

Vergaderjaar 2006–2007

30 410

Regels met betrekking tot het heffen van een bijdrage van verhuurders van woningen ten behoeve van de uitgaven van het Rijk in het kader van de betaalbaarheid van het wonen (Interimwet betaalbaarheidsheffing huurwoningen)

C HERDRUK

VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR VOLKSHUISVESTING EN RUIMTELIJKE ORDENING¹

Vastgesteld 26 september 2006

Het voorbereidend onderzoek gaf de commissie aanleiding tot het maken van de volgende opmerkingen en het stellen van de volgende vragen.

Algemeen

Met grote zorg hebben de leden van de fractie van de **PvdA** kennis genomen van het voorliggende wetsvoorstel. Een zeer omstreden wetsvoorstel zoals blijkt uit het advies van de Raad van State, uit de reacties van betrokkenen en deskundigen uit de samenleving en uit de uitvoerige behandeling in de Tweede Kamer. Zelfs de minister geeft in haar antwoord tijdens de plenaire behandeling in de Tweede Kamer aan, dat dit wetsvoorstel niet de schoonheidsprijs verdient².

De behandeling in de Tweede Kamer heeft tot essentiële veranderingen in de wetstekst geleid, niet in de laatste plaats door de horizonbepaling tot 2010. Dat betekent dat we nu over een tijdelijke wet spreken.

Het is voor de leden van de fractie van de **PvdA**, los van de inhoud, zeer de vraag of het verstandig is deze tijdelijke wet op dit moment bij de veranderde regeringssomstandigheden en bij onvoldoende zicht op de uitkomst van de beleidsdiscussies over de toekomst van de huurmarkt te behandelen. Voor een korte periode moeten omvangrijke organisatieveranderingen tot stand gebracht worden, die gepaard gaan met aanzienlijke administratieve lasten. Hoe verdedigt de regering deze ingrepen voor een zo korte werkingstermijn van een wet, terwijl het kabinetsbeleid er juist op gericht is om de lastendruk te verminderen?

De leden van de **VVD**-fractie hebben met gemengde gevoelens kennis genomen van voorliggend wetsontwerp.

De leden van de fractie van **GroenLinks** constateren dat het voorliggende voorstel als zeer omstreden te boek staat. Er is over de zogenaamde «modernisering van het huurbeleid» in de samenleving veel te doen. Zij menen daarom dat het tot de speciale verantwoordelijkheid van de Eerste Kamer gerekend moet worden om dit wetsvoorstel met de grootst mogelijke zorgvuldigheid te behandelen. De beperkte termijn waarop deze

¹ Samenstelling:

Leden: Werner (CDA), Van den Berg (SGP), Ketting (VVD), Pastoor (CDA), Meindertsma (PvdA), Bierman-Beukema toe Water (VVD), (voorzitter), Van der Lans (GL), Hessing (LPF), Ten Hoeve (OSF), V. Dalen-Schiphorst (CDA), Van Raak (SP), Putters (PvdA) en Engels (D66).
Plv. leden: Nap-Borger (CDA), Van Middelkoop (CU), Van den Oosten (VVD), Lemstra (CDA), Witteman (PvdA), Swenker (VVD), Platvoet (GL), Van Leeuwen (CDA), Slagter-Roukema (SP) en Schouw (D66).

² Handelingen TK 83–5113.

regering «regeert» mag wat haar betreft geen argument vormen om de behandeling van dit wetsvoorstel onder tijdsdruk te zetten. Daarvoor zijn de gevolgen te ingrijpend.

Terughoudendheid regering

Terughoudendheid en zorgvuldigheid zijn bovendien twee kernwoorden in de regeringsverklaring van het kabinet Balkenende III. Daarin geeft de regering aan het tot stand brengen van een «volwaardige en degelijke begroting» als haar voornaamste verantwoordelijkheid te zien. Terughoudendheid zal worden betracht bij het nemen van ingrijpende maatregelen, die in de samenleving als controversieel worden ervaren.

Dat leidt bij de leden van de fractie van **GroenLinks** tot de volgende vragen:

Hoe rijmt de regering het aanhouden van onderhavig wetsvoorstel met haar eigen ambitie om gegeven haar minderheidssteun in het parlement terughoudend te zijn bij doorvoeren van controversiële maatregelen? Is het de regering ontgaan dat het onderhavige wetsontwerp binnen en buiten het parlement tot grote aarzelingen en verdeeldheid heeft geleid en is die constatering op zichzelf geen reden om het wetsvoorstel aan te houden tot het voor rekening genomen kan worden door een regering die wel op een meerderheidssteun in het parlement kan rekenen? Verdient het gezien het interim-karakter van deze wet sowieso aanbeveling om de finale besluitvorming over te laten aan een nieuwe regering en een nieuw parlement omdat de besluitvorming dan vorm kan krijgen tegen de achtergrond van een bredere tijdshorizon?

Doel en rechtsgrond van de betaalbaarheidsheffing

Kijken wij naar de grondslag van het voorliggende wetsvoorstel dan loopt als een rode draad door de begeleidende stukken heen de vraag of bij de vormgeving van de betaalbaarheidsheffing geen sprake is van willekeur c.q. schending van het gelijkheidsbeginsel. De Raad van State zegt in de aanloop al dat de motivering onvoldoende is waardoor sprake is van een willekeurig karakter. De minister reageert daarop door de Memorie van Toelichting op dit punt te wijzigen maar de wetstekst overigens in tact te laten. In de Nota naar aanleiding van het Verslag (blz. 2) zegt de minister vervolgens letterlijk «Van enige vorm van willekeur is dan ook geen sprake». De **CDA**-fractie waagt dat te betwijfelen en zou van de minister nog eens beargumenteerd willen horen waarom de minister dat zo heldere, maar onwrikbare standpunt is toegedaan. De vraag kan immers gesteld worden of de betaalbaarheidsheffing niet een zo beperkte groep burgers, respectievelijk rechtspersonen raakt, dat de algemene grondslag voor de heffing ontbreekt. Bovendien lijkt de kring van heffingsplichtigen redelijk willekeurig gekozen te zijn. Ook wanneer het een retributie betreft kan dat het geval zijn, namelijk als diegenen die profiteren van de overheidsdienst niet gelijkelijk met de tegenprestatie-retributie worden belast. Is de minister toch niet van oordeel dat in de regeling van een zodanige willekeur sprake kan zijn dat het eindresultaat niet meer te relateren is aan de vooraf aangewezen doelgroep? Heeft de beslissing van de minister (zie TK 30 410, 17) om een differentiatie in de heffingsgrondslag aan te brengen binnen de voorgestelde heffingssystematiek – op basis waarvan de verhuurders die geen toegelaten instelling zijn minder heffing gaan betalen dan toegelaten instellingen (in dat geval via een aftrek van 35% van de totale WOZ-waarde van hun heffingsplichtige woningen) – het rechtsgelijkheidsbeginsel niet verder aangetast?

Waar is overigens die 35% op gebaseerd vragen de leden van de **CDA**-fractie? Waarom geen 25 of 50% of een ander percentage of helemaal geen heffing? Wil de minister dan tevens laten weten hoe in dat verband de toevoeging (op blz.2 van haar brief) moet worden gelezen dat

hier sprake is van «een zorgvuldige balans tussen het gelijkheidsbeginsel en een betekenisvol verschil in bijdrage». Vol van welke betekenis overigens?

In het voorliggende wetsvoorstel worden het huurbeleid en de betaalbaarheid aan elkaar gekoppeld. Hoewel de oorsprong van dit wetsontwerp ligt bij de bezuinigingstaakstelling die het ministerie van VROM voor haar rekening moest nemen, en er wat dat betreft dus gesproken kan worden van een wat de minister een «creatieve» en de leden van de fractie van de **PvdA** een dubieuze gelegenhedsoplossing noemen, mag toch na de wijziging in de Memorie van Toelichting, als gevolg van de fundamentele kritiek van de Raad van State, aangenomen worden dat er gaandeweg sprake is van een onderbouwde politieke keuze van het koppelen van huurbeleid en betaalbaarheid, te verrekenen via een baatbelasting dan wel een hernieuwde onroerend zakenbelasting. Is die veronderstelling juist? Als dat zo is dan ligt er vervolgens geen relatie meer met de departementale bezuinigingstaakstelling maar met een veranderde en nieuwe politieke opvatting over belastingen en heffingen. Het heffen van baatbelasting van de ene groep inwoners t.o.v. de andere groep inwoners wordt een gerechtvaardigd politiek principe gevonden. Dat is een precedent en komt op deze manier in de wetgeving niet voor. Bij de betaalbaarheidshemming wordt een specifieke groep belast om een algemene inkomensondersteunende maatregel van de rijksoverheid te betalen. De leden van de fractie van de **PvdA** vragen zich af of het niet van het aller-grootste belang is dat een dergelijke wijziging in het denken over belastingen en heffingen voorafgegaan wordt door een fundamentele politieke discussie over de gewenstheid dan wel ongewenstheid van een dergelijke ingrijpende verandering? Waarom heeft de regering en daarbinnen vooral de minister van financiën daar geen aanleiding voor gezien? De staatssecretaris van financiën geeft immers in zijn beantwoording in de tweede termijn in de Tweede Kamer aan dat hij het bepaald niet ondenkbaar acht dat er in de toekomst meer van dit soort tamelijk evidente verbanden bestaan tussen kosten en baten die kunnen leiden tot een aanpak conform deze methodiek¹.

Aangenomen dus dat het om een principiële keuze gaat, want zo is de Memorie van Toelichting aangescherpt na het advies van de Raad van State (en door de minister verwoord als een majeure wijziging t.o.v. het bij de Raad van State ingediende wetsvoorstel)², dan wordt de vraag voor de leden van de fractie van de PvdA des te relevanter waarom de heffing niet omgeslagen wordt over het totale huurwoningenbestand, maar redelijk willekeurig opgelegd wordt aan huishoudens die wonen in sociale huurwoningen, die een zodanig lage WOZ waarde hebben dat ze daardoor niet tot de geliberaliseerde huurwoningvoorraad gaan behoren? Kan de regering, ondanks alle vragen daarover bij de behandeling in de Tweede Kamer nog eens een poging wagen om ons te overtuigen van de redelijkheid en billijkheid van deze omslag over deze groep mensen?

De veronderstelling is toch juist dat hierdoor uitsluitend de huurders met een inkomen net boven de huursubsidiegrens oplopend naar modaal, een financiële bijdrage moeten leveren ten bate van de huurders die onder de huursubsidiegrens zitten? Zijn het niet juist die inkomensgroepen die moeite hebben met rondkomen door een toenemend beroep dat op hen gedaan wordt op de verhoging van de eigen bijdragen in bv gezondheidszorg, maar ook in andere sectoren? Wordt de zogenaamde armoedeval hierdoor niet duidelijk vergroot en is dat niet een voor alle politieke partijen ongewenste complicatie?

Het is toch niet vol te houden dat juist of uitsluitend deze groep huurders baat zouden hebben bij een stabiele markt van huurwoningen, waar de huurtoeslag zonder enige twijfel aan bijdraagt. De gehele samenleving is toch gebaat bij een betaalbare en evenwichtige huurwoningenmarkt en toch niet enkel de groep huurders die met een doorgaans beperkt

¹ Handelingen TK 89–5460.

² Handelingen TK 83–5113.

inkomen in een huurwoning wonen beneden de vastgestelde heffingsgrens? Zo wordt toch een extra belastinginspanning gevraagd van een redelijk willekeurig vastgesteld groep huishoudens? Uit rechtsgelijkheid valt dat toch moeilijk te verdedigen?

Als de leden van de fractie van de **PvdA** de gedachtegang van de regering proberen te volgen, waarin het redelijk en billijk geacht wordt dat de ene groep huurders een financiële bijdrage moet leveren om het voor een andere groep huurders betaalbaar te houden, is het dan ook niet voor de hand liggend dat de ene groep kopers (bijvoorbeeld zij die het meest profiteren van de hypotheekrenteaftrek) een heffing opgelegd krijgen ten gunste van een andere groep kopers bv de starters op de woningmarkt? Dat zou toch een bijdrage kunnen leveren aan een evenwichtige koopwoningenmarkt? Waarom wordt tot nu toe in de koopwoningmarkt niet aan dit type heffingen gedacht, maar is er integendeel sprake van aparte starterskortingen of startersbijdragen gefaciliteerd door de verschillende overheden?

Ook de Raad van State heeft, zoals eerder verwoord, grote twijfel over de directe baat als grondslag voor de voorgestelde heffing en begrijpt niet waarom eerdere alternatieven voor de betaalbaarheidsheffing zoals het alternatief van een fiscale aanslag om fiscaal-juridische redenen zijn afgewezen, omdat een dergelijke aanslag niet zou kunnen worden beperkt tot de verhuur van woningen. Het is de raad niet duidelijk waarom de voorgestelde bestemmingsheffing wel die duidelijke grondslag heeft. Kan de regering nogmaals ingaan op deze fundamentele kritiek en pogen een meer overtuigend antwoord te geven dan wij tot nu toe in de stukken gevonden hebben?

Ook in een aan de leden van de Eerste Kamer toegezonden brief van de hand van prof.dr. R.M. Freudenthal en mr. J.P. Boer¹ wordt de verhouding van deze wet tot de algemene rechtsbeginselen, waaronder het gelijkheidsbeginsel als beginsel van behoorlijke wetgeving, bekritiseerd op het punt van de heffingsgrens, het bezitsvereiste en de vergelijking met andere beleggers. Kan de regering stilstaan bij de argumenten die beide rechtsgeleerden in hun brief aanhalen en de leden van de fractie van de **PvdA** overtuigen van hun ongelijk?

Of het hanteren van de WOZ waardemethodiek als zodanig te verdedigen valt, zullen de leden van de **PvdA** niet bij deze wet maar bij het huurbeleid aan de orde stellen.

Deze nieuwe heffing is vooral bedoeld als dekking voor een nieuwe bezuiniging op de huurtoeslag van 250 mln, bovenop de in het hoofdlijnenakkoord afgesproken bezuinigingen die middels jaarlijkse kortingen op de huurtoeslag worden gevonden. Voorts dienen middels deze heffing ook bedragen te worden ontvangen voor de gevolgen van het komend huurbeleid, op de huurtoeslag en dekking van de perceptiekosten.

Dit overziende willen de leden van de **VVD**-fractie van de minister weten waarom hier niet de keuze is gemaakt voor een echte bezuiniging in de begroting van VROM of elders in de uitgaven van het Rijk.

De leden van de **VVD**-fractie hebben er moeite mee dat gekozen wordt voor een nieuwe heffing om afgesproken «bezuinigingen» te financieren. Als deze weg wordt ingeslagen, lijkt het wel erg eenvoudig bezuinigingen bij het Rijk door te voeren door simpelweg de lasten te verhogen. Kunnen wij dan nog wel van bezuinigingen spreken? Graag vernemen wij de zienswijze van de minister.

De leden van de **VVD**-fractie vernemen ook graag de zienswijze van de minister over het principiële punt, dat een specifieke groep wordt belast om een algemene inkomensondersteunende maatregel van de rijksoverheid mee te financieren. Bovendien gaat het ook nog om een soort depar-

¹ D.d. 11-09-2006, De brief + bijlage liggen ten inzage op de afdeling Inhoudelijke Ondersteuning onder griffienummer 136102.

tementale belastingheffing, met zo'n systeem heeft de **VVD**-fractie ook grote moeite.

In de tweede nota van wijziging geeft de minister aan, dat commerciële verhuurders minder heffing hoeven te betalen, omdat zij niet «in overwegende mate» gericht zijn op de gereguleerde voorraad en het verhuren aan huurtoeslagontvangers, zoals corporaties dat wel zijn.

Voor commerciële verhuurders weegt de grondslag van heffing (het waarborgen door de overheid van een stabiele huurmarkt, voldoende ruimte in het huurprijsbeleid en de beschikbaarheid van huurtoeslagen) ook in de ogen van de minister minder zwaar.

Voor deze verhuurders stelde de minister vervolgens een korting van 35% voor. Wat is de overweging van de minister geweest om de korting op 35% te bepalen en niet op een ander percentage en waarom heeft de minister gezien de relatief beperkte jaarlijkse opbrengst van maximaal € 32.5 mln. niet helemaal afgezien van een heffing bij de duizenden commerciële verhuurders, vragen de leden van de **VVD**-fractie? Dit zou de administratieve lasten aanmerkelijk verlagen; bij de corporaties gaat het om «slechts» 500 betalingsplichtigen.

Het is algemeen bekend dat er bij de woningcorporaties een forse overmaat aan vermogen beschikbaar is. Commerciële verhuurders hebben een dergelijke overmaat aan maatschappelijk bestemd vermogen niet. Hoe beoordeelt de minister dit verschil in vermogenspositie, zo vragen de leden van de **VVD**-fractie, bij de beslissing ook commerciële verhuurders mee te laten betalen aan de heffing?

De achtergrond van het onderhavige wetsvoorstel is – naast de oorspronkelijke bezuinigingsdoelstelling met betrekking tot de financiering van de huurtoeslag – dat de woningmarkt vast zit. Er is geen doorstroming, de nieuwbouw stagneert, jongeren krijgen steeds moeilijker toegang tot de woningmarkt, de herstructureringsopgave komt niet echt van de grond. De modernisering van het huurbeleid is er mede op gericht om deze stagnatie te doorbreken en de woonmarkt vlot te trekken. Of minimaler geformuleerd: aan de operatie modernisering huurbeleid mag de eis verbonden worden dat deze geen nieuwe hindernis vormt in het dynamiseren van de woningmarkt.

Dat leidt de fractie van **GroenLinks** tot de volgende vragen:

Welke garanties kan de regering bieden dat de betaalbaarheidsheffing in combinatie met een verruiming van het huurbeleid ook daadwerkelijk zal leiden tot een meer dynamische woningmarkt?

Kan de regering onderbouwen waarom contra-indicaties die door tal van deskundigen zijn verwoord niet aan de orde zullen zijn? Zoals:

- verruiming van de mogelijkheden om de huur vast te stellen zal leiden tot een opwaardering van huren van woningen die juist cruciaal zouden moeten zijn om de doorstroming tot stand te brengen, waardoor de neiging om te blijven zitten waar je zit alleen maar groter wordt, waardoor het beleid contraproductief uitpakt.
- het innen van betaalbaarheidsheffing bij sociale verhuurders zal de animo in deze kringen niet stimuleren om onrendabele investeringen te doen in sociale woningbouw. Met andere woorden: de heffing stimuleert het verkeerde gedrag en is een negatieve investeringsimpuls.
- de betaalbaarheidsheffing zal de facto tot gevolg hebben dat de huren op alle fronten omhoog gaan, omdat de verhuurders de heffing moeten zien terug te verdienen en daarom alle mogelijkheden om de huur van woningen te verhogen maximaal zullen benutten, dat betekent dat per saldo de financiële drempels om tot de markt te kunnen toetreden aan een opwaartse druk onderhevig zullen zijn. Wie nu uitgesloten is op de woningmarkt ziet zijn kansen niet toenemen met deze operatie modernisering huurbeleid.

Kan de regering aantonen dat de WOZ-waarde een betrouwbaar instrument is om als berekeninggrondslag van de betaalbaarheidsheffing te dienen? Er is een grote variatie bij het vaststellen van de WOZ-waarde in en tussen steden, wijken en buurten. Het is onduidelijk wanneer bezwaren worden gehonoreerd en niet. Nogal eens zijn de vaststellingen aantoonbaar te hoog. Er is, kortom, alle reden om aan de objectiviteit van de toekenning van de WOZ-waarde te twifelen. Door deze waarde nu maatgevend te laten zijn voor de vaststelling van de betaalbaarheidsheffing dreigt deze mate van onvolkomenheid door te dringen in de afdrachten die de verhuurders moeten doen, daarmee kraakt de grondslag al in de scharnieren nog voor deze in werking is getreden. Graag ontvangt de fractie van **GroenLinks** een reactie.

Heeft de regering alternatieven overwogen om als grondslag voor een mogelijke heffing te nemen?

De leden van de **SP**-fractie stellen vraagtekens bij de rechtsgelijkheid. Is de ongelijke behandeling van particuliere verhuurders en toegelaten instellingen, zoals geïntroduceerd bij de tweede nota van wijziging (30 410, nr. 18), inmiddels opgenomen in artikel 8 eerste lid, niet strijdig met het beginsel van de rechtsgelijkheid?

Staat artikel 2, lid 1 van het wetsvoorstel niet op gespannen voet met het beginsel van de rechtsgelijkheid, aangezien de heffingsdrempel bij andere (belasting)wetgeving veel lager is dan bij dit wetsvoorstel?

Is dit wetsvoorstel niet principieel strijdig met het beginsel van de rechtsgelijkheid, nu voor de financiering van de huurtoeslag een bijdrage wordt gevraagd van de verhuurders van woningen in het niet-geliberaliseerde segment (en daarmee impliciet van de huurders met modale en benedenmodale inkomens), terwijl de hypotheekaf trek betaald wordt uit de algemene middelen?

Hoeveel zijn de fiscale kosten ten gevolge van de hypotheekaf trek in de periode 2000–2005 gestegen?

Waarom heeft de regering er, naar analogie van het wetsvoorstel 30 410, niet voor gekozen om een solidariteitsheffing voor eigen woningbezitters met lage woonlasten in te voeren, aangezien vooral huishoudens die al lang in dezelfde koopwoning wonen in vergelijking met huurders een extreem lage woonquote hebben?

Is de minister bekend met de kritiek van de Vereniging Sociale Advocatuur Nederland, zoals geuit in brieven van 16 januari 2006 en 23 juni 2006, over de koppeling van WOZ en huurprijzen? En van de soortgelijke kritiek van de Raad van State? Waarom deelt de minister deze kritiek niet?

Wij hebben kennis genomen van het voorliggend wetsvoorstel. Het wetsvoorstel betreft verhuurders van huurwoningen, structureel te laten bijdragen aan de Rijksuitgaven in het kader van de betaalbaarheid van het wonen. Dit geldt voor woningen buiten het geliberaliseerde gebied.

De fracties van **SGP** en **ChristenUnie** hebben er nota van genomen dat er geen sprake is van belasting in de gebruikelijke zin, maar van een bestemmingsheffing. De opbrengst is namelijk bestemd voor een specifieke begrotingspost.

Toch hebben de leden van onze fractie bezwaren tegen de naar onze mening «gelegenheidswetgeving». Immers deze nieuwe heffing is kennelijk nodig als dekking voor een nieuwe bezuiniging op de huurtoeslag van 250 miljoen euro. Als we het goed zien komt dit bedrag bovenop de in het hoofdlijnakkoord afgesproken bezuinigingen die door jaarlijkse kortingen op de huurtoeslag gehouden worden. Wij zijn van mening dat hierdoor een echte keuze voor een bezuiniging in de begroting van VROM wordt ontlopen. Naar de mening van onze fractie is dit onjuist. Dit Wetsvoorstel kon ook een precedentwerking hebben voor andere departementen. Bezuinig maar door de lasten te verhogen! Dit is een weg die we niet zouden moeten opgaan. Hoe ziet de minister dit en kunnen er door het

Verhouding tot belastingwetgeving

De **CDA**-fractie wil graag van de minister een exact antwoord op de vraag hoe het voorliggende wetgevingsvoorstel zich verhoudt tot de belastingwetgeving. Geconstateerd moet worden dat de gedachte heffing niet in het belastingplan 2006 is opgenomen. De ontwerp-wet en de toelichtende stukken daarbij ademen wel als ware er sprake van belastingwetgeving. Weliswaar heeft de toenmalige Staatssecretaris van Financien de ontwerp-wet niet mede ondertekend, maar in artikel 10 worden wel de Algemene wet inzake rijksbelastingen, de Invorderingswet 1990 en de Kostenwet invordering rijksbelastingen van overeenkomstige toepassing verklaard. In artikel 19 wordt vervolgens artikel 2 van de Wet waardering onroerende zaken zodanig gewijzigd dat «onder belastingen mede verstaan wordt de betaalbaarheidshoofden huurwoningen». Vervolgens verklaart de toenmalige Staatssecretaris van Financien in tweede instantie (op 13 juni 2006) in de Tweede Kamer dat het «ten enenmale pertinent niet waar» is dat hier over een belasting gepraat kan worden. Hier is sprake van een heffing. Een week daaraan voorafgaande (brief van 7 juni 2006) had de minister nog een genuanceerder standpunt laten horen in die zin dat «een dergelijke specifieke heffing fiscaal juridisch zeer waarschijnlijk niet verdedigbaar is als algemene belastingheffing op grond van het gelijkheidsbeginsel».

Hoewel de staatssecretaris van financiën één en andermaal betoogd heeft bij de behandeling in de Tweede Kamer dat het hier niet gaat om een belastingwet en deze bijzondere heffing dan ook niet valt binnen de belastingwetgeving, is het wel de belastingdienst die de uitvoeringsinstantie van deze heffing is. Hoe kan aan de buitenwereld duidelijk gemaakt worden dat het hier niet om een belastingmaatregel gaat maar om iets geheel anders, terwijl de uitvoeringsinstantie juist wel die belastingdienst is, vragen de leden van de **PvdA**-fractie? En kan de belastingdienst zonder al te veel problemen deze nieuwe, volgens de staatssecretaris wezensvreemde activiteit, voor haar rekening nemen? Stel nu dat de belastingdienst extra personeel moet inhuren voor de uitvoering van deze maatregel, worden de kosten daarvan dan doorberekend in de heffing voor het volgende jaar?

Hoe wordt bijvoorbeeld juridisch (heffing achteraf) en administratief omgegaan met de heffing voor het jaar 2006, wanneer de behandeling van deze wet pas plaats vindt in het najaar in deze Kamer? In de berekeningsgrondslag van de wet wordt, na amendering in de Tweede Kamer teruggebracht van 5 naar 3%, de oninbaarheid verwerkt. Dat betekent dat de goede betaler moet opdraaien voor de slechte betaler van deze wet en het niet de inner is, cq het Rijk middels de belastingdienst, die de schade oploopt bij nalatigheid. De leden van de fractie van de PvdA vragen zich af of het gevaar dan niet groot is dat de inner zich niet tot het uiterste zal inspannen om de heffing binnen te krijgen? Kan de regering aangeven bij wie de inningsproblemen verwacht worden, zijn dat vooral de particuliere investeerders die soms niet meer dan 25 woningen in hun bezit hebben? In het wetsvoorstel is voorzien dat het volgens jaar alle eigenaren met meer dan 10 woningen al onder deze wet gaan vallen? Worden er inmiddels al maatregelen getroffen om al die kleine eigenaren op te sporen?

De wetswijzigingen m.b.t. de zo gewenste vernieuwing van het huurbeleid, waaronder verdere liberalisering, dienen op 1 januari 2007 in te gaan, met terugwerkende kracht voor 2006.

De **VVD**-fractie heeft bij eerdere gelegenheden aangegeven grote moeite te hebben met wetsvoorstellen die een bezwarende terugwerkende kracht

hebben. Bezwarende terugwerkende kracht is zeker bij belastingheffing ten principale verwerpelijk.

Slechts met een zeer sterke motivering kan bezwarende terugwerkende kracht bij uitzondering geaccepteerd worden. Budgettaire redenen kunnen in principe niet als rechtvaardiging voor bezwarende terugwerkende kracht gelden. De Minister van Financiën heeft het wetsvoorstel niet mede ondertekend. Materieel gezien is er in de visie van de **VVD**-fractie toch sprake van een echte belastingmaatregel. De Belastingdienst voert de wet dan ook uit en int de betaalbaarheidsheffing. Ook zijn de standaard fiscale wetten van toepassing. In dit kader ontvangt de **VVD**-fractie dan ook graag antwoord op de volgende vragen:

- De betaalbaarheidsheffing loopt samen met box 3 uit de Wet op de Inkomstenbelasting. Door de samenloop worden bepaalde vermogensbestanddelen evident zwaarder belast dan andere beleggingen. Hoe is dit verschil te rechtvaardigen?
- Waarom is voor de groepsdefinitie niet aangesloten bij bestaande groepsdefinities, zoals opgenomen in artikel 10a, vierde lid Wet op de Vennootschapsbelasting of artikel 2:24b B.W. Is hiermee bedoeld een andere kwalitatieve maatstaf aan te leggen?
- Is het begrip «belang» identiek aan het begrip van artikel 10a, vierde lid Wet op de Vennootschapsbelasting?
- Telt een hybride lening mee in het belang?
- Hoe moet het belang in een coöperatie worden beoordeeld?
- Valt een V.O.F. en een C.V. per definitie buiten het groepsbegrip?
- Hoe dient te worden omgegaan met buitenlandse rechtvormen die geen rechtspersoonlijkheid bezitten?
- Waarom geldt voor natuurlijke personen geen «groepsbegrip»? Welke invloed heeft het getrouwd zijn in gemeenschap van goederen?
- Dienen leegstaande woningen die ter verkoop worden aangeboden mee te tellen in de heffingsgrondslag?

Afwenteling op de huurders

De **CDA**-fractie heeft een vraag over het afwentelings-risico van deze heffing op de huurder. De minister onderkent in de Memorie van Toelichting (blz. 10) dat de betaalbaarheidsheffing een opwaarts effect zou kunnen hebben op de huurprijzen. De minister quantificeert dat niet, noch voor de woningen van corporaties, noch voor die van commerciële verhuurders. Kan de minister nu wel meer inzicht geven in die mogelijke gevolgen voor de huurders? Zijn intussen (vier maanden na dato) b.v. al de cijfers beschikbaar die – in samenhang met de kerngegevens over 2005 – aan de corporaties zijn gevraagd naar wat zij zelf verwachten wat het financiële effect van de heffingswet zal zijn voor hun corporaties (blz. 16 van nota naar aanleiding van het verslag)? Daaraan koppelen wij nog de vraag hoe de wel in het belastingplan 2006 voor dat jaar opgenomen invoering van vennootschapsbelasting voor corporaties voor commerciële activiteiten zich verhoudt tot de voorgestelde betaalbaarheidsheffing. Is er overlap en wordt het risico van afwenteling daardoor niet nog groter? Is het voorts de minister bekend dat al in februari 2006 de Nederlandse Vereniging van institutionele Beleggers en Eigenaren en de Vereniging van Institutionele Beleggers in Vastgoed o.a. via een persbericht hebben laten weten «deze heffing zo veel mogelijk door te berekenen aan hun huurders»? Kan de minister – na haar gesprek(ken) met commerciële verhuurders – aangeven wat meer exact de effecten voor de huurders in die sector zijn?

Effecten op investeringen

Kijkend naar de mogelijke effecten van dit wetsvoorstel stellen de leden van de **CDA**-fractie een vraag over de effecten van de voorgestelde heffing op investeringen door verhuurders. De minister erkent dat

verhuurders ook met de voorgestelde betaalbaarheidsheffing rekening zullen houden bij voornemens tot investeringen in nieuwe huurwoningen. Maar het blijft bij die constatering zonder nadere quantificeringsgedachten. In het licht van het streven van deze minister om meer woningbouw te realiseren (zie b.v. blz. 4 van de brief van 22 mei 2006: «beleid gericht op stimulering woningbouw» alsook de VROM-nota «Ruimte geven, bescherming bieden») is niet van belang ontbloeit de vraag welke gevolgen deze betaalbaarheidsheffing concreet zal hebben voor de investeringsbereidheid van woningcorporaties en commerciële verhuurders voor wat betreft huurwoningen. Kan de minister aangeven of haar inzicht op dit punt verdergaand gegroeid is dan haar vage aanduidingen op pagina 9 van de Memorie van Toelichting alsook de globale verkenningen in haar brief van 24 mei 2006, zulks b.v. op basis van gesprekken met Aedes (in het kader van het zgn. bestuurdersakkoord van 15 april 2004 over de betaalbaarheidsheffing met de corporatiebranche) en met de commerciële verhuurders? Voor wat laatstgenoemde partij betreft zij ook verwezen naar de recente schriftelijke mededeling van de Vereniging van Institutionele Beleggers in Vastgoed in mei 2006 in hun brief aan de Eerste Kamer dat nieuwbouwplannen voor ca. 20 000 beleggershuurwoningen gevaar lopen. Wij nemen aan dat de minister dat gegeven bekend is en vragen haar ook daarop te reageren.

In de recent verschenen woonvisie geeft de minister aan, dat de woningvoorraad van particuliere verhuurders drastisch is teruggelopen van ca. 1 mln. tot thans 650 000 woningen. Kan de minister aangeven, vragen de leden van de **VVD**-fractie, waar die terugloop door is veroorzaakt en in hoeverre dit te wijten is aan het regulerende overheidsbeleid? Organisaties van particuliere verhuurders en beleggers wijzen een bijdrage van commerciële verhuurders ten principale af. In o.m. de Woonvisie geeft de minister tevens aan dat de particuliere huursector vanwege kennis, ervaring, maar vooral ook door investeringspotentieel nadrukkelijk moet worden uitgedaagd om meer te bouwen in de huursector, ook in de sfeer van oudere huurwoningen.

De **VVD**-fractie is het hiermee eens, maar vraagt zich dan nu wel af, hoe een betaalbaarheidsheffing bij particuliere verhuurders zich verhoudt tot de wens om van particuliere verhuurders juist extra investeringen te verkrijgen in huurwoningen.

Zal deze heffing niet leiden tot het omgekeerde, dat particuliere verhuurders zich terugtrekken van de markt en meer huurwoningen zullen gaan verkopen? Graag vernemen zij de mening van de minister hierover.

In de tweede nota van wijziging stelt de minister voor dat commerciële verhuurders, omdat zij niet «in overwegende mate» gericht zijn op de gereguleerde voorraad en het verhuren aan huurtoeslagontvangers minder heffing gaan betalen. De fracties van **SGP** en **ChristenUnie** vinden dit argument gezocht. Naar onze mening is de minister ongerust over het teruglopen van de woningvoorraad bij particuliere verhuurders. De voorgestelde betaalbaarheidsheffing huurwoningen zal de animo van particuliere verhuurders doen afnemen om (extra) te investeren in huurwoningen. Graag de zienswijze van de minister.

Administratieve lasten

Het wetsvoorstel lijkt niet in overeenstemming te zijn met de gedachte om de regelgeving te beperken. Ziet de **CDA**-fractie het goed dat er nog nieuwe, aanvullende regels komen met ingewikkelde uitvoeringsbepalingen en dat er meer procedures over de WOZ-waarde-vasstelling zijn te verwachten? Zo ja, hoe verhoudt zich dat gegeven dan met het advies van Actal over deze wet om nader te bezien of tot een verdere

beperking van de toename van administratieve lasten kan worden gekomen (Memorie van Toelichting blz. 11)?

Daarnaast zijn de kosten van administratieve uitvoering (inclusief de uitvoeringskosten van de belastingdienst) per jaar op 7 miljoen euro geraamd; kosten die door de verhuurders uiteindelijk moeten worden opgebracht. Een substantieel deel (3 tot 5 miljoen?) van het bedrag van 7 miljoen is bedoeld voor betaling van de WOZ-gegevens. Is het redelijk dat door verhuurders uiteindelijk betaald moet worden voor gegevensverstreking tussen departementen onderling?

De leden van de **VVD**-fractie steunen van harte het beleid om de administratieve lasten met 25% terug te dringen. In dat beleid lijkt een nieuwe heffing niet te passen. Administratieve lasten bij corporaties, commerciële verhuurders en de belastingdienst zullen juist hierdoor toenemen. Dit zal nog extra klemmen als de ondergrens van 25 woningen, conform het voornemen, wordt teruggebracht naar 10 woningen per verhuurder waardoor duizenden «kleine» verhuurders extra onder de heffing worden gebracht. Graag vernemen deze leden de mening van de minister.

Er is nu gekozen voor 25 woningen als ondergrens. Het voornemen bestaat deze ondergrens te verlagen tot 10 woningen per verhuurder. De fracties van **SGP** en **ChristenUnie** vinden het niet van weloverwogen beleid getuigen, vele kleinere verhuurders met deze heffing te belasten. Is er berekend wat deze voorgenomen maatregelen betekent voor de administratieve lastendruk? Graag een onderbouwt antwoord van de minister.

Samenhang met voorstellen betreffende modernisering van het huurbeleid

Tot slot nog een opmerking/vraag van de **CDA**-fractie over de samenhang met de voorstellen tot hervorming van het huurbeleid. In de memories en andere stukken die het wetsvoorstel begeleiden is een koppeling gelegd tussen de modernisering van het huurbeleid en de bijdrage aan de betaalbaarheid. Het is verwoord als een soort Siamese tweeling. Het wordt aangeprezen als een «voor wat hoort wat»-systeem. Op 30 mei 2006 heeft de minister dat in de Tweede Kamer nog eens bevestigd door te stellen dat het wetsvoorstel betaalbaarheidsheffing huurwoningen «een onlosmakelijk onderdeel» vormt van het pakket maatregelen op het gebied van het huurbeleid. In het bestuursakkoord tussen de minister en Aedes is evenzeer die link onlosmakelijk gemaakt. Had het daarom niet in de rede gelegen de behandeling van beide voorstellen zodanig te bundelen dat zij als eenheid konden worden behandeld? Nu doet de feitelijkheid zich voor dat de behandeling van de wetgeving over het huurbeleid intussen achterop is geraakt. De schriftelijke inbreng in de Tweede Kamer heeft nog maar onlangs plaats gevonden. Is de minister niet met ons van oordeel dat dat gegeven in zich draagt dat in redelijkheid behandeling en zeker afhandeling van het voorliggende wetsvoorstel pas plaats kan vinden als op zijn minst de Tweede Kamer beslist heeft over de modernisering van het huurbeleid. Voor het geval de Tweede Kamer niet zou instemmen met die voorstellen ontvalt immers ook de (gememoreerde en afgesproken) basis aan de betaalbaarheidsheffing. Of ziet de minister andere mogelijkheden om het hiervoor gesignaleerde euvel op te lossen.

Dit wetsvoorstel heeft een nadrukkelijke koppeling met de vernieuwing van het huurbeleid, waarvan de voorstellen de Eerste Kamer nog niet hebben bereikt. De **VVD**-fractie vindt het belangrijk dat het onderhavige wetsvoorstel gelijktijdig in deze Kamer wordt behandeld met de voorstellen over de vernieuwing van het huurbeleid, zodat de voorstellen in

hun samenhang beter kunnen worden beoordeeld. Graag vernemen zij de opvatting van de minister hierover.

De leden van de fractie van **GroenLinks** merken op dat de betaalbaarheidsheffing door de minister altijd gepresenteerd is als «onlosmakelijk» (Handelingen TK, dd. 30 mei 2006) onderdeel van een totale modernisering van het huurbeleid. Het wetsvoorstel «modernisering huurbeleid» is thans nog in behandeling bij de Tweede Kamer. Het is vanuit het oogpunt van zorgvuldigheid onwaarschijnlijk dat dit wetsvoorstel nog door dit kabinet in een missionaire status door de Staten Generaal geloodst kan worden. Na de verkiezingen van 22 november 2006 is de verwachting gerechtvaardigd dat het wetsvoorstel modernisering huurbeleid, mocht het dan de Eerste Kamer al bereikt hebben, als controversieel aangemerkt zal worden. De verwachting is derhalve niet onredelijk dat dit kabinet het totale moderniseringspakket niet zal kunnen afronden.

Dat brengt deze leden tot de volgende vragen:

Meent de minister dat de betaalbaarheidsheffing volledig geëffectueerd moet kunnen worden in het geval dat het wetsvoorstel modernisering huurbeleid als controversieel aangemerkt zal worden en derhalve aan het oordeel onderworpen zal worden van een nieuw kabinet en een nieuw samengesteld parlement?

Is de minister het met de leden van de fractie van **GroenLinks** eens dat – indien het voorliggende wetsvoorstel door de Eerste Kamer wordt aangenomen – de effectuering van de betaalbaarheidsheffing in ieder geval opgehouden zal moeten worden tot het moment dat het wetsvoorstel modernisering huurbeleid tot wet is verheven?

Over de modernisering van het huurbeleid is uitgebreid overleg gevoerd met ondermeer de woningcorporaties (die in eigen kring het pakket als «De Grote beweging» hebben betiteld). Kern van dat overleg was de uitruil van een betaalbaarheidsheffing versus ruimere mogelijkheden van verhuurders om huren zelf te mogen vaststellen. Alleen als zodanig heeft de koepelorganisatie Aedes (overigens met een minimale meerderheid) met het totaalpakket kunnen instemmen. Meent de regering dat het van zorgvuldigheid getuigt als alleen de betaalbaarheidsheffing geëffectueerd wordt en er vooralsnog onzekerheid blijft bestaan over de verruiming van het huurbeleid? Is de regering het met de leden van **GroenLinks** eens dat het van zorgvuldigheid zo getuigen dat de regering nu reeds verklaart dat de betaalbaarheidsheffing niet per 1 januari 2007 geëffectueerd wordt als dan de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel modernisering huurbeleid op die datum niet tot een – vanuit het oogpunt van de regering – goed einde is gebracht? Zou de rechtstreekse koppeling met het wetsvoorstel modernisering huurbeleid niet expliciet in deze wet moeten worden opgenomen? Waarom heeft de regering dat niet gedaan, terwijl zij voortdurend heeft beweerd dat die koppeling bestaat en als «onlosmakelijk» dient te worden beschouwd?

Waarom heeft de minister niet besloten, zo vragen de leden van de **SP**-fractie, het onderhavige wetsvoorstel samen te behandelen met wetsvoorstel 30 595 (modernisering huurbeleid)? Dit, aangezien beide wetsvoorstellen in hoge mate aan elkaar gekoppeld zijn en aangezien de betaalbaarheidsheffing wordt gemotiveerd vanuit de budgettaire ruimte die er bij de verhuurders ontstaat wanneer het regime, zoals beschreven in 30 595, van kracht wordt.

Toekomstscenario's

De leden van de **PvdA**-fractie willen graag weten in welke richting de regering denkt voor mei 2007 (motie Hofstra) met andere oplossingen te komen, zoals de opdracht luidt die door de Tweede Kamer aan de regering

is meegegeven? Een opdracht die door de minister van VROM geaccepteerd is, dus geacht mag worden uitvoerbaar te zijn.

De beraadslagingen in de Tweede Kamer hebben er toe geleid dat de wet een interim-karakter heeft gekregen met als tijdshorizon het jaar 2010. De regering heeft als opdracht om alternatieven voor de betaalbaarheidsheffing te ontwikkelen, teneinde voldoende financiële dekking te hebben voor de uitgaven van de huursubsidie. Kan de regering – naast het mogelijk continueren van deze betaalbaarheidsheffing – nu al een aantal mogelijke alternatieve scenario's schetsen die mogelijk in het jaar 2010 operationeel kunnen worden, vragen de leden van de fractie van **GroenLinks**?

De beide belangenverenigingen van commerciële verhuurders Vastgoed Belang en I.V.B.N. hebben zich onomwonden uitgesproken tegen de betaalbaarheidsheffing voor commerciële verhuurders. Zij verzetten zich tegen deze heffing die – in hun ogen – de overheid in staat stelt «huurinkomsten af te romen». Zij vrezen dat, als in de toekomst verdere bezuinigingen op de huurtoeslag zullen worden doorgevoerd, deze vertaald zullen worden in een hoger tarief van deze heffing. Graag vernemen de leden van de **VVD**-fractie wij de mening van de minister hierover en op welke wijze kan deze vrees worden weggenomen?

De fracties van **SGP** en **ChristenUnie** vragen van de minister helderheid voor de toekomst. Is de vrees gerechtvaardigd zoals die ondermeer leeft bij de commerciële verhuurders dat in de toekomst de huurinkomsten nog verder zullen worden afgeroomd?

Huurquote

De leden van de fractie van **GroenLinks** constateren tot hun verbazing dat in de overwegingen en de besluitvorming over de modernisering huurbeleid eigenlijk weinig aandacht wordt gegeven aan de ontwikkeling van de huurquote, oftewel het inkomensaandeel dat Nederlanders in het algemeen en bewoners van sociale huurwoningen in het bijzonder aan de huur van hun woning kwijt zijn. Dat bevreemdt temeer daar het analyseren en berekenen van de huurquote toch een belangrijke indicatie kan vormen voor het welslagen van beleidsinterventies. Het kan toch niet zo zijn dat het voorliggende moderne huurbeleid op termijn tot een fors koopkrachtverlies zou leiden in de sfeer van lagere inkomensgroepen. In dat verband stellen de leden van de fractie van **GroenLinks** de volgende vragen:

- Volgens het SCP-rapport «Uitgerekend wonen» gaat, wanneer de huren marktconform worden, tweederde van alle huurders fors meer huur betalen, met name in de provincies Noord-Holland, Utrecht, Gelderland en Noord-Brabant. De huurquote van 2 miljoen hurende huishoudens zal stijgen van 19 naar 30 procent. Veel huurders zouden dan kleiner, dus goedkoper, willen gaan wonen. Gemiddeld zal de huurquote stijgen van 20 naar 26 procent. Acht de regering dit een acceptabele ontwikkeling? Zo niet, welke instrumenten heeft zij dan ter beschikking om deze tendens te keren?
- Kan de regering inzicht bieden in de ontwikkeling van de huurquote (na verrekening van de huurtoeslag) van het laagste kwart van de Nederlandse huishoudinkomens vanaf de effectivering van de bruteringsoperatie, zeg: 1995?
- Wat vindt de regering voor lagere en middeninkomens een acceptabele huurquote? Vindt zij het redelijk om een dergelijke norm ook als toetsteen voor het succes van haar interventies te hanteren?
- Is de regering niet bevreesd dat de door haar voorgestelde systematiek leidt tot een spiraal in de verkeerde richting: betaalbaarheidsheffing leidt tot huurverhoging, leidt tot hogere huurquote, leidt tot groter

beslag op huursubsidie, leidt tot grotere betaalbaarheidsheffing, leidt tot huurverhoging, etcetera. Wat doet de regering om dit te voorkomen?

Noodzakelijkheid modernisering

Het is een reële vraag of een vergelijkbaar doel (dynamiseren woningmarkt) niet bereikt zou kunnen worden met een minder riskante (en minder controversiële) interventie. Het ware bijvoorbeeld heel wel denkbaar geweest, stellen de leden van de fractie van **GroenLinks** om de huur te baseren op een intelligenter waarderingssysteem, waarin bijvoorbeeld voor de aantrekkelijkheid van de locatie een grotere rol was weggelegd. Als een dergelijke waarderingssystematiek ook nog regionaal ontwikkeld zou kunnen worden zou dat binnen de raamvoorwaarden van de overheid (budgettering van de huurtoeslag bijvoorbeeld) tot een grotere effectiviteit hebben geleid en waren de onvoorziene gevolgen veel beheersbaarder geweest. Kan de regering beargumenteren waarom deze weg niet is bewandeld?

In de ogen van de leden van de fractie van **GroenLinks** is de hele operatie modernisering huurbeleid uitgegroeid tot een schoolvoorbeeld van wat nog maar het beste de Nederlandse ziekte genoemd mag worden: met algemeen beleid specifieke problemen oplossen. Het gevolg is, dat daarmee vooral groepen worden gedupeerd die niets met het probleem van doen hebben, maar ook nog eens het probleem niet effectief wordt aangepakt. Als het probleem is dat veel mensen te weinig betalen voor hun sociale huurwoning, dan is de oplossing natuurlijk niet dat iedereen meer moet gaan betalen. Effectief huurbeleid moet dus – zo menen de leden van de fractie van **GroenLinks** – gericht zijn op de objecten (de woningen), maar op de subjecten (de bewoners). In feite gebeurt dat in de volkshuisvesting bij het vaststellen van huurtoeslag wel voor mensen die te weinig verdienen, maar heerst er een taboe op een huurheffing voor mensen die te veel verdienen. Dat is onbegrijpelijk: op andere terreinen, zoals welzijn en zorg, is het heel gebruikelijk dat je inkomen mee wordt gewogen in de prijs die mensen voor diensten betalen. Waarom zou dat voor woondiensten niet kunnen? Waarom heeft de regering niet overwogen om het beleidsvizier veel preciezer te richten op hen om wie het draait: de huurders? Dat zou ook recht doen aan waar het in de sociale huursector om draait: betaalbaar wonen voor mensen met lage inkomens.

Herstructurering

Kan de regering precies beargumenteren hoe zij denkt dat de door haar voorgestelde uitruil tussen betalingsheffing en verruimd huurbeleid een stimulans kan betekenen in de aanpak van herstructureringswijken? De stagnatie van die aanpak is immers een van de grootste problemen van de woningmarkt. Nieuw beleid mag daar niet contraproductief voor zijn, want dan raken we alleen maar verder van huis. Kan de regering aan de hand van bijvoorbeeld de herstructureringsopgave van de Westelijke Tuinsteden in Amsterdam aangeven hoe het door haar voorgestelde beleid daar een positieve rol zal spelen, vragen de leden van de fractie van **GroenLinks**.

De meeste herstructureringsopgaven moeten worden gerealiseerd door stedelijk georiënteerde woningcorporaties die over het algemeen minder ruim in de middelen zitten dan niet-stedelijke woningcorporaties. De betaalbaarheidsheffing betekent in dat opzicht nog eens een extra aderlating. Waarom heeft de minister de betaalbaarheidsheffing niet gerelateerd aan de onevenwichtige vermogensvorming van woningcorporaties?

Europa

Is de bewering juist, die advocaat van der Wal in zijn eerder aangehaalde brief aan de leden van de Eerste Kamer doet, dat deze Interimwet niet kan worden uitgevoerd, voordat zij is aangemeld en goedgekeurd door de Europese commissie? Als die constatering juist is heeft deze aanmelding al plaats gevonden dan wel heeft er vooroverleg plaatsgevonden met Brussel om te achterhalen of er in dit verband sprake is van ongeoorloofde staatsteun? Mr van der Wal komt beargumenteerd tot de conclusie dat er voldoende grond is om aan te nemen dat deze wet met name wat betreft de kwalificatie staatsteun van de huurtoeslag en in het verlengde daarvan de betaalbaarheidshemming aangemerkt kan worden als staatsteun in de zin van art. 87, lid 1 EG. De leden van de fractie van de **PvdA** vragen de regering aan te geven waarom Mr. van der Wal het bij het verkeerde eind heeft.

Er klinken verschillende geluiden op dat het voorliggende wetsvoorstel strijdig zou zijn met artikel 87, lid 1 van het EG-verdrag. Kan de regering daarop reageren, vraagt de fractie van **GroenLinks**? Heeft de regering het wetsvoorstel aangemeld bij de Europese Commissie? Wat was daarop de reactie?

Bestaat er bij andere lidstaten van de Europese Unie een vergelijkbaar heffingsinstrument?

Kan de regering een overzicht bieden voor de ontwikkeling van de huurquote voor de laagste inkomenscategorieën in de lidstaten van de Europese Unie gedurende het laatste decennium? Welke positie neemt Nederland in de Europese context in als het gaat om betaalbaarheid van woningen voor de laagste inkomenscategorieën?

Verzelfstandiging

De essentie van de bruteringsoperaties midden jaren negentig was dat de woningcorporaties los kwamen te staan van de overheid, niet zonder reden werd deze operatie ook wel aangeduid als «verzelfstandigingsoperatie». Het idee was dat de corporaties «los» van de overheid zouden moeten komen te staan. De huidige betaalbaarheidshemming brengt echter weer een band aan tussen nationale overheid en sociale huursector. Komt de regering daarmee terug van haar eerdere uitgangspunt, waarin juist een losser verband werd nagestreefd, vragen de leden van de fractie van **GroenLinks**? Hoe past dit wetsvoorstel in het overheidsbeleid, dat gekenmerkt wordt aan het ruimte laten en creëren voor maatschappelijke ondernemingen?

Open einde regeling

De **PvdA**-fractie vraagt of het juist is, dat er sprake is van een open einde regeling en de heffing jaarlijks verhoogd kan worden wanneer het beroep op de huurtoeslag door welke omstandigheden dan ook de komende jaren hoger is dan in de meerjarenprognoses is aangenomen? Kan die jaarlijkse verhoging plaatsvinden middels een eenvoudige administratieve aanpassing van de bijdragen? Of is daar nog instemming van de Staten-Generaal voor nodig?

Is het eveneens juist dat wanneer in de komende jaren de WOZ-waarde gaat toenemen en meer woningen potentieel gaan behoren tot het te liberaliseren deel of wanneer corporaties een groter aandeel van hun woningen verkopen dan oorspronkelijk is aangenomen het aantal woningen waarover de heffing berekend wordt nog kan dalen c.q. de heffing per woning aanzienlijk kan stijgen?

Langdurige procedures

Beseft de minister dat bij het bezwaar maken tegen een huurprijs de toetsing van de WOZ-waarde van essentieel belang is? Weet de minister, zo vragen de leden van de **SP**-fractie dat de rechtsgang van de inspecteur der gemeentebelasting, het beroep bij de rechtbank, hoger beroep bij het Gerechtshof en ten slotte cassatie bij de Hoge Raad jaren kan duren? En dat al die tijd de exacte huurprijs ongewis blijft?

De voorzitter van de commissie,
Bierman-Beukema toe Water

De griffier van de commissie,
Van Dooren

Behandeld door: Prof. dr. R.M. Freudenthal / mr. J.P. Boer Datum: 11 september 2006

Aan: mr. G. van der Wal Ons kenmerk:

Onderwerp: Wetsvoorstel "Interimwet betaalbaarheidsheffing huurwoningen" Uw kenmerk: KB/1-2/Advies/ Houthoff-2400.001

Inleiding

Aankomende dinsdag 12 september 2006 wordt het Wetsvoorstel Interimwet betaalbaarheidsheffing huurwoningen (hierna: het wetsvoorstel) in de Eerste Kamer behandeld. In onze hoedanigheid van wetenschappelijke medewerkers¹ aan de Universiteit Leiden en de Rijksuniversiteit Groningen zijn wij benaderd met het verzoek een beschrijving te geven van de fiscaal-juridische bezwaren die tegen het wetsvoorstel kunnen worden aangevoerd.

Vraagstelling

Bij het onderzoek naar de fiscaal-juridische bezwaren tegen het meergenoemde wetsvoorstel is een theoretische benadering gehanteerd. Het onderzoek valt in vier onderdelen uiteen, waarbij de volgende indeling is gemaakt:

1. Verhouding tot algemene rechtsbeginselen
2. Relatie met andere (belasting)wetten
3. Analyse van technische knelpunten
4. Aspecten van uitvoeringstechnische aard

Wellicht ten overvloede merken wij op dat argumenten van partij-politieke aard niet in het onderzoek, noch in de afwegingen zijn betrokken.

Analyse

Ad 1) Verhouding tot algemene rechtsbeginselen

Wetgeving dient in zijn algemeenheid te voldoen aan een aantal rechtsbeginselen, waaronder het gelijkheidsbeginsel als beginsel van behoorlijke wetgeving. Het gelijkheidsbeginsel in vorenbedoelde zin brengt mee dat gelijke gevallen gelijk dienen te worden behandeld. Ongelijke gevallen dienen ongelijk te worden behandeld, waarbij rekening behoort te worden gehouden met de mate van ongelijkheid. De wetgever heeft een ruime beoordelingsvrijheid ten aanzien van de vraag of gevallen ook daadwerkelijk (on)gelijk zijn.² In het wetsvoorstel wordt op diverse plaatsen en ten aanzien van verschillende aangelegenheden onderscheid aangebracht. In al die gevallen dient het gecreëerde onderscheid in overeenstemming te zijn met 'het gelijkheidsbeginsel als beginsel van behoorlijke wetgeving'. Een aangebracht onderscheid kan worden gerechtvaardigd met een beroep op een rechtvaardigingsgrond. Hierna worden de situaties van verschillende behandeling getoetst aan het gelijkheidsbeginsel.

- *Heffingsgrens*

Door het aanbrengen van de zogeheten 'heffingsgrens' (art. 1, sub f, en art 2, eerste lid, Wet betaalbaarheidsheffing huurwoningen (hierna: "Wbh") en de Bijlage bij de Wbh) wordt een onderscheid gemaakt in de fiscale behandeling van eigenaren van huurwoningen in de 'sociale sector' en die van huurwoningen in de 'geliberaliseerde sector'.³ Slechts de eerstgenoemde verhuurders worden ingevolge het wetsvoorstel in de heffing betrokken. Hiervoor is als rechtvaardiging aangevoerd dat juist deze verhuurders geprofiteerd zouden hebben van de overheidsinspanningen op dit terrein. Deze rechtvaardiging komt ons dubieus voor.⁴ Zelfs de ruime beoordelingsvrijheid van de wetgever indachtig, kan niet worden uitgesloten dat hier sprake is van strijdigheid met het gelijkheidsbeginsel als beginsel van behoorlijke wetgeving, nu slechts de verhuurders van woningen in de niet-geliberaliseerde huurmarkt door het wetsvoorstel worden getroffen.

- *Bezitsvereiste (25 huurwoningen)*

Vooralsnog worden slechts eigenaren die ten minste 25 woningen bezitten met een waarde beneden de heffingsgrens aan de betaalbaarheidsheffing onderworpen (art. 2, eerste en tweede lid, Wbh). Deze grens is zonder meer arbitrair, en maakt dat vooralsnog alle lasten op een kleine groep beleggers rust. Het arbitraire van deze grens wordt benadrukt door het voornemen om zo spoedig mogelijk het bezit van reeds 10 huurwoningen belastbaar te stellen. De willekeurige bepaling van het bezitsvereiste en daarmee van de groep heffingsplichtigen maakt dat de grenzen van de eerder genoemde beoordelingsvrijheid van de wetgever zijn bereikt. Gezien de terughoudende koers van de Hoge Raad op dit punt is naar onze mening weliswaar geen sprake van een overschrijding van de beoordelingsvrijheid van de wetgever, maar is wel duidelijk dat de gemaakte keuzes moeilijk te verdedigen zijn.

- *Vergelijking met andere beleggers*

Indien verhuurders van woningen worden vergeleken met andere beleggers die geen onroerende zaken verhuren, valt niet in te zien waarom slechts eerstgenoemde groep aan een

profijtheffing wordt onderworpen ten aanzien van overheidsinspanningen ter bevordering of regulering van de beleggersmarkt. In dit verband werd in de literatuur eerder gewezen op beleggers in aandelen die profijt hebben gehad van de Nederlandse Mededingingsautoriteit, de Autoriteit Financiële Markten en De Nederlandse Bank, maar door de overheid niet worden getroffen door een profijtheffing.⁵ Ook deze ongelijkheid komt naar onze mening op zichzelf niet in strijd met het gelijkheidsbeginsel, maar is desalniettemin één van de theoretisch ongerijmde uitwerkingen van het ingediende wetsvoorstel.

Ondeugdelijke rechtsgrond

Het wetsvoorstel is aanvankelijk gestoeld op het uitgangspunt dat verhuurders in de sociale sector profijt hebben van het door de overheid gevoerde huurbeleid (profijtbeginsel).^{6 7} Blijkens de parlementaire historie bij het wetsvoorstel is echter geenszins sprake van een evidente relatie tussen de mate van profijt en de heffing die drukt op de heffingsplichtigen^{8 9}. Om die reden heeft de Minister nadien betoogd dat toch méér sprake is van een 'bestemmingsheffing'. Het enkele feit dat het karakter van de heffing later in de richting van een bestemmingsheffing is verschoven - gelijk zoals dit bij de verontreinigings- en rioolheffing het geval is -, betekent naar onze mening echter geenszins dat de rechtsgrondslag daarmee deugdelijk is geworden. Ook in dat geval dient de heffing die op een bepaalde groep heffingsplichtigen drukt redelijk te zijn. Wij wijzen in dit verband op een arrest van de Hoge Raad inzake de rioolrechten:¹⁰

"Bij de heffing van een rioolafvoerrecht is een tarief dat meebrengt dat slechts wordt geheven indien en voorzover de hoeveelheid afgevoerd water een bepaalde grens overschrijdt, niet reeds op zichzelf in strijd met het gelijkheidsbeginsel, ook al zou dat tarief tot gevolg hebben dat slechts een gering percentage van de belastingplichtigen daadwerkelijk in de heffing wordt betrokken. Het tarief mag echter niet meebrengen dat de geraamde opbrengst, die bij zo'n tarief enkel door de grote lozers wordt opgebracht, het naar een redelijke maatstaf aan de grote lozers toe te rekenen deel van de totale kosten van de riolering naar orde van grootte te boven gaat."

Ook bij deze bestemmingsheffing (het rioolafvoerrecht) wordt door de Hoge Raad marginaal getoetst of sprake is van een evenredige heffing. De voorgestelde betaalbaarheidsheffing wordt in feite door een klein aantal verhuurders betaald, namelijk de eigenaren van meer dan 25 panden, zoals "grote (institutionele) beleggers" en woningcorporaties, terwijl alle beleggers in de bedoelde woningmarkt van de overheidsmaatregelen hebben geprofiteerd. In de lijn van dit arrest zou een zorgvuldige(re) afweging moeten worden gemaakt door de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu (hierna: "de Minister") die thans niet is gemaakt. De willekeurige keuze van de heffingsplichtigen en de magere rechtsgrond voor de heffing,¹¹ maken dat op dit punt een juridisch bezwaar bestaat.

Ten slotte kan erop worden gewezen dat is betoogd dat het wetsvoorstel een ongewenste precedentwerking zou kunnen hebben. De gebrekkige grondslag zou kunnen meebrengen, dat zelfs bij een gering en/of onbewezen profijt een heffing kan worden ingevoerd ten laste van een specifieke groep heffingsplichtigen.¹²

Ad 2) Relatie met andere (belasting)wetten

- *Materiële samenloop box 3*

De betaalbaarheidshheffing wordt jaarlijks geheven over de waarde van verhuurde woningen op peildatum 1 juli.¹³ Hoewel zonder meer juridische en formele verschillen kunnen worden aangewezen, vertoont een dergelijke heffing in veel opzichten materiële overeenkomsten met de vermogensrendementsheffing van box 3 in de inkomstenbelasting.¹⁴ Ook de vermogensrendementsheffing is de facto immers een heffing over het gemiddeld aanwezige vermogen gedurende een jaar.¹⁵ Particuliere beleggers met ten minste 25 huurwoningen¹⁶ worden derhalve vanaf het kalenderjaar 2006 geconfronteerd met een extra heffing over de waarde van hun huurwoningen.¹⁷ Zulks is temeer het geval nu de geheven betaalbaarheidshheffing niet als een voorheffing op de inkomsten- en vennootschapsbelasting is aangemerkt.¹⁸

- *Afwenteling betaalbaarheidshheffing*

De betaalbaarheidshheffing komt ten laste van verhuurders in de sociale sector. Deze verhuurders worden geconfronteerd met maximale huurprijzen, als gevolg waarvan zij de betaalbaarheidshheffing niet (volledig) kunnen afwentelen op de huurders. De betaalbaarheidshheffing drijft de huurprijzen vooralsnog verder op.¹⁹ Naast de mogelijk negatieve maatschappelijke economische effecten van deze afwenteling van de betaalbaarheidshheffing op de huurders, betekent dit voorts dat een groot aantal verhuurders 'gevangen zitten' tussen de regelgeving ter maximering van de huuropbrengsten (opbrengstenkant) enerzijds en de betaalbaarheidshheffing (kostenkant) anderzijds. Dit gevolg achten wij het onwenselijke resultaat van een samenloop van diverse wetten.

Ad 3) Analyse van technische knelpunten

Technische onvolkomenheden

Het wetsvoorstel bevat een aantal technische knelpunten. Alvorens duidelijkheid bestaat over deze knelpunten is rechtsonzekerheid als gevolg van de invoering van de betaalbaarheidshheffing niet uit te sluiten. Wij noemen hierna de belangrijkste knelpunten van technische aard:

- De groepsdefinitie in het wetsvoorstel (art. 1, tweede lid, Wbh) wijkt zowel af van het begrip 'verbonden lichaam' in artikel 10a, vierde lid, Wet op de vennootschapsbelasting 1969, als het groepsbegrip in artikel 2:24b BW (dat weer wordt gebruikt in art. 10d, tweede lid, Wet op de vennootschapsbelasting 1969). Nog steeds is niet duidelijk, ook niet na de beantwoording van de vragen van de Nederlandse Orde van Belastingadviseurs (hierna: "de NOB"), op welke wijze het begrip 'belang' dient te worden uitgelegd, hetgeen mogelijk in strijd met Europees recht kan zijn en ook overigens discriminatoir kan werken.
- In het wetsvoorstel wordt op een aantal plaatsen aangegeven dat naast natuurlijke personen slechts rechtspersonen heffingsplichtige kunnen zijn (zie art. 1 en 2 Wbh). Niet duidelijk is hoe geoordeeld dient te worden ten aanzien van niet-rechtspersoonlijkheid bezittende lichamen, en diverse buitenlandse entiteiten.

Ad 4) Aspecten van uitvoeringstechnische aard

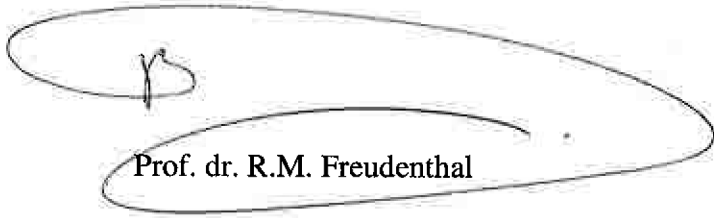
- *Aangiftebelasting*
In de betaalbaarheidsheffing is gekozen voor een heffingssystematiek die in de uitvoering lijkt op een aangiftebelasting. Zoals bekend is bij een aangiftebelasting sprake van een minder ver gaande vorm van rechtsbescherming dan het geval is bij een aanslagbelasting. Ondermeer blijkt dit uit de ruimere mogelijkheden om terug te komen op in het verleden plaatsgevonden omstandigheden (naheffing). Het voorgaande doet de vraag rijzen waarom deze heffingssystematiek is gekozen. In het wetsvoorstel is geen enkele onderbouwing van de keuze aanwezig.
- *Deregulering en administratieve lastenverlichting heffingsplichtige*
Het huidige kabinet heeft zich ten doel gesteld te dereguleren, alsmede de administratieve lasten voor het bedrijfsleven en burgers te verlichten.²⁰ Het wetsvoorstel past niet binnen dit voornemen. Naar verwachting zal het Rijk € 7 miljoen nodig hebben voor de uitvoering van het wetsvoorstel. De uitvoeringskosten worden als opslag opgeteld bij de gewenste opbrengst van de voorgestelde betaalbaarheidsheffing.²¹ Per gemiddelde heffingsplichtige verhuurder gaat het dan om een bedrag van ca. € 800 eenmalig en ca. € 850 jaarlijks.²² Het wetsvoorstel bewerkstelligt een verzwaaring en doorberekening van de administratieve lasten van de heffingsplichtigen (enigszins cryptisch zou van uitbestede lastenverlichting kunnen worden gesproken).²³ Het is naast dit alles overigens nog de vraag welke uitvoeringskosten bij de fiscus terecht komen.²⁴
- *Uitvoeringsproblemen Belastingdienst*
De Belastingdienst heeft drie hoofdtaken: heffing, inning en controle. Voor ten minste één daarvan – de controle – bestaat er thans arbeidskrapte.²⁵ In een brief van de Staatssecretaris van Financiën wordt gesteld dat de controles door de Belastingdienst bij bedrijven onder druk staan.²⁶ Daarnaast heeft de Belastingdienst met ingang van 1 januari 2006 de taken met betrekking tot de premieheffing werknemersverzekeringen, alsmede de uitvoering van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen opgedragen gekregen. Naar aanleiding van het voorliggende wetsvoorstel zal de Belastingdienst ook de inning en de uitvoering van de betaalbaarheidsheffing opgedragen krijgen. Het is de vraag of de uitvoeringstechnische problemen aan de zijde van de Belastingdienst voldoende zijn onderkend.²⁷
- *Invorderingskosten*
Het heffingstarief van de betaalbaarheidsheffing wordt bovendien vermenigvuldigd met een onzekerheidstoeslag van 1,03²⁸. De verhuurders draaien op deze wijze op voor de geschatte, gedeeltelijke oninbaarheid van de heffing. Het afwentelen van uitvoeringskosten is in een amendement door Tweede Kamerlid Van Bochove reeds aan de orde gesteld,²⁹ en ook in de fiscale literatuur bekritiseerd.³⁰ Hoewel het percentage van de opslag voor vermoedelijke oninbaarheid is teruggebracht van 5 naar 3, is thans nog steeds sprake van een niet gerechtvaardigde vorm van kostenafwenteling op de heffingsplichtige.

Conclusie

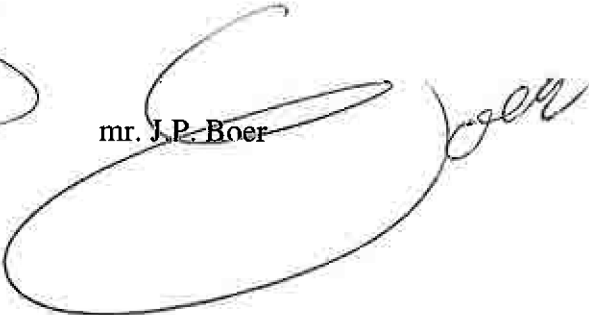
Het bovenstaande brengt ons tot de conclusie dat het wetsvoorstel een aantal (fiscaal) juridische bezwaren meebrengt, welke in het wetgevingstraject niet of onvoldoende zijn weggenomen. Met

name de mogelijke strijdigheid met het gelijkheidsbeginsel als beginsel van behoorlijke wetgeving achten wij in dit verband zwaarwegend. Voorts merken wij op dat zelfs al zou sprake zijn van een bestemmingsheffing, de jurisprudentie van de Hoge Raad met betrekking tot de redelijke maatstaf wellicht tot juridische bezwaren aanleiding kan geven. Ten slotte achten wij de voorgestelde lastenverzwaring en de verdergaande regulering een zorgelijke ontwikkeling. Alles overziend menen wij dat een kritische houding tegenover het wetsvoorstel aanbevelenswaardig is.

Hoogachtend,



Prof. dr. R.M. Freudenthal



mr. J.P. Boer

¹ Prof. dr. R.M. Freudenthal is als hoogleraar belastingrecht verbonden aan de Rijks Universiteit Groningen. Mr. J.P. Boer is als Phd-fellow verbonden aan de afdeling belastingrecht van de Universiteit Leiden. Beide auteurs zijn tevens werkzaam als belastingadviseur bij Deloitte Belastingadviseurs B.V. te Leiden. Het onderzoek is op persoonlijke titel uitgevoerd.

² EHRM 22 juni 1999, nr. 46 757/99, zaak Della Ciaja/Italië, *BNB* 2002/398. Zie ook recenter: HR 8 juli 2005, nr. 39 870, *BNB* 2005/310.

³ Kamerstukken II 2005-2006, 30 410, nr. 3, blz. 5.

⁴ Ook de Raad van State oordeelde in die zin; zie Kamerstukken II 2005-2006, 30 410, nr.4, blz. 2-3. Voorts wijzen wij op het NOB commentaar op het wetsvoorstel, d.d. 25 april 2006, (hierna: "NOB-commentaar"), onder punt 1.4.

⁵ Zie J.P. Boer, 'Wet betaalbaarheidsheffing huurwoningen. Een uitstekende belasting!?' *NtFR* 2006/404.

⁶ Kamerstukken II 2005-2006, 30 410, nr. 3, blz. 4: "(...) Zij (de verhuurders) hebben bij de bouw of de verwerving van hun woningbezit bewust de markt van betaalbare huurwoningen betreden, wetend dat het hier een geordende markt betreft met veel stabiliteit en goede mogelijkheden voor een verantwoorde bedrijfsvoering en waardevastheid of waardetoename van het bezit (...)."

⁷ NOB-commentaar, onder punt 1.4. Ook de Raad van State oordeelt dat de relatie met de directe en de indirecte baat van het voorgestelde beleid zeer twijfelachtig is en hecht weinig waarde aan deze rechtvaardiging. Zie Kamerstukken II 2005-2006, 30 410, nr. 4, blz. 2.

⁸ Zie o.a. Kamerstukken II 2005-2006, 30 410, nr. 3, blz. 1-5 en Kamerstukken II 2005-2006, 30 410, nr. 4, blz. 2-3.

⁹ Kamerstukken II 2005-2006, 30 410, nr. 4, blz. 2.

¹⁰ HR 10 december 2004, nr. 36 776, *BNB* 2005/102.

¹¹ De Raad van State spreekt van een ‘wankele grondslag om de heffing op te baseren’. Zie Kamerstukken II 2005-2006, 30 410, nr. 4, blz. 9.

¹² Ook de NOB vreest dat het wetsvoorstel een precedent kan scheppen. Zie NOB-commentaar onder punt 1.4. In dit verband wordt mede verwezen naar Boer, a.w.

¹³ Zie art. 2 Wbh.

¹⁴ Een dergelijke ‘gevoelsmatige’ samenloop was destijds ook de reden de Wet op de vermogensbelasting 1964 af te schaffen toen box 3 in 2001 werd ingevoerd. Ook die heffingen hadden een andere juridische basis, maar desalniettemin achtte de wetgever het geboden de vermogensbelasting af te schaffen vanwege de materiële samenloop. Zie Kamerstukken 1997-1998, 25 810, nr. 2, blz. 75-77.

¹⁵ Vergelijk art. 2 Wbh met de heffingsgrondslag (belastbaar inkomen uit sparen en beleggen), zoals beschreven in hoofdstuk 5 in de Wet inkomstenbelasting 2001.

¹⁶ Indien de WOZ-waarde minder bedraagt dan de heffingsgrens, zoals toegelicht in de bijlage bij het wetsvoorstel.

¹⁷ Zie o.a. art. 4-7 en 21 Wbh; Kamerstukken II 2005-2006, 30 410, nr. 3, blz. 6 -7 en 14; Brief van Minister Dekker (VROM) aan Voorzitter Eerste Kamer, met kenmerk DJZ2006273633.

¹⁸ De NOB heeft dit wel voorgesteld. Zie NOB-commentaar onder punt 1.2.

¹⁹ Zie Kamerstukken II 2005-2006, 30 410, nr. 3, blz. 10: *“De voorgestelde betaalbaarheidshoofschikking huurwoningen zou, als last voor verhuurders, een opwaarts effect kunnen hebben op de huurprijzen.”*

²⁰ In dit kader verwijzen wij o.a. naar het wetsvoorstel ‘Wijzigingsplan Paarse Krokodil’ (Kamerstukken II 2005-2006, 30 577, nr. 2; het rapport van de commissie Stevens, geïnstalleerd door Minister Zalm in november 2004, waarin de belangrijkste knelpunten voor ondernemers zijn geïnventariseerd en het Adviescollege toetsing administratieve lasten (hierna: “Actal”).

²¹ Hetgeen de NOB als onterecht beschouwt. Zie NOB-commentaar onder punt 1.3.

²² Kamerstukken II 2005-2006, 30 410, nr. 3, blz. 10-11

²³ Zie o.a. NOB-commentaar, onder punt 1.3: *“(…) Enerzijds wordt aangegeven dat de kleine verhuurders een onevenredig administratieve last wordt bespaard omdat zij vanwege de heffingsgrens van 25 woningen buiten de heffing blijven (zie ook MvT, blz. 8). Anderzijds wordt aangekondigd de bedoelde heffingsgrens zo snel mogelijk te verlagen naar 10, waardoor de kleinere verhuurders alsnog met de administratieve lasten worden geconfronteerd (…).”* Ook in de literatuur wordt dit probleem onderkend. Zie Martens, B. en Boonstra W., *‘Wet betaalbaarheidshoofschikking huurwoningen: einde rustig woningbezit voor commerciële verhuurders?’*, Vastgoed fiscaal & civiel, 2006/3, blz. 19.

²⁴ Zie o.a. Kamerstukken II, 2005-2006, 30 410 nr. 3, blz. 10-11 en Kamerstukken II 2005-2006, 30 410, Beantwoording vragen n.a.v. NnavV, onder punt 1.3: *“De heffing kan met relatief weinig automatiserings- en andere invoeringsmaatregelen worden gerealiseerd.”* Hiermee is nog niet gezegd dat deze maatregelen geen kosten met zich meebrengen. Ook de NOB brengt dit onderwerp aan de orde in onderdeel 1.3 van het NOB-commentaar.

²⁵ Zie *V-N* 2006/22.1.

²⁶ Brief Staatssecretaris van Financiën van 19 april 2006, DGB2006/2125.

²⁷ Zie ook NOB-commentaar onder punt 1.3.

²⁸ Kamerstukken II 2005/2006, 30 410, nr. 3, blz. 15.

²⁹ Kamerstukken II 2005-2006, 30 410, nr. 15.

³⁰ Zie Boer, a.w.

URGENT

Aan de Griffier van de Eerste Kamer der Staten-
Generaal
t a.v. de heer mr. G.J.A. Hamilton
Postbus 20017
2500 EA DEN HAAG
NEDERLAND

G. van der Wal
Advocaat
T +32 (0)2 507 98 34
F +32 (0)2 507 98 98
g.van.der.wal@houthoff.com

Tevens per fax en per e-mail: +31 70 312 93 90
postbus@eerstekamer.nl

Brussel, 11 september 2006
Inzake: Interimwet Betaalbaarheidsheffing huurwoningen (wetsvoorstel 30410)
Onze ref: 31101335/1178985.1

Geachte heer Hamilton,

1. Inleiding

De Tweede Kamer heeft op 20 juni 2006 het sterk geamendeerde wetsvoorstel Interimwet Betaalbaarheidsheffing huurwoningen (wetsvoorstel 30410) aangenomen. Het wetsvoorstel, dat door de Raad van State en diverse politieke partijen hevig is bekritiseerd, ligt thans ter beoordeling voor aan de Eerste Kamer. Ondanks de vele amendementen die zijn doorgevoerd, kleven aan het wetsvoorstel nog altijd ernstige juridische bezwaren.

De betaalbaarheidsheffing die voor verhuurders zal leiden tot een belangrijke lastenverzwaring, stuit bij velen - waaronder mijn cliënte, de Vesteda groep (het grootste Nederlandse woningbeleggingsfonds met ruim 29.000 woningen in de hogere huursector) - op grote bezwaren. Langs deze weg breng ik de juridische haken en ogen van de Interimwet graag onder de aandacht van de Eerste Kamer, in de hoop de leden van de Eerste Kamer ervan te kunnen overtuigen dat het hoogst onwenselijk is dat de Interimwet Betaalbaarheidsheffing huurwoningen (in zijn huidige vorm) wordt ingevoerd.

Ik zal mij in deze brief beperken tot een uiteenzetting van de Europeesrechtelijke bezwaren tegen het wetsvoorstel (die op het gebied van het staatssteunrecht liggen). Een belangrijk deel van de juridische bezwaren is fiscaal-juridisch van aard. Deze bezwaren zijn geanalyseerd door professor dr. R.M. Freudenthal (hoogleraar fiscaal recht verbonden aan de Universiteit van

Houthoff Buruma is de handelsnaam van Houthoff Buruma België B.V., een Nederlandse besloten vennootschap, statutair gevestigd te Amsterdam (KvK Amsterdam nr. 34111003) en met nevenvestiging te Brussel, België (HR Brussel 474.083 342). De algemene voorwaarden van Houthoff Buruma, waarin een beperking van aansprakelijkheid, de toepasselijkheid van Nederlands recht en de exclusieve bevoegdheid van de rechtbank te 's-Gravenhage zijn bedongen, zijn op alle opdrachten van toepassing. De algemene voorwaarden worden op verzoek toegezonden, maar zijn eveneens te vinden op www.houthoff.com. Houthoff Buruma is the trade name of Houthoff Buruma België B.V., a Netherlands limited liability company with its registered office in Amsterdam, the Netherlands (Chamber of Commerce Amsterdam no 34111003) and a branch office in Brussels, Belgium (Chamber of Commerce Brussels no. 474.083 342). Houthoff Buruma's general terms and conditions, which stipulate a limitation of liability, the applicability of Dutch law and the exclusive jurisdiction of the District Court of The Hague, the Netherlands, are applicable to all services performed. A copy of the general terms and conditions is available on request or at www.houthoff.com.

Groningen) en mr. J.P. Boer (Phd-fellow verbonden aan de afdeling belastingrecht van de Universiteit Leiden). De door hen opgestelde rapportage is als bijlage bij deze brief gevoegd.

2. Het wetsvoorstel voor de Interimwet betaalbaarheidsheffing huurwoningen

Het voorstel voor een Interimwet betaalbaarheidsheffing huurwoningen (de "Interimwet") beoogt de instelling van een betaalbaarheidsheffing (de "Heffing") die blijkens artikel 2 van de Interimwet wordt vastgesteld op grond van de WOZ-waarde van de betreffende huurwoningen. In zoverre is er een verband met het voorgaande: de WOZ-waarde wordt op meerdere terreinen een belangrijk criterium in het huurbeleid.

De Heffing, die moet worden betaald door: *"de natuurlijke persoon, de rechtspersoon en de groep die op 1 juli van het heffingsjaar krachtens eigendom, bezit of beperkt recht het genot heeft van 25 of meer huurwoningen met een WOZ-waarde die niet hoger is dan de heffingsgrens"* (zie artikel 2, lid 1, van de Interimwet), dient ter dekking van bezuinigingen op de begroting van het ministerie van VROM, in het bijzonder op de huurtoeslag.

De hoogte van de Heffing is gereduceerd tot 65% voor heffingsplichtigen die geen toegelaten instelling zijn en geen groep vormen waarvan een toegelaten instelling onderdeel is op 1 juli van het heffingsjaar (zie artikel 8, lid 1, sub c, ten tweede, van de Interimwet). Hiermee worden de verhuurders anders dan de woningcorporaties bedoeld (de woningcorporaties zijn toegelaten instellingen als bedoeld in artikel 70 van de Woningwet).

Het wetsvoorstel zal in het hiernavolgende worden getoetst aan de geldende regels op het gebied van het staatssteunrecht.

3. Juridische beoordeling

3.1. Staatssteun

De Heffing zoals opgenomen in de Interimwet kan worden gekwalificeerd als een onderdeel van verboden staatssteun in de zin van artikel 87, lid 1, EG. Een voornemen om staatssteun te verlenen moet worden gemeld bij de Europese Commissie (de "**Commissie**"). De plicht om aan te melden geldt ook bij gerede twijfel over de vraag of er sprake is van staatssteun.¹ Op grond

¹ Zie AG Lenz in zijn Conclusie bij HvJEG 10 juli 1986, zaak 40/85, België/Commissie, Jur. 1986, p. 2321 en Rechtbank Groningen 3 september 2004, Appingedam, JIN 2004, nr. 36.

van artikel 88 lid 3 kan terugbetaling worden gevorderd van niet gemelde maar toch uitbetaalde staatssteun.

Volgens de Minister heeft de huurtoeslag een tweeledig doel: (a) een sociaal doel (subsidie aan huurders om de huur te kunnen betalen); en (b) een commercieel doel of gevolg (structurele marktverbetering en vergroting van de vraag in de gereguleerde sector). Wat het laatste betreft zijn naar het oordeel van de Minister de verhuurders de uiteindelijke begunstigen van de steun, hoewel die in geld wordt gegeven aan de huurders. Voor de toepassing van artikel 87 lid 1 EG Verdrag is dat echter geen bezwaar: het gaat om de aanwending van staatsmiddelen waarvan uiteindelijk ondernemingen (de verhuurders) de begunstigen zijn.²

Het beleid van de Minister met betrekking tot de huurtoeslag en de Heffing voldoet aan alle criteria voor het bestaan van staatssteun.

Er is sprake van staatssteun indien aan de volgende vijf cumulatieve voorwaarden is voldaan:

(i) er is sprake van een voordeel;

Volgens de rechtspraak van het Hof van Justitie omdat het begrip steunmaatregel alle mogelijke voordelen die de overheid direct of indirect verstrekt aan ondernemingen die in normale concurrentieverhoudingen op het budget van een onderneming drukken.

(ii) dat ten goede komt aan één of meer specifieke ondernemingen;

Het begrip onderneming wordt ruim uitgelegd en omvat elke eenheid die een economische activiteit uitoefent ongeacht haar rechtsvorm. Tevens wordt bij deze voorwaarde de eis van selectiviteit gesteld: de steun moet worden verleend aan bepaalde ondernemingen. Overigens is het in dit kader niet van belang of deze ondernemingen al dan niet tot dezelfde sectoren van activiteit behoren.³

(iii) dat door de staat is gegeven of bekostigd is uit staatsmiddelen;

Artikel 87 lid 1 EG Verdrag ziet op steunmiddelen van de staat en steun bekostigd uit staatsmiddelen: de steun moet op enigerlei wijze ten laste komen van de staat. Volgens vaste rechtspraak zijn de redenen of doeleinden van de overheidsmaatregel irrelevant: het

² Zie HvJ EG 20 november 2003, zaak C-126/01, Gemo, Jur. 2003, p. I-13769, r.o. 34; zie ook hierna onder (iii).

³ Zie HvJ EG 20 november 2003, zaak C-126/01, Gemo, Jur. 2003, p. I-13769, r.o. 35 en 39.

gaat bij de toepassing van het verbod van artikel 87, lid 1, EG alleen om de beoordeling van de gevolgen.⁴

(iv) *waarbij concurrentievervalsing plaatsvindt of dreigt plaats te vinden*

Van (dreigende) concurrentievervalsing is sprake wanneer de steun de positie van de steunverkrijgende onderneming versterkt ten opzichte van andere ondernemingen die concurreren in het intracommunautaire handelsverkeer. Uitgangspunt in de Europese rechtspraak is dat bedrijfssteun in beginsel de mededinging beperkt.

(v) *waarbij het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig wordt beïnvloed*

De Commissie concludeert in de praktijk zeer snel dat er sprake is van ongunstige beïnvloeding van de tussenstaatse handel.

De Minister betoogt zelf – als rechtvaardiging voor de Heffing – dat er in dit geval sprake is van een door de overheid met overheidsmiddelen gecreëerd voordeel voor de verhuurders. Daarmee is aan de voorwaarden **(i)** en **(iii)** voldaan.

Er is tevens voldaan aan het vereiste van begunstiging van specifieke ondernemingen (voorwaarde **(ii)**): de Minister zelf voert die begunstiging van specifieke ondernemingen (de verhuurders) aan als een rechtvaardiging voor het opleggen van de Heffing aan de verhuurders.

Iedere bevoordeling van een onderneming die concurreert met ondernemingen die geen staatssteun ontvangen (bijvoorbeeld in andere EG lidstaten gevestigde ondernemingen), leidt tot een door artikel 87 lid 1 EG Verdrag verboden concurrentievervalsing. Aan voorwaarde **(iv)** is in het onderhavige geval derhalve voldaan.

Een grensoverschrijdend effect (voorwaarde **(v)**) is tenslotte eveneens aanwezig, omdat de begunstigde ondernemingen, al dan niet rechtstreeks activiteiten met grensoverschrijdende effecten hebben, hetgeen voldoende is om aan voorwaarde **(v)** te voldoen.

De bestemmingsheffingen ter financiering van onrechtmatige staatssteun zijn ook onrechtmatig indien wordt voldaan aan de (strenge) voorwaarden van de rechtspraak.

Het Hof van Justitie heeft bij herhaling geoordeeld dat het op grond van artikel 87 lid 1 EG niet is toegestaan een steunmaatregel en de wijze van financiering ervan afzonderlijk te bezien en deze

⁴ Zie HvJ EG 20 november 2003, zaak C-126/01, Gemo, Jur. 2003, p. I-13769, r.o. 34.

laatste buiten beschouwing te laten wanneer deze, samen met de eigenlijke steunmaatregel, de regeling als geheel met de gemeenschappelijke markt onverenigbaar maakt.⁵

Volgens vaste rechtspraak vallen heffingen binnen de werkingssfeer van de bepalingen betreffende staatssteun indien zij de wijze van financiering van een steunmaatregel vormen, zodat zij integrerend deel uitmaken van deze maatregel.⁶ Indien een heffing inderdaad een integrerend deel uitmaakt van een steunmaatregel in de zin van artikel 87 lid 1 EG, dan tast de schending door de nationale autoriteiten van de verplichtingen die voortvloeien uit artikel 88 lid 3 EG niet alleen de wettigheid van de steunmaatregel aan, maar ook die van de heffing die de wijze van financiering ervan vormt.

Om een heffing (deels) als een integrerend onderdeel van een steunmaatregel te kunnen aanmerken, moet er een dwingend bestemmingsverband bestaan tussen de heffing en de steun. Dit betekent dat de opbrengst van de heffing noodzakelijkerwijs voor de financiering van de steun wordt bestemd.⁷ Indien een dergelijk verband bestaat heeft de opbrengst van de heffing rechtstreekse invloed op de omvang van de steun en bijgevolg op de beoordeling van de verenigbaarheid van deze steun met de gemeenschappelijke markt.⁸

Volgens de Minister is de Heffing een bestemmingsheffing: de opbrengst daarvan wordt aangewend voor de financiering van de huurtoeslag aan huurders in de gereguleerde sector. De in de rechtspraak geëiste relatie tussen steun en bestemmingsheffing, die beide binnen het bereik van het verbod van artikel 87, lid 1, EG brengt, is hier aanwezig – zoals ook reeds door de Minister zelf betoogd. Indien de Minister – om een staatssteunkwalificatie te voorkomen – alsnog zou willen betogen dat er geen relatie bestaat tussen de heffing en (het budget van) de huurtoeslag, ondergraaft zij haar eigen stelling dat het gerechtvaardigd is de heffing aan de verhuurders op te leggen omdat zij de uiteindelijke begunstigten zijn van de huurtoeslag.

3.2. Conclusie ten aanzien van de staatssteun

Er zijn goede gronden om aan te nemen dat de Heffing moet worden beschouwd als staatssteun in de zin van artikel 87, lid 1 EG. Dat zou betekenen dat deze steun als onterecht betaald kan

⁵ HvJ EG 25 juni 1970, *Frankrijk / Commissie*, 47/69, Jur. 1970, p.487; HvJ EG 21 oktober 2003, *Van Calster*, C- 261/01 en C-262/01, Jur. 2003, I-12249, r.o. 49.

⁶ Zie HvJ EG 13 januari 2005, C-174/02, *Streekgewest Westelijk Noord-Brabant*, Jur.2005, p.I-85, r.o. 25.

⁷ HvJ EG 15 juni 2006, zaken C-393/04 en C-41/05, *Air liquide*, n.n.g. en HvJ EG 7 september 2006, zaak C-526/04, *Laboratoires Boiron*, n.n.g., r.o. 43-46.

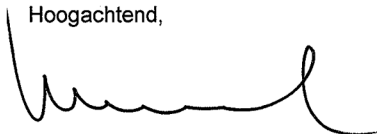
⁸ *Streekgewest Westelijk Noord-Brabant*, r.o. 26 en HvJ EG 27 oktober 2005, gevoegde zaken C-266 tot 270,276 en 321-325/04, *Nazairdis*, Jur. 2005, p. I-9481.

worden teruggevorderd, hoewel het niet eenvoudig en misschien zelfs onmogelijk zal zijn om de individuele bevoordeling te berekenen. Het staat in ieder geval vast dat de Interimwet niet kan worden uitgevoerd, voordat zij is aangemeld en goedgekeurd door de Europese Commissie. Uit het voorgaande volgt dat met name de kwalificatiestaatssteun van de huurtoeslag en (in het verlengde daarvan) de betaalbaarheidsheffing gelet op de rechtspraak van het Hof van Justitie mogelijk niet kan worden waar gemaakt.

4. Conclusie

Uit het vorenstaande en uit de bijgevoegde rapportage van prof. mr. R.M. Freudenthal en mr. J.P. Boer moge duidelijk zijn dat het wetsvoorstel Interimwet Betaalbaarheidsheffing huurwoningen een uiterst twijfelachtige juridische basis heeft. Nog afgezien van het feit dat de Heffing waarschijnlijk als verboden staatssteun kwalificeert, kunnen tegen het wetsvoorstel overtuigende fiscaalrechtelijke bezwaren worden ingebracht. Hoewel door de Raad van State reeds op een deel van deze bezwaren is gewezen, zijn deze met amendering van het oorspronkelijke wetsvoorstel niet (voldoende) weggenomen. Ik spreek dan ook de hoop uit dat de ernstige juridische bezwaren die aan het wetsvoorstel zijn verbonden, voor de leden van de Eerste Kamer aanleiding vormen om tegen het wetsvoorstel te stemmen.

Hoogachtend,



G. van der Wal