

De evaluaties van de verhuurderheffing geëvalueerd

Hugo Priemus, emeritus hoogleraar TU Delft

Samenvatting

De verhuurderheffing is in 2016 geëvalueerd door het Ministerie van BZK (2016) zelf en door het Groningse onderzoeksinstituut COELO, in opdracht van Aedes, Woonbond en VNG. In deze bijdrage worden beide evaluaties besproken. Het verschil is treffend: het Ministerie van BZK voerde de evaluatie kritiekloos uit en beveelt aan om de verhuurderheffing te continueren. IJkpunten ontbreken bij deze evaluatie bijna geheel.

COELO (2016) stelt zich als onafhankelijk onderzoeksinstituut veel kritischer op en specificiert een aantal ernstige negatieve effecten, zoals de reductie van investeringen en het ontstaan van grote betalingsproblemen bij huurders.

Opvallend is dat noch het Ministerie van BZK noch COELO aandacht vragen voor de toegenomen ongelijkheid van het speelveld tussen sociale en commerciële huursector. Dit negatieve effect brengt mij tot de conclusie dat de verhuurderheffing in deze vorm dient te worden afgeschaft.

Inleiding

Na discussies in de Eerste Kamer over de verhuurderheffing heeft minister Blok (VVD), mede op aandrang van senator Duivesteijn (PvdA), toegezegd dat binnen drie jaar na inwerkingtreding de wet zou worden geëvalueerd en dat hij de evaluatie begin 2016 aan de Kamer zou doen toekomen. Dat is uiteindelijk in juni 2016 gebeurd (Ministerie van BZK, 2016). In de evaluatie werd ook de Regeling Vermindering Verhuurderheffing betrokken alsmede suggesties van Kamerleden om de regelingen aan te passen.

Positieve keuring van eigen vlees

De evaluatie is door het Ministerie van Wonen zelf uitgevoerd: er is geen onafhankelijke onderzoeker aan te pas gekomen. De minister blijkt, zijn eigen vlees keurend, tot overwegend positieve bevindingen te komen. De financiële positie van de corporaties blijkt sinds 2013 niet te zijn verslechterd, maar zelfs iets verbeterd. Het negatieve effect van de betaling van de verhuurderheffing blijkt ruimschoots te zijn gecompenseerd door de sterke huurverhogingen sinds 2013, de verkoop van corporatiewoningen aan bewoners en beleggers, de daling van bedrijfs- en onderhoudskosten en de aanzienlijke reductie van investeringen in nieuwbouw en energieprestaties van de voorraad.

Regeling Vermindering Verhuurderheffing

De Tweede Kamer blijkt relatief veel aandacht te besteden aan de mogelijkheden om de verhuurderheffing te verlagen voor specifieke activiteiten: investeringen in krimpgedebieden, in Rotterdam-Zuid en in de transformatie van leegstaande bedrijfsruimte tot huurwoningen met een gereguleerde huur. De financiële gevolgen van verruimingen in de Regeling Vermindering Verhuurderheffing moeten worden gedragen door compenserende extra uitgaven aan de verhuurderheffing door alle heffingsplichtige verhuurders. Dit geldt ook voor de verruiming van de heffingvrije voet van tien tot vijftig woningen, waardoor vooral de relatief kleine particuliere verhuurders worden ontzien.

Relatief ingrijpend is de nieuwe heffingsvermindering voor nieuwe sociale huurwoningen met een huur onder de laagste aftoppingsgrens. Ook de extra kosten hiervan moeten worden opgebracht door een compenserende verhoging van de verhuurderheffing voor alle heffingsplichtige verhuurders.

Omvang verhuurderheffing

Met de verhuurderheffing is in 2017 een bedrag van € 1,7 miljard gemoeid: € 1,4 miljard te betalen door woningcorporaties en € 300 miljoen door particuliere verhuurders met gereguleerde huurwoningen.

Tabel 1 **Opbrengst verhuurderheffing, 2013-2015 (in € mln.)**

	2013	2014	2015
Geplande opbrengst	50	1165	1355
Gerealiseerde opbrengst	49	1235	1351
Verhuurderheffing in % van WOZ-waarde	0,014%	0,381%	0,449%

Bron: Ministerie van BZK, 2016: 4.

Het Regeerakkoord gaat uit van een verhoging van de verhuurderheffing naar € 2,06 miljard in 2018. Dit vergt een wetswijziging.

Deal-Aedes-kabinet Rutte II

Minister Blok en Aedes sloten een deal op 28 augustus 2013 (Aedes, Kabinet Rutte II, 2013) waarin Aedes verklaarde de verhuurderheffing gedurende de looptijd van het Kabinet-Rutte II als voldongen feit te aanvaarden. Bij deze deal werd de Woonbond niet betrokken, hoewel volgens de cijfers van de minister zelf de huurders geheel moesten opdraaien voor de extra huurverhogingen (Paping, 2013).

COELO-evaluatie

Ook in 2016 werd het rapport 'Evaluatie verhuurderheffing' gepubliceerd, uitgevoerd in opdracht van Aedes, Woonbond en Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) door het Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden (COELO) (Veenstra et al., 2016).

Het Kamerlid Bashir (SP) heeft minister Blok gevraagd om te reageren op onder meer deze COELO-evaluatie. Minister Blok beweert: "De bevindingen in het rapport van het COELO zijn in lijn met de bevindingen in het rapport van BZK, met dien verstande dat het COELO-rapport zich beperkt tot de corporatiesector."

Het Ministerie van Wonen benadrukt dat de corporaties minder hoge huurverhogingen sinds 2013 hebben doorgevoerd dan het wettelijk toegestane maximum. Blok (20 juni 2016) constateert dat "... de voorraad onder de liberalisatiegrens voldoende blijft om de doelgroep te huisvesten." Deze conclusie is veel te optimistisch, wordt niet onderbouwd, en houdt geen rekening met al bestaande tekorten en wachttijden en de toenemende vraag van statushouders.

Niets aan de hand

Afsluitend concludeert minister Blok: "Uit de evaluatie blijkt dat de opbrengsten van de verhuurderheffing in lijn liggen met de verwachtingen bij de invoering hiervan. Van de heffingsvermindering wordt minder dan gepland gebruik gemaakt. Tegelijk valt te concluderen dat de heffing over het algemeen door verhuurders te dragen is. Van de mogelijkheden tot huurverhogingen is minder gebruik gemaakt dan wettelijk maximaal mogelijk. Tegen deze achtergrond zie ik geen aanleiding af te wijken van de hoofdlijnen van de regelgeving."

Door de insteek van het Ministerie van Wonen bij het evaluatieonderzoek, lijkt er niets aan de hand te zijn. Als het onderzoek op een verantwoorde wijze zou zijn uitgevoerd, zouden ons inziens volslagen andere conclusies zijn getrokken.

Ontbrekende ijkpunten

Elk evaluatieonderzoek vergt scherp gedefinieerde ijkpunten: ten opzichte van welke nulmeting vindt de meting van de beleidsprestaties plaats? Als ijkpunten liggen voor de hand: het beleid dat de minister in 2013 voor ogen stond, de in dat jaar geldende relevante kengetallen van investeringen van corporaties en de huurhoogte van corporatiewoningen.

Van verhuurderheffing tot huurderheffing

In de eerste plannen voor een verhuurderheffing heeft de minister, zich baserend op het Woonakkoord van VVD-PvdA-D66-ChristenUnie-SGP, een pijnlijke fout gemaakt. Hij hanteerde aanvankelijk een maximum huur van 4,5% van de WOZ-waarde. Conijn en Achterveld (2012) becijferden dat dit de huurverhogingen dermate sterk zou begrenzen dat, bij handhaving van de eisen van de energieprestatieafspraken van het Rijk met Aedes en Woonbond, de nieuwbouw geheel stil zou komen te vallen. Dat was voor de minister van Wonen een overtuigende reden om dit maximum te laten vallen. Brieven van minister Blok en becijferingen van onder meer ABF Research (2013) maakten duidelijk dat door toepassing van de sinds 2013 maximaal toegestane huurverhogingen en door het benutten van de al langer bestaande mogelijkheden van een harmonisatie-ineens, de opbrengsten uit de extra (= boveninflatoire) huurverhogingen grosso modo toereikend waren om de verhuurderheffing te bekostigen.

Tabel 2 Gerealiseerde huurverhogingen woningcorporaties, 2010-2015

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Zelfstandige woningen						
Inflatie component	1,2%	1,3%	2,3%	2,5%	2,5%	1,0%
Reguliere huurverhoging boven inflatie	0,0%	0,0%	-0,1%	1,7%	1,5%	0,9%
Harmonisatie-ineens	0,5%	0,6%	0,8%	0,8%	0,9%	0,8%
Gemiddelde maandhuur per woning	€ 420	€ 430	€ 446	€ 465	€ 492	-

Bron: Companen, Feiten en achtergronden huurbeleid verhuurders 2010-2013; Analyse huurbeleid verhuurders 2014, 2015 (Companen); Sectorbeeld 2013-2015, in: Ministerie van BZK, 2016:13.

Tabel 3 Gerealiseerde huurverhogingen, 2012-2015 per inkomenscategorie (% boven inflatie)

	Huishoudensinkomen		
	tot € 34.085	€ 34.085 - € 43.602	meer dan € 43.602
2012	2,2%	nvt	nvt
2013	3,9%	4,3%	5,1%
2014	3,6%	4,0%	5,3%
2015	1,7%	2,2%	3,5%
Gemiddeld 2013-2015	3,1%	3,5%	4,6%

Bron: Companen, Feiten en achtergronden van het huurbeleid, 2012-2013 en Companen, Analyse van het huurbeleid van verhuurders, in: Ministerie van BZK, 2016: 34.

De lasten van de verhuurderheffing blijken – rekenkundig geredeneerd – inderdaad geheel te kunnen worden afgewenteld op de huurders. Tevoren heeft de minister geen eisen geformuleerd aan de betaalbaarheid van sociale huurwoningen (tot hoever mochten de huren worden verhoogd zonder onaanvaardbare betalingsproblemen te veroorzaken?). Wel hield de minister rekening met een zekere stijging van het beslag op huurtoeslagen, maar elk jaar bleek dat op dit punt de verwachtingen van de minister door de praktijk werden overtroffen.

Voorst stelde de minister tevoren geen eisen aan de maximale daling van investeringen in nieuwbouw, renovatie en verbetering van de energieprestaties, en evenmin aan de gewenste daling van de bedrijfslasten c.q. de maximale aantallen aan bewoners of beleggers te verkopen sociale huurwoningen. Tenslotte verzuumde de minister aan te geven welke omvang de sociale huursector tenminste zou moeten hebben.

Wèl hanteert de minister expliciet als criterium dat de financiële positie van de corporaties niet mag verslechteren. Aan dit criterium wordt voldaan, dankzij de tevoren niet-gekwantificeerde

gedragsreacties van de corporaties, die hun investeringen sterk terugschroefden, veel bezit verkochten aan bewoners en beleggers en bij de toepassing van huurverhogingen niet tot het gaatje zijn gegaan.

De gevolgde methodologie van het evaluatieonderzoek had als gevolg dat geen woord van kritiek in het evaluatierapport is te vinden op de krachtige daling van nieuwbouwinvesteringen en energie-investeringen, de sterk oplopende verkoopcijfers en de snelle inkrimping van de sociale huursector.

Tabel 4 Investeringen door woningcorporaties, 2010-2014

	Investerings (in miljarden euro's)					Ontwikkeling 2010-2014 (%)
	2010	2011	2012	2013	2014	
Totale kasstroom (uitgaand)	9,2	8,4	7,6	6,6	5,5	-41%
Nieuwe en verworven woningen (sociaal: DAEB)	4,8	4,4	3,9	3,4	2,7	-44%
Nieuwe en verworven woningen (markt: niet-DAEB)	1,3	1,1	0,9	0,6	0,4	-70%
Woningrenovatie	1,3	1,3	1,4	1,4	1,5	10%
Totale investeringen woningvoorraad	7,5	6,8	6,3	5,4	4,6	-39%
Verkoop van nieuwe woningen	1,0	0,9	0,5	0,3	0,2	-75%
Anders	0,8	0,7	0,8	0,8	0,7	-12%

Bron: dPi 2010-2014. * Voorlopig cijfer in : Ministerie van BZK, 2016: 16.

Tabel 5 Aantal verkochte corporatiewoningen, exclusief verkopen aan woningcorporaties, 2010-2014

	2010	2011	2012	2013	2014
Aan toekomstige bewoners	15,100	14,300	14,000	14,700	17,000
Aan particuliere investeerders e.a.	400	3,800	900	2,000	5,900
Totale verkoop buiten de sector	15,500	18,200	14,800	16,700	22,900

Bron: dVi 2010-2014, in: Ministerie van BZK, 2016: 15.

Zelfs daar waar een concreet ijkpunt aanwezig was, namelijk de afspraken tussen Rijk, Aedes en Woonbond over de realisatie van een gemiddeld energielabel B in het jaar 2030, werd dit ijkpunt niet geactiveerd. Voorts is het de vraag of de daling van bedrijfs- en onderhoudskosten een teken is van toenemende efficiency of het achterwege laten van essentiële ingrepen. De omstandigheid dat de evaluatie niet is verricht door onafhankelijke externe onderzoekers, verklaart het feit dat in het rapport van het ministerie geen enkele kritische noot is te vinden. Op dit punt is het verschil met de COELO-evaluatie (Veenstra et al., 2013; zie hierna) markant. Er was ook extern onderzoek (Kromhout 2013 RIGO, in opdracht van de Woonbond) nodig om de scherp toenemende betaalbaarheidsproblemen in de sociale huursector te kwantificeren en aan de kaak te stellen.

Vooroordelen van de minister

In zijn beleidsgedrag liet minister Blok zien, ook al voordat de evaluatie werd gepubliceerd, dat er naar zijn mening geen vuiltje aan de lucht is. Hij ging op pad in binnen- en buitenland (tot ZO-Azië toe) om de interesse van beleggers te wekken voor de aankoop van pakketten corporatiewoningen (wat sinds 2014 op grote schaal gebeurt). Hij bleef betogen dat de corporatiesector veel te groot is en dat een continue inzet van het scheefheidsframe nodig is om meer sociale huurwoningen voor de doelgroep beschikbaar te krijgen. Het curieuze resultaat is dat de totale scheefheid nagenoeg constant bleef: tegenover een krachtige daling van de goedkope scheefheid (van 661.300 tot 409.800 woningen tussen 2009 en 2015) staat een even krachtige stijging van de dure scheefheid in de periode 2009-2015: van 140.600 tot 317.600 woningen.

Sociaal Huurakkoord

Als reactie op de exceptioneel hoge huurstijgingen in 2013 en 2014 sloten Aedes en Woonbond in 2015 een Sociaal Huurakkoord (Aedes Magazine, 2015). Hierin worden de maximale huurverhogingen ten opzichte van voorafgaande jaren gematigd. De daling van de inflatie hielp mee aan deze matiging. Minister Blok nam het idee achter het Sociaal Huurakkoord over. Per 1 juli 2017 is inmiddels de huursombenadering geïntroduceerd, overigens niet in plaats van de inkomensgerelateerde huurverhogingen (zoals in het Woonakkoord van 2013 vastgelegd), maar in combinatie met een inkomensgerelateerd huuraanpassingsbeleid.

Huisvesting van statushouders

De constatering dat de vraag naar goedkope woonruimte vooral in 2015 sterk toenam door de onverwachte groei van het aantal statushouders in Nederland, leidde tot een nieuwe subsidieregeling voor de huisvesting van statushouders, die geheel door boekhouders lijkt te zijn ontworpen (Blok, 2015). Door als eis te stellen dat elke te subsidiëren woning moet worden bewoond door tenminste vier alleenstaande statushouders, heeft de woonruimte de status van wooneenheid of Bewoonde Andere Ruimte. Hiervoor is de huurtoeslag niet van toepassing, evenmin als de verhuurderheffing. De regeling is financieel zo onaantrekkelijk dat vooral een forse onderuitputting dreigt. Cynisch kan de minister van Wonen constateren: Zie je wel, er is geen tekort aan betaalbare woonruimte in Nederland!

Onafhankelijk onderzoek

Vergeleken met Ministerie van BZK (2016) is de COELO-evaluatie (Veenstra et al., 2016) veel genuanceerder en kritischer. In deze evaluatie staan de beleidsreacties van de corporaties centraal. De COELO-onderzoekers plaatsen kritische kanttekeningen bij de afgenomen betaalbaarheid van het huren van een woning met een gereguleerde huur, de scherpe daling van de investeringen in nieuwbouw en voorraad, de toegenomen verkoop van corporatiewoningen en de uitzonderlijke daling van de omvang van de sociale huurwoningvoorraad.

Ongelijk speelveld woningmarkt

Curieus is dat noch Ministerie van BZK (2016) noch COELO (Veenstra et al., 2016) aandacht vragen voor de toegenomen ongelijkheid van het speelveld tussen sociale en commerciële huursector. Door de verhuurderheffing zijn de exploitatiekosten van gereguleerde huurwoningen hoger geworden dan die van woningen met vrije huren. Dit stimuleert de verkoop van corporatiewoningen aan bewoners en beleggers en het liberaliseren van sociale huurwoningen. De vermogenswinst die kan worden gemaakt door de transformatie van een sociale huurwoning in een koopwoning of een woning met een vrije huur, is veel groter dan de Staatssteun waarvan de corporaties profijt trekken zolang er sprake is van een WSW-borging + achterborg. Dit evidente nadeel van de verhuurderheffing leidt tot de conclusie dat continuering van deze belasting onverantwoord is.

Literatuur

ABF Research, 2013, **Effecten huurbeleid en verhuurderheffing**, Delft (ABF Research).

Aedes; Kabinet Rutte II, 2013, **Afspraken Aedes-Kabinet**, Den Haag, 28 augustus.

Aedes Magazine, 2015, Sociaal Huurakkoord Aedes-Woonbond; 'Eerste stap naar doorstroming op de woningmarkt', nr. 6: 7-10.

Blok, S.A., 2015, **Huisvesting van vergunninghouders**, Den Haag (Sdu).

Blok, S.A., 2016, **Evaluatie verhuurderheffing**, Brief aan de Tweede Kamer, 20 juni.

Conijn, J. en W. Achterveld, 2012, **Verhuurderheffing en corporaties. Een financiële analyse**, Rotterdam/Amsterdam (Ortec Finance).

Kromhout, Steven, 2013, **Woonlasten van huurders. Huur- en energielasten in de gereguleerde huursector**, Amsterdam (RIGO), februari.

Ministerie van BZK, 2016, **Evaluatie verhuurderheffing**, Den Haag (Ministerie van BZK), juni.

Paping, Ronald, 2013, Aedes sluit een deal en de huurder betaalt, **Aedes Corporatieforum**, 2 september.

Veenstra, J., M.A. Allers en J.H. Garretsen, 2016, **Evaluatie verhuurderheffing**, Groningen (COELO).