

Vergaderjaar 2005–2006

30 410

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

Nr. 4

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 8 augustus 2005 en het nader rapport d.d. 13 december 2005, aangeboden aan de Koningin door de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 30 juni 2005, no. 05.002435, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet houdende regels met betrekking tot het heffen van een structurele bijdrage van verhuurders van woningen ten behoeve van de uitgaven van het Rijk in het kader van de betaalbaarheid van het wonen (Wet betaalbaarheidshemming huurwoningen), met memorie van toelichting.

Het voorstel voert een zogeheten betaalbaarheidshemming in voor een deel van de verhuurders met betrekking tot hun woningvoorraad. De betaalbaarheidshemming wordt geheven van verhuurders van zelfstandige woonruimte die 25 woningen of meer verhuren op de peildatum (1 juli van elk jaar), voorzover die woningen de heffingsgrens, een bij algemene maatregel van bestuur te bepalen WOZ-waarde, niet te boven gaan. De hoogte van de heffing per woning wordt jaarlijks berekend aan de hand van de geraamde opbrengsten. De omvang daarvan wordt bepaald door enerzijds de budgettaire taakstelling die is gelegd op de begroting van het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) van € 250 miljoen per jaar, welk bedrag jaarlijks wordt geïndexeerd en anderzijds door de toename van de uitgaven voor de huurtoeslag die het gevolg is van de geleidelijke liberalisatie van het huurprijzen. De geraamde opbrengsten zijn voor de jaren 2006–2009 in het wetsvoorstel zelf opgenomen. Ten slotte wordt voorgesteld om de mogelijkheid te creëren onder bepaalde voorwaarden een overeenkomst tussen woningcorporaties tot onderlinge verrekening van de voorgestelde heffing algemeen verbindend te verklaren.

De Raad maakt een aantal opmerkingen met betrekking tot het wetsvoorstel. Hij is van oordeel dat in verband met deze opmerkingen over het voorstel in deze vorm niet positief kan worden geadviseerd.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 30 juni 2005, nr. 05.002435, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 8 augustus 2005, nr. W08.05 0276/V, bied ik U hierbij aan.

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

Naar aanleiding van het advies van de Raad van State merk ik het volgende op.

1. Grondslag

Het wetsvoorstel wil van bepaalde verhuurders een bijdrage heffen, ter dekking van bezuinigingen op de begroting van het ministerie van VROM, in het bijzonder op de huurtoeslag. Ook wordt een toename in het aantal beroepen op de Wet op de huurtoeslag verwacht als gevolg van wijzigingen in het huurprijzenbeleid. De hiermee gepaard gaande kosten worden eveneens gedekt uit de opbrengsten van de betaalbaarheidshemming. Deze heffing wordt gerechtvaardigd geacht door de omstandigheid dat de Wet op de huurtoeslag vraagondersteunend en prijsondersteunend werkt voor verhuurders. De huurtoeslag maakt het voor huishoudens met lage inkomens financieel mogelijk om huurwoningen van een redelijke kwaliteit te huren die anders voor hen niet bereikbaar zouden zijn. Voor zover de heffing ook drukt op woningen die niet door huishoudens worden bewoond die gebruik maken van een huurtoeslag, hebben verhuurders volgens de toelichting indirect profijt van de Wet op de huurtoeslag, aangezien zonder de vraag- en prijsondersteuning van de Wet op de huurtoeslag de algehele vraag naar huurwoningen, waarvan de huurprijs is gereguleerd, lager zou liggen. Dan zou ook de algehele huurprijsstelling lager moeten liggen om de verhuurbaarheid in stand te houden¹. Het wetsvoorstel moet uitdrukkelijk een grotere verantwoordelijkheid bij verhuurders doen ontstaan, door hen te laten bijdragen aan de betaalbaarheid van woningen voor de lagere inkomens². In de memorie van toelichting (paragraaf 1.2) wordt de betaalbaarheidshemming gekenschetst als een bestemmingsheffing. De heffing drukt op alle huurwoningen met uitzondering van de geliberaliseerde huurwoningen en van onzelfstandige wooneenheden. Het gaat om ongeveer 3 miljoen huurwoningen. Volgens de toelichting wordt circa 40 % van 2,3 mln huurwoningen bewoond door huishoudens die gebruik maken van de Wet op de huurtoeslag³. De Raad merkt over de gekozen grondslag op dat er daarin geen rekening mee wordt gehouden dat de baat mede afhankelijk is van de mate waarin het huurbeleid het mogelijk maakt om die baat te realiseren en van de omstandigheden waaronder de huurprijs tot stand komt. De huurtoeslag is in de eerste plaats een inkomensondersteunende maatregel. Als neveneffect van die inkomensondersteuning kan een huurtoeslag vraag- en prijsondersteunend werken. In het niet-geliberaliseerde deel van de huurmarkt zal die werking worden beperkt door de maximale huurprijs. Verder zal in grote delen van het land⁴ de prijs die de verhuurder binnen de marges van het huurbeleid kan vragen, betaald moeten worden vanwege de schaarste aan betaalbare woningen. De maximumhuurprijs fungeert in die delen van het land als begrenzing van de verdien capaciteit. De combinatie van deze factoren leidt ertoe dat de Raad grote twijfel heeft over de directe baat als grondslag voor de voorgestelde heffing. Deze twijfel bij de directe baat maakt de daarvan afgeleide indirecte baat evenzeer zeer twijfelachtig. Het gestelde indirecte profijt van de huurtoeslag voor al die woningen die onder de heffing vallen, maar niet door huishoudens worden bewoond die gebruik (kunnen) maken van de huurtoeslag is, naar het oordeel van de Raad, een wankelende grondslag om de heffing op te baseren.

Het is de Raad opgevallen dat in een op 19 november 2004 aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal aangeboden brief inzake het huurbeleid, een drietal alternatieven voor de betaalbaarheidshemming wordt besproken, die alle drie worden afgewezen⁵. Zo wordt het alternatief van een fiscale aanslag afgewezen om fiscaal-juridische redenen. Een dergelijke aanslag zou niet beperkt kunnen worden tot de verhuur van woningen. Het is de Raad in dit licht niet duidelijk waarom de voorgestelde bestemmingsheffing die geen duidelijke grondslag heeft, dan wel tot de mogelijkheden behoort. Nu er naar het oordeel van de Raad geen goede grondslag is voor de voorgestelde heffing, is de keuze om deze te heffen van bepaalde verhuurders willekeurig. De Raad adviseert daarom de voorgestelde heffing achterwege te laten.

1. De gekozen motivering voor het opleggen van de voorgestelde betaalbaarheidshemming huurwoningen aan verhuurders van huurwoningen met een

¹ Memorie van toelichting, par. 1.3, tweede alinea.

² Memorie van toelichting, par. 1.1, derde alinea.

³ Memorie van toelichting, par. 1.3, tweede alinea.

⁴ Blijkens de memorie van toelichting, par. 4.4., onder b, tweede alinea is de huurmarkt in grote delen van Nederland, met uitzondering van het noorden van het land, delen van Overijssel en Flevoland, gespannen.

⁵ Kamerstukken II, 2004–2005, 27 926, nr. 39, par. 3.5.

WOZ-waarde die de zogenoemde heffingsgrens niet te boven gaat, is door de Raad als onvoldoende beoordeeld. Daarom is de voorgestelde betaalbaarheidsheffing huurwoningen opnieuw overwogen. Mijn conclusie is dat het zeer wenselijk blijft om de voorgestelde betaalbaarheidsheffing huurwoningen in te voeren en dat het redelijk en niet willekeurig is om die heffing aan alle verhuurders van gereguleerde huurwoningen op te leggen.

Vooropgesteld wordt dat de voorgestelde betaalbaarheidsheffing huurwoningen zal worden geheven over de huurwoningen waarvoor een bij of krachtens de wet geregeld huurprijnsregime geldt (de zogenoemde gereguleerde huurwoningen). De motivering voor de betaalbaarheidsheffing huurwoningen komt er in grote lijnen op neer dat de verhuurders van de gereguleerde huurwoningen opereren op een door de overheid gecreëerde en in stand gehouden markt. Deze markt van gereguleerde huurwoningen met een betaalbare huur is gecreëerd door de overheid door middel van objectsubsidies gericht op de bouw van gereguleerde woningen, en in stand gehouden door voortdurende huurprijnsregulering. Voor de minst draagkrachtige groepen is bovendien het instrument van de huurtoeslag in het leven geroepen.

Op deze markt van gereguleerde huurwoningen zijn twee groepen verhuurders actief. De toegelaten instellingen die gezamenlijk het overgrote deel van de gereguleerde huurwoningen verhuren en de commerciële verhuurders, veelal beleggers. De markt van gereguleerde huurwoningen is door de (voortgaande) overheidsbemoeienis aantrekkelijk gebleken voor zowel toegelaten instellingen als beleggers. Voor beide groepen geldt dat het hier gaat om een stabiele markt, waar het risico dat de huurders de huur niet kunnen opbrengen gering is. Voor beleggers geldt bovendien dat ze zekerheid hebben over het behalen van een bepaald rendement. De mogelijke rendementen mogen lager liggen dan op bijvoorbeeld aandelen, maar de risico's zijn vrijwel nihil. Daarmee is de verhuur van gereguleerde huurwoningen een aantrekkelijke belegging.

De uitgaven van het Rijk, en meer specifiek die ten laste van de begroting van het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, voor de betaalbaarheid van het wonen vormen een belangrijke pijler onder de markt van gereguleerde huurwoningen. Daarom wordt het redelijk geacht om de verhuurders die actief zijn op deze markt een bijdrage aan die uitgaven in de vorm van de voorgestelde betaalbaarheidsheffing huurwoningen op te leggen.

Gelet op het bovenstaande is het algemeen deel van de memorie van toelichting ingrijpend aangepast.

2. Effecten in verband met de liberalisering van het huurbeleid

De liberalisering van het huurbeleid (verruiming van het huurprijzenbeleid) strekt ertoe de mogelijkheden voor verhuurders te vergroten om binnen grenzen meer marktconforme huurprijzen toe te passen, zodat zij in staat worden gesteld om meer te investeren¹. Het kabinet vraagt de verhuurders daarbij als tegenprestatie de betaalbaarheid van het wonen voor kwetsbare groepen te waarborgen.

Er is, zo betoogt de minister, algehele overeenstemming dat de woningmarkt op slot zit waardoor woningzoekenden, in het bijzonder huishoudens met lage inkomens, starters en ouderen, zeer moeizaam aan een (betaalbare) woning kunnen komen. Het beleid van de minister is er in essentie op gericht door middel van het vergroten van de verdien capaciteit van verhuurders hen aan te moedigen tot investeringen in vergroting van het aanbod, waardoor de spanning op de woningmarkt afneemt. Ter uitvoering daarvan worden met name met corporaties afspraken gemaakt over nieuw te bouwen woningen. De Raad mist in de memorie van toelichting een beschouwing over de effecten van invoering van een betaalbaarheidsheffing op het nieuwe huurbeleid. Voor zover de voorgestelde betaalbaarheidsheffing niet kan worden afgewenteld op huurders, worden de inkomsten van verhuurders afgeroomd. De introductie van deze heffing leidt er dan toe dat de ruimte voor investeringen in nieuw te bouwen woningen zal afnemen en dat het mede beoogde doel van de verruiming van het huurprijzenbeleid ten dele teniet wordt gedaan. Gelet op de gespannen woningmarkt betekent deze extra last voor verhuurders, die ten dele zal worden afgewenteld op huurders, een toenevende spanning op de woningmarkt.

Verder zal de invoering van een betaalbaarheidsheffing geen stimulans vormen voor verhuurders om te investeren in nieuwe woningen in het gereguleerde gebied (wat wel een doelstelling van de minister is). In dat

¹ Kamerstukken II, 2004/05, 27 926, nr. 43, p. 2.

segment van de huurwoningenmarkt is immers de huurprijs gemaximeerd, waardoor de verdien capaciteit beperkt is, terwijl de verhuurder ter zake van die woningen heffingplichtig is. De Raad adviseert de effecten van de invoering van een betaalbaarheidsheffing op het nieuwe huurbeleid te inventariseren en op basis daarvan de invoering ervan opnieuw af te wegen.

2. Bij de beslissing om al dan niet te investeren in de bouw van nieuwe gereguleerde huurwoningen zal de voorgestelde betaalbaarheidsheffing huurwoningen een rol gaan spelen. De toegelaten instelling of belegger die overweegt in de bouw van nieuwe huurwoningen te investeren, zal de last van de betaalbaarheidsheffing huurwoningen op de exploitatie van de te bouwen woningen meewegen bij de beslissing. Die last zal overigens in de regel maar een beperkt deel van de exploitatielasten van een nieuwe huurwoning vormen. De verwachting is dat in ieder geval de toegelaten instellingen zich, gegeven hun doelstellingen, niet van investeringen zullen laten weerhouden door deze last. Omdat die last bovendien beperkt is, zeker in relatie tot de toename van de verdien capaciteit die met de voorgenomen verruiming van het huurprijsbeleid gepaard gaat, zal de investeringscapaciteit van de toegelaten instellingen niet zwaarwegend beïnvloed worden door de voorgestelde betaalbaarheidsheffing huurwoningen. Voor beleggers geldt dat zij vooral zullen investeren in de middeldure en dure huurwoningen. Overigens doen zij dat nu ook al. Voor investeringen in die huurwoningen, die in het algemeen een WOZ-waarde zullen hebben die boven de heffingsgrens ligt, zal de voorgestelde betaalbaarheidsheffing huurwoningen geen effect hebben. Dat beleggers in dergelijke duurdere huurwoningen investeren, past in het beleid dat is gericht op het bevorderen van de bouw van duurdere huurwoningen om zo de doorstroming op de (huur)woningmarkt te bevorderen. De memorie van toelichting is op dit punt aangevuld.

3. Andere effecten

De memorie van toelichting besteedt aandacht aan de effecten van de invoering van de betaalbaarheidsheffing voor verhuurders, zowel landelijk als op het niveau van de regio. Gemist worden echter de effecten van afwenteling van de betaalbaarheidsheffing op de inkomens van huurders, in het bijzonder die huurders die geen beroep (kunnen) doen op de Wet op de huurtoeslag en die nog niet de maximaal mogelijke huurprijs betalen. Er bestaat geen inzicht in de omvang van deze groep huurders en in de mate waarin er voor deze groep een negatief effect op hun koopkracht zal optreden. De Raad adviseert in de toelichting hierop in te gaan en de mogelijke negatieve effecten te betrekken bij de nadere afweging van het voorstel. Onverminderd het voorgaande, merkt de Raad het volgende op.

3. Naar verwachting zal de voorgestelde betaalbaarheidsheffing huurwoningen niet leiden tot grootschalige negatieve inkomenseffecten voor huurders. Enerzijds zal ook in de toekomst van de huurprijsregulering een dempend effect uitgaan. De huurprijzen van de gereguleerde huurwoningen, de huurwoningen waarover de voorgestelde betaalbaarheidsheffing zal worden geheven, kunnen nu en in de toekomst niet ongebreideld worden verhoogd. Anderzijds wordt het overgrote deel van de gereguleerde huurwoningen verhuurd door de toegelaten instellingen. Aangezien de toegelaten instellingen de taak hebben om huurwoningen tegen betaalbare huren te verhuren aan de huurders met lagere inkomens ligt het in de rede te veronderstellen dat die toegelaten instellingen weliswaar financiële compensatie zullen zoeken voor de betaalbaarheidsheffing huurwoningen, maar de last van de voorgestelde betaalbaarheidsheffing huurwoningen niet onverkort zullen afwentelen op de huurders.

De memorie van toelichting is op dit punt aangevuld.

4. Hardheidsclausule van artikel 63 Awr

De toelichting stelt dat bij een heffingplichtige financiële continuïteitsproblemen kunnen optreden in geval van een samenstelling van het woningbezit met onvoldoende huuropbrengstenpotentieel¹. Indien in zulke gevallen betalingsproblemen optreden kan de verhuurder volgens de toelichting een beroep doen op de ontheffingsmogelijkheid via de hardheidsclausule van artikel 63 van de Algemene wet inzake rijksbelastingen (Awr). Hierover het volgende.

¹ Memorie van toelichting, par. 3.2.3, eerste alinea.

In de eerste plaats biedt de hardheidsclausule van artikel 63 Awr de Minister van Financiën de mogelijkheid om tegemoet te komen aan «onbillijkheden van overwegende aard, welke zich bij de toepassing van de belastingwet mochten voordoen». Met de toepassing van een hardheidsclausule dient, wanneer het gaat om belastingen of heffingen, zeer terughoudend te worden omgegaan, gelet op het uitgangspunt dat het gaat om een beperkte uitzondering op de wet. Toepassing van een hardheidsclausule op een situatie die bij het opstellen van de wet uitdrukkelijk onder ogen is gezien, ligt dan ook niet in de rede. Kort gezegd: het moet gaan om (vooraf bij het opstellen van de wet) onvoorziene onbillijkheden van overwegende aard. Betwijfeld wordt dan ook of voor de in de toelichting genoemde gevallen toepassing van artikel 63 Awr in de rede ligt. In de tweede plaats staat de motivering voor de voorgestelde toepassing van een vermindering of vrijstelling van de betaalbaarheidsheffing via de hardheidsclausule, die is gelegen in het huuropbrengstpotentieel, op gespannen voet met de grondslag van de heffing. In de toelichting wordt immers voor de verschillende situaties gesteld dat er sprake is van een directe of indirecte baat die het opleggen van de heffing rechtvaardigt. Er is daarbij geen eenduidige en rechtstreekse koppeling gelegd tussen het huuropbrengstpotentieel en het opleggen van de heffing. Tot slot merkt de Raad op dat, indien het gewenst is om voor het opleggen van de heffing het bestaan van huuropbrengstpotentieel als voorwaarde te stellen, het niet voor de hand ligt om dit via het instrument van de hardheidsclausule te «regelen», maar het meer in de rede ligt, al dan niet op verzoek, een vrijstelling te formuleren. Dit geldt temeer nu in het fiscale stelsel van rechtsbescherming geen rechtsmiddelen openstaan tegen het besluit van de minister inzake toepassing van de hardheidsclausule. Gelet op het bovenstaande adviseert de Raad een ontheffingsmogelijkheid niet via artikel 63 Awr vorm te geven.

4. De hardheidsclausule die is vervat in artikel 63 van de Algemene wet inzake rijksbelastingen is ook van toepassing op de heffing en invordering van de betaalbaarheidsheffing huurwoningen. In voorkomende gevallen kunnen heffingsplichtige verhuurders daarop een beroep doen. Het is niet nodig geoordeeld om een specifieke ontheffingsmogelijkheid in het wetsvoorstel op te nemen. De memorie van toelichting is op dit punt aangepast.

5. *Overeenkomstige toepassing van de Awr en de Invorderingswet 1990*
De Raad merkt in de eerste plaats op dat in gevallen waarin de Awr en de Invorderingswet 1990 van overeenkomstige toepassing worden verklaard, de vraag rijst of verschillende artikelen van die wetten van overeenkomstige toepassing dienen te worden uitgesloten, aangezien de rijksbelastingdienst bij de heffing en invordering van rijksbelastingen over een aantal vergaande bevoegdheden en dwangmiddelen beschikt en dat in dat kader aan belastingplichtigen verschillende vergaande (administratieve) verplichtingen zijn opgelegd, en het niet zonder meer redelijk is die ook voor andere heffingen toe te passen. In dit verband kan worden gewezen op de bepalingen inzake de omkering van de bewijslast (zoals artikelen 25, zesde lid, en 27e Awr), de administratieplicht en in verband daarmee de informatieverplichtingen ten behoeve van de belastingheffing ten aanzien van derden (artikelen 52 en 53 Awr) en het recht van voorrang (artikel 21 van de Invorderingswet 1990). De Raad adviseert het wetsvoorstel op dit punt alsnog te bezien.
In de tweede plaats geldt dat nu op dit wetsvoorstel de Awr van overeenkomstige toepassing is verklaard, ook het fiscale stelsel van rechtsbescherming van toepassing zal zijn. Gelet op het stelsel van de Awr staan alleen rechtsmiddelen open, indien het een besluit betreft dat door de inspecteur is genomen, en bovendien in de wet is bepaald dat het desbetreffende besluit voor bezwaar vatbaar is. Dit brengt mee dat besluiten van de Minister van VROM in het kader van hoofdstuk 7 van het wetsvoorstel niet voor bezwaar en beroep vatbaar zullen zijn. Om hierin alsnog te voorzien adviseert de Raad te verduidelijken dat voor dat hoofdstuk de overeenkomstige toepassing van de Awr wordt uitgesloten. Dit is ook van belang in verband met bijvoorbeeld de afwijkende beslistermijnen in de Awr.
Tot slot merkt de Raad op dit punt op dat het stelsel van heffing bij wege van voldoening op aangifte van toepassing is op de betaalbaarheidsheffing. In afwijking van artikel 19, derde lid, Awr dient de heffing voor 1 oktober van het heffingsjaar te worden voldaan. Daarbij is echter verzuimd te bepalen op welk

tijdstip de belastingschuld verschuldigd wordt. Dat is onder andere van belang voor het bepalen van het tijdstip waarop de naheffingstermijn van artikel 20, derde lid, Awr vervalt. De Raad adviseert daarin te voorzien.

5. Het advies van de Raad om de Algemene wet inzake rijksbelastingen (hierna: AWR) en de Invorderingswet 1990 (hierna: IW 1990) niet integraal van overeenkomstige toepassing te verklaren, is niet overgenomen. Het werkingsgebied van de AWR en de IW 1990 is in de loop der jaren uitgebreid doordat deze wetten (deels) van overeenkomstige toepassing zijn verklaard ten aanzien van verschillende belastingen en heffingen, niet zijnde rijksbelastingen. Indien de rijksbelastingdienst is belast met het gehele proces van heffen en invorderen van dergelijke belastingen en heffingen wordt de lijn gevolgd dat de AWR en de IW 1990 integraal van (overeenkomstige) toepassing zijn. Om die reden zijn, bijvoorbeeld bij de heffing en invordering van de heffingen op grond van de Mijnbouwwet en de Wet bereikbaarheid en mobiliteit, de AWR en de IW 1990 integraal van overeenkomstige toepassing verklaard.

Of de verschillende bepalingen van de AWR en de IW 1990 ook daadwerkelijk toepassing kunnen vinden, kan worden herleid uit de aard en strekking van de desbetreffende bepaling. Omdat wordt voorgesteld om de betaalbaarheidsheffing huurwoningen op aangifte te laten voldoen, is hoofdstuk III van de AWR bijvoorbeeld niet van toepassing, dat ziet op de heffing bij wege van aanslag. Dit geldt ook voor bijvoorbeeld artikel 22a van de IW 1990, dat ziet op naheffingen van de motorrijtuigenbelasting.

De achtergrond van de hiervoor geschetste lijn is het streven naar een zo groot mogelijke uniformering van de heffings- en invorderingsbepalingen. Bij de vormgeving van de voorgestelde Wet betaalbaarheidsheffing huurwoningen is er vanuit het oogpunt van efficiency en uniformiteit voor gekozen de rijksbelastingdienst te belasten met het gehele proces van heffen en invorderen van de betaalbaarheidsheffing huurwoningen. Om die reden zijn in lijn met hetgeen hiervoor is geschetst de AWR en de IW 1990 integraal van overeenkomstige toepassing verklaard.

De memorie van toelichting is op dit punt aangevuld.

De AWR en de IW 1990 zijn niet van toepassing op het bepaalde in hoofdstuk 7 van het wetsvoorstel. In artikel 8 van het wetsvoorstel is bepaald dat de heffing en de invordering van de voorgestelde betaalbaarheidsheffing huurwoningen geschieden met overeenkomstige toepassing van de AWR en de IW 1990.

Hoofdstuk 7 van het wetsvoorstel regelt geen heffing of invordering, maar de onderlinge verrekening tussen de toegelaten instellingen van de door hen verschuldigde betaalbaarheidsheffing huurwoningen en de algemeen verbindendverklaring hiervan. Hoofdstuk 7 van het wetsvoorstel heeft dus geen betrekking op de heffing of invordering van de voorgestelde betaalbaarheidsheffing huurwoningen. Daarom zijn de AWR en de IW 1990 niet van toepassing op het bepaalde in hoofdstuk 7 van het wetsvoorstel. Op de besluiten van de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, bedoeld in hoofdstuk 7 van het wetsvoorstel, is de Algemene wet bestuursrecht onverkort van toepassing. De gebruikelijke systematiek van bezwaar en beroep geldt ook voor deze besluiten.

De memorie van toelichting is op dit punt aangevuld.

In artikel 7 van de voorgestelde Wet betaalbaarheidsheffing huurwoningen is het tijdstip waarop de belastingschuld verschuldigd wordt, bepaald op 1 juli van het heffingsjaar.

6. Eigendom, bezit, concernverhoudingen

Het begrip belastingplichtige wordt in het voorstel omschreven als degene die op 1 juli van het heffingsjaar krachtens eigendom, bezit of beperkt recht het genot heeft van 25 of meer huurwoningen (dat wil zeggen in Nederland voor verhuur bestemde zelfstandige woonruimte als bedoeld in artikel 234 van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek), waarvan de WOZ-waarde niet hoger is dan de heffingsgrens.

De Raad merkt hierover in de eerste plaats op, dat deze omschrijving ertoe kan leiden dat er meer dan één heffingplichtige per woning is, bijvoorbeeld in die gevallen waarin zowel krachtens eigendom als krachtens beperkt recht genot van de huurwoning bestaat. De Raad adviseert dit gevolg uit te sluiten.

In de tweede plaats merkt de Raad op dat onduidelijk is hoe deze bepalingen worden toegepast in concernverhoudingen. Dit is vooral van belang in verband met de uitzondering tot 25 huurwoningen in de situatie dat de afzonderlijke ondernemingen in het concern niet boven deze grens komen, maar het concern als geheel wel. De Raad adviseert te voorzien in een regeling.

6. Slechts in een beperkt aantal gevallen kan er sprake zijn van meer dan één heffingsplichtige per woning, bijvoorbeeld krachtens eigendom en krachtens beperkt recht. Als genothebbende krachtens eigendom, bezit of beperkt recht wordt aangemerkt degene die op 1 juni van het heffingsjaar als zodanig bij het Kadaster bekend staat, tenzij blijkt dat op dat tijdstip een ander de genothebbende krachtens eigendom, bezit of beperkt recht van die onroerende zaak was. Voor de heffingsplicht is bepalend wie het genot (lees: de inkomsten) heeft van een huurwoning met een WOZ-waarde die niet hoger is dan de heffingsgrens.

In het geval waarin sprake is van twee of meer van de (volle) eigendom van een onroerende zaak afgeleide zakelijke rechten van ongelijke soort, is voor de heffingsplicht doorslaggevend de omstandigheid wie van de zakelijk gerechtigden gerechtigd is tot het genot van de vruchten van de onroerende zaak, waarbij niet relevant is of de zaak daadwerkelijk vruchten afwerpt. Indien, bijvoorbeeld, op een huurwoning met een WOZ-waarde die niet hoger is dan de heffingsgrens zowel het zakelijke recht van vruchtgebruik als dat van erfpacht is gevestigd, wordt alleen de vruchtgebruiker als heffingsplichtige aangemerkt.

Er kan dus slechts sprake zijn van twee of meer heffingsplichtigen per woning in geval van twee of meer genothebbers krachtens een zakelijk recht van dezelfde soort. Voor deze situatie is een nieuw artikel opgenomen. Artikel 10 (nieuw) ziet op de onderlinge verhouding indien er sprake is van twee of meer heffingsplichtigen ten aanzien van één woning.

Het wetsvoorstel is zodanig aangepast dat rechtspersonen die samen met een of meer met hen verbonden rechtspersonen van 25 of meer huurwoningen met een WOZ-waarde die niet hoger is dan de heffingsgrens krachtens eigendom, bezit of beperkt recht het genot hebben, zijn aangemerkt als groep. Zo'n groep is heffingsplichtig. Namens de groep doet een van de rechtspersonen die onderdeel is van die groep aangifte en voldoet daarbij de verschuldigde betaalbaarheidsheffing huurwoningen.

7. De grens van minder dan 25 woningen

Het voorstel voorziet in een uitzondering op de heffingsplicht voor verhuurders met minder dan 25 woningen. De reden voor deze uitzondering is volgens de toelichting gelegen in de «fair balance», het voorkomen van een individuele en buitensporige last (paragraaf 3.2.1) en de administratieve lasten die in relatie tot de heffing relatief hoog zouden zijn.

De Raad onderschrijft dat verhuurders met kleinere aantallen huurwoningen in sommige gevallen minder mogelijkheden zouden kunnen hebben om de gevolgen van de betaalbaarheidsheffing op te kunnen vangen, maar dat zal van geval tot geval verschillen en ook, zoals ook in de toelichting wordt betoogd, voor sommige verhuurders met meer dan 25 woningen gelden. Verder is begrijpelijk dat voor kleinere bedragen wordt afgezien van heffing, indien de administratieve lasten en uitvoeringskosten niet meer in verhouding staan tot de opbrengst. Uitgaande van de modelberekeningen in paragraaf 3.3 van de toelichting zal het echter gaan om bedragen die kunnen oplopen tot meer dan 150 euro per woning en ruim 3000 euro per heffingsplichtige. Ter vergelijking kan erop worden gewezen dat in de Wet inkomstenbelasting 2001 (artikel 9.4, eerste lid, onder a) het vaststellen van de aanslag inkomstenbelasting achterwege blijft indien de aanslag minder of gelijk aan 40 euro bedraagt. De Raad is van oordeel dat bedragen die thans aan de orde zijn het achterwege blijven van de heffing ten aanzien van deze groep verhuurders met een beroep op de administratieve lasten en de uitvoeringslasten, mede in het licht van het gelijkheidsbeginsel, nadere motivering behoeft. De Raad adviseert daarin te voorzien.

7. De door de Raad bedoelde grens, van € 40 in de inkomstenbelasting, is van een andere orde dan de in dit wetsvoorstel voorgestelde vrijstelling aan de

voet. Bij de heffing van de inkomstenbelasting gelden ook vrijstellingen, zoals de heffingskortingen en het heffingvrije vermogen. Deze bepalen mede het uiteindelijk verschuldigde bedrag. De zogenoemde aanslaggrens van € 40 ziet louter op het sluitstuk van de heffing, te weten het al dan niet opleggen van een aanslag. Deze grens is laag omdat in verreweg de meeste gevallen het leeuwendeel van die heffing al is gerealiseerd via de loonbelasting, en vrijwel alle met die heffing samenhangende administratieve handelingen al zijn verricht. In veel gevallen is zelfs ook aangifte inkomstenbelasting gedaan en is deze aangifte door de rijksbelastingdienst beoordeeld. De grens van € 40 behelst dan ook feitelijk alleen de kosten van het daadwerkelijke opleggen van een aanslag en de daarmee verbonden inningskosten. De voorgestelde vrijstelling bij minder dan 25 huurwoningen voorkomt dat de rijksbelastingdienst of de verhuurder enige handeling hoeven te verrichten. Hierdoor blijft een verhoudingsgewijs gering aantal huurwoningen buiten de heffing, maar wordt het aantal feitelijk heffingsplichtigen enorm gereduceerd, hetgeen de uitvoering aanzienlijk vereenvoudigt en leidt tot een minimale toename van de administratieve lasten. Het wetsvoorstel en de memorie van toelichting zijn op dit punt aangepast.

8. Overgangsregeling

Artikel 15 van het voorstel is niet toegelicht. De consequentie van deze regeling is, dat, indien het daarin bedoelde wetsvoorstel wordt ingetrokken of verworpen de in artikel 2, derde lid, bedoelde AMvB komt te vervallen en geen heffingsgrenzen gelden. Effect daarvan zou kunnen zijn dat de heffing geen doorgang vindt, omdat de heffingsgrenzen niet zijn bepaald. Of dit effect bedoeld is, is onduidelijk. De Raad adviseert artikel 15 nader te bezien.

8. Artikel 15 van het wetsvoorstel als aan de Raad voorgelegd, is geschrapt. In plaats daarvan zijn de heffingsgrenzen per gemeente opgenomen in de bijlage bij de voorgestelde Wet betaalbaarheidsheffing huurwoningen. De in de bijlage bij het wetsvoorstel opgenomen heffingsgrenzen zijn gebaseerd op de uitgangspunten van de thans door de regering voorgestane huurprijsregulering. Deze grenzen zijn bepaald op een niveau dat in beginsel overeenkomt met de grenzen van het (voorgestane) geliberaliseerde huurprijssegment. Een landelijk uniforme grenswaarde voor de huurprijsregulering gebaseerd op WOZ-waarden zou echter onvoldoende aansluiten op de verschillen tussen regionale woningmarkten, de in die regio's aanwezige huurwoningvoorraad en de omvang van het aantal huishoudens in die regio met een lager inkomen als hierboven bedoeld. Om die reden is in de voorgestane huurprijsregulering gekozen voor regionaal gedifferentieerde grenzen voor het geliberaliseerde huursegment. Om redenen van o.a. eenvoud wordt het aantal verschillende grenswaarden zo beperkt mogelijk gehouden. Gezien de samenhang van dit wetsvoorstel met de voornemens inzake de huurprijsregulering, is er in dit wetsvoorstel voor gekozen de heffingsgrenzen op overeenkomstige manier vast te stellen.

9. Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om de artikelen 4 en 5 van het wetsvoorstel aan te passen. In de artikelen 4 en 5 zoals die aan de Raad zijn voorgelegd, was bepaald dat het verschil tussen het voor 2006 en 2007 in artikel 4 geraamde heffingsbedrag en het in 2006 en 2007 daadwerkelijk door de rijksbelastingdienst geïnde bedrag wordt verrekend met het over 2008 respectievelijk 2009 geraamde heffingsbedrag. Ook was bepaald dat indien de cumulatieve boveninflatoire huurstijging waarmee bij de raming van het heffingsbedrag voor 2006 en 2007 is gerekend meer dan 1%-punt afwijkt van de feitelijke cumulatieve boveninflatoire huurstijging in 2006 en 2007, het verschil tussen die twee percentages wordt verrekend met het over 2008 respectievelijk 2009 geraamde heffingsbedrag. Na nadere beschouwing is er voor gekozen om deze systematiek te wijzigen. De toepassing van een zo adequaat mogelijke ramingsmethodiek verkleint de kans dat er significante verschillen zullen ontstaan tussen de raming en de feitelijke realisatie. De verwachting is bovendien dat de rijksbelastingdienst over voldoende instrumenten beschikt om verschuldigde heffingen te innen. Bovendien was in de in artikel 6 van het wetsvoorstel opgenomen formule voor berekening van het heffingstarief reeds voorzien in een onzekerheids-toeslag van 5 procent. Met die onzekerheidstoeslag is naar verwachting het risico dat kan voortvloeien uit verschillen tussen de parameters waarmee is

gerekend bij de bepaling van het tarief en de feitelijke ontwikkelingen terzake afgedekt. Tezamen met het belang dat heffingsplichtige verhuurders hebben bij zo veel mogelijk zekerheid vooraf omtrent het bedrag dat zij over enig heffingsjaar verschuldigd zijn, heeft dit geleid tot een wijziging van de artikelen 4 en 5 van het wetsvoorstel zoals dat aan de Raad is voorgelegd.

De artikelen 4 (nieuw) en 5 (nieuw) van het wetsvoorstel bepalen niet langer dat het verschil tussen het voor enig heffingsjaar geraamde heffingsbedrag en het in dat heffingsjaar daadwerkelijk geïnde bedrag wordt verrekend met het over het twee jaar na dat heffingsjaar geraamde heffingsbedrag.

Daarnaast bepalen de artikelen 4 (nieuw) en 5 (nieuw) van het wetsvoorstel dat het verschil tussen de over de heffingsjaren 2006 en 2007 geraamde percentages van de cumulatieve boveninflatoire huurstijging en de in die heffingsjaren feitelijke percentages van de cumulatieve boveninflatoire huurstijging wordt verrekend met de over de heffingsjaren 2008 respectievelijk 2009 geraamde heffingsopbrengsten indien het tweede genoemde percentage meer dan 1%-punt lager of meer dan 2%-punt hoger is.

10. Voorts zijn in het voorstel van wet en de memorie van toelichting enkele redactionele wijzigingen doorgevoerd.

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet niet aldus te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

*De Vice-President van de Raad van State,
H. D. Tjeenk Willink*

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

De Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
S. M. Dekker