoeft gemiddeld slechts 1 maand huur af te worden gedragen aan verhuurderheffing. Het verschil zit vooral in de WOZ-waarde van de sociale huurwoningen. De veranderingen van de WOZ-waarde in de afgelopen jaren beïnvloedt de kasstroom, maar het effect verschilt per regio. De regio's waar de WOZ-waarden hoog zijn en sterk zijn gestegen zullen een groter nadeel ervaren, mede omdat de huren maar beperkt kunnen stijgen. De in 2018 ingevoerde maximering van de WOZ-waarde in de verhuurderheffing zorgt wel voor een dempend effect in de gebieden met de hoogste WOZ-waarden.

4.1.3 Investerings

Net als de exploitatiekasstroom is de operationele kasstroom (waarin ook rekening is gehouden met rentelasten en niet-woninggebonden lasten) gedaald de afgelopen jaren. De rente-uitgaven zijn verder gedaald vanwege een dalend volume en een lager rentepercentage bij nieuwe leningen, maar dit compenseert de stijging van de VPB en de daling van de netto-exploitatiekasstroom niet.

¹¹ De gewogen verhuureenheid is een bepaling van alle verhuureenheden van een corporatie (zelfstandige huurwoningen, onzelfstandige huurwoningen, garages, bedrijfspanden etc), die worden gewogen om tot een juiste verhouding te komen.

Tabel 4.2 Kasstroom per gewogen verhuureenheid

Bedragen in euro's	2014	2015	2016	2017	2018
Netto vastgoedexploitatiekasstroom	2.896	3.097	3.035	2.964	2.760
Rente-uitgaven	-1.489	-1408	-1332	-1.266	-1.239
Renteinkomsten	60	53	13	14	25
Sectorspecifieke heffing	-184	-4	-3	-4	-66
Leefbaarheid	-97	-87	-85	-81	-78
VPB	-22	-7	-40	-84	-202
Operationele kasstroom	1.164	1.645	1.588	1.544	1.200

Bron: Autoriteit Woningcorporaties, Staat van de corporatiesector 2019; onderzoeksrapport

Eind 2018 waren er in totaal 2,4 miljoen woonegelegenheden in bezit van een corporatie (zowel DAEB als niet-DAEB). Vergeleken met 2017 zijn er 6.300 woonegelegenheden minder, onder meer vanwege een daling van het aantal zelfstandige huurwoningen (1.100). De DAEB-voorraad bleef stabiel in 2018 met een lichte groei van 2.700 woningen, naar bijna 2,1 miljoen woningen. Ondanks dat de voorraad stabiel bleef, is de nieuwbouwproductie in 2018 weer gedaald. In totaal werden er 14.100 nieuwe woonegelegenheden gebouwd in 2018. In 2017 (14.440) en 2016 (15.300) lag dit aantal hoger. De prognoses van de corporaties voorspellen echter elk jaar een hogere bouwproductie voor het eerstvolgende jaar. De realisatie blijft daar dus duidelijk bij achter. Dat is bijzonder, omdat de prognoses aan het einde van een jaar worden gedaan voor de realisatie van het eerstvolgende jaar. Het is niet duidelijk wat de oorzaken van het verschil tussen prognose en realisatie zijn¹². Koepelorganisatie Aedes wijst, naast de verhuurderheffing, naar het gebrek aan bouwlocaties en de stijgende bouwkosten als mogelijke problemen bij het realiseren van de woningen. De nieuwste prognose, voor de periode 2019-2023, verschilt niet veel van de prognose over de periode 2018-2022. Gezien de situatie dat de realisatie flink achterblijft, bestaat het risico dat ook deze prognose niet bereikt wordt. De huidige stikstofproblematiek kan het verschil tussen prognose en realisatie in de komende jaren vergroten.

De financiële ratio's en kasstromen maken duidelijk dat er op dit moment ruimte is om te investeren. Uit de meest recente Indicatieve Bestedingsruimte Woningcorporaties van oktober 2019 (IBW2019) bleek dat de sector bovenop de eigen meerjarenvoornemens in de DAEB nog € 29 miljard financiering zou kunnen besteden aan sociale nieuwbouw. Daarbij moet tevens worden bedacht dat de sector de eigen voornemens in de afgelopen jaren slechts in beperkte mate (ca. 60-65% gemiddeld) heeft gerealiseerd. Mede in samenhang hiermee heeft de sector de afgelopen jaren per saldo leningen afgelost. De geborgde schuld is tussen 2014 en 2018 met ongeveer € 7 miljard gedaald naar € 79 miljard.

4.2 Motie Ronnes c.s.

In 2018 hebben de Kamerleden Ronnes (CDA), Van Eijs (D66), Koerhuis (VVD) en Dik-Faber (CU) de regering verzocht te onderzoeken hoe, gegeven de financiële positie van corporaties en haar maatschappelijke opgaven, op de korte en lange termijn bereikt kan worden dat bepaalde maatschappelijke opgaven in voldoende mate worden opgepakt (Kamerstuk 35 000 VII, nr. 52). Dit onderzoek zal kijken naar de kwantificering in omvang en kosten van de maatschappelijke opgaven voor woningcorporaties en de confrontatie hiervan met de financiële slagkracht van de corporatiesector op korte en lange termijn, op landelijk en regionaal niveau. De verhuurderheffing is een van de instrumenten die hierbij een factor speelt. Om een juiste weergave van de effecten van de financiële instrumenten op de investeringscapaciteit in de maatschappelijke opgaven op korte en lange termijn

¹² De Aw heeft aangekondigd hier onderzoek naar te doen.

te bewerkstellingen, is het van belang om al deze instrumenten gezamenlijk te bezien. In deze rapportage is alleen ingegaan op het landelijke beeld van de financiën van corporaties en de effecten van de verhuurderheffing op dit moment. In het onderzoek naar aanleiding van de motie Ronnes c.s. wordt verder gekeken naar de regionale verschillen en de situatie op langere termijn. Daarbij wordt gekeken naar alle instrumenten inclusief de verhuurderheffing.

4.3 Conclusie

De Aw geeft in haar staat op de corporatiesector aan dat de financiële kengetallen van corporaties op sectorniveau voldoende zijn. Ook blijken deze beter te zijn dan ten tijde van de evaluatie van de verhuurderheffing in 2016. De verhuurderheffing neemt wel een deel van de middelen in beslag, variërend per regio. Ondanks dat de financiële kengetallen op dit moment goed zijn, investeert de sector de laatste jaren minder, wat leidt tot een daling van de schuld die de corporaties gezamenlijk hebben. Hoewel de verhuurderheffing een effect heeft op het investeringsvermogen van corporaties, kunnen corporaties meer investeren binnen de financiële randvoorwaarden.

Op dit moment loopt een bredere analyse met alle opgaven, middelen en prikkels waarmee corporaties te maken hebben naar aanleiding van de motie Ronnes c.s. Dit onderzoek zal inzicht geven of ook op de langere termijn, rekening houdend met het totaal aan opgaven voor de sector dit beeld standhoudt.

Hoofdstuk 5. Heffingsverminderingen

In 2014 zijn een aantal heffingsverminderingen in de verhuurderheffing ingevoerd. Verhuurders konden deze heffingsverminderingen aanvragen indien zij investeerden in bepaalde maatschappelijke opgaven. In 2017 hebben wijzigingen plaatsgevonden binnen de systematiek van de heffingsverminderingen naar aanleiding van de eerste evaluatie van de verhuurderheffing. Daarnaast is in 2017 een heffingsvermindering voor goedkope nieuwbouw (huur onder de laagste aftoppingsgrens van de verhuurderheffing) voor heel Nederland geïntroduceerd. Vanaf 2019 is het mogelijk om een heffingsvermindering voor verduurzaming aan te vragen.

In dit hoofdstuk wordt gekeken naar de vraag of de heffingsverminderingen doelmatig en doeltreffend zijn geweest. SEO Economisch Onderzoek en Ecorys hebben hiernaar onderzoek gedaan in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Dit heeft geleid tot het rapport Evaluatie heffingsverminderingen verhuurderheffing. Deze is als bijlage bij dit rapport opgenomen. Alle informatie uit paragraaf 5.3 is overgenomen uit deze bron in deze bijlage, tenzij anders vermeld. In het onderzoek van SEO en Ecorys wordt gekeken naar de heffingsverminderingen die in 2014 dan wel 2017 zijn ingevoerd en waarvan de aanvraagprocedure op 1 juli 2018 is gesloten vanwege uitputting van het budget.

Voor de heffingsvermindering voor verduurzaming die in 2019 is geïntroduceerd zal in dit hoofdstuk een eerste inzicht worden gegeven. Omdat er een termijn staat van 3 jaar voor realisatie van deze investeringen zijn er nog maar nauwelijks verduurzamingsinvesteringen voltooid en dus weinig definitieve investeringsverklaringen voor een heffingsvermindering afgegeven.

5.1 Introductie heffingsverminderingen

Na aanvang van de verhuurderheffing werden in 2014 enkele heffingsverminderingen aangekondigd. Voor drie maatschappelijke opgaven kon vanaf 2014 een heffingsvermindering worden aangevraagd: bij investeringen in de woningvoorraad in krimpgebieden (door sloop of samenvoeging van huurwoningen), bij de aanpak van de woningvoorraad in Rotterdam-Zuid (door sloop of samenvoeging, nieuwbouw van een zelfstandige huurwoning met een huurprijs tot aan de liberalisatiegrens, en renovatie) en bij de transformatie van vastgoed zonder woonfunctie naar vastgoed met woonfunctie (zelfstandige woningen of wooneenheden met een huurprijs tot aan de liberalisatiegrens). De regeling voor sloop en samenvoeging in krimpgebieden is in het leven geroepen om leegstand, leefbaarheid en verloedering door de krimp in deze gebieden tegen te gaan. Ook door middel van de heffingsverminderingen voor Rotterdam-Zuid werd beoogd om de leefbaarheid in deze regio te verbeteren. Deze heffingsverminderingen sloten aan bij het Nationaal Programma dat speciaal voor Rotterdam-Zuid is geïntroduceerd. De regeling voor transformatie van woningen was bedoeld als stimulans om de leegstand van vastgoed aan te pakken en de voorraad huurwoningen uit te breiden.

De evaluatie van de verhuurderheffing in 2016 leidde tot de aanpassing van de heffingsverminderingen. Zo werd het bedrag aan heffingsvermindering dat kon worden aangevraagd per woning verhoogd voor verschillende heffingsverminderingen. Daarnaast werd een heffingsvermindering voor nieuwbouw geïntroduceerd, ten behoeve van de aanpak van de woningschaarste in Nederland. In tabel 5.1 is een volledig overzicht te vinden van heffingsverminderingen naar locaties, type investering en hoogte van het bedrag van de heffingsvermindering.

Tabel 5.1 Overzicht heffingsverminderingen 2014-2018

Heffingsvermindering per woning per gebied	Rotterdam Zuid	Krimp-gebieden	Schaarste gebieden	Nederland
1. Verbouw van niet voor bewoning bestemde ruimten tot huurwoningen	€ 10.000			
2. Sloop van huurwoningen	€ 15.000 a) € 25.000 b)			
3. Samenvoeging van huurwoningen	€ 15.000 a) € 25.000 b)			
4. Nieuwbouw huurwoningen hoger/gelijk 1 ^e aftoppingsgrens	€ 25.000			
5. Nieuwbouw huurwoningen lager dan 1 ^e aftoppingsgrens	€ 25.000 a) € 35.000 b)	€ 10.000 b)	€ 20.000 b)	€ 10.000 b)
6. Kleinschalige verbouw van huurwoningen	€ 10.000			
7. Grootschalige verbouw van huurwoningen	€ 15.000 a) € 25.000 b)			

a) voor 1-4-2017

b) na 1-4-2017

Bron: SEO en Ecorys, Evaluatie heffingsverminderingen verhuurderheffing

NB: ten behoeve van het beschikbare budget van deze heffingsverminderingen heeft een (tijdelijke) tariefsverhoging plaatsgevonden.

Voor de heffingsverminderingen die in 2014 zijn opengesteld was beoogd om € 280 miljoen uit te keren. Met de wijzigingen die in april 2017 van kracht zijn geworden is daar € 418,5 miljoen bijgekomen. Hiermee is een totaal budget van € 698,5 miljoen beoogd om aan deze heffingsverminderingen uit te keren.

5.2 Uitvoering regeling

De regeling wordt uitgevoerd door RVO. Zowel corporaties als particuliere verhuurders kunnen een heffingsvermindering aanvragen bij RVO. Om in aanmerking te komen voor een heffingsvermindering moet een verhuurder aan een aantal voorwaarden voldoen. Deze voorwaarden toetst RVO. Het aanvraagproces van een heffingsvermindering bestaat uit twee fasen. In fase 1 wordt een voorgenomen investering aangevraagd. De aanvrager kan een voorgenomen investering digitaal aanmelden bij RVO. Hierbij dient de aanvrager bewijsstukken mee te leveren. RVO controleert vervolgens of de gemelde voorgenomen investering in aanmerking komt voor de regeling. Indien de aanvraag aan de voorwaarden voldoet, reikt RVO een voorlopige investeringsverklaring uit aan de aanvrager.

Na goedkeuring voert de aanvrager de voorgenomen investering uit. Er geldt een termijn van 3 jaar voor de investeringen voor sloop, samenvoeging en kleinschalige verbouw. Voor nieuwbouw van huurwoningen, grootschalige verbouw en transformatie geldt een termijn van 5 jaar. Na de uitvoering van de investering kan de aanvrager die een voorlopige investeringsverklaring heeft ontvangen via een digitaal loket de definitieve investeringsverklaring aanvragen. RVO controleert op basis van bewijsstukken of de investering daadwerkelijk heeft plaatsgevonden en of is voldaan aan de gestelde voorwaarden. Als dit het geval is ontvangt de aanvrager een definitieve investeringsverklaring. Met een definitieve investeringsverklaring kan het bedrag van de verhuurderheffing eenmalig worden

vermindert, De heffingsvermindering kan maximaal 3 jaar¹³ na het jaar waarin de definitieve investeringsverklaring is ontvangen verwerkt worden in de aangifte van de verhuurderheffing.

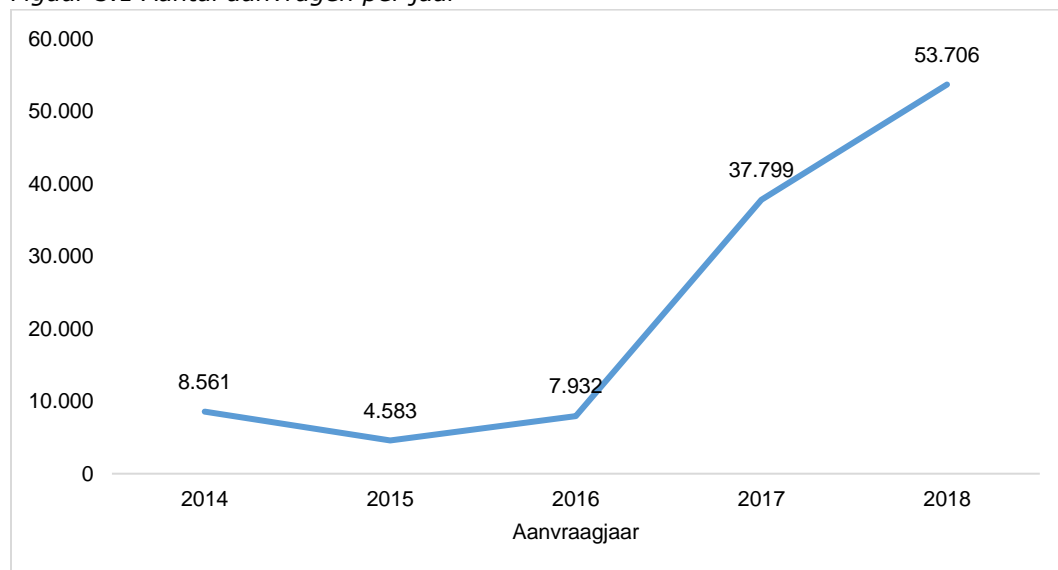
5.3 Regeling Vermindering Verhuurderheffing (aanvraagperiode 2014 t/m 2018)

5.3.1 Aangevraagd

In totaal hebben 77% van alle corporaties in de periode vanaf de openstelling tot 1 juli 2018 een aanvraag ingediend. Samen met andere verhuurders zijn er in totaal 112.581 aanvragen ingediend voor een heffingsvermindering. Hiervan komt 25% van verhuurders die geen woningcorporatie zijn. Naar verhouding vragen particuliere verhuurders dus meer heffingsvermindering aan in relatie tot hun bijdrage in de verhuurderheffing (particuliere verhuurders dragen ongeveer voor 5% bij aan de jaarlijkse opbrengst).

Het aantal aanvragen was in de eerste jaren (2014 t/m 2016) laag, met jaarlijks minder dan 9.000 aanvragen (figuur 5.1). Vanaf 2017 is het aantal aanvragen substantieel gestegen. In 2017 waren er bijna 38.000 aanvragen, en in 2018 tot aan de sluiting op 1 juli 2018 meer dan 53.000 aanvragen. De stijging van het aantal aanvragen is te verklaren door de uitbreiding van het aantal heffingsverminderingen in 2017 en de verhogingen van de aan te vragen bedragen voor de heffingsverminderingen. Daarnaast is er ook een sluitings-effect: na aankondiging van het sluiten van de heffingsverminderingen, maar voor de daadwerkelijke sluiting van de heffingsverminderingen zijn er veel aanvragen ingediend. Hoewel veel van deze aanvragen voorlopig zijn toegekend, is het de vraag of deze investeringen binnen de gestelde termijnen gerealiseerd worden.

Figuur 5.1 Aantal aanvragen per jaar



Bron: SEO en Ecorys, Evaluatie heffingsverminderingen verhuurderheffing

Tot 1 juli 2018 was er in totaal voor meer dan € 1,7 miljard aan heffingsvermindering aangevraagd, waarvan bijna € 880 miljoen in de periode 1 januari 2018 – 1 juli 2018. Dit is 50% van het totaal aan aangevraagde heffingsverminderingen. Tabel 5.2 geeft weer voor welke investeringscategorieën het meeste is aangevraagd. Hieruit blijkt dat voor nieuwbouw meer dan de helft van aanvragen is

¹³ In de praktijk kan 4 jaren van inzetten mogelijk zijn als de definitieve investeringsverklaring voor 1 oktober van een jaar wordt afgegeven.

binnengekomen bij RVO. Ook voor sloop en samenvoeging en transformatie is veel aangevraagd¹⁴. Voor de grootschalige en kleinschalige verbouw van huurwoningen is minder aangevraagd, maar dit komt vooral omdat deze categorieën alleen aan te vragen waren voor wijken in Rotterdam-Zuid.

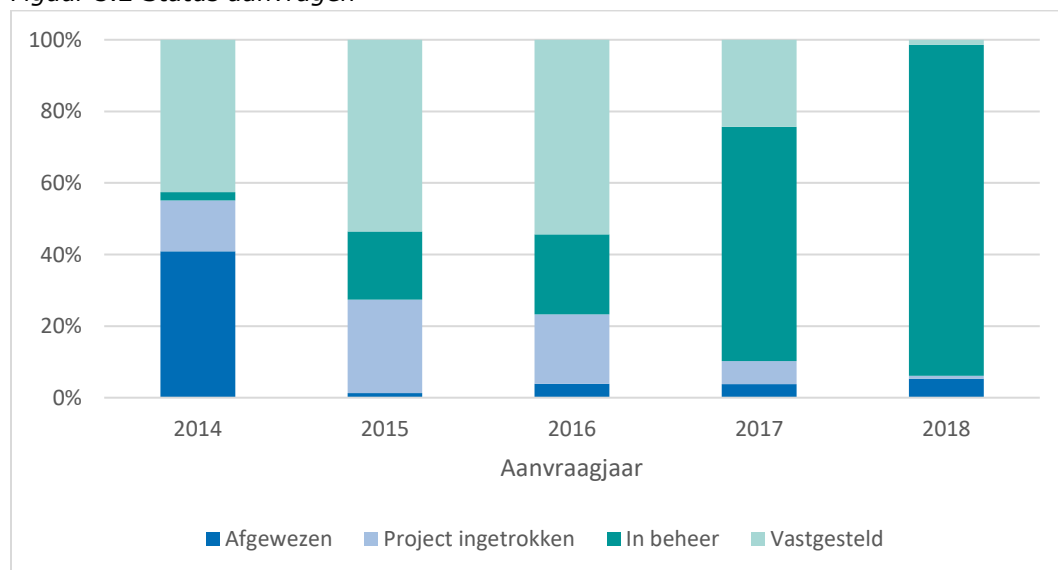
Tabel 5.2 Aanvragen per investeringscategorie

Investeringscategorie	Totale heffingsvermindering	Aandeel van totaal	Aantal aanvragen	Gemiddelde heffingsvermindering per aanvraag
Grootschalige verbouw	€ 112.995.000	6 %	5.436	€ 20.786
Kleinschalige verbouw	€ 32.820.000	2 %	3.282	€ 10.000
Nieuwbouw	€ 958.625.000	55 %	60.307	€ 15.896
Sloop en samenvoeging	€ 372.695.000	21 %	16.993	€ 21.932
Verbouw tot huurwoningen	€ 265.630.000	15 %	26.563	€ 10.000
Totaal	€ 1.742.765.000	100 %	112.581	€ 15.480

Bron: SEO en Ecorys, Evaluatie heffingsverminderingen verhuurderheffing

Een groot deel van de aanvragen die in 2014, 2015 en 2016 zijn ingediend, zijn in de loop der tijd afgewezen of ingetrokken (figuur 5.2). Dit heeft meerdere oorzaken. Door de veranderingen in 2017 in de heffingsverminderingen is het mogelijk geweest dat aanvragers hun oude aanvraag hebben ingetrokken om vervolgens een nieuwe aanvraag in te dienen waarmee een hoger bedrag aan heffingsvermindering bewerkstelligd kan worden. Andere oorzaken zijn het aflopen van de termijnen waarin in een investering dient te worden uitgevoerd en destijds de onbekendheid met het instrument heffingsvermindering, waardoor aanvragen in de beginperiode mogelijk niet altijd juist zijn ingediend. In de volgende paragrafen kijken we verder naar de voorlopige en definitieve toekenningen.

Figuur 5.2 Status aanvragen



Bron: SEO en Ecorys, Evaluatie heffingsverminderingen verhuurderheffing

¹⁴ Transformatie komt in de tabel overeen met verbouw tot huurwoningen.

5.3.2 Toegekende heffingsverminderingen

Een aanvraag voor een heffingsvermindering valt in de categorie toegekend als er een voorlopige investeringsverklaring is afgegeven voor de investering. In juni 2019¹⁵ was voor € 1,5 miljard aan heffingsverminderingen toegekend (tabel 5.3)¹⁶. Meer dan € 870 miljoen is toegekend aan projecten voor nieuwbouw. Het toegewezen bedrag is hoger dan het beoogde bedrag dat zou worden uitgekeerd aan heffingsvermindering (€ 698,5 miljoen). Het bedrag van € 1,5 miljard is echter een voorlopig cijfer. Niet alle voorlopige investeringsverklaringen van de heffingsverminderingen zullen worden omgezet in definitieve heffingsverminderingen. Dit komt omdat sommige aanvragen na het afronden van de investering toch niet aan de voorwaarden blijken te voldoen. Ook andere factoren kunnen ervoor zorgen dat de aanvraag niet definitief wordt, zoals het niet halen van de termijnen om de investering af te ronden. Alle aanvragen die wel voldoen aan de eisen en termijnen, zullen een definitieve investeringsverklaring, en dus heffingsvermindering ontvangen.

Tabel 5.3 Toegekende heffingsverminderingen per investeringscategorie

Investeringscategorie	Totale heffingsvermindering	Aandeel van totaal	Aantal aanvragen	Gemiddelde heffingsvermindering per aanvraag
Grootschalige verbouw	€ 89.585.000	6 %	3.938	€ 22.749
Kleinschalige verbouw	€ 23.240.000	2 %	2.324	€ 10.000
Nieuwbouw	€ 873.495.000	57 %	54.669	€ 15.978
Sloop en samenvoeging	€ 307.520.000	20 %	13.104	€ 23.468
Verbouw tot huurwoningen	€ 235.680.000	15 %	23.568	€ 10.000
Totaal	€ 1.529.520.000	100 %	97.603	€ 15.671

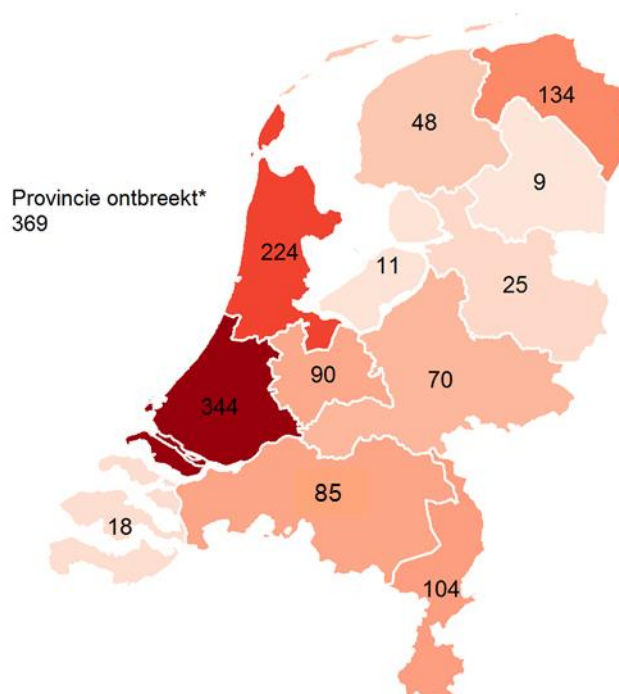
Bron: SEO en Ecorys, Evaluatie heffingsverminderingen verhuurderheffing

In de provincies Zuid-Holland en Noord-Holland zijn de hoogste bedragen aan heffingsverminderingen aangevraagd en toegewezen. Dit komt vooral omdat, naast dat in deze provincies de grootste sociale huursector is, dit twee grote provincies zijn waarin schaarstegebieden liggen en die ook voor het hoge bedrag voor de heffingsvermindering voor nieuwbouw in aanmerking komen. Daarnaast geldt voor Rotterdam-Zuid dat er specifieke heffingsverminderingen konden worden aangevraagd. Ook de provincie Groningen valt op met relatief veel aangevraagde heffingsvermindering. Figuur 5.3 geeft aan hoe veel heffingsvermindering is toegekend (voorlopig, dan wel definitief) per provincie.

¹⁵ De peildatum van de dataset waarop het onderzoek is gebaseerd. Na die tijd kunnen voorlopige investeringsverklaringen definitief zijn geworden, maar ook zijn ingetrokken of afgewezen vanwege het verlopen van de termijnen dan wel andere factoren.

¹⁶ En op de peildatum nog niet afgewezen of de termijn verlopen. In totaal is er voor € 1,7 miljard aangevraagd.

Figuur 5.3 Toegekende heffingsvermindering in miljoenen euro's per provincie



Bron: SEO en Ecorys, Evaluatie heffingsverminderingen verhuurderheffing. De getallen in de tekst verwijzen naar toegekende heffingsvermindering per regio per jaar, in miljoenen euro's.

* De provincie is bepaald op basis van de postcode in RVO (2019) Voorgenomen investeringen. Voor een groot aantal aanvragen, voornamelijk aanvragen voor nieuwbouw, was er echter nog geen postcode bekend en kon er dus geen indeling naar provincie worden gemaakt. Deze aanvragen zijn aangegeven onder "Provincie ontbreekt".

Omdat de heffingsverminderingen zijn gefinancierd door een tariefstijging van de verhuurderheffing, is de stijging van de verhuurderheffing in provincies met relatief weinig heffingsvermindering groter dan het bedrag aan ontvangen heffingsvermindering. Er is dus sprake van een herverdelingseffect door de heffingsverminderingen. Deze herverdeling valt vanzelfsprekend positiever uit voor aanvragers die investeren. Wel spelen er nog andere factoren mee in het verdelingseffect om te bepalen wie door deze herverdeling een positief effect heeft kunnen ervaren. Zo moeten regio's waar de WOZ-waarde hoger is ook meer verhuurderheffing betalen. Ook is de ene regio groter dan de andere, waardoor een absoluut bedrag aan toegekende heffingsvermindering minder zegt. Met behulp van het Woon 2018 is berekend hoe veel verhuurderheffing per provincie is betaald. Op die manier kan gekeken worden waar relatief meer heffingsvermindering is ontvangen per provincie. Deze resultaten kunnen in tabel 5.4 worden gevonden.

Tabel 5.4 Percentage toegekende heffingsverminderingen per provincie (totaal) en percentage betaalde verhuurderheffing per provincie

Provincie	% van totaal toegekende heffingsverminderingen	% van totaal betaalde verhuurderheffing (gebaseerd op 1 jaar)
Groningen	12%	3%
Friesland	4%	3%
Drenthe	1%	2%
Overijssel	2%	6%
Flevoland	1%	2%
Gelderland	6%	11%
Utrecht	8%	7%
Noord-Holland	19%	22%
Zuid-Holland	30%	22%
Zeeland	2%	2%
Noord-Brabant	7%	15%
Limburg	9%	6%

Bron: Berekeningen op basis van Woon2018 (betaalde verhuurderheffing) en SEO & Ecorys (toegekende heffingsverminderingen)

Uit de tabel blijkt dat de provincies Groningen en Zuid-Holland relatief meer heffingsvermindering ontvangen dan zij aan verhuurderheffing afdragen. In Zuid-Holland dragen de specifieke heffingsverminderingen voor Rotterdam-Zuid bij aan deze uitkomst. Gelderland en Noord-Brabant ontvangen minder heffingsvermindering dan verwacht indien gekeken wordt naar de afdrachten aan verhuurderheffing. Dit komt vermoedelijk omdat verhuurders niet of nauwelijks in aanmerking konden komen voor de heffingsverminderingen in krimpgebieden, en daarnaast ook niet behoren tot schaarstegebieden. Hierdoor was het vanuit deze provincies niet mogelijk het hoogste bedrag voor de heffingsvermindering voor nieuwbouw aan te vragen.

5.3.3 Definitieve heffingsverminderingen

De investeringen waarvoor voorlopige toekenningen voor heffingsverminderingen zijn verstrekt moeten binnen een termijn van 3 of 5 jaar daadwerkelijk gerealiseerd zijn. Binnen die termijnen kan een voorlopige investeringsverklaring omgezet worden in een definitieve investeringsverklaring en gebruikt worden om de verhuurderheffing eenmalig te verminderen.

Tot 1 juni 2019¹⁷ waren er meer dan 20.000 aanvragen voor heffingsvermindering definitief geworden (tabel 5.5). Dit komt neer op een totaal bedrag aan heffingsvermindering van € 288 miljoen euro, wat gepaard gaat met een totaal investeringsbedrag van €1,4 miljard. De meeste definitieve aanvragen zijn ten behoeve van transformatie. Hiervan zijn relatief veel aanvragen in de beginperiode van de heffingsverminderingen aangevraagd, waardoor de termijnen van veel van deze aanvragen anders zouden aflopen. Dit is ook de reden waarom veel aangevraagde heffingsverminderingen voor nieuwbouw nog niet definitief zijn. Deze zijn veelal in 2017 en 2018 aangevraagd. Dit betekent dat deze investeringen pas in 2022 of 2023 dienen te zijn afgerond. In totaal moet 79% van de toegekende aanvragen nog definitief worden gemaakt.

¹⁷ Inmiddels (stand 7-1-2020) zijn er 30.656 heffingsverminderingen definitief. Vanwege de doorlooptijd van de evaluatie is van oudere cijfers uitgegaan.

Tabel 5.5 Definitieve heffingsverminderingen per investeringscategorie

Investeringscategorie	Totale heffingsvermindering	Aantal aanvragen	Gerealiseerde investering	Aandeel van totaal	Ratio heffingsvermindering/investering
Grootschalige verbouw	€ 21.715.000	1.153	€ 65.285.003	5 %	33 %
Kleinschalige verbouw	€ 4.810.000	481	€ 15.786.097	1 %	30 %
Nieuwbouw	€ 70.540.000	4.129	€ 490.242.062	34 %	14 %
Sloop en samenvoeging	€ 86.540.000	4.252	€ 266.760.296	19 %	32 %
Verbouw tot huurwoningen	€ 104.570.000	10.457	€ 596.479.412	42 %	18 %
Totaal	€ 288.175.000	20.472	€ 1.434.552.869	100 %	20 %

Bron: SEO en Ecorys, Evaluatie heffingsverminderingen verhuurderheffing

Van de gerealiseerde heffingsverminderingen voor nieuwbouw is ook bekend welke aanvangshuur de woningen hebben. In de nadere uitwerking hieronder wordt alleen gekeken naar de heffingsvermindering voor nieuwbouw onder de eerste aftoppingsgrens van de huurtoeslag, omdat deze voor heel Nederland geldt¹⁸.

Van deze woningen heeft 62% een aanvangshuur die maximaal € 25 onder de aftoppingsgrens ligt. Opvallend is dat 13% van de woningen een huur onder de € 450 heeft. De rest, een kwart van de inmiddels opgeleverde woningen waarvoor een heffingsvermindering is aangevraagd, heeft een aanvangshuur die tussen € 450 en de aftoppingsgrens ligt.

De investeringskosten voor sloop zijn relatief hoog. Dit komt omdat onder deze kosten ook onder meer asbestsanering en afboeking van de WOZ-waarde vallen. De data over de hoogte van de gerealiseerde investering is gebaseerd op de hoogte van de investering zoals verhuurders hebben aangegeven. Omdat RVO alleen toetst of de minimale investeringsgrens wordt gehaald met de investeringskosten, kan het zijn dat de gerealiseerde investeringskosten in de praktijk hoger zijn. Dit zou ook tot gevolg hebben dat de ratio heffingsvermindering/investering lager is.

De ratio van heffingsvermindering en investering kan, met de noot in de vorige alinea, wel in beginsel een (eerste) indicatie geven over de doelmatigheid en doeltreffendheid van de heffingsvermindering. Bij zeer lage percentages¹⁹ is het minder waarschijnlijk dat de vermindering effectief is, omdat de prikkel kleiner zou zijn. Bij zeer hoge percentages²⁰ is het grootste deel van de investering gesubsidieerd en dat zou kunnen betekenen dat de regeling minder doelmatig is.

Omdat de investeringskosten bij een heffingsvermindering minimaal 2,5 keer het bedrag aan heffingsvermindering moet zijn, is een zeer hoog ratiopercentage uitgesloten. De percentages per investeringscategorie ligt tussen de 14% en 33%, waarbij de ratio gemiddeld op 20% ligt. Deze ratio's geven daarom geen indicatie dat er sprake is van een beperkte doeltreffendheid of beperkte doelmatigheid.

¹⁸ De heffingsvermindering voor nieuwbouw met een huur tot de liberalisatiegrens kon alleen aangevraagd worden in Rotterdam-Zuid.

¹⁹ Kleiner dan 5%.

²⁰ Groter dan 50%.

5.3.4 Doeltreffendheid en doelmatigheid

In het vervolg van het rapport hebben SEO en Ecorys gekeken naar de doeltreffendheid van de heffingsverminderingen. In de analyse wordt gekeken of woningcorporaties die gebruik hebben gemaakt van heffingsverminderingen relatief meer zijn gaan investeren dan woningcorporaties die geen gebruik hebben gemaakt van heffingsverminderingen. De analyse richt zich op aanvragen uit de jaren tot en met 2016. Dit is slechts een beperkt aantal jaren. De aanvragen uit latere jaren kunnen nog niet gebruikt worden voor de analyses. Dit zal in de toekomst wel kunnen. Door deze beperking zijn conclusies gebaseerd op deze analyse niet volledig. Definitieve conclusies kunnen pas getrokken worden als alle investeringsverklaringen zijn gerealiseerd of als de investeringstermijnen daarvan zijn verlopen. De analyses worden opgesplitst naar twee investeringscategorieën. Gekeken wordt naar onttrekking (sloop en samenvoeging van woningen) en naar toevoeging en verbouw aan de woningvoorraad. De laatste categorie betreft nieuwbouw, transformatie, grootschalige verbouw en kleinschalige verbouw.

De resultaten uit het rapport van Ecorys en SEO die in deze paragraaf worden gepresenteerd kunnen niet direct als causaal zijnde worden geïnterpreteerd. Dit komt omdat bepaalde aannames die gemaakt moeten worden voor het gebruik van deze methodologie mogelijk niet gelden. De resultaten geven dan ook een indicatie van mogelijke effecten en weerspiegelen vooral een verband. Het totaalbeeld ten aanzien van doelbereik is dat corporaties goed gebruik hebben gemaakt van de heffingsverminderingen en investeringen hebben gedaan in de maatschappelijk gewenste doelen. Het aantal aanvragen resulteert in een totaal aan aangevraagd bedrag aan heffingsvermindering dat ver boven het beoogd bedrag ligt. Doordat het aantal aanvragen fors boven het beoogde bedrag ligt benadrukt dat de heffingsvermindering in een behoefte voorziet.

Op basis van de analyses over de periode 2012-2016 is er geen statistisch significant positief verband geconstateerd tussen de mate van intensiteit van alle heffingsverminderingen en de investeringsratio. Er is geen aanwijzing dat woningcorporaties die heffingsvermindering toegekend hebben gekregen ook meer zijn gaan investeren.

Ook is gekeken naar de doeltreffendheid per investeringscategorie. De resultaten laten zien dat heffingsverminderingen voor investeringen in sloop en samenvoeging niet aantoonbaar doeltreffend zijn geweest in de periode tot en met 2016. Er zijn geen aanwijzingen voor een positief verband tussen heffingsverminderingen en investeringen. Daarnaast zijn er ook geen aanwijzingen dat woningcorporaties die heffingsvermindering toegekend hebben gekregen ook meer investeren. Heffingsverminderingen voor nieuwbouw en verbouw zijn daarentegen waarschijnlijk doeltreffend geweest, met een vertraagd effect van 1 jaar. Ecorys en SEO geven in hun onderzoek aan dat er aanwijzingen zijn dat heffingsverminderingen voor nieuwbouw en verbouw in een bepaald jaar leiden tot een hogere investeringsratio in het daaropvolgende jaar.

De in het algemeen vermoedelijk beperkte doeltreffendheid van de heffingsverminderingen impliceert dat ook de doelmatigheid waarschijnlijk beperkt is. Alleen voor de heffingsverminderingen voor nieuwbouw en verbouw zijn indicaties dat dat het investeringsbedrag mogelijk is beïnvloed. Door het beperkt aantal jaren waarvan gebruik kon worden gemaakt voor de analyse, is een eensluidende conclusie over de heffingsverminderingen moeilijk te maken. Indien de termijnen van alle aangevraagde heffingsverminderingen in de periode tot juli 2018 zijn verlopen, kunnen uit een dergelijk onderzoek mogelijk meer conclusies worden getrokken.

In gesprekken heeft de sector aangegeven dat de heffingsverminderingen geen duidelijk effect hebben gehad op de hoogte van de investeringen. Corporaties geven aan dat zij het bedrag niet substantieel genoeg vinden om extra projecten te realiseren. Daarnaast wordt de heffingsvermindering door een

groot deel van de corporaties niet aan de voorkant ingerekend bij investeringsbeslissingen. De reden hiervoor is de onzekerheid over het ontvangen van de heffingsvermindering door alle voorwaarden en termijnen waaraan de realisatie moet voldoen.

De heffingsvermindering heeft wel op een andere manier effect gehad op het gedrag van corporaties. Uit de interviews met de corporaties is naar voren gekomen dat volgende projecten een versnelling hebben kunnen krijgen. Ook zijn er andere keuzes gemaakt ten opzichte van kwantiteit of kwaliteit. In sommige gevallen konden er extra woningen worden gerealiseerd binnen een project of werd de heffingsvermindering ingezet om de kwalitatieve aspecten van de woningen te verhogen zonder bijbehorende huurverhoging. Daarnaast heeft de heffingsvermindering er bij een aantal corporaties toe geleid dat zij een ander huurbeleid voor het project hebben gehanteerd, waarbij de huren omlaag konden worden gebracht.

5.3.5 Administratieve lasten

In interviews met corporaties is ook ingegaan op de administratieve lasten. Corporaties zien graag dat de administratieve lasten kleiner zijn. Dit signaal wordt onder meer gegeven omdat heffingsverminderingen per woningen moesten worden aangevraagd. Dit werd als intensief ervaren. Bij de nieuwe heffingsverminderingen²¹ is het inmiddels mogelijk gemaakt om dit per project te doen. Vergeleken met andere subsidieregelingen worden de administratieve lasten als redelijk beschouwd. Ook in verhouding tot het bedrag aan heffingsvermindering worden de administratieve lasten als redelijk beschouwd. Geen enkele corporatie heeft aangegeven dat er geen gebruik is gemaakt van de heffingsverminderingen vanwege de administratieve lasten. Daarnaast gaven de corporaties aan dat de communicatie met de uitvoerder van de heffingsverminderingen (RVO) als goed werd ervaren.

5.3.6 Conclusie

Verhuurders hebben ruim gebruik gemaakt van de heffingsverminderingen, meer dan bij invoering werd voorzien. Hieruit blijkt dat de heffingsverminderingen voorzien in een behoefte. De kwantitatieve analyse in de evaluatie van de heffingsverminderingen heeft geen direct causaal verband aangetoond tussen de heffingsverminderingen als geheel en (de stijging van) investeringen aangetoond, waarmee geen bewijs is gevonden dat de heffingsverminderingen die zijn aangevraagd in de periode 2014-2016 als geheel doelmatig zijn. Voor de heffingsverminderingen voor nieuwbouw en transformatie afzonderlijk zijn er wel aanwijzingen dat deze in een bepaald jaar leiden tot een hogere investeringsratio in het daaropvolgende jaar. Dit is een aanwijzing dat zij dan waarschijnlijk wel doeltreffend zijn geweest, met een vertraagd effect van 1 jaar.

Waar doelmatigheid van de heffingsvermindering niet bewezen is, zijn er wel signalen uit gesprekken met de sector dat de heffingsverminderingen een goed middel zijn om te sturen op resultaten. Door de heffingsverminderingen zijn de huren van nieuwe huurwoningen verlaagd naar een huur onder de aftoppingsgrens van de huurtoeslag, de kwaliteit van de woning verbeterd en zijn projecten versneld om de woning eerder te realiseren.

Daarnaast hebben de heffingsverminderingen een herverdelend effect. Vanzelfsprekend hebben verhuurders die investeren een voordeel. Uit eerste cijfers blijkt dat vooral verhuurders uit Groningen en Zuid-Holland voordeel hebben aan de heffingsverminderingen. Dit komt omdat er specifieke heffingsverminderingen zijn voor Rotterdam-Zuid en krimpgebieden.

²¹ Dit geldt voor de heffingsvermindering verduurzaming die in 2019 is opengesteld en voor de nieuwe heffingsvermindering voor nieuwbouw die in 2020 is opengesteld.

5.4 Regeling Vermindering Verhuurderheffing Verduurzaming (aanvraagperiode vanaf 2019)

De heffingsvermindering voor verduurzaming is een maatregel uit het regeerakkoord uit 2017 'Vertrouwen in de toekomst'. Daarin wordt een stimulans voor verhuurders die investeren in verduurzaming aangekondigd. In tegenstelling tot de eerdere heffingsverminderingen is er jaarlijks budget beschikbaar (€26 miljoen in 2019, oplopend met jaarlijks € 26 miljoen tot structureel jaarlijks € 104 miljoen vanaf 2022) voor deze heffingsvermindering. Ook is voor deze heffingsvermindering, in tegenstelling tot de eerdere heffingsverminderingen niet ter financiering het tarief van de verhuurderheffing verhoogd.

De heffingsvermindering voor verduurzaming is pas geïntroduceerd in 2019. Er is daarom op dit moment nog te weinig informatie beschikbaar om deze heffingsvermindering te evalueren op de manier zoals de andere verminderingen zijn geëvalueerd. Wel geven we in deze paragraaf informatie over de opzet en het gebruik (het aantal aanvragen) van deze heffingsvermindering. Met deze paragraaf wordt ook de informatie gedeeld die de Minister van Binnenlandse Zaken heeft toegezegd in een brief aan de Tweede Kamer (30196, nr. 649)

5.4.1 eisen aan verduurzaming

Tot eind 2018 konden verhuurders van huurwoningen in aanmerking komen voor de stimuleringsregeling energieprestatie huursector (STEP) voor verbetering van de energieprestatie van bestaande woningen. De vermindering voor verduurzaming is daarmee voor de verhuurders met meer dan 50 huurwoningen met een huur onder de liberalisatiegrens een opvolger van de STEP geworden. Net als bij de STEP dient bij de heffingsvermindering ook te worden voldaan aan meerdere eisen voordat een aanvraag omgezet wordt in een definitieve aftrek van de verhuurderheffing:

- Een woning dient energetisch te worden verbeterd met ten minste 3 Energie-Index-stappen.
- De nieuwe Energie-Index (EI) van een woning mag ten hoogste 1,40 zijn, wat neerkomt op energielabel B.
- Er moet een minimale investering per woning gedaan worden. Dit is afhankelijk van het aantal stappen die gemaakt wordt met de EI.
- De verduurzamingswerkzaamheden moeten binnen 3 jaar na aanmelding zijn afgerond.

De hoogte van de heffingsvermindering is afhankelijk van de grootte van de energetische verbetering van de woning. Bij een verbetering met 3 of 4 EI-stappen kan een vermindering worden aangevraagd van €3.000. Bij 9 EI-stappen is het maximaal aan te vragen bedrag €10.000. Hierbij dient de minimale investering van de werkzaamheden voor een woning hoger te zijn (minimaal €25.000 bij 9 stappen).

Tabel 5.6 Relatie EI-stappen, aan te vragen heffingsvermindering en minimale investering

Categorie	Aantal EI-stappen	Heffingsvermindering per woning	Minimale investering
1	9	€ 10.000	€ 25.000
2	7 of 8	€ 7.000	€ 17.500
3	5 of 6	€ 5.000	€ 12.500
4	3 of 4	€ 3.000	€ 7.500

5.4.2 Gebruik heffingsvermindering verduurzaming

De heffingsvermindering voor verduurzaming was per 1 februari 2019 aan te vragen, voor verduurzamingswerkzaamheden die gestart zijn op of na 1 januari 2019. Door budgetbeperkingen diende de mogelijkheid tot aanvraag van deze vermindering in 2019 tijdelijk te worden gesloten. Bij de aankondiging van de sluiting op 19 april hadden verhuurders voor een totaal van 94 miljoen euro aan heffingsvermindering aangevraagd²². De stand sinds het daadwerkelijke sluiten is als volgt:

Tabel 5.7 Stand aanvragen heffingsvermindering verduurzaming²³

Categorie	Aantal EI-stappen	Aantal aanvragen	Bedrag
1	9	359	€ 2.600.000
2	7 of 8	2780	€ 18.942.000
3	5 of 6	18.952	€ 88.845.000
4	3 of 4	68.405	€ 198.780.000
Totaal		90.496	€ 309.167.000

Bron: RVO

Uit de tabel blijkt dat voor meer dan €309 miljoen is aangevraagd en goedgekeurd in de periode tot 1 juli 2019. Hiervan is een zeer beperkt aantal, namelijk voor een bedrag van € 1,6 miljoen, inmiddels (stand 22-01-2020) omgezet in een definitieve investeringsverklaring. Dit betekent dat 550 woningen met een aanvraag inmiddels een labelverbetering hebben gekregen. In totaal kunnen de komende 3 jaren 86.760²⁴ woningen worden verduurzaamd naar tenminste een Energie-Index van 1.4. Indien daadwerkelijk alle woningen worden verduurzaamd, betekent dit dat het budget dat gereserveerd staat tot en met 2022 verbruikt is.

Een verdere uitsplitsing van de ingediende aanvragen brengt in kaart hoeveel EI-stappen er precies worden gemaakt door de verhuurders. Deze cijfers staan in tabel 5.8. De meeste aanvragen zijn ingediend om een woning met een EI tussen 1,81 en 2,10 (vergelijkbaar met label D) te verbeteren naar een maximale EI van 1,20, wat overeenkomt met energielabel A of beter. Ongeveer 2,5% (in totale aantallen 2222) van de woningen wordt verbeterd naar een maximale EI van 0,40. Dit betekent dat deze woningen na afronding van de werkzaamheden een energielabel zullen hebben die beter is dan A++. Van deze woningen hebben 262 woningen op dit moment een Energie-Index die overeenkomt met een energielabel G. Deze woningen zullen bij afronding van de werkzaamheden binnen 3 jaar een heffingsvermindering ontvangen van €10.000.

²² Kamerstuk 30 196, nr. 646

²³ In deze stand zitten ook de aanvragen die zijn afgewezen (omdat ze niet aan de voorwaarden voldeden), of inmiddels ingetrokken zijn. Daarnaast zijn er aanvragen gedaan, waarvoor uiteindelijk toch is gekozen om voor een lager bedrag aan heffingsvermindering te gaan. Deze zijn dus wel ingedeeld in de hogere categorie, maar de aanvrager ontvangt een lager bedrag. Bijvoorbeeld: De verhuurderheffing vraagt een heffingsvermindering voor € 10.000 aan. Omdat de investeringskosten te hoog geacht worden, kiest de verhuurder na overleg met RVO toch voor een heffingsvermindering van € 7.000, waarvoor de verhuurder ook minder investeringskosten gemaakt hoeven worden. Deze aanvraag is dan gecategoriseerd in categorie 1, maar ontvangt toch maar een heffingsvermindering van € 7.000 bij realisatie.

²⁴ Dit cijfer is berekend door het aantal aanvragen te verminderen met het aantal afgewezen of ingetrokken aanvragen (3736 op peildatum 22-1-2020).

Tabel 5.8 Aantal aanvragen per combinatie van begin-EI en verwachte eind-EI²⁵

	Verwachte eind-EI:					
		$EI \leq 0,40$ (<A++)	$EI \leq 0,60$ (A++)	$EI \leq 0,80$ (A+)	$EI \leq 1,20$ (A)	$EI \leq 1,40$ (B)
Begin-EI:	$EI 0,81 \leq 1,20$ (label A)	162				
	$EI 1,21 \leq 1,40$ (B)	51	1.093			
	$EI 1,41 \leq 1,80$ (C)	520	1.286	16.996		
	$EI 1,81 \leq 2,10$ (D)	544	901	4.628	22.143	
	$EI 2,11 \leq 2,40$ (E)	406	1.026	2.394	11.001	6.256
	$EI 2,41 \leq 2,70$ (F)	298	654	967	5.317	3.760
	$EI > 2,70$ (G)	363	368	1.171	5.217	2.969

Bron: RVO

²⁵ Exclusief 5 aanvragen waarvan de verwachte energie index te laag lag om in aanmerking te komen voor een voorlopige investeringsverklaring.

6. Overige faciliteiten in de verhuurderheffing

Er zijn meerdere andere faciliteiten naast de heffingsverminderingen ingevoerd in de verhuurderheffing. Zo zijn er twee vrijstellingen ingevoerd, voor de aankoop van particulier bezit door woningcorporaties en voor Rijksmonumenten. Daarnaast geldt sinds 2018 een maximering van de WOZ-waarde van de woning waarover geheven wordt. In dit hoofdstuk kijken we naar de effecten van deze faciliteiten.

6.1 Vrijstelling particulier bezit

Met de wetswijziging naar aanleiding van de evaluatie van de verhuurderheffing in 2016 zijn meerdere vrijstellingen in de wet opgenomen. Een van deze vrijstellingen zorgt ervoor dat toegelaten instellingen zijn vrijgesteld van het betalen van de verhuurderheffing voor maximaal 20 jaar over de particuliere woning die zij in krimpgebieden opkopen en aan hun sociaal huurbezit toevoegen.

6.1.1 Doelstelling vrijstelling

De toenmalige Tweede Kamerleden Van Vliet en De Vries dienden tijdens de behandeling van het wetsvoorstel naar aanleiding van de evaluatie van de verhuurderheffing een amendement in. Daarin werd voorgesteld om door corporaties aangekochte woningen van particulier bezit in krimpgebieden vrij te stellen van de verhuurderheffing. De woningen dienen aangekocht te zijn in de periode tussen 2017 en 2021, zodat er genoeg tijd is voor het aankoopproces. De vrijstelling van de verhuurderheffing geldt voor maximaal 20 jaar. Deze termijn van 20 jaar zou nodig zijn omdat toegelaten instellingen tot doel hadden tot sloop over te kunnen gaan. Voor een toegelaten instelling zou opkoop slechts rendabel zijn indien zij voor een periode van 20 jaar van verhuurderheffing is vrijgesteld. Daarnaast zouden woningen niet op korte termijn worden gesloopt. Herstructurering waarbij sloop van woningen onderdeel van de plannen is, zou pas op een langere termijn gebeuren als er herstructureringsplannen meer omvattend waren.

De vrijstelling speelde in op twee ontwikkelingen in krimpgebieden. Aan de ene kant ging het om een overschot aan particuliere te koop staande woningen, waarbij die leegstaande woningen, veelal in het goedkopere segment, lang te koop stonden. Aan de andere kant werd geconstateerd dat de vraag naar (goedkope) huurwoningen weer toenam, en hiermee de wens om de voorraad huurwoningen uit te breiden.

Uiteindelijk werd dit amendement aangenomen met een ruime meerderheid van 92 stemmen (PvdA, GroenLinks, D66, Van Vliet, 50PLUS, Klein, Groep Kuzu/Öztürk, Monasch, SGP, ChristenUnie, het CDA, de Groep Bontes/Van Klaveren en PVV).

6.1.2 Gebruik vrijstelling

Een vrijstelling voor de aankoop van particulier bezit door een woningcorporatie in krimpgebieden kan aangevraagd worden bij de uitvoerder van de heffingsverminderingen en vrijstellingen van de verhuurderheffing, RVO. Die controleert onder meer of de aanvrager een woningcorporatie is, de locatie en verkoper van de aangekochte woning en of de woning behoort tot een plan die gericht is op uitvoering van een activiteit vanwege stedelijke vernieuwing. Indien de aanvraag goedgekeurd is, ontvangt de nieuwe eigenaar van de woning een vrijstelling over deze woning van maximaal 20 jaar, afhankelijk van het moment van indiening van de aanvraag.

Op het moment van schrijven van het rapport is er nauwelijks gebruik gemaakt van deze vrijstelling. Tot op heden is er één vrijstelling uitgegeven door RVO. Bij invoering werd uitgegaan van enkele

honderden aanvragen per jaar. Er is geen duidelijke reden waarom de vrijstelling niet wordt aangevraagd. Ontvangen signalen wijzen er onder meer op dat woningcorporaties in krimpgebieden weinig ervaring hebben met het opkopen van woningen. Ook zijn er signalen dat corporaties zich niet bewust zijn van de verplichting om een vrijstelling van de woning aan te vragen. Hierdoor worden de opgekochte woningen niet in de aangifte vermeld terwijl er geen aanvraag bij RVO en toekenning voor vrijstelling heeft plaatsgevonden.

6.1.3 conclusie

Er zijn nauwelijks aanvragen binnengekomen voor de vrijstelling van woningen die zijn aangekocht door corporaties. Twee oorzaken zijn aan te wijzen: het opkopen van woningen gebeurt niet op grote schaal en corporaties zijn niet bekend met de verplichting om de vrijstelling aan te vragen bij RVO. Door het wijzen op deze mogelijkheid zou de tweede oorzaak mogelijk opgelost kunnen worden.

6.2 Vrijstelling Rijksmonumenten

Door middel van een amendement, ingediend tijdens de behandeling van het wetsvoorstel naar aanleiding van de eerste evaluatie zijn Rijksmonumenten vanaf 2018 vrijgesteld van de verhuurderheffing. Bij invoering hiervan waren er naar schatting maximaal ongeveer 5.800 sociale huurwoningen in panden die als Rijksmonument zijn aangewezen.

6.2.1 Doelstelling vrijstelling

Rijksmonumenten vergen meer onderhoud dan andere woningen. De onderhoudskosten zorgen ervoor dat verhuurders het moeilijk hebben om woningen in Rijksmonumenten, zoals hofjes, aan te bieden als sociale huurwoningen. Een vrijstelling van de verhuurderheffing dient ervoor te zorgen dat de verhuurder meer kan investeren in het onderhoud van deze monumentale panden, die historisch tot de kern van de sociale woningvoorraad behoren.

6.2.2 Uitwerking vrijstelling

In tegenstelling tot de eerdere vrijstelling voor de aankoop van particulier bezit in krimpgebieden door woningcorporaties, hoeft een verhuurder de woning in een Rijksmonument niet bij RVO aan te melden om in aanmerking te komen voor een vrijstelling. Er wordt gebruik gemaakt van het Rijksmonumentenregister van de Rijksdienst voor het cultureel erfgoed. Echter wordt niet exact bijgehouden hoe veel sociale huurwoningen in Rijksmonumenten zijn gevestigd. Dit is een van de oorzaken waarom de effecten van de vrijstelling moeilijk zijn te meten.

Daarnaast zijn er andere factoren geweest die invloed hebben op het behoud van Rijksmonumenten als sociale huurwoningen. Zo is de heffingsvrije voet van de verhuurderheffing verhoogd in 2018 van 10 woningen naar 50 woningen. Dit heeft tot gevolg gehad dat kleinere verhuurders geen verhuurderheffing meer betalen. Hieronder vallen ook verhuurders van (monumentale) hofjes, die vaak een beperkt aantal sociale woningen verhuren.

6.2.3 Conclusie

Het is niet mogelijk om uitspraken te doen of de vrijstelling voor Rijksmonumenten heeft gezorgd voor meer investeringen in het onderhoud en behoud van sociale huurwoningen in Rijksmonumenten. Een exact register van sociale huurwoningen in Rijksmonumenten ontbreekt. Daarnaast hebben andere factoren, zoals de verhoging van de heffingsvrije voet, ook een bijdrage kunnen hebben bij het behoud van Rijksmonumenten in de sociale huursector.

6.3 Maximering WOZ-waarde woningen

Via een aangenomen amendement geldt per 1 januari 2018 een maximering van de WOZ-waarde van de woningen waarover verhuurderheffing geheven wordt. Sinds 2018 wordt over een WOZ-waarde van maximaal € 250.000 verhuurderheffing berekend. Als de WOZ-waarde van een woning hoger ligt dan het maximumbedrag dan wordt voor de heffing uitgegaan van dit maximumbedrag. De maximumgrens wordt jaarlijks geïndexeerd met de gemiddelde WOZ-ontwikkeling. In 2019 is de grens daarom met 8,3% gestegen naar een grens van € 270.000, in 2020 is de grens geïndexeerd naar € 294.000. Bij invoering van de maximering is het tarief met 0,010%-punt gestegen, ter compensatie voor de derving van de opbrengst van de verhuurderheffing.

6.3.1 Doelstelling maximering

De maximering van de WOZ-waarde als grondslag van de verhuurderheffing is ingevoerd voor de problematiek in krappe woningmarkten. Een krappe woningmarkt leidt tot stijgende WOZ-waarden. De hiermee gepaard gaande stijging van de verhuurderheffing werd als probleem ervaren door de indiener van het amendement, omdat er juist een grote bouwopgave is in gebieden waar de woningmarkten het krapst zijn. Daarnaast achtte de indiener van het amendement het behoud van een sociale woningvoorraad van voldoende omvang in de gebieden met de grootste druk op de woningmarkt zeer belangrijk. De doelstelling van de maximering was dan ook om de bestaande voorraad sociale huurwoningen en de investeringen daarin te behouden.

In de volgende paragrafen worden de effecten van de invoering van de maximering en de indexering per regio in kaart gebracht. In de regio's waar daadwerkelijk een effect te zien is, zal gekeken worden of de doelstelling, namelijk het behoud van sociale woningvoorraad in gebieden met een krappe woningmarkt, gehaald wordt.

6.3.2 Resultaten

De maximering van de verhuurderheffing per woning geldt vanaf 2018. In deze paragraaf kijken we naar het effect van de maximering op het aantal woningen waardoor de verhuurders bij ingang van de maximering minder verhuurderheffing hebben hoeven te betalen.

Effect invoering maximering

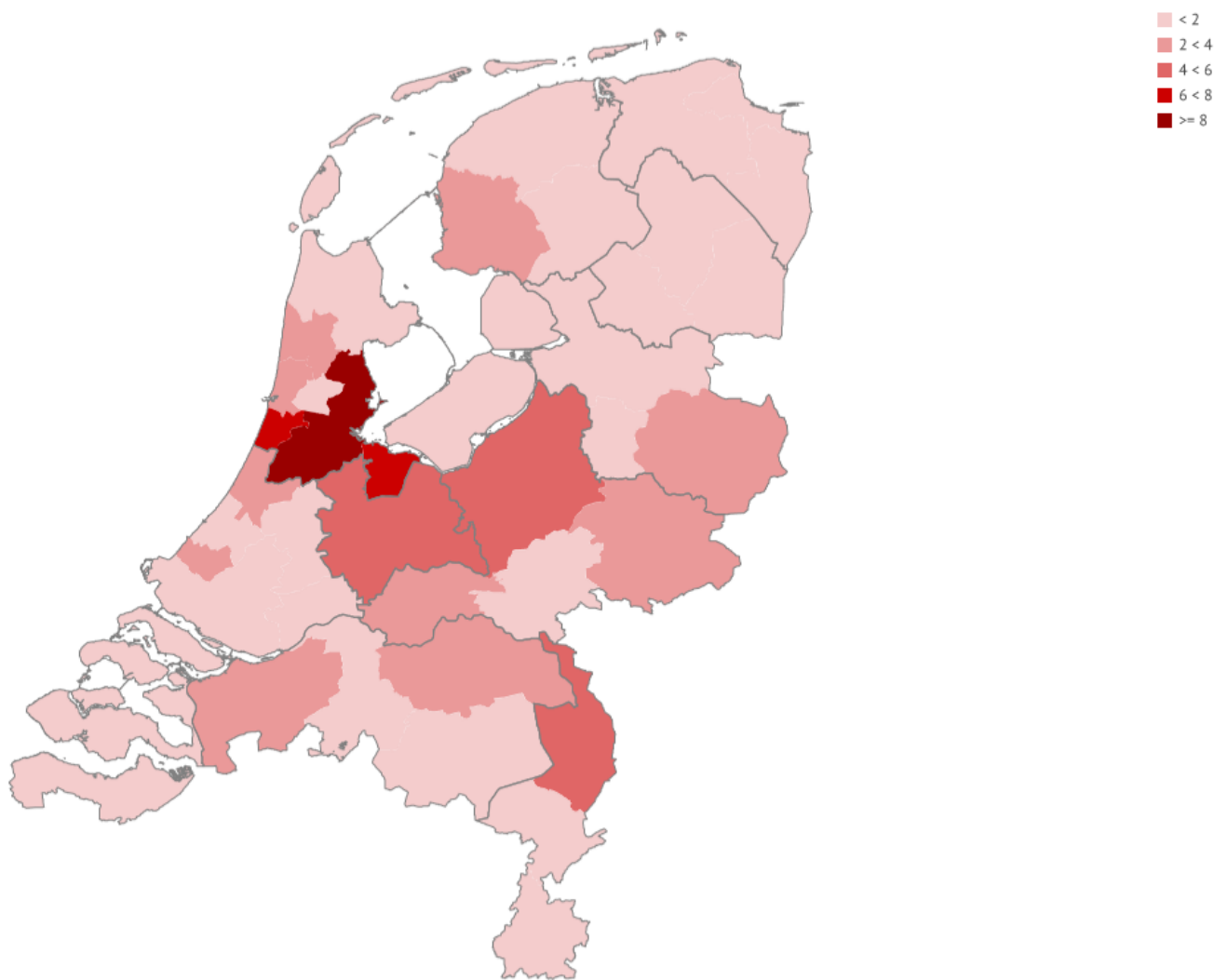
Op basis van het WoON2018 kan een inschatting worden gemaakt van het aantal woningen waarover verhuurders minder verhuurderheffing hebben hoeven betalen als gevolg van de maximering. Ongeveer 4%²⁶ van het totaal aantal woningen die onder de verhuurderheffing vallen blijkt op basis van WoON2018 een WOZ-waarde boven €250.000 gehad te hebben in 2018. De maximering heeft geleid tot een lagere opbrengst van € 38 miljoen, de tariefsverhoging met 0,010% (ter dekking hiervan) tot een hogere opbrengst van € 31 miljoen. Budgettair heeft de maximering in 2018 dus per saldo geleid tot een lagere opbrengst van de verhuurderheffing van ongeveer € 7 miljoen, voornamelijk als gevolg van hogere kosten van de maximering dan verwacht. Met de kennis dat de schatting gebaseerd is op steekproefinformatie die voor invoering bekend was, is dit een beperkte afwijking van het uiteindelijke resultaat.

De gemiddelde WOZ-waarde in Nederland verschilt tussen regio's. Het effect van de maximering van de WOZ-waarde in de verhuurderheffing verschilt dus ook per regio. Daarnaast verschilt de ontwikkeling van de WOZ-waarde ook sterk per regio. Hoewel de WOZ-waarde op veel plaatsen de afgelopen jaren sterk is toegenomen, zijn er ook regio's waar dit niet tot nauwelijks is voorgekomen.

²⁶ Dit komt overeen met bijna 88.000 woningen in de berekening

In figuur 6.1 is per regio weergegeven over welk aandeel van de woningen waarover verhuurderheffing moet worden betaald minder verhuurderheffing hoeft te worden betaald als gevolg van de maximering.

Figuur 6.1 Percentage woningen waarop de maximering effect heeft bij invoering in 2018, per COROP-gebied



Bron: Eigen berekening op WoON2018

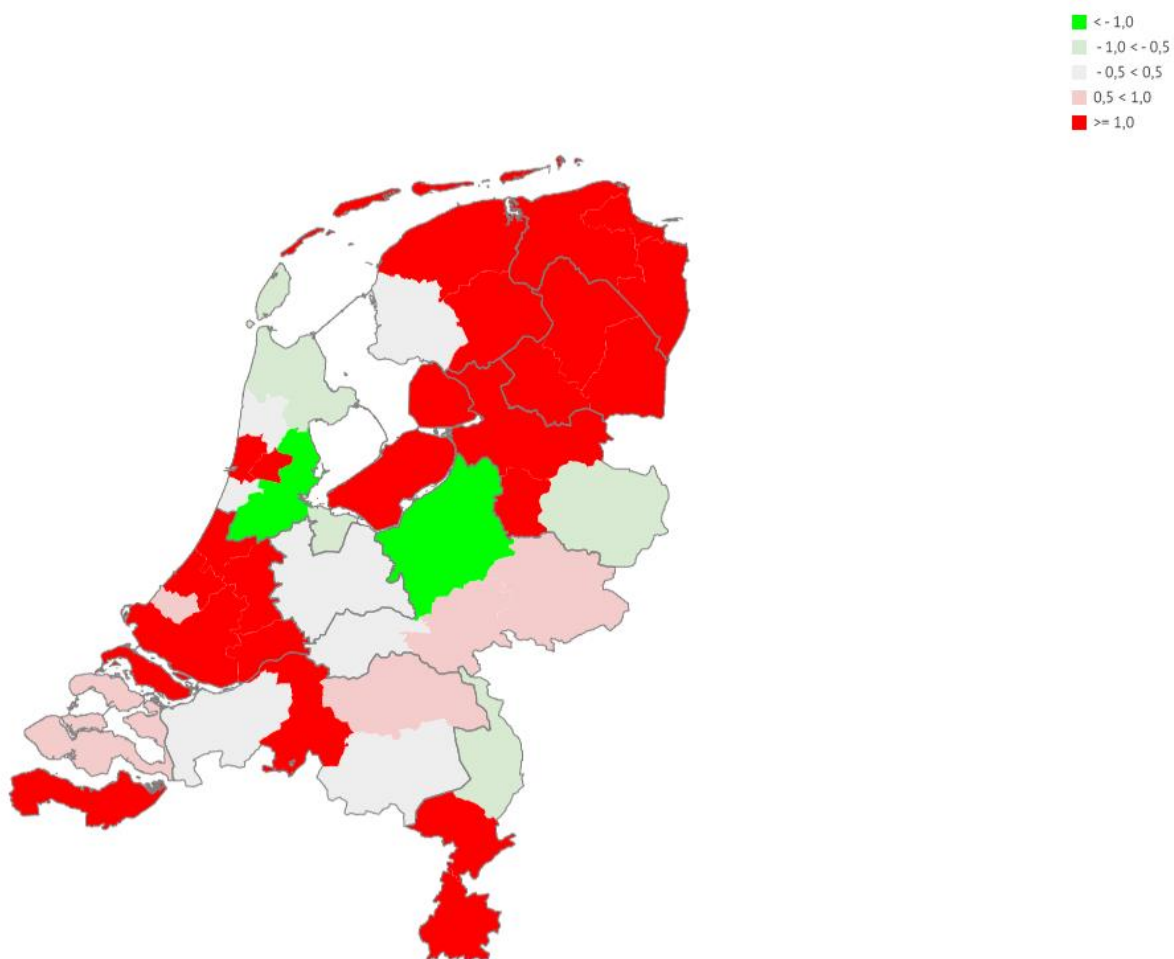
In de meeste COROP-gebieden heeft de maximering bij invoering een beperkt effect gehad. Uit de berekeningen blijkt dat in bepaalde gebieden (Delfzijl en omgeving, Zuidoost-Friesland, Zaanstreek, Zuidoost-Zuid-Holland en Midden-Limburg) de maximering zelfs op geen enkele woning effect heeft gehad. In 14 van de 41 COROP-gebieden heeft maximaal 1% van de huurwoningen die onder de verhuurderheffing vallen een WOZ-waarde boven de €250.000.

In het COROP-gebied waar Amsterdam toe behoort, heeft de maximering effect op bijna 22% van de woningen. Niet geheel onverwacht hebben de verhuurders uit Amsterdam dus het grootste positieve effect van deze maatregel. Ook Haarlem, Het Gooi en Vechtstreek, Noord-Limburg, de Veluwe en Utrecht hebben relatief gezien veel woningen met een WOZ-waarde die door deze maatregel gemaximeerd is op € 250.000. De verhuurders in Amsterdam, en in veel mindere mate Utrecht,

hebben in absolute aantallen (respectievelijk 57,8%²⁷ en 6,8% van het totaal aantal huurwoningen met een WOZ-waarde boven de € 250.000 in Nederland) het meeste profijt van deze maatregel.

Op het niveau van COROP-gebieden is berekend hoeveel verhuurderheffing betaald moet worden bij invoering van de maximering. Ook de budgettaire gevolgen voor deze gebieden wanneer de maximering niet zou zijn ingevoerd zijn berekend. De resultante hiervan geeft aan of verhuurders in deze gebieden meer of minder zijn gaan betalen door invoering van de maximering (figuur 6.2).

Figuur 6.2 Het effect van maximering bij invoering in 2018 ten opzichte van het niet maximeren van de WOZ-waarde, per COROP-gebied, in miljoenen euro's.



Bron: Eigen berekening op WoON2018

Het effect van de maximering is voor de meeste gebieden die onderzocht zijn beperkt. Er zijn enkele gebieden waar de verhuurders door introductie van de maximering (en de daarbij horende stijging van het tarief) meer zijn gaan betalen. Dit ligt echter nooit hoger dan 2%. Het enige gebied met een groot voordeel van de introductie van de maximering is het COROP-gebied Groot-Amsterdam. In dit gebied werd ongeveer 6% minder betaald aan verhuurderheffing dankzij de introductie van de maximering. Ook in het COROP-gebied Veluwe is geprofiteerd van de invoering van de maximering, met een daling van de afdrachten van de verhuurderheffing van naar schatting bijna 2%. Verhuurders in gebieden met een lage WOZ-waarden (krimpregio's) zijn juist meer verhuurderheffing gaan betalen door de

²⁷ Dit percentage houdt dus in dus 57,8% van de woningen in Nederland die gemaximeerd zijn, in het COROP-gebied van Amsterdam staan.

introductie van de maximering. Door de lage WOZ-waarden zullen deze verhuurders geen positief effect hebben van de maximering. Wel hebben zij een negatief effect op de te betalen verhuurderheffing vanwege de verhoging van het tarief die is doorgevoerd naar aanleiding van de maximering.

Behoud sociale huurwoning door maximering

Uit het voorgaande blijkt dat de maximering in veel gebieden op dit moment weinig effect heeft op de te betalen verhuurderheffing. Alleen in het gebied waarin Amsterdam ligt blijkt de invoering van de maximering impact te hebben. Voor Amsterdam en omgeving is daarom gekeken of de maximering effect heeft gehad op het behoud van het aantal sociale huurwoningen.

Zoals eerder aangegeven zorgt de maximering voor Amsterdamse verhuurders voor lagere afdrachten, waardoor de lasten lager zijn dan ze zouden zijn geweest zonder maximering. De tijdsperiode is echter te kort om iets te zeggen over het behoud van sociale huurwoningen in Amsterdam. Slechts twee jaar geleden is de maximering van de WOZ-waarde in de verhuurderheffing ingevoerd. We hebben slechts voor het jaar 2018 cijfers over het aantal sociale huurwoningen in Amsterdam. Ten opzichte van 2017 is het aantal zelfstandige DAEB-huurwoningen in Amsterdam wel gestegen, terwijl dat in andere grote gemeenten niet of minder het geval is (tabel 7.3). 2018 is ook het eerste jaar sinds 2013 dat de woningvoorraad in deze categorie stijgt. De beslissing om woningen te bouwen is echter niet in 1 jaar genomen. Enige causaliteit is hier daarom ook niet aan te verbinden.

Tabel 6.1 Aantal zelfstandige huurwoningen (DAEB) in de grote gemeenten en heel Nederland

<i>Aantal zelfstandige huurwoningen</i>	<i>2013</i>	<i>2014</i>	<i>2015</i>	<i>2016</i>	<i>2017</i>	<i>2018</i>
<i>Amsterdam</i>	171700	167400	167800	167400	160600	162000
<i>Rotterdam</i>	132000	130500	129000	127500	117500	117400
<i>Den Haag</i>	76000	73500	75400	75400	71900	72000
<i>Utrecht</i>	45500	44100	44700	44700	44200	45000
<i>Nederland</i>	2177900	2150600	2163600	2150400	2083800	2087600

Bron: Dvi (verantwoordingsinformatie woningcorporaties)

6.3.3 Conclusie

De invoering van de maximering heeft geleid tot een beperkt effect op de te betalen verhuurderheffing landelijk gezien. Alleen in het COROP-gebied waartoe Amsterdam hoort, en in mindere mate op de Veluwe, heeft de maximering daadwerkelijk geleid tot minder te betalen verhuurderheffing. Op de vraag of zonder deze maatregel meer woningen uit de sociale sector zouden zijn gehaald, kan moeilijk antwoord worden gegeven. Hierbij spelen vele andere factoren een rol. Zolang van de maximering gebruik wordt gemaakt en er woningen zijn die onder de verhuurderheffing vallen maar een WOZ-waarde hebben die hoger is dan de grens waarover geheven wordt, blijven deze woningen in de sociale sector en is het doel van de maximering mogelijk bereikt.

Hoofdstuk 7. Moties, toezeggingen en onderzoek naar beleidsopties

Van verschillende kanten is op verschillende momenten gevraagd om veranderingen in de verhuurderheffing. Daarbij is vaak verwezen naar het voorliggende rapport. In dit hoofdstuk gaan we in op vragen, moties, afspraken en toezeggingen met betrekking tot de verhuurderheffing.

7.1 Uitbreiden verhuurderheffing naar woningen boven liberalisatiegrens

Meerdere Tweede Kamerleden hebben gevraagd naar de mogelijkheid van een uitbreiding van de verhuurderheffing naar woningen boven de liberalisatiegrens, zoals in de initiatiefnota van het Tweede Kamerlid Smeulders (Groenlinks) (35178, nr. 2). Daarin wordt voorgesteld om de opbrengsten van de verhuurderheffing die dan worden betaald door verhuurders met woningen boven de liberalisatiegrens te gebruiken om de verhuurderheffing voor de verhuurders van woningen onder de liberalisatiegrens te verlagen. Daarnaast heeft de Minister voor Milieu en Wonen in de beantwoording van de vragen uit de Tweede Kamer naar aanleiding van het Belastingplan aangegeven een grondslagverbreding in de evaluatie van de verhuurderheffing mee te nemen (32847, nr. 575).

Heffing 2019

In 2019 werd er verhuurderheffing betaald over een bezit van 2,2 miljoen woningen. Deze woningen hebben allemaal een huur onder de liberalisatiegrens van de huurtoeslag. De liberalisatiegrens bedroeg in 2019 €720,42. Daarnaast zijn het woningen van verhuurders die meer dan 50 woningen in dit huursegment hebben.

Uitbreiding aantal huurwoningen in verhuurderheffing

In totaal waren er bijna 3,3 miljoen huurwoningen in 2019 volgens het CBS. In potentie is dit de totale grondslag waarover verhuurderheffing geheven zou worden bij een uitbreiding van de verhuurderheffing naar woningen boven de liberalisatiegrens. Over een aantal woningen zal echter geen verhuurderheffing betaald hoeven te worden, omdat dit woningen zijn van verhuurders met minder dan 50 huurwoningen. Het PBL schrijft in een onderzoek dat uit een enquête blijkt dat ongeveer 73% van de particuliere huurmarkt eigendom is van verhuurders van meer dan 50 huurwoningen, terwijl het aandeel verhuurders met meer dan 50 woningen maar 8% is.²⁸ Op grond van deze gegevens nemen we in de berekening aan dat het aantal huurwoningen dat onder de verhuurderheffing zal gaan vallen zal stijgen richting 3 miljoen huurwoningen, terwijl het aantal extra verhuurders maar beperkt toeneemt. Het aantal heffingsplichtige verhuurders is van belang om de impact van de heffingsvrije voet in te schatten.

WOZ-waarde

Naast het aantal woningen is ook de gemiddelde WOZ-waarde van de huurwoningen waarover verhuurderheffing dient te worden betaald van belang. De gemiddelde WOZ-waarde van een woning waarover verhuurderheffing is betaald in 2019 was €152.000. Het gaat daarbij om woningen met een huur onder de liberalisatiegrens. Bij uitbreiding naar woningen boven de liberalisatiegrens zal de gemiddelde WOZ-waarde naar verwachting stijgen. Op basis van WoON2018 bedraagt de gemiddelde WOZ-waarde per huurwoning € 165.000 in 2019. De gemiddelde WOZ-waarde van een woning waarover verhuurderheffing dient te worden betaald bij uitbreiding is daarmee ongeveer € 13.000 hoger dan nu het geval is.

²⁸ Bron: Lennartz, C., Schilder, F. & van der Staak, M. (2019), Particuliere verhuurders op de Nederlandse woningmarkt, Den Haag: PBL

Percentages bij uitbreiding verhuurderheffing

Om vervolgens de nieuwe percentages bij uitbreiding van de verhuurderheffing naar woningen met een huur boven de liberalisatiegrens te berekenen, dient de berekening van de opbrengst in de nieuwe situatie gelijk te zijn aan de huidige situatie. De totale opbrengst van de verhuurderheffing in 2019 voor aftrek van de heffingsverminderingen was € 1871 miljoen.

In tabel 7.1 worden de percentages gepresenteerd die overeenkomen met een opbrengst van de verhuurderheffing van € 1871 miljoen (heffingsjaar 2019). Met het berekenen van het nieuwe tariefspercentage kan ook berekend worden welk aandeel van de opbrengst wordt opgebracht door de woningen die nu reeds onder de verhuurderheffing vallen.

Tabel 7.1 Tariefspercentages en aandeel bij nieuwe situatie door woningen die reeds onder de verhuurderheffing vallen

Aantal woningen onder verhuurderheffing	Gemiddelde WOZ-waarde woning	Tariefspercentage	Aandeel bij nieuwe situatie door woningen die reeds onder vhh vallen
2.198.010*	€151.789	0,561%	100%
3.000.000	€165.000	0,378%	69%

Bron: Belastingdienst. Noot: De rij gemerkt met een * is de gerealiseerde situatie in 2019.

Uit de berekening blijkt dat bij een uitbreiding van de verhuurderheffing naar woningen boven de liberalisatiegrens het tarief omlaag gaat. Bij een grondslag van 3 miljoen huurwoningen en een hogere WOZ-waarde van gemiddeld € 165.000 zou het tarief naar verwachting kunnen dalen van 0,561% naar 0,378%. In deze situatie wordt 69% van de opbrengst betaald over de woningen waarvoor nu ook al verhuurderheffing geldt. Met deze grondslagverbreding wordt er een stabielere grondslag van aantallen woningen gerealiseerd, omdat woningen in die situatie niet door huurverhoging uit de grondslag vallen.

7.2 Indexering maximum WOZ-waarde

In hoofdstuk 6 van het voorliggende rapport is gekeken naar de invoering van de maximering en het effect van de maximering op de te betalen verhuurderheffing. De wet maatregelen woningmarkt schrijft voor de maximering jaarlijks te indexeren. Daarover zijn vragen gesteld, vanuit zowel de corporatiesector als in de Tweede Kamer. Zo vroeg het Tweede Kamerlid Smeulders van Groenlinks tijdens het AO Woningcorporaties van 12 december 2019 naar het afschaffen van de indexering, om zo het maximale bedrag te bevroeren. In deze paragraaf wordt gekeken naar alternatieven van de huidige, landelijke indexering in de maximering.

Het is gebruikelijk om bedragen in wet- en regelgeving met een gemiddelde ontwikkeling van de onderliggende waarden te indexeren. Het niet indexeren van het maximumbedrag waarover wordt geheven zou feitelijk in reële zin een daling betekenen. Bij het niet indexeren zouden steeds meer woningen onder de maximering vallen. De huidige indexering is ingevoerd om op een eenvoudige manier het bedrag mee te laten groeien. Bij introductie van de maximering is het maximum gesteld op €250.000 per 1-1-2018. Daarbij is ook wettelijk vastgelegd dat deze maximering jaarlijks wordt bijgesteld met het percentage waarmee het gemiddelde van de woningwaarden in het voorafgaande kalenderjaar gewijzigd is ten opzichte van het gemiddelde van die waarden in het daaraan voorafgaande kalenderjaar.

De indexering is gebaseerd op gegevens van de Waarderingskamer. In 2018 is sprake geweest van een landelijk gemiddelde stijging van de woningwaarde met 8,3%. Dit heeft als gevolg gehad dat het bedrag waarop de WOZ-waarde in de verhuurderheffing gemaximeerd wordt vanaf 2019 verhoogd is naar €270.000. In 2020 is dit bedrag geïndexeerd met 8,6% naar € 294.000. De stijging van de WOZ-waarde is niet overal hetzelfde. In tabel 7.2 is voor de twaalf gemeenten met de laagste WOZ-stijging en voor de twaalf gemeenten met de hoogste WOZ-stijging de gemiddelde verandering van de WOZ-waarde opgenomen. Daaruit blijkt dat in Boxmeer en Pekela de laagste stijging van de WOZ-waarde is waargenomen. Diemen spant de kroon in 2018 met een stijging van 16,1%.

Tabel 7.2 Verandering WOZ-waarde per gemeente in 2018 (selectie)²⁹

Gemeente	Gemiddelde verandering WOZ-waarde	Gemeente	Gemiddelde verandering WOZ-waarde
<i>Pekela</i>	1,6%	<i>Diemen</i>	16,1%
<i>Boxmeer</i>	1,6%	<i>Rotterdam</i>	15,2%
<i>Noord-Beveland</i>	1,7%	<i>Utrecht</i>	14,7%
<i>Weststellingwerf</i>	1,9%	<i>Haarlem</i>	14,3%
<i>Opsterland</i>	2,0%	<i>Beemster</i>	14,0%
<i>Tholen</i>	2,6%	<i>Purmerend</i>	14,0%
<i>Westerwolde</i>	2,9%	<i>Den Haag</i>	14,0%
<i>Borsele</i>	3,0%	<i>Oostzaan</i>	13,9%
<i>Delfzijl</i>	3,1%	<i>Ouder-Amstel</i>	13,7%
<i>West Betuwe</i>	3,3%	<i>Leiden</i>	13,7%
<i>Oost Gelre</i>	3,3%	<i>Weesp</i>	13,5%
<i>Zundert</i>	3,4%	<i>Amsterdam</i>	13,4%

Bron: Waarderingskamer

De grote verschillen in de veranderingen van de WOZ-waarde leiden ook tot een ander effect van de indexering van de maximering op de af te dragen verhuurderheffing per gemeente. In gemeenten waar de WOZ-waarde sterker is gestegen dan het gemiddelde, hebben verhuurders gemiddeld genomen een voordeel van de stijging van de maximering met de gemiddelde WOZ-waarde. Gemeenten waarvan de woningen een hoge WOZ-waarde hebben, hebben over het algemeen gezien ook een sterkere WOZ-stijging gezien het afgelopen jaar.

Voor verschillende (grote) gemeenten³⁰ is het effect van de indexering van de maximering met de landelijke gemiddelde WOZ afgezet tegen alternatieven. De volgende alternatieven zijn bekeken:

- Bevriezing van de maximering op het oorspronkelijke bedrag bij invoering (€250.000).
- Indexering van de maximering per gemeente met de gemiddelde gemeentelijke WOZ-waardestijging.

De resultaten hiervan zijn te vinden in tabel 7.3. Hierbij moet vooraf vermeld worden dat een indexering per gemeente stuit op verschillende bezwaren in de uitvoering. Zo is een maximering per gemeente veel intensiever, zowel in de uitvoering, als voor corporaties die bezit in verschillende gemeenten hebben.

²⁹ De waarderingskamer publiceert alleen WOZ-waarde per gemeente. Daarom is gekozen dit te presenteren op gemeenteniveau, en niet op COROP-gebiedsniveau

³⁰ Niet elke gemeente heeft voldoende celvulling om gefundeerde antwoorden te geven op dat niveau. Alleen gemeenten waarvan het WoON2018 voldoende cases bevat zijn daarom hierin meegenomen.

Tabel 7.3 De geschatte effecten van alternatieve indexeringen op de te betalen verhuurderheffing in 2019 ten opzichte van huidige situatie (indexering met gemiddelde landelijk stijging WOZ-waarde)

Gemeente	Bevriezing	Indexering met Gemeentelijke WOZ-stijging
Groningen	-0,4%	0,0%
Enschede	-0,2%	0,0%
Nijmegen	-0,3%	+0,2%
Utrecht	-1,1%	+0,7%
Amsterdam	-3,2%	+1,7%
Haarlem	-1,0%	+0,6%
Den Haag	-0,5%	+0,2%
Rotterdam	0,0%	0,0%
Zoetermeer	0,0%	0,0%
Breda	-0,7%	+0,1%
Eindhoven	-0,2%	0,0%
Maastricht	-0,1%	0,0%
Lelystad	0,0%	0,0%

Bron: Eigen berekening WoON2018. NB: Dit is enkel het effect van de maatregel, zonder tariefsverhoging om de maatregel budgettair neutraal in te voeren.

De bevriezing van de maximering op het oorspronkelijke bedrag leidt tot kleine effecten na 1 jaar. Het effect is groter indien meer woningen te maken hebben met de maximering in de verhuurderheffing. Verhuurders in Amsterdam, Utrecht en Haarlem zouden een relatief groter voordeel hebben bij een bevriezing van de maximering. De indexering van de maximering per gemeente leidt tot een negatief effect voor de verhuurders in dezelfde steden. Ten opzichte van indexering van de maximering met het landelijk gemiddelde, zouden verhuurders in Amsterdam ongeveer 4 miljoen euro meer aan verhuurderheffing betalen bij indexering met de gemeentelijke gemiddelde stijging van de WOZ-waarde. Indien er sprake is van een daling van de budgettaire opbrengst bij invoering van een alternatieve indexering, dient dit gepaard te gaan met een tariefsverhoging indien invoering budgettair neutraal gedaan moet worden.

7.3 De motie van het lid Ronnes over continuïteit van de heffingsvermindering voor verduurzaming

Tijdens het VAO Energiebesparing/Evaluatie Proeftuinen Aardgasvrije Wijken/bijna energieneutrale gebouwen (BENG-eisen) heeft het Kamerlid Ronnes (CDA) een motie ingediend met betrekking tot de heffingsvermindering voor verduurzaming. In de motie (30196, nr. 685) wordt de regering verzocht te onderzoeken hoe corporaties zekerheid en continuïteit geboden kunnen worden ten aanzien van heffingsverminderingen in relatie tot verduurzamingsmaatregelen, en de Kamer daarover spoedig te informeren. In deze paragraaf gaan we in op de continuïteit van de heffingsvermindering verduurzaming.

Budget heffingsvermindering verduurzaming

In het fiscale vergroeningspakket van het Belastingplan 2019 werd de heffingsvermindering voor verduurzaming voor huurwoningen geïntroduceerd. Deze vermindering van de verhuurderheffing levert een bijdrage aan de energiebesparing en CO₂-reductie door isolatie van woningen en door duurzame opwekking van energie op of nabij deze woningen. Het beschikbare budget vloeit voort uit het regeerakkoord uit 2017. Over de jaren 2019-2021 is cumulatief € 156 miljoen beschikbaar, waarvan € 78 miljoen in 2019. Vanaf 2022 zal er jaarlijks € 104 miljoen beschikbaar zijn. In de wet is met betrekking tot de heffingsverminderingen opgenomen dat bij (dreigende) overuitputting, dan wel onderuitputting van het budget de bedragen bij ministeriële regeling per 1 januari, 1 april, 1 juli en 1 oktober van ieder jaar kunnen worden verlaagd, verhoogd of op nihil gesteld. Van deze mogelijkheid

wordt gebruikgemaakt als de op basis van de aanvragen te verwachten toekenningen uit de pas lopen met het beschikbare budget.

Uitputting heffingsvermindering verduurzaming

Op 19 april heeft de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een brief geschreven met de toenmalige stand van zaken van de heffingsvermindering voor verduurzaming (30196, nr. 646). Op dat moment bleek voor € 94 miljoen aan aanvragen binnen te zijn gekomen bij de uitvoerder van de heffingsverminderingen. Dit was boven het bedrag van € 78 miljoen dat beschikbaar was voor 2019. Verhuurders hadden dermate veel aanvragen ingediend dat de Minister genoodzaakt was om op het eerstvolgende sluitingsmoment (1 juli 2019) daadwerkelijk tot tijdelijke sluiting te gaan. Tot 1 juli 2019 was het mogelijk om aanvragen in te dienen die werden gehonoreerd als voorlopige investeringsverklaring indien de aanvraag aan alle voorwaarden voldeed. Uiteindelijk werd voor ongeveer € 310 miljoen aan aanvragen ingediend (zie hoofdstuk 5 van het voorliggende rapport). Verhuurders hebben 3 jaar de tijd om hun aanvraag om te zetten in een definitieve heffingsvermindering door de verduurzaming van de woning ook daadwerkelijk te realiseren.

Toekomst

Op basis van het beschikbare budget is tot 2023 cumulatief het bedrag van € 309 miljoen aan budget beschikbaar waarvoor op dit moment aanvragen zijn ingediend en voorlopige investeringsverklaringen zijn afgegeven. Dit zou betekenen dat in 2023 de heffingsvermindering voor verduurzaming weer opengesteld kan worden voor nieuwe aanvragen, tenzij er extra budget wordt vrijgemaakt voor de heffingsvermindering. De ervaring met eerdere heffingsverminderingen is dat er sprake zal zijn van uitval van aanvragen door intrekking of het verlopen van de termijnen, waardoor gereserveerd budget vrij komt. Indien dit in grote mate het geval is, zou de heffingsvermindering voor verduurzaming eerder kunnen worden opengesteld. Definitieve duidelijkheid hierover kan echter pas gegeven worden in 2022, als de termijnen aflopen om de investering te realiseren. In de toekomst zal de heffingsvermindering dus weer worden opengesteld, maar wanneer is nog onduidelijk.

7.4 Geografische afbakening (schaarste)gebieden bij differentiatie van heffingsverminderingen

Verschillende heffingsverminderingen in de verhuurderheffing gelden alleen voor bepaalde regio's of er geldt een differentiatie bij het heffingsverminderingbedrag tussen verschillende regio's. Zo is bij de heffingsvermindering voor nieuwbouw gekozen voor een hoog bedrag aan heffingsvermindering voor schaarstegebieden en een lager bedrag voor de rest van Nederland. Het instellen van een afbakening van gebieden is per definitie gebaseerd op een bepaalde mate van subjectiviteit en daarom onderhevig aan discussies.

In de bestaande regeling is voor de afbakening aangesloten op een combinatie van drie bestaande afbakeningen. In onderstaande wordt bezien of voor een eventuele nieuwe regeling het mogelijk is om tot een eenduidige afbakening op basis van 1 criterium te komen. Daarbij is het van belang dat die afbakening gebaseerd is op actuele en objectieve informatie. In deze paragraaf gaan we in op mogelijke objectieve en werkbare maatstaven om tot een afbakening van schaarstegebieden te komen.

Regiogrootte

De afbakening van regio's waarover de woning schaarste wordt bepaald is erg belangrijk. Een schaarstegebied kan niet op te klein niveau (gemeenteniveau) worden bepaald. Naast elkaar liggende gemeenten zijn voor de woningzoekende immers substitueerbaar. Daarbij spelen forenzenstromen en

migratiestromen een belangrijke rol in de regionale woningschaarste. Veel gemeenten zijn nauw verbonden middels woon- werkverkeer en voorzieningen. Dit pleit voor een meer regionale bepaling van schaarstegebieden. Ook leidt het bezien van woningbehoeftecijfers op een te klein schaalniveau tot een grote volatiliteit in cijfers, waardoor het bepalen van een woningtekort het ene jaar sterk kan verschillen van het andere jaar vanwege een enkel project dat is afgerond.

Bij het bekijken van de gebieden op een groter niveau kan gedacht worden aan woningmarktgebieden. Deze zijn in het verleden vastgesteld op basis van een analyse van de historische migratiestromen. De afstand waarover mensen een woning betrekking vindt vooral plaats binnen een straal van 35 kilometer. Een andere gebiedsindeling kan gemaakt worden door middel van de COROP-gebieden. Deze zijn in 1970 vastgesteld door de Coördinatiecommissie Regionaal Onderzoeksprogramma (COROP). De COROP-gebieden zijn ontwikkeld op basis van het nodale principe, waarbij de forenzenstromen als basis hebben gediend. Het nodale principe is hier en daar losgelaten zodat de gebieden de provinciegrenzen volgen. Elk COROP-gebied heeft een centrale kern (bijvoorbeeld een stad) met een omliggend verzorgingsgebied. Er is bijvoorbeeld rekening gehouden met woonwerkrelaties. De COROP-indeling wordt gebruikt door onderzoeksinstituten als het CBS en het RIVM om statistische gegevens te presenteren. Die beschikbaarheid van data op dit regio niveau maakt het geschikt als regio afbakening voor de bepaling van schaarstegebieden.

Schaarste indicator

Voor de bepaling van de regionale woning schaarste is een objectieve maatstaf nodig. Deze maatstaf dient niet handmatig te kunnen worden beïnvloed door een betrokken partij om zo (on)bedoeld voordeel te halen uit de voorgestelde maatregelen. Daarnaast dient de gekozen indicator goed meetbaar te zijn. De woningmarkt is in beweging en schaarste op basis van een indicator dient periodiek opnieuw vastgesteld te worden. Uit een inventarisatie blijken 4 kengetallen aan deze criteria te voldoen:

- De gemiddelde WOZ-waarde
- De gemiddelde WOZ-waarde per vierkante meter woonoppervlak
- Het woningtekort als percentage van de woningvoorraad
-

In het vervolg worden deze criteria uitgewerkt. De criteria met betrekking tot WOZ-waarde worden bekeken op COROP-niveau, het woningtekort op woningmarktgebied-niveau. Bij een toekomstige keuze is een andere samenstelling (WOZ-waarde op woningmarktgebied-niveau of woningtekort op COROP-niveau) ook mogelijk

Gemiddelde WOZ-waarde

De WOZ-waarde van een woning is een indicatie van de woningwaarde gebaseerd op de verkoopwaarden van vergelijkbare woningen in de buurt. Omdat in gebieden van schaarste de vraag hoger is dan het aanbod zal de gemiddelde WOZ-waarde hier hoger liggen. De WOZ-waarde is een goed gedefinieerd, meetbaar en jaarlijks actueel beschikbaar cijfer wat het geschikt maakt als indicator voor woningschaarste. De WOZ-waarde is wel slechts indirect gerelateerd met de mate van schaarste, via vraag en aanbod. De WOZ-waarde wordt namelijk niet alleen bepaald door schaarste in de regio maar ook door kwalitatieve kenmerken van de specifieke woning zoals het woonoppervlak. Hierdoor kan het gebruik van de WOZ-waarde als indicator een verkeerd beeld van schaarste geven in gebieden waar de woningen groter en kwalitatief beter zijn.

Tabel 7.4 toont de eerste twintig COROP-gebieden naar gemiddelde WOZ-waarde. De tien COROP-gebieden met de hoogste WOZ-waarde bevatten gezamenlijk 36% van de Nederlandse woningvoorraad en 37% van de Nederlandse huurvoorraad. Wanneer ook Agglomeratie 's-Gravenhage

wordt meegenomen omvatten de top 11 COROP-gebieden gezamenlijk 44% van de Nederlandse huurvoorraad.

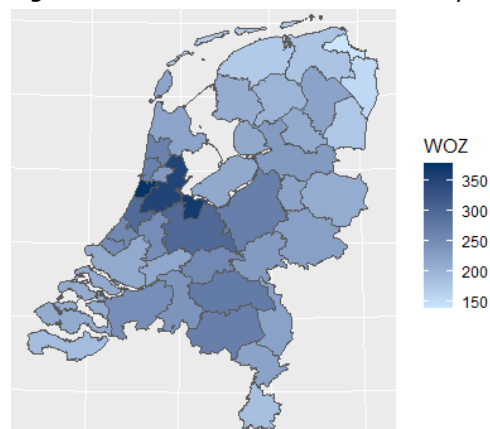
Met enkele regio's zijn woondeals gemaakt met als doel de woningbouw te versnellen en zo het woningtekort terug te dringen. Met de gemiddelde WOZ-waarde als indicator voor woningschaarste vallen de woondeal regio's Eindhoven, Utrecht, Amsterdam en enkele delen van de zuidelijke randstad binnen het schaarstegebied. De woondeal regio's die niet binnen het schaarstegebied op basis van deze indicator vallen zijn Groningen en Arnhem/Nijmegen. Daarnaast vallen de gebieden Rotterdam, Den Haag en Drechtsteden (onderdeel van woondeal regio Zuidelijke Randstad) niet binnen het schaarstegebied.

Tabel 7.4 COROP-gebieden naar WOZ-waarde, top 20

COROP	WOZ	COROP	WOZ
Agglomeratie Haarlem	378	Agglomeratie 's-Gravenhage	254
Het Gooi en Vechtstreek	365	Zuidwest-Gelderland	253
Groot-Amsterdam	353	Delft en Westland	249
Utrecht	297	Oost-Zuid-Holland	247
Agglomeratie Leiden en Bollenstreek	295	West-Noord-Brabant	245
Noordoost-Noord-Brabant	272	Midden-Noord-Brabant	238
Veluwe	267	Zaanstreek	231
Zuidoost-Noord-Brabant	267	Arnhem/Nijmegen	230
IJmond	264	Noord-Overijssel	230
Alkmaar en omgeving	263	Achterhoek	224

Bron: CBS

Figuur 7.1 Gemiddelde WOZ waarde per COROP-gebied



Gemiddelde WOZ-waarde per vierkante meter

De gemiddelde WOZ-waarde per vierkante meter corrigeert voor de gemiddelde grootte van de woning waardoor het effect hiervan op de gemiddelde WOZ-waarde in een COROP-gebied wordt weg gefilterd. Maar er blijven andere kwalitatieve woningkenmerken die een effect hebben op de gemiddelde WOZ-waarde in de regio. Daarnaast is ook de gemiddelde WOZ-waarde per vierkante meter een indirecte indicatie van schaarste op de woningmarkt middels prijsvorming op basis van vraag en aanbod.

Tabel 7.5 toont de eerste twintig COROP-gebieden naar gemiddelde WOZ-waarde per vierkante meter woonoppervlakte. De tien COROP-gebieden met de hoogste WOZ-waarde bevatten gezamenlijk 31% van de Nederlandse woningvoorraad en 36% van de Nederlandse huurvoorraad. Wanneer ook Oost-

Zuid-Holland en Veluwe worden meegenomen omvatten de top 12 COROP-gebieden gezamenlijk 40% van de Nederlandse huurvoorraad.

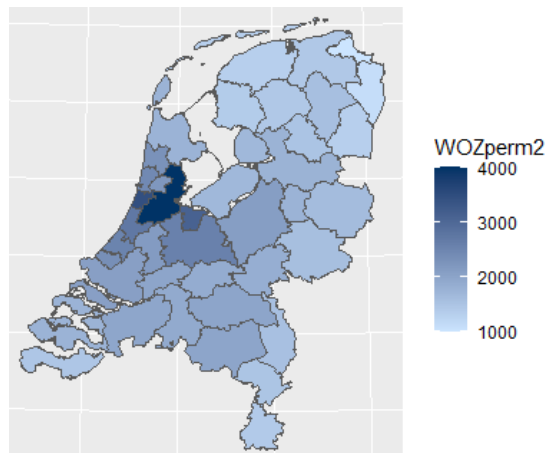
Met enkele regio's zijn woondeals gemaakt met als doel de woningbouw te versnellen en zo het woningtekort terug te dringen. Met de gemiddelde WOZ-waarde per vierkante meter woonoppervlakte als indicator voor woningschaarste vallen de woondeal regio's Utrecht, Amsterdam en enkele delen van de zuidelijke randstad binnen het schaarstegebied. De woondeal regio's die niet binnen het schaarstegebied op basis van deze indicator vallen zijn Groningen, Eindhoven en Arnhem/Nijmegen. Daarnaast vallen de gebieden Rotterdam en Drechtsteden (onderdeel van woondeal regio Zuidelijke Randstad) niet binnen het schaarstegebied.

Tabel 7.5 COROP-gebieden naar WOZ-waarde per vierkante meter, top 20

COROP	WOZ/m ²	COROP	WOZ/m ²
Groot-Amsterdam	4011	Oost-Zuid-Holland	2148
Agglomeratie Haarlem	3468	Veluwe	2102
Het Gooi en Vechtstreek	3120	Groot-Rijnmond	2079
Agglomeratie Leiden en Bollenstreek	2731	Zuidoost-Noord-Brabant	1993
Utrecht	2583	Zuidoost-Zuid-Holland	1991
Agglomeratie 's-Gravenhage	2540	Noordoost-Noord-Brabant	1985
IJmond	2444	West-Noord-Brabant	1976
Delft en Westland	2349	Midden-Noord-Brabant	1904
Alkmaar en omgeving	2307	Zuidwest-Gelderland	1874
Zaanstreek	2221	Arnhem/Nijmegen	1840

Bron: CBS

Figuur 7.2 Gemiddelde WOZ-waarde per vierkante meter woonoppervlak per COROP-gebied



Woningtekort als percentage van de woningvoorraad

Een meer directe indicatie van schaarste op de woningmarkt is het woningtekort. Een goede indicatie van het woningtekort volgt uit de Primos 2019 rapportage. De inschatting van de ontwikkeling van het woningtekort is gebaseerd op de huishoudensprognose en de verwachte uitbreiding van de woningvoorraad (nieuwbouw minus sloop). Het woningtekort wordt in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties regelmatig berekend. Derde partijen kunnen de berekening niet manipuleren, waardoor het woningtekort een objectieve maatstaf kan zijn. Het nadeel van het woningtekort als indicator voor schaarste is dat het een berekend cijfer is dat niet 1 op 1 uit databronnen komt.

Het woningtekort kan gezien worden als percentage van de woningvoorraad. Tabel 7.6 toont de eerste twintig woningmarktgebieden naar woningtekort als percentage van de woningvoorraad. De tien woningmarktgebieden met het hoogste procentuele woningtekort bevatten gezamenlijk 50% van de Nederlandse woningvoorraad en 56% van de Nederlandse huurvoorraad. De top 7 woningmarktgebieden bevatten gezamenlijk 40% van de Nederlandse huurvoorraad.

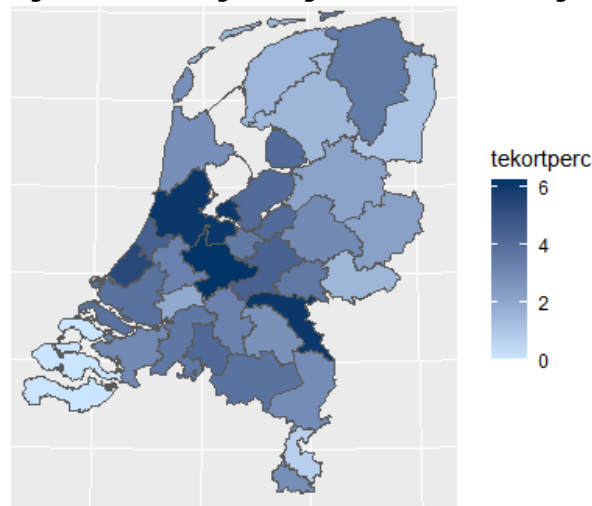
Met enkele regio's zijn woondeals gemaakt met als doel de woningbouw te versnellen en zo het woningtekort terug te dringen. Met het woningtekort als indicator voor woningschaarste vallen de woondeal regio's Utrecht, Amsterdam, Arnhem/Nijmegen en enkele delen van de zuidelijke randstad binnen het schaarstegebied. De woondeal regio's die niet binnen het schaarstegebied op basis van deze indicator vallen zijn Groningen en Eindhoven. Daarnaast vallen de gebieden Rotterdam, Leiden en Drechtsteden (onderdeel van woondeal regio Zuidelijke Randstad) niet binnen het schaarstegebied.

Tabel 7.6 Top 20 woningmarktgebieden naar woningtekort als percentage van woningvoorraad

Woningmarktgebied	% tekort	Woningmarktgebied	% tekort
Utrecht	6,23	Breda	3,65
Nijmegen	6,06	Arnhem	3,61
Amsterdam	6,05	Amersfoort	3,54
Den Haag	5,38	Groningen	3,51
Leiden	4,45	's Hertogenbosch	3,29
Ede	4,39	Gouda	3,29
Tilburg	4,15	Roosendaal	3
Lelystad	4,06	Apeldoorn	2,96
Rotterdam	3,87	Venlo	2,87
Eindhoven	3,83	Maastricht	2,81

Bron: Primos (ABF)

Figuur 7.3 Woningmarktgebieden naar woningtekort als percentage van de woningvoorraad



Conclusie

Van de verschillende mogelijke criteria om schaarste te meten, drukt het woningtekort het duidelijkst uit waar woningen nodig zijn en welke gebieden te maken hebben met schaarste. Voor een toekomstige toepassing van het woningtekort om schaarstegebieden te bepalen voor de

heffingsverminderingen is het wel van belang dat op een bepaalde regiogrootte wordt gekeken naar de behoefte. Dit zou idealiter op woningmarktgebied of COROP-gebied zijn.

Het toepassen van een van de bovenstaande criteria kan leiden tot een selectie van gebieden. Om tot een definitieve afbakening te komen moet naast een keuze voor het criterium ook gekozen worden waar de grens wordt gelegd om tot een schaarstegebied te behoren.

7.5 Onderzoek naar nieuwe heffingsverminderingen

Regelmatig wordt de introductie van een nieuwe heffingsvermindering voorgesteld. In deze paragraaf behandelen we de vraag om bepaalde nieuwe heffingsverminderingen te onderzoeken. Bij de beoordeling van de haalbaarheid van een heffingsvermindering wordt gebruik gemaakt van een beoordelingskader.

Zoals in de vorige evaluatie ook al is aangegeven, is het nodig om integraal te kijken naar de voorliggende voorstellen tot aanpassing van de verhuurderheffing en heffingsverminderingen om hierin een goede afweging te kunnen maken. Als elk voorstel op zichzelf positief bejegend kan worden, kan het nog betekenen dat gecumuleerd het effect voor de grondslag van de verhuurderheffing onwenselijk kan zijn met een onevenwichtige verdeling van de lasten van de verhuurderheffing tot gevolg. In de memorie van toelichting bij de Wet maatregelen woningmarkt 2014 II waarin de heffing en de eerste heffingsverminderingen zijn vormgegeven wordt aangegeven dat de heffing is gebaseerd op een robuuste, stabiele grondslag. Het toevoegen van uitzonderingen en heffingsverminderingen beperkt de robuustheid en stabiliteit van de grondslag.

7.5.1 Beoordelingskader

Bij de afweging rond het al dan niet invoeren van een heffingsvermindering in de verhuurderheffing is een aantal aspecten van belang. Het beoordelingskader is ook in de vorige evaluatie gebruikt voor de weging van mogelijke nieuwe heffingsverminderingen.

Ten eerste moet rekening gehouden worden met de budgettaire ruimte. Zonder extra budget zullen eventuele wijzigingen binnen de geldende opbrengst van de verhuurderheffing gerealiseerd moeten worden. Dit impliceert dat het ontzien van een deel van de groep belastingplichtigen zal leiden tot een stijging van de belastingdruk voor andere belastingplichtigen. Een bevoordeling in de vorm van een andere grondslag of een faciliteit vertaalt zich daarmee in een hoger algemeen tarief. Voor verhuurders voor wie de bevoordeling geldt betekent dit ook dat het netto-effect van de maatregel wordt gedempt door de verhoging van het algemene tarief en voor verhuurders voor wie dit niet of beperkt geldt betekent dit een verhoging van de verschuldigde belasting. De vormgeving van een faciliteit vraagt dus om zorgvuldige maatvoering. De gevolgen voor verhuurders die er geen gebruik van maken moet begrensd blijven.

Een tweede aspect betreft de juridische houdbaarheid. Elke faciliteit zal een onderscheid aanbrengen in de behandeling tussen verschillende verhuurders. Voor een dergelijk onderscheid moet een objectieve rechtvaardiging aanwezig zijn. Het is van belang dat te onderbouwen is waarom bij een eventuele vrijstelling of uitbreiding van de vermindering voor het betreffende doel een uitzondering nodig is, en waarom deze argumenten voor andere mogelijke (maar niet verleende) vrijstellingen niet gelden.

Een derde aspect is de uitvoeringslast en de uitvoerbaarheid. Uitgangspunt bij de inrichting van de verhuurderheffing was een zo laag mogelijke uitvoeringslast voor de Belastingdienst. Elke uitzondering zal gevolgen hebben voor deze uitvoeringslast. Eerder is aangegeven dat de Belastingdienst enkel met

uitzonderingen rekening kan houden als de Belastingdienst voor de controle kan beschikken over een door een andere uitvoeringsinstantie gevalideerd bestand met betreffende woningen. Deze uitvoeringsinstantie moet daarbij de mogelijkheid hebben om het gevraagde te toetsen bij de aanvrager. In een uitvoeringstoets die de Belastingdienst bij een verdere uitwerking van een 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.

Als vierde punt kan de relatie tussen de heffing en de beoogde vrijstelling gezien worden. Maatregelen binnen de verhuurderheffing hebben enkel effect voor belastingplichtigen binnen de verhuurderheffing. Als het wenselijk is naast deze belastingplichtigen ook andere partijen (zoals verhuurders met een beperkt aantal woningen of eigenaar-bewoners) te bereiken met een faciliteit ligt een wijziging binnen de verhuurderheffing minder voor de hand.

Dit rapport wordt samen met een evaluatie van de heffingsverminderingen verstuurd, uitgevoerd door het wetenschappelijk instituut SEO Economisch Onderzoek in samenwerking met het onderzoeksbureau Ecorys. Uit deze evaluatie blijkt dat doelmatigheid niet bewezen is. Voor de heffingsverminderingen voor nieuwbouw en transformatie afzonderlijk zijn er wel aanwijzingen dat deze in een bepaald jaar leiden tot een hogere investeringsratio in het daaropvolgende jaar. Dit is een aanwijzing dat zij dan waarschijnlijk wel doeltreffend zijn geweest, met een vertraagd effect van 1 jaar. Daarnaast blijken de heffingsverminderingen goed te werken als sturend instrument bij de bepaling van de huur of de kwaliteit van de woning. De resultaten uit deze evaluatie moeten in oenschouw genomen worden bij een mogelijk invoering van nieuwe heffingsverminderingen.

7.5.2 De motie van het lid Dik-Faber over een sloopregeling in krimpgebieden en Rotterdam-Zuid

De Kamerleden Dik-Faber (CU), Ronnes (CDA) en Van Eijs (D66) hebben in een motie de regering verzocht inzicht te geven in de financiële gevolgen en concrete resultaten van de eerdere sloopregeling (per regio). De motie verzoekt de regering ook in overleg te treden met gemeenten en woningcorporaties over het draagvlak voor, financiering van en vormgeven van een nieuwe sloopregeling voor krimpgebieden en Rotterdam-Zuid, en verzoekt tevens, de Kamer over de uitkomsten van beide onderdelen voor de zomer 2020 te informeren (35300 VII, nr. 81). In deze paragraaf laten we eerst de huidige stand van zaken van de eerdere heffingsvermindering sloop zien. Hiervoor is ook al in hoofdstuk 5 aandacht geweest. Vervolgens gaan we in op de resultaten van een enquête gehouden onder gemeenten en corporaties in krimpgebieden, met betrekking tot de vormgeving van een eventuele nieuwe sloopregeling.

7.5.2.1 Gevolgen heffingsvermindering sloop

De heffingsvermindering in de verhuurderheffing voor sloop is in 2014 geïntroduceerd. Tot 1 juli 2018 is het mogelijk geweest om de heffingsvermindering aan te vragen in krimpregio's en Rotterdam-Zuid. Nadat de aanvraag voor een voorlopige investeringsverklaring is goedgekeurd, heeft de verhuurder 3 jaar de tijd om de woning daadwerkelijk te slopen. In tabel 7.7 wordt de meest recente stand van zaken gepresenteerd (stand 2-12-2019)³¹.

³¹ Deze cijfers kunnen afwijken van de cijfers uit hoofdstuk 5, omdat voor de analyse in hoofdstuk 5 een data met een andere peildatum is gebruikt.

Tabel 7.7 Stand van zaken heffingsvermindering sloop

Regio	Aantal voorlopige investeringsverklaringen	€	Aantal definitieve investeringsverklaringen	€	Totaal	€
Krimpregio's	6018	€150.130.000	4190	€86.820.000	10208	€236.950.000
Rotterdam-Zuid	1780	€44.500.000	1054	€24.770.000	2834	€69.270.000
Totaal	7798	€194.630.000	5244	€111.590.000	13042	€306.220.000

Bron: RVO

Uiteindelijk zijn er nog 7798 aanvragen voor de heffingsvermindering sloop die gerealiseerd kunnen worden. Bij volledige realisatie hiervan zou een bedrag aan heffingsvermindering van € 194,630 miljoen gemoeid zijn. Tot op heden zijn 5244 vragen gerealiseerd en hebben een definitieve heffingsvermindering ontvangen. Dit brengt het totaal op 13.042 aanvragen, goed voor een bedrag aan heffingsvermindering van € 306 miljoen.

De krimpregio's liggen in de provincies Groningen, Friesland, Gelderland, Zeeland en Limburg. Het is mogelijk de aanvragen vanuit de krimpregio's te splitsen naar de provincies. De resultaten hiervan zijn te vinden in tabel 7.8. Daaruit blijkt dat vooral uit Groningen en Limburg veel aanvragen voor een heffingsvermindering voor de sloop van huurwoningen zijn binnengekomen. In Limburg zijn veel van de woningen waarvoor een aanvraag is ingediend inmiddels gesloopt, getuige de 2784 aanvragen die inmiddels zijn omgezet in een definitieve investeringsverklaring.

Tabel 7.8 Stand van zaken heffingsvermindering sloop krimpregio's

Provincie	Aantal voorlopige investeringsverklaringen	Aantal definitieve investeringsverklaringen	Totaal
Groningen	4084	622	4706
Friesland	269	218	487
Gelderland	226	129	355
Zeeland	175	437	612
Limburg	1264	2784	4048
Totaal	6018	4190	10208

Bron: RVO

7.5.2.2 Nieuwe regeling

Naar aanleiding van de vraag in de motie om in overleg te treden met gemeenten en woningcorporaties over het vormgeven van een nieuwe sloopregeling voor krimpgebieden is er middels een enquête een uitvraag gedaan onder de vertegenwoordigers van de gemeenten en corporaties in alle krimpregio's³² en Rotterdam-Zuid. In de enquête zijn drie vragen gesteld. Er is gevraagd of er behoefte is aan een (nieuwe) sloopregeling, de vormgeving hiervan en welke partijen een bijdrage zouden moeten leveren voor de financiering. De hieronder beschreven beantwoording belicht de uit deze enquête blijkende wensen van de gemeenten en corporaties in Rotterdam-Zuid en krimpregio's. In de vraagstelling en beantwoording van de enquête is geen rekening gehouden met budgettaire kaders.

³² Nederland kent negen krimpregio's: Noordoost-Friesland, Het Hogeland, Eemdelta, Oost-Groningen, Achterhoek, Zeeuws-Vlaanderen, Westelijke Mijnstreek, Parkstad-Limburg en Maastricht-Mergelland

Draagvlak sloopregeling

Alle bevraagde gemeenten, regio's en woningcorporaties geven aan dat zij een sloopregeling wensen. De regio's en corporaties geven aan dat er een grote kwantitatieve (sloop) én kwalitatieve (verduurzamings-/renovatie) opgave ligt bij de corporatiewoningen en de particuliere woningvoorraad in de gebieden. Deze opgaven gaan, aldus de respondenten, de financiële draagkracht van gemeenten en de investeringsruimte van corporaties te boven. Een impuls om sloop en daarmee vernieuwing van de woningvoorraad te stimuleren is daarom zeer gewenst.

Vormgeving sloopregeling

Het overgrote deel van de regio's en woningcorporaties pleit voor continuering van de heffingsvermindering voor het corporatiebezit als er geen andere regeling komt. Wel stelt men hierbij voor om de termijn te verlengen tussen de aanmelding van de te slopen woningen en de daadwerkelijke realisatie van de sloop. Vanuit Rotterdam-Zuid wordt aangedrongen op een verlenging van drie naar vijf jaar. Hiernaast wordt er vanuit krimpregio's voorgesteld naast sloop ook renovatie onderdeel te laten uitmaken van de regeling.

Door alle regio's wordt verder aandacht gevraagd voor de opgave in de particuliere voorraad. Voor deze opgave geldt in Limburg een voorkeur voor het toedelen van middelen via het Gemeentefonds. Vanuit de gemeente Delfzijl wordt aangegeven dat de gemeente de regie kan voeren op de inzet van het instrumentarium omdat dit veel afstemming vereist met andere maatschappelijke belangen in de woonomgeving. Door andere krimpgebieden wordt daarnaast aangedrongen op het verlengen van de vrijstelling van de verhuurderheffing bij aankoop van particulier bezit in krimpgebieden. De directeur NPRZ dringt erop aan dat corporaties met veel investeringscapaciteit (en weinig opgaven) bij kunnen dragen aan corporaties met weinig investeringscapaciteit (en veel opgaven).

In algemene zin pleiten de woningcorporaties ook voor een voortzetting van de bestaande regeling met heffingsvermindering, met de kanttekening dat een aantal corporaties voorstander is van het afschaffen van de verhuurderheffing. Nagenoeg alle corporaties, net als de regio's, dringen aan op een verlenging van de termijn tussen de aanmelding van de te slopen woningen en de daadwerkelijke realisatie van de sloop. Vanuit de corporaties in krimpregio's wordt aangedrongen op een ophoging en verbreding van de aftrekmogelijkheden. Gedoeld wordt op noodzakelijke investeringen op het terrein van duurzaamheid en de mogelijkheid om naast sloop ook renovatie hier onderdeel van te laten uitmaken. Vanuit de Limburgse corporaties wordt, evenals bij de regio's in dit gebied, aangedrongen op een verlenging van de vrijstelling van de verhuurderheffing bij de aankoop van particulier bezit.

Financiering regeling

De regio's geven aan voor de financiering van sloop van de particuliere voorraad dat het Rijk, gemeenten en corporaties daar een rol hebben. Vanuit de krimpgebieden worden hierbij ook nog de provincie, marktpartijen en maatschappelijke organisaties genoemd als mogelijke financiers. De woningcorporaties geven aan dat zij voor de financiering van een sloopregeling de opbrengsten van de verhuurderheffing zouden willen inzetten. Een aantal corporaties uit krimpregio's pleit voor het inrichten van een sloopfonds dat gevuld wordt door gemeenten, provincie en het Rijk.

Samenvatting

Er is draagvlak in de krimpregio's en Rotterdam-Zuid voor een nieuwe sloopregeling. Voor corporatiewoningen is een continuering van de heffingsvermindering voor sloop gewenst door de corporaties en regio's in krimpgebieden, mogelijk met uitbreiding van de opgaven naar renovatie. Er wordt ook aandacht gevraagd voor de opgave in de particuliere voorraad. Wat betreft de sloopregeling voor de particuliere voorraad is er de voorkeur, zowel bij corporaties als regio's, dat dit via de gemeenten loopt. De partijen dringen aan om de opbrengsten van de verhuurderheffing in te zetten ten behoeve van de financiering van de sloop.

7.5.3 De motie van de leden Dik-Faber en Ronnes over een heffingsvermindering voor ouderenwoningen

De Kamerleden Dik-Faber (CU) en Ronnes (CDA) hebben in een motie gevraagd te onderzoeken of het mogelijk is om in de verhuurderheffing een korting of een uitzondering in te voeren voor de realisatie van ouderenwoning (32847, nr. 633).

De verhuurderheffing kent op dit moment twee mogelijkheden om nieuwbouwwoningen te voorzien van een korting op de verhuurderheffing of een vrijstelling van de verhuurderheffing. Zo is er een heffingsvermindering voor de bouw van goedkope huurwoningen (waar overigens de bouw van ouderenwoningen ook onder valt). Ook is er een vrijstelling van 15 jaar voor de realisatie van tijdelijke en flexibele woningen. Bij invoering hiervan is uitvoerig getoetst op de uitvoeringslast. Deze regelingen bleken uitvoerbaar omdat gecontroleerd kan worden op de realisatie van de woning en in het geval van tijdelijke woningen op de vergunning die de tijdelijkheid regelt. Hiermee blijft de uitvoeringslast beperkt.

Voor een korting of vrijstelling voor ouderenwoning is een eenduidige definitie van dit soort woningen nodig. Ook moet eenvoudig kunnen worden gecontroleerd of de woning toebehoort tot de categorie ouderenwoning. Dit blijkt moeilijk vorm te geven. Een eenduidige definitie mist op dit moment. Zo kan de basisdefinitie van een ouderenwoning zijn dat het moet gaan om een nultredenwoning, zonder trap, opstapjes of drempel. De definitie kan echter uitgebreid worden met bijvoorbeeld extra voorzieningen die tot de woning behoren. Ook kan gedacht worden aan een heffingsvermindering voor alleen WLZ³³-gefinancierde zorgcomplexen, zolang deze woningen zelfstandige huurwoningen zijn. De vraag hierbij is echter of een heffingsvermindering voor deze complexen in voldoende mate bijdraagt aan de totale vraag aan seniorenwoningen.

Ook als er een definitie voor een ouderenwoning wordt gevonden, stuit de uitwerking hiervan op uitvoeringsmogelijkheden. Als voorbeeld voor de definitie voor een ouderenwoning wordt uitgegaan van een nultredenwoning zonder trap, opstapjes of drempels. De controle om na te gaan of het daadwerkelijk gaat om een woning die hieraan voldoet is zeer omvangrijk omdat dit niet eenvoudig te controleren is via bestaande administratieve gegevens zoals een vergunning of aanwijzing in het Kadaster. Dit is in het geval van de 'reguliere' heffingsvermindering voor nieuwbouw of de vrijstelling van tijdelijke woningen wel het geval. Het alternatief zou zijn om ter plaatse een fysieke controle uit te voeren. Deze manier van controleren is zeer arbeidsintensief wat gepaard gaat met hoge uitvoeringskosten. Dit past niet in een robuuste en eenvoudig te controleren heffing.

Daarnaast zou een extra toets nodig zijn om er voor te zorgen dat ouderenwoningen daadwerkelijk door ouderen worden bewoond, waarbij ook nog bepaald moet worden wanneer iemand een oudere is. Dit impliceert dat de heffingsvermindering deels subjectgebonden wordt gemaakt. Ook dit is een zeer

³³ Wet Langdurige Zorg

lastige complicatie voor de uitvoering. Zo zou bij elke opgeleverde woning moeten worden gecontroleerd dat de bewoner, zowel bij eerste intrekking van de woning als bij verhuizingen, een oudere is. Dit past niet bij het karakter van de heffing die objectgebonden is en zorgt voor een extra uitvoeringslast.

Conclusie

Bij een korting of vrijstelling over seniorenwoningen dient er aandacht besteed te worden aan de uitwerking van de uitvoering. Een eenduidige, eenvoudig te controleren definitie voor een dergelijke woning zou de mogelijkheid voor invoering van een korting of vrijstelling op een makkelijk toegankelijke woning vergroten. Een dergelijke uitvoerbare definitie is niet voorhanden.

7.5.4 Verstedelijkingsopgave (woondeals)

In 2019 heeft de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties afspraken gemaakt met 5 regio's die te maken hebben met grote woningtekorten. Hierbij kwam naar voren dat er een versnelling nodig is op het gebied van woningbouw. Daarvoor zijn er woondeals opgesteld, die bestaan uit meerdere onderdelen met eigen afspraken. Ook over de verhuurderheffing zijn afspraken gemaakt binnen de woondeals.

In de woondeals met de regio's Utrecht en Eindhoven wordt de link gezocht tussen de verhuurderheffing en de verstedelijkingsopgave in deze regio's. De volgende afspraken met betrekking tot de verhuurderheffing zijn hierover gemaakt:

"Eindhoven onderzoekt de mogelijkheid van het instellen van een verstedelijkingsfonds. De minister gaat aan de slag met instrumentarium gericht op gebiedsontwikkeling, zoals de mogelijkheden voor het verhalen van kosten voor publieke voorzieningen. Daarnaast onderzoekt de minister hoe de werking van het gemeentefonds en van de verhuurderheffing kan bijdragen aan de verstedelijkingsopgave." (Woondeal regio Eindhoven)

"De minister evalueert de verhuurderheffing. In deze evaluatie wordt de systematiek van de verhuurderheffing in relatie tot de beschreven verstedelijkingsopgave onderzocht. In het eerste kwartaal van 2020 stuurt de minister de uitkomsten van de evaluatie verhuurderheffing naar de Tweede Kamer." (Woondeal regio Utrecht)

In het Belastingplan 2020 is, gezien de noodzaak om de woningbouw te stimuleren en mede naar aanleiding van de afspraken in de woondeals om binnen de verhuurderheffing de verstedelijkingsopgave te helpen, een nieuwe heffingsvermindering voor nieuwbouw voorgesteld. Deze heffingsvermindering was bedoeld voor een impuls in deze gebieden waar de woningnood niet alleen nu, maar ook in de toekomst zodanig is dat het kabinet hier de woningbouw extra wil stimuleren. Hiervoor zal structureel jaarlijks € 100 miljoen beschikbaar komen, waarbij opgemerkt dient te worden dat het budget flexibel in de tijd kan worden ingezet. Door middel van een amendement heeft de Tweede Kamer uiteindelijk ervoor gekozen om de heffingsvermindering voor heel Nederland te laten gelden, waarbij er een differentiatie qua aan te vragen heffingsbedrag wordt gemaakt tussen de gemeenten, gebaseerd op criteria met betrekking tot de schaarste van woningen. De woondealregio's behoren tot de gemeenten waarin het hoge bedrag van € 25.000 kan worden aangevraagd per nieuw te bouwen huurwoning met een huur tot de eerste aftoppingsgrens van de huurtoeslag (in 2020 €619,01).

Inmiddels (stand 4 mei) zijn er voor 75.053 woningen aanvragen ingediend. Indien deze aanvragen aan de voorwaarden voldoen, hebben de aanvragers 5 jaar de tijd om deze woningen te realiseren. Hoewel deze aanvragen nog moeten worden goedgekeurd, geven de vele aanvragen aan dat de

heffingsvermindering in een behoefte voorziet. Op de genoemde peildatum zijn er 3761 aanvragen ontvangen vanuit het Stedelijk gebied Eindhoven³⁴ en 5252 aanvragen uit de regio Utrecht³⁵.

De aanvragen zullen niet allemaal nieuwe bouwplannen zijn, maar helpen verhuurders bij het rondmaken van het financiële plaatje van bouw van deze woningen, en kan sprake zijn van versnelling in de bouwplannen. Daarnaast blijkt uit gesprekken met verhuurders dat de heffingsvermindering bijdraagt aan de kwaliteit van de woning en een verschuiving in de plannen naar woningen met een lagere huur.

7.6 Alternatieve heffingsmethodieken in de verhuurderheffing

De opbrengst van de verhuurderheffing stijgt door de stijgende WOZ-waarde in de afgelopen jaren. Vele partijen vinden dit ongewenst³⁶. In het onderzoek naar de grondslag van de heffing (hoofdstuk 3) blijkt de WOZ-waarde in de afgelopen jaren volatiel te zijn geweest, waardoor dit leidt tot onzekerheid bij zowel verhuurders (waarvoor stabiele kasstromen van belang zijn om toekomstige investeringsbeslissingen te maken) als het Rijk. Ook weerspiegelt in het gereguleerde segment de WOZ-waarde als grondslag niet de verdien capaciteit van de woning op basis van de reguliere bedrijfsuitoefening van verhuurders. De (mogelijke) huuropbrengsten worden vooral bepaald door andere factoren dan de WOZ-waarde. De ontwikkeling van de huren ligt de laatste jaren een stuk lager dan de ontwikkeling van WOZ-waarde, en de huurontwikkeling is ook stabiel dan de ontwikkeling van de WOZ-waarde. Dit zijn aanleidingen om te kijken naar alternatieve grondslagen voor de verhuurderheffing. Bij invoering van de verhuurderheffing is hier al eens naar gekeken. In de brief van 20 juni 2013 inzake varianten verhuurderheffing³⁷ is onder andere gekeken naar alternatieve grondslagen voor de verhuurderheffing. De onderzochte varianten waren een vaste heffing per woning en een heffing op de huursom. In deze paragraaf gaan we hier nogmaals op in en voegen we een derde mogelijkheid toe, die niet de daadwerkelijke grondslag verandert, maar wel de wijze waarop de opbrengst afhankelijk is van de ontwikkeling van de grondslag. Vanwege de beschikbaarheid van informatie is bij deze varianten alleen gekeken naar de uitwerking hiervan op corporaties, hoewel de verhuurderheffing ook geldt voor andere verhuurders.

Heffing op de huuropbrengsten van een woning

Een heffing op de huuropbrengsten van een woning zorgt ervoor dat aangesloten wordt op de daadwerkelijke inkomsten en daarmee de verdien capaciteit van een verhuurder. Doordat de huur de grondslag bepaalt, kan een heffing op de huuropbrengsten een verlagend effect hebben op de hoogte van de huur en de daarmee gepaard gaande huurtoeslag. Hierdoor hebben keuzes en gedrag van de belastingplichtige verhuurder invloed op de grondslag. Een heffing op de huuropbrengsten zou kunnen worden vormgegeven door de totale huursom van verhuurders met meer dan 50 woningen met een huur onder de liberalisatiegrens te belasten met een bepaald percentage van de huur.

De huren van individuele woningen worden op dit moment nog nergens bijgehouden. Een grondslag van de verhuurderheffing gebaseerd op de feitelijke huur van een woning is daarom alleen mogelijk indien er een basisregistratie van huren wordt ingericht voor alle verhuurders. Om fraude te voorkomen dienen alle huurwoningen hierin opgenomen te worden. Een dergelijke huurregistratie is moeilijk uitvoerbaar vanwege de administratieve lasten en uitvoeringskosten die dit met zich mee zal

³⁴ Best, Eindhoven, Geldrop-Mierlo, Helmond, Nuenen, Oirschot, Son en Breugel, Veldhoven en Waalre

³⁵ Bunnik, De Bilt, De Ronde Venen, Houten, IJsselstein, Lopik, Montfoort, Nieuwegein, Oudewater, Stichtse Vecht, Utrecht, Utrechtse Heuvelrug, Vijfheerenlanden, Wijk bij Duurstede, Woerden en Zeist

³⁶ Zie onder andere 'Verhuurderheffing stijgt weer 170 miljoen euro' (Aedes, 24 juli 2019) en Kamervragen van het lid Nijboer (PvdA) over de stijgende lasten voor woningcorporaties (23 augustus 2019)

³⁷ TK 32847 nr. 76

brengen, niet alleen vanwege de registratie, maar ook vanwege de benodigde controle op juistheid van de opgaven.

Vaste heffing per woning

Bij een vaste heffing per woning betaalt elke verhuurder voor elke woning een vaste bijdrage aan verhuurderheffing, ongeacht de waarde van de woning of de feitelijke huurinkomsten. Dit levert een vereenvoudiging op van de huidige uitvoeringskosten en de administratieve lasten.

De heffing over een woning met een lage WOZ-waarde zal in deze situatie gelijk zijn met de heffing over een duurdere woning. De goedkopere woningen zullen in een nieuwe situatie met een vaste heffing meer aan verhuurderheffing betalen. Bij een vaste heffing per woning is er geen relatie tussen de heffing en de verdien capaciteit op de woning. Hoewel de woningwaarde geen directe relatie met de mogelijk te vragen huur heeft, is het aannemelijk dat duurdere woningen hogere opbrengsten kunnen genereren.

Uit de eerdere analyse bij invoering van de verhuurderheffing bleek dat een vaste heffing per woning leidt tot een regionale herverdeling van de heffing van regio's met hogere WOZ-waarden naar regio's met lagere WOZ-waarden. Hierdoor betalen deze regio's relatief meer heffing ten opzichte van de woningwaarden van hun bezit in vergelijking met regio's met hoge WOZ-waarden. Om te zien hoe deze herverdeling zou plaats vinden, is in onderstaande tabel 7.9 per woningmarktregio opgenomen wat de geschatte stijging of daling qua afdrachten is als de verhuurderheffing niet meer over de WOZ-waarde wordt geheven, maar een vast bedrag per woning is. Ook wordt gekeken wat de stijging of daling is als er over de DAEB-huuropbrengsten (de vorige optie) wordt geheven. Deze cijfers zijn gebaseerd op de realisatiegegevens van corporaties. Verhuurders uit krimpregio's zullen bij een vaste heffing per woning en een heffing naar huuropbrengsten meer gaan betalen, terwijl verhuurders uit de meeste schaarsteregio's voordeel zullen hebben van een dergelijke heffingssystematiek. Om effecten te verzachten is het mogelijk om grondslagen te mengen, bijvoorbeeld 50% WOZ en 50% vast bedrag. Mengvormen maken de regeling als geheel echter complexer en zorgen voor hogere administratieve lasten.

Tabel 7.9 Geschatte procentuele verandering totale afdrachten verhuurderheffing per woningmarktregio bij andere grondslag ten opzichte van huidige grondslag

Woningmarktregio	Vast bedrag per woning	Heffing op DAEB-huur-opbrengsten	Woningmarktregio	Vast bedrag per woning	Heffing op DAEB-huur-opbrengsten
Amersfoort / Noord-Veluwe / Zeewolde	-15,6%	-12,1%	Metropoolregio Eindhoven	-5,8%	-7,2%
Arnhem / Nijmegen	9,7%	12,2%	Noord-Holland Noord	2,2%	-7,1%
Drechtsteden / Hoekse Waard	7,9%	7,9%	Noordoost Brabant	-8,0%	-2,9%
Food Valley	5,4%	9,2%	Oost Nederland	18,7%	20,5%
Fryslân	35,3%	21,7%	U16	-10,3%	-4,7%
Groningen / Drenthe	35,0%	31,4%	West-Brabant / Hart van Brabant	3,9%	7,8%
Haaglanden / Midden-Holland / Rotterdam	12,4%	13,2%	Woongaad	-2,2%	-0,3%
Holland Rijnland	-15,8%	-14,3%	Zeeland	26,8%	22,7%
Limburg	31,0%	7,4%	Zwolle - Stedendriehoek	4,4%	8,5%
Metropoolregio Amsterdam	-26,2%	-23,7%			

Bron: dvi 2018 (realisatiegegevens corporaties). NB: negatief percentage betekent dat de woningmarktregio in de nieuwe situatie minder gaat afdragen aan verhuurderheffing, een positief percentage dat de woningmarktregio meer gaat afdragen.

In tabel 7.10 is vervolgens gekeken hoe de verhouding is tussen de te betalen verhuurderheffing per regio en de totale huurinkomsten per regio. De eerste kolom geeft de resultaten weer van de huidige systematiek, namelijk de heffing over de WOZ-waarde. De alternatieve heffingsmethodieken zorgen in vele regio's voor grote verschillen vergeleken met de huidige situatie. De verschillen tussen regio's worden bij alternatieve heffingssystematieken welk kleiner.

Tabel 7.10 Verhouding te betalen verhuurderheffing ten opzichte van totale huurinkomsten per regio bij verschillende heffingsmethodieken

Woningmarktregio	Huidige heffing (WOZ-waarde)	Vast bedrag per woning	Heffing op DAEB-huur-opbrengsten	Woningmarktregio	Huidige heffing (WOZ-waarde)	Vast bedrag per woning	Heffing op DAEB-huur-opbrengsten
Amersfoort / Noord-Veluwe / Zeewolde	14,5%	12,3%	12,8%	Metropoolregio Eindhoven	13,8%	13,0%	12,8%
Arnhem / Nijmegen	11,3%	12,4%	12,7%	Noord-Holland Noord	13,0%	13,3%	12,1%
Drechtsteden / Hoekse Waard	12,0%	12,9%	12,9%	Noordoost Brabant	13,0%	11,9%	12,6%
Food Valley	11,8%	12,5%	12,9%	Oost Nederland	10,4%	12,4%	12,6%
Fryslân	10,8%	14,6%	13,2%	U16	13,0%	11,7%	12,4%
Groningen / Drenthe	10,0%	13,5%	13,1%	West-Brabant / Hart van Brabant	11,6%	12,1%	12,6%
Haaglanden / Midden-Holland / Rotterdam	10,2%	11,5%	11,6%	Woongaard	12,8%	12,5%	12,7%
Holland Rijnland	14,1%	11,9%	12,1%	Zeeland	10,6%	13,4%	13,0%
Limburg	9,8%	12,9%	10,5%	Zwolle - Stedendriehoek	12,1%	12,7%	13,2%
Metropoolregio Amsterdam	15,2%	11,2%	11,6%				

Bron: dvi 2018 (realisatiegegevens corporaties)

Tenslotte is in onderstaande tabel gekeken naar het geschatte effect van de alternatieve heffingsmethodieken op de Indicatieve Bestedingsruimte Woningcorporaties (IBW). Ook hierin zijn grote verschillen te zien. Zo daalt de IBW in de woningmarktregio Groningen/Drenthe met meer dan 80% bij een van de alternatieve methodieken, terwijl in de woningmarktregio Amsterdam de IBW met meer dan 90% stijgt.

Tabel 7.11 Effect op IBW bij nieuwe grondslagmethodiek tov huidige methodiek (heffing over WOZ-waarde), per woningmarktregio

Woningmarktregio	Huidige IBW (in miljoenen euro's)	Vast bedrag per woning	Heffing op DAEB-huur-opbrengsten	Woningmarktregio	Huidige IBW (in miljoenen euro's)	Vast bedrag per woning	Heffing op DAEB-huur-opbrengsten
Amersfoort / Noord-Veluwe / Zeewolde	767	+18%	+14%	Metropoolregio Eindhoven	1438	10%	13%
Arnhem / Nijmegen	1448	-13%	-17%	Noord-Holland Noord	678	-7%	22%
Drechtsteden / Hoekse Waard	1019	-9%	-9%	Noordoost Brabant	1212	11%	4%
Food Valley	460	-16%	-28%	Oost Nederland	1153	-34%	-37%
Fryslân	895	-58%	-36%	U16	2727	15%	7%
Groningen / Drenthe	971	-93%	-83%	West-Brabant / Hart van Brabant	1887	-7%	-13%
Haaglanden / Midden-Holland / Rotterdam	4099	-27%	-29%	Woongaard	804	4%	1%
Holland Rijnland	1804	13%	12%	Zeeland	637	-34%	-28%
Limburg	1684	-48%	-12%	Zwolle - Stedendriehoek	1718	-7%	-13%
Metropoolregio Amsterdam	3491	100%	91%				

Bron: eigen berekening dvi 2018 (realisatiegegevens corporaties) en IBW 2019

Tariefcorrectie afhankelijk van ontwikkeling WOZ-waarde

De vorige alternatieven keken naar verandering van hetgeen waarover geheven wordt in de verhuurderheffing. Deze alternatieven zijn eerder bekeken in de periode waarin in de oploop van de opbrengst van de verhuurderheffing rekening werd gehouden met de veranderende WOZ-waarden. Na 2017 is hiervoor niks geregeld. Een nieuwe, andere mogelijkheid is daarom om de huidige grondslag te handhaven, met een andere methodiek van vaststellen van het tarief. Dit om wel tegemoet te komen aan de volatiele ontwikkeling van de WOZ-waarde, maar in de uitvoering gebruik te kunnen blijven maken van de gegevens over de WOZ-waarde die in een basisadministratie beschikbaar zijn. Dit sluit aan op de praktijk tot 2017 toen in de oploop van de opbrengst van de verhuurderheffing rekening werd gehouden met de (geraamde) veranderende WOZ-waarden.

Gedacht kan worden aan een systematiek zoals die van de indexering van het eigenwoningforfait. Hierbij gaat het percentage omhoog zodra de ontwikkeling van de WOZ lager ligt dan de huurontwikkeling en vice versa. Bij een dergelijke methode is een stabiel bedrag aan heffing verzekerd, zonder onverwachte mee- of tegenvallers. In plaats van relateren aan de huurontwikkeling kan ook een andere stabiele ontwikkeling als ijkpunt worden genomen, zoals de inflatie. Een dergelijke systematiek zorgt voor stabiliteit bij zowel verhuurders als de overheid voor de veranderingen in de WOZ-waarde.

7.7 Wijziging van de Uitvoeringswet huurprijzen woonruimte in verband met een verdere modernisering van de Huurcommissie en met de introductie van een verhuurderbijdrage

Bij de wetsbehandeling waarmee de verhuurderbijdrage voor de Huurcommissie werd geïntroduceerd heeft de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties naar aanleiding van een vraag van het lid De Vries-Leggedoor de Eerste Kamer toegezegd om bij de evaluatie van de Woningwet aandacht te besteden aan de redelijkheid van de koppeling van de financiering van de Huurcommissie aan verhuurders die de verhuurderheffing betalen (T02578). De Woningwet bevat de regelgeving voor enkel woningcorporaties, terwijl de toegang tot de Huurcommissie en de verhuurderheffing gelden voor alle verhuurders die gereguleerde huurwoningen verhuren. Daarom is besloten om de vraag over de verhuurderbijdrage niet mee te nemen bij de evaluatie van de Woningwet, maar bij deze evaluatie over de verhuurderheffing.

De verhuurderbijdrage is ingevoerd in 2018 met de Wetswijziging van de Uitvoeringswet huurprijzen woonruimte in verband met een verdere modernisering van de Huurcommissie en met de introductie van een verhuurderbijdrage. Met het introduceren van een bijdrage van verhuurders wordt de bekostiging van de Huurcommissie geharmoniseerd met andere geschillenbeslechtters. Het is niet gebruikelijk dat een geschillenbeslechter slechts voor een zeer gering deel door de ondernemers gefinancierd wordt die actief zijn in de branche waar de geschillenbeslechting op ziet, en voor het overgrote deel gefinancierd wordt door de overheid.

Belangrijke criteria voor de verdere invulling van de verhuurderbijdrage aan de Huurcommissie zijn dat deze wordt gebaseerd op een stabiele en structurele grondslag, en dat de bijdrage doelmatig wordt vormgegeven. Deze criteria zijn dan ook doorslaggevend geweest in de keuze om de bijdrage te baseren op de gegevens die beschikbaar komen als gevolg van de aangifte verhuurderheffing op grond van de Wet maatregelen woningmarkt 2014 II. Dit betekent dat de bijdrage zal worden gevraagd van de verhuurders met woningen in de gereguleerde sector.

Afgelopen twee jaar heeft de Huurcommissie positieve ervaringen met het innen van de verhuurderbijdrage. Het is echter nog te vroeg om de uitwerking van het systeem te evalueren. Er wordt wel reeds bekeken welke administratieve lasten de huidige systematiek met zich mee brengt. De wet zelf zal in 2023 worden geëvalueerd.