

# De verhuurderheffing: een zwarte bladzijde in de geschiedenis van de volkshuisvesting

De verhuurderheffing, ingevoerd in 2013 en afgeschaft in 2023, was een zeer omstreden maatregel. Het was een heffing op gereguleerde huurwoningen. In de praktijk kwam die heffing nagenoeg volledig ten laste van woningcorporaties. De heffing was mede door de toenmalige budgettaire problemen van het Rijk omvangrijk en had daardoor grote consequenties voor het investeringsgedrag van woningcorporaties. Voorafgaande aan de invoering is hiervoor gewaarschuwd, maar dat mocht niet baten. Na invoering van de verhuurderheffing is de omvang van de nieuwbouw van sociale huurwoningen sterk gedaald. Pas na de erkenning in 2020 dat de financiële middelen van woningcorporaties niet toereikend waren voor het uitvoeren van de volkshuisvestelijke opgaven, is de afschaffing van de verhuurderheffing in gang gezet.

Johan Conijn

De onderzoeksvragen die in dit artikel aan de orde komen, zijn:

- Wat was de voorgeschiedenis die aan de invoering van de verhuurderheffing voorafging en welke overwegingen hebben daarbij een rol gespeeld?
- Hoe verliep de feitelijke uitvoering van de verhuurderheffing en wat zijn de consequenties van de verhuurderheffing voor de woningcorporaties geweest?
- Welke overwegingen hebben geleid tot afschaffing van de verhuurderheffing en welke afspraken zijn daarbij gemaakt?

De onderzoeksvragen worden beantwoord aan de hand van een groot aantal documenten, zoals Kamerstukken, rapporten en artikelen. Dit artikel levert een bijdrage aan de geschiedschrijving van een bijzondere periode, waarin het Rijk de woningcorporaties met een specifieke heffing belaste. Een heffing op sociale huurwoningen, waardoor woningcorporaties minder investeringscapaciteit hadden. Het geeft ook een beeld van hoe de onderlinge relatie van het Rijk en de corporatiesector zich de afgelopen twintig jaar heeft ontwikkeld.

## VOORGESCHIEDENIS

De invoering van de verhuurderheffing in 2013 kwam niet zomaar uit de lucht vallen, maar was een uitvloeisel van verschillende ontwikkelingen

in de daaraan voorafgaande jaren. Het gaat dan vooral om de groei van het vermogen bij woningcorporaties en om pleidooien meer ruimte te geven voor boveninflatoire huurstijgingen bij corporatiewoningen.

De eerste invalshoek heeft betrekking op het vermogen van woningcorporaties. Er was al een langer lopende discussie over omvang en bestemming van dat vermogen. In 2002 berekende het Centraal Fonds Volkshuisvesting (CFV), de toenmalige financiële toezichthouder op woningcorporaties, wat het noemde de vermogensovermaat van woningcorporaties. De vermogensovermaat was het verschil tussen het feitelijke weerstandsvermogen en het minimaal noodzakelijke weerstandsvermogen. Het CFV constateerde dat er gemiddeld genomen sprake was van vermogensovermaat bij woningcorporaties (Centraal Fonds Volkshuisvesting, 2002). Er waren overigens ook woningcorporaties met een tekort aan vermogen. Voor de 'overtollige' middelen werden verschillende bestemmingen gevonden. Er ontstonden op vrijwillige basis matchingsinitiatieven, waarbij de 'rijke' woningcorporatie steun verleende aan de 'arme' woningcorporatie. Verder stelde de VROM-raad voor om de 'overtollige' middelen te benutten voor de stedelijke vernieuwing door een fonds in te stellen waarin woningcorporaties met een heffing geld zouden storten (VROM-raad, 2003).

Daar is het toen niet van gekomen. In 2005 werd het Wooninvesteringsfonds (WIF) opgericht. Met op vrijwillige basis verkregen geld van woningcorporaties met vermogensovermaat, aangevuld met bancaire leningen, kocht het WIF woningen op bij woningcorporaties met een tekort aan vermogen. Deze huurwoningen werden vervolgens uitgepand. In 2015 is het WIF geliquideerd, omdat door de gedaalde marktwaarde van de huurwoningen de herfinanciering van leningen niet meer mogelijk bleek.

In 2005 werd ook een tweede invalshoek manifest, die mede aan de invoering van de verhuurderheffing ten grondslag lag. Het toenmalige kabinet had met het wetsvoorstel Modernisering huurbeleid 2007 het plan opgevat om het huurbeleid te verruimen door boveninflatoire huurstijgingen mogelijk te maken (Tweede Kamer, 30 595, 2006). Hiermee zouden investeringen in woningen aantrekkelijker worden. Omdat de hogere huurstijgingen niet ten koste van de betaalbaarheid mochten gaan, zouden de uitgaven voor huurtoeslag stijgen. Deze huurtoeslag werd bovendien gezien als een indirect voordeel voor de verhuurders, waaronder de woningcorporaties, omdat de huurtoeslag de verhuurbaarheid ten goede kwam. Om de kosten van de oplopende uitgaven voor huurtoeslag te kunnen dekken, werd door minister Sybilla Dekker het wetsvoorstel Betaalbaarheidshemming huurwoningen gemaakt, een voorloper van de latere verhuurderheffing (Tweede Kamer, 30 410, 2005). De voorgestelde heffing had betrekking op alle gereguleerde huurwoningen, zowel die van woningcorporaties als die van private verhuurders. De hoogte van de heffing was mede gekoppeld aan de mate waarin de boveninflatoire huurverhoging werd gerealiseerd. De grondslag voor de heffing was de WOZ-waarde van de huurwoningen, met een vrijstelling voor verhuurders met minder dan 25 huurwoningen. Het wetsvoorstel is in 2006 aangenomen door de Tweede Kamer. Na de val van het kabinet-Balkenende III later dat jaar is het wetsvoorstel in de Eerste Kamer controversieel verklaard. In 2008 is het wetsvoorstel door minister Vogelaar ingetrokken. Datzelfde lot was uiteindelijk ook de Wet modernisering

huurbeleid 2007 beschoren: aangenomen in de Tweede Kamer, controversieel verklaard in de Eerste Kamer en ingetrokken in 2008.

Vanaf dat moment is een heffing wel steeds op de agenda gebleven. Achtereenvolgende kabinetten hadden voornemens om het overtollige vermogen bij woningcorporaties af te romen. De argumentatie was daarbij wisselend, zowel om extra investeringen af te dwingen door daarvoor een heffing te gebruiken, als ook om een bijdrage te leveren aan de betaalbaarheid. De heffing ten behoeve van bijzondere projectsteun voor de 40-wijkenaanpak is daarvan een voorbeeld. Deze heffing met de daarbij behorende projectsteun is in 2007 ingevoerd (Staatsblad, 2008). Deze projectsteun was bestemd voor woningcorporaties om daarmee de herstructurering van de problematische wijken aan te pakken. Door middel van de heffing was de projectsteun een vorm van financiële herverdeling tussen woningcorporaties om extra investeringen mogelijk te maken.

### **INVOERINGSTRAJECT 2010-2012**

In 2010, tijdens de financiële crisis, werd de redering omgedraaid. De heffing was niet langer een compensatie voor het Rijk om extra uitgaven van de huurtoeslag door hogere huurstijgingen te dekken. In plaats daarvan was het primair een middel om het tekort op de rijksbegroting te verminderen, waarbij extra huurstijgingen compensatie zouden bieden voor de woningcorporaties. In 2010 bevatte het regeerakkoord van VVD en CDA, met gedoogsteun van de PVV, een concrete uitwerking van het voornemen om de verhuurderheffing in te voeren (Regeerakkoord VVD-CDA, 2010). Bij verhuurders met meer dan tien woningen diende de verhuurderheffing vanaf 2014 jaarlijks een opbrengst van 760 miljoen euro op te leveren als bijdrage aan de huurtoeslag. Tijdens de Voorjaarsnota begin 2012 stond de sterk verslechterde budgettaire situatie van het Rijk centraal. Dat leidde mede tot het besluit de verhuurderheffing versneld in te voeren. De voorgestelde Wet verhuurderheffing, waarin dit werd uitgewerkt, werd in september 2012 door het toen al demissionaire kabinet naar de Twee-

de Kamer gezonden. De beoogde opbrengst was 5 miljoen euro in 2013 en 800 miljoen euro vanaf 2014.

Als primaire doelstelling van de verhuurderheffing werd genoemd: “het realiseren van een budgettaire opbrengst”. Als verdere overwegingen voor de invoering van de verhuurderheffing werden in de memorie van toelichting genoemd (Tweede Kamer, 33 407, 2012):

- Blijkens een onderzoek van de OESO is belastingheffing op onroerend goed minder verstorend voor de economische groei dan andere vormen van belastingheffing.
- De verruiming van het huurbeleid als gevolg van extra huurverhogingen bij de hogere inkomens om de doorstroming in de gereguleerde huursector te bevorderen, leveren een verhoging van de verdien capaciteit voor verhuurders op.
- De markt van gereguleerde huurwoningen met een betaalbare huur is gecreëerd door de overheid door middel van objectsubsidies en verder komt de huurtoeslag ook (indirect) ten goede aan de verhuurders, omdat de huurtoeslag vraag- en prijsondersteunend is.

Op grond van deze overwegingen werd het redelijk geacht dat verhuurders van gereguleerde huurwoningen, zowel woningcorporaties als private verhuurders, een bijdrage zouden gaan leveren aan de inkomsten van het Rijk.

Het nieuwe kabinet Rutte II met VVD en PvdA, dat in november 2012 aantrad, nam niet alleen het wetsvoorstel over, maar verhoogde de beoogde opbrengst aanzienlijk, mede om de budgettaire problematiek. Een verhoging van de verhuurderheffing sloot aan bij de verkiezingsprogramma's van VVD, PvdA, GroenLinks, ChristenUnie en SGP, waarin dit ook werd bepleit (Centraal Planbureau & Planbureau voor de Leefomgeving, 2012). In het Regeerakkoord bedroeg de verhoging vergeleken met het eerder ingediende wetsvoorstel 45 miljoen euro in 2013, geleidelijk oplopend naar een verhoging van 1.190 miljoen euro in 2017. De overweging voor deze verhoging

was dat door de voorgenomen extra huurverhogingen de uitgaven voor de huurtoeslag zouden stijgen. Deze verhoging van de verhuurderheffing diende daarvoor de financiële compensatie te leveren. Daarmee zou de beoogde opbrengst van de verhuurderheffing in 2017 uitkomen op 1.990 miljoen euro in totaal. Daar stonden extra huurinkomsten tegenover. Extra huurinkomsten, die zouden voortvloeien uit boveninflatoire huurstijgingen met een differentiatie naar de hoogte van het inkomen, dienden als compensatie voor de verhuurders. Hierbij werd voor het huurniveau als maximum 4,5% van de WOZ-waarde aangehouden.

Daarmee was de kous niet af. De coalitie had geen meerderheid in de Eerste Kamer. Dat kreeg nog de nodige consequenties. In de eerste plaats dwong de Eerste Kamer via een novelle af dat de Wet verhuurderheffing alleen voor 2013 zou gelden. Daarna werd in februari 2013 een Woonakkoord gesloten met de ‘bevriende’ oppositie, bestaande uit D66, ChristenUnie en SGP (Tweede Kamer, 27 926, 2013a). De in het regeerakkoord voorgenomen maximale huurverhoging werd verlaagd. En ook de beoogde opbrengst van de verhuurderheffing werd verminderd met een bedrag dat opliep tot 290 miljoen euro in 2017, zodat de gewenste opbrengst in 2017 diende uit te komen op 1.700 miljoen euro. Dit werd opgenomen in de Wet maatregelen woningmarkt 2014 II (Tweede Kamer, 33 819, 2013b). Bij de behandeling van het betreffende wetsvoorstel in de Eerste Kamer bleek dat Adri Duivesteijn grote moeite had met het Woonakkoord. Zijn stem was nodig voor een meerderheid. In de zogeheten ‘Nacht van Duivesteijn’ ging hij uiteindelijk toch akkoord met de verhuurderheffing in ruil voor een artikel in de voorgenomen, nieuwe Woningwet dat betrekking had op wooncoöperaties. Het artikel in de Woningwet is er gekomen, maar was in de praktijk een dode letter.

### **INSCHATTINGEN CONSEQUENTIES**

Toen het coalitieakkoord van het kabinet Rutte II begin november 2012 met de voorgenomen verhuurderheffing werd gepubliceerd, waren er

al snel een aantal publicaties die grote negatieve gevolgen voor de investeringen voorzagen. De gevolgen van de verhuurderheffing waren zo groot, omdat er verschillende effecten van belang zijn (Conijn, 2019):

- Er is een negatief effect op de operationele kasstroom. Hierdoor verslechtert de kasstroomratio (ICR), waardoor de ondergrens eerder wordt bereikt. Bovendien is de financiering van investeringen met eigen middelen in mindere mate mogelijk, waardoor er voor hetzelfde volume aan investeringen meer moet worden geëend.
- Er is ook een negatief effect op de waarde van de woning. Bij de financiële beoordeling ging het toen om de bedrijfswaarde, waarvan de hoogte is gebaseerd op de toekomstige kasstromen. De verhuurderheffing werd voor de gehele exploitatieperiode als negatieve kasstroom gerekend, waardoor de bedrijfswaarde en daarmee ook het eigen vermogen fors daalde.
- Tot slot is er ook een negatief effect op het rendement van de nieuwbouw. Op elke nieuwe huurwoning rustte de verplichting om verhuurderheffing te betalen. Daardoor zijn het aanvangsrendement en het looptijdrendement van de investering lager. Afhankelijk van de hoogte van het gewenste rendement kan dit tot een negatieve beoordeling van de investering leiden.

Doordat de beoogde opbrengst van de verhuurderheffing omvangrijk was, waren deze effecten ook groot.

De reacties hadden met name betrekking op de hoogte van de ingerekende extra huurinkomsten en de consequenties voor de corporatiesector. Begin november 2012 publiceerde Ortec Finance een in opdracht van Aedes uitgevoerde analyse (Conijn & Achterveld 2012a). De analyse liet zien dat de extra huurinkomsten veel lager zouden uitkomen dan in het regeerakkoord was aangenomen en daarmee onvoldoende compensatie zouden bieden voor de verhuurderheffing. Een belangrijke oorzaak voor de lagere huurinkomsten was dat het huurplafond van 4,5%

van de WOZ-waarde als gevolg van de dalende WOZ-waarde minder ruimte zou bieden dan verondersteld. Ook werd geconcludeerd dat voor de 'gemiddelde' corporatie het voorgenomen beleid zou leiden tot drastische vermindering van de investeringen in nieuwbouw van huurwoningen. Het CFV bevestigde de analyse van Ortec Finance (Centraal Fonds Volkshuisvesting, 2012). De conclusie van het CFV was dat de heffing voor de corporatiesector een vermogensverlies van 22 miljard euro zou opleveren en het verruimde huurbeleid slechts een compensatie van 5 miljard euro bood. Bij 110 woningcorporaties, die samen bijna de helft van alle corporatiewoningen in bezit hadden, zou de solvabiliteit dalen tot onder 15%. "Een niveau dat nauwelijks ruimte laat voor nieuwe activiteiten" (Centraal Fonds Volkshuisvesting, 2012, p. 1). Niet veel later bevestigde het Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW) de vergaande consequenties. Het WSW stelde vast dat bij 46% van de woningcorporaties in 2023 de kasstroom onvoldoende zou zijn voor rente en aflossing (Waarborgfonds Sociale Woningbouw, 2012). Ook het Economisch Instituut voor de Bouw (EIB) sloot zich hier vervolgens bij aan en verwachtte eveneens een daling van de investeringen (Mulder & Semenov, 2012). De aanpassingen op basis van het latere Woonakkoord verminderden de effecten enigszins, maar de consequenties bleven groot.

## DE ROL VAN HET CENTRAAL PLANBUREAU

De rol die het Centraal Planbureau (CPB) heeft gespeeld bij de invoering en vervolgens voortzetting van de verhuurderheffing verdient aparte vermelding. Het CPB heeft de consequenties van de verhuurderheffing in combinatie met het verruimde huurbeleid onjuist ingeschat bij de voorafgaande doorrekening van het Regeerakkoord. Het CPB veronderstelde "in 2040 2,4 miljard euro extra huurinkomsten, waarvan 1,2 miljard euro wordt afgeroomd via de verhuurdersheffing" (Centraal Planbureau, 2012, p. 23). Op grond daarvan concludeerde het CPB dat het aanbod van huurwoningen door het voorgenomen beleid, waaronder de invoering van de verhuurderheffing, zou toenemen. Al snel werd duidelijk dat

de becijfering van de extra huurinkomsten was gebaseerd op onjuiste gegevens over de hoogte van de WOZ-waarde van de huurwoningen. Het CPB hield onvoldoende rekening met de daling van de WOZ-waarde in de periode 2011-2013. De WOZ-waarde was van belang, omdat het maximale huurniveau 4,5% van de WOZ-waarde zou worden. Door met een te hoge WOZ-waarde te rekenen, overschatte het CPB de extra huurinkomsten en trok het ten onrechte de conclusie dat de huurinkomsten ruim voldoende compensatie zouden bieden voor de verhuurderheffing (Conijn & Achterveld, 2012b).

Nadien verdedigde het CPB nog jarenlang de verhuurderheffing. De verhuurderheffing zou welvaartswinst opleveren, omdat de verhuurderheffing tot meer marktconforme huren zou leiden. “De verhuurderheffing draagt ook bij aan het verbeteren van de algemene doelmatigheid binnen het domein van de woningmarkt. De heffing stimuleert corporaties om huren meer in lijn te brengen met markthuren of leidt (...) tot een kleinere omvang van de corporatiesector” (Centraal Planbureau, 2020, p. 26). Dat het door overheidsbeleid en de vernieuwde Woningwet van 2015 ondertussen niet meer mogelijk was voor woningcorporaties om markthuren te vragen, zo dat al zou passen bij het betaalbaarheidsbeleid van woningcorporaties, werd door het CPB veronachtzaamd. Het Woningmarktmodel dat het CPB toentertijd gebruikte, gaf een verkeerd beeld van het investeringsgedrag van woningcorporaties en was niet geschikt om de consequenties van de verhuurderheffing te bepalen (Allers & Conijn, 2021). Het model gaf vanuit een normatief doelmatigheidsperspectief aan hoe woningcorporaties zich zouden moeten gedragen, waarbij voor maatschappelijke, niet-marktconforme overwegingen van overheid en woningcorporaties geen ruimte was. Het feitelijke gedrag van woningcorporaties werd daardoor niet goed ingeschat.

## UITVOERING 2013-2022

De verhuurderheffing werd in 2013 ingevoerd op basis van de Wet verhuurderheffing en de jaren daarna via de Wet maatregelen woningmarkt II 2014. De verhuurderheffing gold voor gereguleerde, zelfstandige huurwoningen met een huur niet hoger dan de toenmalige liberalisatiegrens. De belastingplicht gold voor zowel woningcorporaties als private verhuurders met in eerste instantie meer dan 10 huurwoningen. Het belastbare bedrag was de som van de WOZ-waarden van de huurwoningen minus 10 maal het gemiddelde bedrag. Het tarief was een percentage van het belastbare bedrag. De tussentijdse evaluatie heeft de wet nog op enkele onderdelen aangepast. Vanaf 2018 werd de ondergrens voor het aantal huurwoningen verhoogd naar 50. Dat was vooral voordelig voor kleine particuliere verhuurders. Verder werd een maximum voor de WOZ-waarde ingevoerd. In 2018 gelijk aan 250.000 euro en daarna stijgend vanwege een indexering tot 345.000 euro in 2022. Daarmee werden verhuurders in regio's met relatief hoge WOZ-waarden enigszins ontzien.

Tabel 1 geeft een overzicht van het jaarlijkse tarief. De hoogte van het tarief werd zodanig bepaald dat de vooraf ingeboekte belastingopbrengst in principe zou worden gerealiseerd. De daling van het tarief in 2021 vormde daarop een uitzondering. Het lagere tarief was voor woningcorporaties de financiële compensatie voor de huurbevestiging dat jaar. Vervolgens werd in 2022 het tarief fors verlaagd als eerste stap naar de volledige afschaffing in 2023.

Vanaf 2014 was als onderdeel van de wet de mogelijkheid geïntroduceerd om heffingsvermindering aan te vragen. In feite was een heffingsvermindering een omgekeerde subsidie. Bepaalde investeringen leverden vermindering van de verhuurderheffing op en daarmee wer-

**TABEL 1 ► HET TARIEF VOOR DE VERHUURDERHEFFING, PERCENTAGE VAN DE WOZ-WAARDE, 2013-2022**

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Tarief	0,014%	0,381%	0,449%	0,491%	0,536%	0,591%	0,561%	0,562%	0,526%	0,332%

**TABEL 2 ► OVERZICHT VAN DE INVESTERINGEN EN GEBIEDEN MET DE MOGELIJKHEID VAN HEFFINGS-VERMINDERING, 2014-2018**

Investing per gebied	Rotterdam Zuid a)	Krimp gebieden a)	Schaarste gebieden a)	Nederland
1. Verbouw van niet voor bewoning bestemde ruimten tot huurwoningen	Ja	Ja	Ja	Ja
2. Sloop van huurwoningen	Ja	Ja	Nee	Nee
3. Samenvoeging van huurwoningen	Ja	Ja	Nee	Nee
4. Nieuwbouw huurwoningen hoger/gelijk 1 <sup>e</sup> aftoppingsgrens	Ja	Nee	Nee	Nee
5. Nieuwbouw huurwoningen lager dan 1 <sup>e</sup> aftoppingsgrens	Ja	Ja	Ja	Ja
6. Kleinschalige verbouw van huurwoningen	Ja	Nee	Nee	Nee
7. Grootschalige verbouw van huurwoningen	Ja	Nee	Nee	Nee

a) Met een verdere gebiedsafbakening  
Bron: Briene, M. e.a. (2019), a.w., p. 9

den deze investeringen gestimuleerd. Tabel 2 geeft een overzicht van de verschillende categorieën investeringen en de gebieden waarin voor die categorieën een vermindering van de verhuurderheffing kon worden aangevraagd. De toegekende bedragen varieerden van 10.000 euro voor kleinschalige verbouw tot 35.000 euro voor nieuwbouw met een aanvangshuur onder de eerste aftoppingsgrens. Deze heffingsvermindering mocht niet ten koste gaan van de belastingopbrengst. De hoogte van het tarief werd afgestemd op de verwachte derving vanwege de heffingsverminderingen. In de periode 2014-2018 waren er circa 100.000 goedgekeurde aanvragen voor een totaalbedrag van 1,5 miljard euro (Briene, Slaats, Koopmans, & Verheul, 2019).

Een bijzondere aanvraag voor heffingsvermindering vond plaats in 2020, toen woningcorporaties, daartoe aangespoord door Aedes en het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, voor de bouw van 115.000 huurwoningen een aanvraag hebben ingediend. Samen met de al reeds eerder toegekende heffingsverminderingen voor nieuwbouw, kwam het totaal in de pijplijn uit op 150.000 huurwoningen van woningcorporaties. Er is toen ook

een Taskforce Nieuwbouw Woningcorporaties ingesteld om te bevorderen dat de start bouw van de woningen binnen twee jaar zou zijn en dat deze woningen uiterlijk 1 juli 2025 zouden worden gerealiseerd (Taskforce Nieuwbouw Woningcorporaties, 2021). In die jaren was de jaarproductie van de corporatiesector zo'n 15.000 woningen per jaar. Het had geen verrassing hoeven zijn dat van die 150.000 geplande woningen weinig terecht is gekomen. Het gebrek aan realisme dat verschillende partijen toen lieten zien, heeft bijgedragen aan twijfel over de toezeggingen die de corporatiesector doet.

De totale belastingopbrengst van de verhuurheffing is in tabel 3 weergegeven. Alle bedragen bij elkaar opgeteld leverden over de periode 2013-2022 een opbrengst op van 13.777 miljoen euro. Vooraf was berekend dat het aandeel van de woningcorporaties 83% zou zijn (Poulus & Marchal, 2013). In de praktijk bleek het aandeel hoger uit te vallen. Het is geleidelijk gestegen van 88% naar 95%. Aan de stijging van het aandeel van de woningcorporaties zal ook de verhoging van de vrijstelling van 10 naar 50 woningen in 2018 hebben bijgedragen, omdat die verhoging een tegemoetkoming was aan de kleine particuliere

**TABEL 3 ► DE BELASTINGOPBRENGST VAN DE VERHUURDERHEFFING, IN MLN. EURO'S, 2013 – 2022**

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Opbrengst 1)	48	1.224	1.346	1.474	1.617	1.738	1.688	1.887	1.837	918
Aandeel corporaties 2)	88%	90%	93%	93%	93%	95%	95%			

Bron: 1) Ministerie van Financiën (2013-2022), financieel jaarverslag, 2013-2022. Den Haag

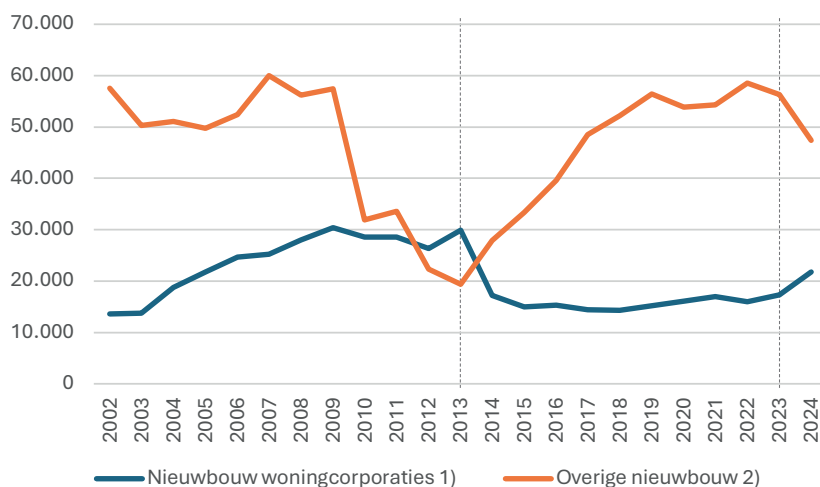
2) Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2020b), rapportage verhuurderheffing 2020 en evaluatie heffingsverminderingen. Den Haag.

re verhuurders. Als verondersteld wordt dat het aandeel van de woningcorporaties 95% is gebleven na 2019, dan hebben woningcorporaties in de periode 2013-2022 in totaal 12,9 miljard euro aan verhuurderheffing betaald.

In de corporatiesector kwamen de gevolgen van de invoering van de verhuurderheffing, zoals vooraf werd gevreesd, vooral naar voren in de investeringen. Halverwege 2013 analyseerde Ortec Finance op basis van de prognoses van corporaties over de periode 2013-2017 de gevolgen van de verschillende heffingen. Het ging toen niet alleen om de verhuurderheffing, maar ook om de verhoogde saneringsheffing. De voorgenomen investeringen over de periode 2013-2027 werden vergeleken met die van een jaar eerder over de periode 2012-2016 (Conijn & Claessens, 2013).

Uit deze analyse bleek dat woningcorporaties de investeringsplannen fors neerwaarts hadden bijgesteld. De investeringen lieten een daling zien van 23%. Bij de nieuwbouw van DAEB-woningen trad een daling van 32% op. De vermindering van de investeringen was gemiddeld 2 miljard euro per jaar.

In de praktijk kwamen de gevolgen van de verhuurderheffing het duidelijkst naar voren in de omvang van de nieuwbouw van corporatiewoningen. Zoals figuur 1 laat zien, daalde na invoering van de verhuurderheffing het aantal gerealiseerde huurwoningen sterk van zo'n 30.000 naar gemiddeld 15.000 per jaar. Omdat de eerste jaren de verkoop van sociale huurwoningen relatief hoog bleef en er ook woningen door woningcorporaties werden gesloopt, daalde in deze periode

**FIGUUR 1 ► HET AANTAL GEREALISEERDE NIEUWBOUWWONINGEN VAN WONINGCORPORATIES EN OVERIGE EIGENAREN, 2002-2024**

1) Sectorbeelden woningcorporaties en dVi

2) CBS

de sociale huurwoningvoorraad van woningcorporaties. Na 2013 herstelde de woningmarkt zich geleidelijk. Dat heeft geleid tot een sterke groei van de nieuwbouw van koopwoningen en private huurwoningen. De bouw van corporatiewoningen bleef daarbij achter. Mede daardoor was de totale nieuwbouw onvoldoende, waardoor het woningtekort opliep en er nu sprake is van een 'wooncrisis'.

Uit verschillende evaluaties kwam naar voren dat er ook andere gevolgen waren. De eerste evaluaties werden in 2016 uitgevoerd. Zoals ook de bedoeling was, stegen de eerste jaren de huren sterk. Naarmate bij een woningcorporatie de verhuurderheffing hoger was, was er ook een hogere huurstijging (Veenstra, Allers & Garretsen, 2016). In 2015 sloten Aedes en Woonbond een sociaal huurakkoord, waardoor de huurstijging werd gematigd (Aedes & Woonbond, 2015). Verder daalden de eerste jaren de netto bedrijfslasten en onderhoudslasten, steeg het aantal verkopen en daalden de investeringen, niet alleen in de nieuwbouw, maar ook in de bestaande voorraad (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2016). Door deze compenserende maatregelen bleven woningcorporaties ondanks de verhuurderheffing in deze eerste periode financieel gezond. In 2020 werden opnieuw evaluaties uitgevoerd en nu over een langere periode. De verhuurderheffing was verder gestegen en kwam in 2018 overeen met 12% van de huurinkomsten (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2020). Nu wordt geconstateerd dat de operationele kasstroom mede door de gestegen verhuurderheffing is verslechterd, waardoor er onvoldoende ruimte overblijft voor de financiële dekking van onrendabele investeringen (Lijzenga, Wissink, Pijpers & Smit, 2020).

Het verslechterende financiële beeld bij woningcorporaties laat onverlet dat woningcorporaties op basis van de financiële kaders in theorie meer konden investeren dan ze feitelijk deden. De jaarlijkse Indicatieve Bestedingsruimte Woningcorporaties (IBW) laat dit zien. De eerste IBW in 2016 berekende dat woningcorporaties voor de

nieuwbouw een leningsruimte hadden van 37,1 miljard euro (Conijn & Van 't Hek, 2016). Ook de jaren daarna bleef er volgens de IBW in ruime mate leningsruimte beschikbaar. Voor de interpretatie van deze uitkomst is van belang dat de hoogte van de IBW wordt berekend onder de fictie dat woningcorporaties maximaal lenen. In de praktijk doen woningcorporaties dat niet. De een meer dan de ander voert een prudent financieerbeleid, waarbij niet alle leningsruimte wordt benut. De gemiddelde woningcorporatie heeft met behoud van de gewenste leningsruimte de verhuurderheffing vooral ten koste laten gaan van de investeringen in nieuwbouw en in de bestaande voorraad.

### **AFSCHAFFING VERHUURDERHEFFING: VAN HEFFEN NAAR PRESTEREN**

Er bleef aanhoudende kritiek op de verhuurderheffing. Deze speciale belasting die vooral op de corporatiesector drukte, werd als onrechtvaardig ervaren. De jaarlijkse afdracht van zo'n 1,7 miljard euro ging ten koste van het realiseren van de volkshuisvestelijke opgaven. Er was echter nooit een duidelijk beeld van wat de opgaven voor de corporatiesector dan waren en of daarvoor voldoende financiële middelen beschikbaar waren. Dat veranderde met het onderzoek Opgaven en Middelen, dat in 2020 werd gepubliceerd. In dit onderzoek, dat op initiatief van de Tweede Kamer plaatsvond (Tweede Kamer, 35.000 VII, nr. 52, 2018), werd geconcludeerd dat de volkshuisvestelijke opgaven voor woningcorporaties omvangrijker waren dan de beschikbare financiële middelen. "Uit de berekeningen blijkt dat de corporatiesector de maatschappelijke opgave onder de huidige investeringscondities niet volledig kan oppakken" (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2020a, p. 2). De afschaffing van de verhuurderheffing werd gezien als een effectief middel om de opgaven en middelen met elkaar in balans te brengen. Deze bevinding kreeg opvolging in het Coalitieakkoord 2021-2025 van het kabinet Rutte IV, met het voornemen om de verhuurderheffing af te schaffen, maar niet zonder bindende prestatieafspraken. "We maken bindende prestatieafspraken met corporaties,

zodat de investeringscapaciteit die hierdoor ontstaat gebruikt wordt voor de bouw van flexwoningen, betaalbare huurwoningen, renovatie, verduurzaming en voor de leefbaarheid van wijken” (Coalitieakkoord 2021-2025, 2021a, p. 16). In de bijlage bij dit akkoord stond bovendien dat er een eenmalige huurbevriezing zou komen in 2024. (Budgettaire bijlage coalitieakkoord, 2021b, p. 22)

De feitelijke afschaffing is vervolgens gefaseerd verlopen. Al voordat het kabinet Rutte IV begin 2022 in functie trad, werd tijdens de Algemene Politieke Beschouwingen voor de begroting 2022 de verhuurderheffing in 2022 met 500 miljoen euro verlaagd. Dat gebeurde via een motie van Sophie Hermans, als onderdeel van een groot pakket aan voorgestelde maatregelen. Aan de verlaging werd de voorwaarde verbonden dat de corporatiesector prestatieafspraken met het Rijk zou maken. In december 2021 zijn deze afspraken met Aedes gemaakt (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Aedes, 2021). De verlaging van de verhuurderheffing met 500 miljoen euro leverde extra investeringsruimte op van in potentie 8,6 miljard euro, maar er bleef nog een aanzienlijk tekort bestaan om de gewenste opgaven te realiseren. Vervolgens werd in 2022 de Wet maatregelen woningmarkt II 2014 ingetrokken, waardoor woningcorporaties vanaf 1 januari 2023 geen verhuurderheffing meer hoefden te betalen. Ook was het vanaf dat moment niet meer mogelijk om heffingskortingen te verzilveren. Voorafgaande aan en als voorwaarde voor deze intrekking werden de eerder gemaakte prestatieafspraken uitgebreid en kwamen medio 2022 de Nationale Prestatieafspraken (NPA) tot stand tussen Aedes, Woonbond, VNG en de minister voor VRO (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2022). De “afdwingbare” afspraken omvatten een uitgebreid pakket aan activiteiten voor de periode 2022-2030 en hebben betrekking op investeringen met een totale omvang van bijna 120 miljard euro. De helft hiervan was bestemd voor nieuwbouw van 250.000 sociale huurwoningen en 50.000 middenhuurwoningen, een derde deel voor verduurzaming en verbetering en 11 miljard euro voor huur-

matiging en huurverlaging. De verhuurderheffing werd op deze wijze omgezet in veelvoud aan investeringen.

## EPILOOG

De verhuurderheffing is mede voortgevloeid uit het beeld in het eerste decennium van deze eeuw dat woningcorporaties meer geld hadden dan beschikbare volkshuisvestelijke opgaven: “het geld klotste tegen de plinten” was een veelgebruikte beeldspraak. Het ontstaan van dit beeld had in de kern te maken met een combinatie van aan de ene kant royaal beschikbare middelen, zoals het CFV dat met “vermogensovermaat” aanduidde. En aan de andere kant een overheid die geen duidelijke visie (meer) had op wat woningcorporaties met de beschikbare middelen zouden moeten doen. De markt zou het ook wel af kunnen met een minder groot aandeel van woningcorporaties. Onder deze omstandigheden was het gemakkelijk om breed politiek draagvlak te vinden voor het afkomen van woningcorporaties ten behoeve van de schatkist. De verhuurderheffing was daarvoor een uitgelezen middel. Dat die heffing ook op private huurwoningen betrekking had, was ‘collateral damage’. Noodzakelijk om het bezwaar van rechtsongelijkheid op voorhand te pareren.

Na enige jaren keerde de realiteit het tij. De woningmarkt bleek zonder regie van de overheid toch niet de gewenste resultaten op te leveren. Het woningtekort steeg en werd steeds meer als een groot probleem gezien. De nieuwbouw van woningen diende fors te stijgen. Daarbij was ook een substantiële inbreng van woningcorporaties noodzakelijk om betaalbare huurwoningen te realiseren. Dat de daarvoor benodigde afschaffing van de verhuurderheffing gepaard ging met afdwingbare afspraken met de corporatiesector was onvermijdelijk. Politiek was er te weinig vertrouwen dat de gewenste activiteiten uit eigen initiatief zouden worden gerealiseerd. Weliswaar zijn er lokale prestatieafspraken met gemeenten en huurdersorganisaties, maar die geven in de praktijk (te) weinig sturing voor het realiseren van landelijke doelstellingen.

De Nationale prestatieafspraken (NPA) vormen voor woningcorporaties de nieuwe werkelijkheid. Nadat ze in 2022 voor het eerst zijn gemaakt, volgde er in 2023 een actualisatie, omdat de rente hoger was geworden dan voorzien. Er is toen ook geconstateerd dat er voor de woningcorporaties geen duurzaam prestatie-model meer is (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2023). De verhuurderheffing is weliswaar afgeschaft, maar de prestaties kunnen mede door de gestegen rente slechts tijdelijk worden geleverd. De geactualiseerde NPA van 2023 laat zien dat na 2030 de investeringsmogelijkheden opdrogen. Een herijking van de NPA is in 2024 uitgevoerd (Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, 2024). Toen is het begrip 'volkshuisvestelijke continuïteit' geïntroduceerd. Als randvoorwaarde voor de NPA is geformuleerd dat een woningcorporatie de volkshuisvestelijke continuïteit moet kunnen behouden. Dit impliceert dat er voldoende financiële middelen beschikbaar moeten blijven voor de kwantitatieve en kwalitatieve instandhouding van de woningportefeuille.

Met de laatste NPA zijn er voor de periode 2025-2034 wederom omvangrijke opgaven afgesproken. Van woningcorporaties wordt verwacht dat ze maximaal lenen en investeren tot de grens van volkshuisvestelijke of financiële continuïteit is bereikt. Het is geen aantrekkelijk vooruitzicht voor woningcorporaties dat er dan geen buffer meer is om tegenvallers op te vangen. Ook is het onduidelijk wat het perspectief na 2034 is. Omdat de financiële mogelijkheden tussen woningcorporaties verschillen, hebben een groot aantal woningcorporaties al eerder dan 2034 de financiële grens bereikt. Met onderlinge solidariteit en desnoods projectsteun dienen de 'rijke' woningcorporaties de opgaven van de 'arme' woningcorporaties (deels) over te nemen (Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, 2025). Dat is een tijdelijke oplossing. Weer gaat het om de balans tussen opgaven en middelen. De middelen kunnen worden verruimd door in een volgende fase de vennootschapsbelasting voor woningcorporaties af te schaffen. Als daar op termijn niet voor wordt gekozen, zal de tering naar de nering moeten worden gezet bij de omvang van de opgaven.

#### OVER DE AUTEUR

**Johan Conijn** is em. hoogleraar Woningmarkt aan de Universiteit van Amsterdam en directeur bij Finance Ideas.

#### LITERATUUR

- Aedes & Woonbond (2015). *Sociaal huurakkoord Aedes/Woonbond*. Aedes/Woonbond.
- Allers, M. A., & Conijn, J. B. S. (2021). *Analyse van het woningmarktmodel van het Centraal Planbureau*. Coelo/Finance Ideas.
- Briene, M., Slaats, J., Koopmans, C., & Verheul, N. (2019). *Evaluatie heffingsverminderingen verhuurderheffing*. Ecorys/SEO.
- Centraal Fonds Volkshuisvesting (2002). *Het vermogen en de opgave van woningcorporaties. Spanning tussen behoeften en middelen*. Centraal Fonds Volkshuisvesting.
- Centraal Fonds Volkshuisvesting (2012). *De effecten van het huurbeleid en de verhuurdersheffing op de solvabiliteit van de corporatiesector*. CFV.
- Centraal Planbureau (2012). *Analyse economische effecten financieel kader Regeerakkoord*. CPB.
- Centraal Planbureau (2020). *Kansrijk woonbeleid. Update*. CPB.
- Centraal Planbureau & Planbureau voor de Leefomgeving. (2012). *Keuzes in kaart 2013-2017. Een analyse van tien verkiezingsprogramma's*. CPB/PBL.
- Coalitieakkoord 2021-2025 (2021a). *Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst*. Rijksoverheid.
- Coalitieakkoord 2021-2025 (2021b). *Bijlage bij coalitieakkoord*. Rijksoverheid
- Conijn, J. B. S., & Achterveld, W. (2012a). *Verhuurderheffing en corporaties. Een financiële analyse*. Ortec Finance.

- Conijn, J. B. S., & Achterveld, W. (2012b). *Huurinkomsten van woningcorporaties, 2012-2021. De gevolgen van het regeerakkoord*. Ortec Finance.
- Conijn, J. B. S., & Claessens, F. (2013). *Consequenties van de heffingen*. Ortec Finance.
- Conijn, J. B. S., & van 't Hek, M. (2016). *Indicator bestedingsruimte woningcorporaties*. Ortec Finance.
- Conijn, J. B. S. (2019). *Kennis is als een fata morgana. De hervorming van de woningmarkt: resultaten en lessen voor de toekomst*. Amsterdam School of Real Estate.
- Lijzenga, J., Wissink, J., Pijpers, R., & Smit, S. (2020). *Effecten van de verhuurderheffing op het wonen in Nederland*. Companen/Thésor.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2016). *Evaluatie verhuurderheffing*. Rijksoverheid.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2020a). *Opgaven en middelen corporatiesector. Hoofdrapport*. Rijksoverheid.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2020b). *Rapportage verhuurderheffing 2020 en evaluatie heffingsverminderingen*. Rijksoverheid.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties & Aedes (2021). *Prestatieafspraken tariefverlaging verhuurderheffing per 1-1-2022*. Rijksoverheid.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2022). *Nationale prestatieafspraken*. Rijksoverheid.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2023). *Financiële actualisatie van de nationale prestatieafspraken*. Rijksoverheid.
- Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (2024). *Nationale prestatieafspraken 2025-2035*. Rijksoverheid.
- Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (2025). *Modernisering projectsteun. Ontwerpbesluit aanpassing BTIV*. Rijksoverheid.
- Mulder, M., & Semenov, R. (2012). *Effecten van verhuurderheffing en huurmaatregelen op financiën en investeringen*. Economisch Instituut voor de Bouw.
- Poulus, C., & Marchal, B. (2013). *Huurbeleid en verhuurderheffing*. ABF.
- Regeerakkoord VVD-CDA (2010). *Vrijheid en verantwoordelijkheid*. Rijksoverheid.
- Staatsblad (2008). *Aanpassing Besluit Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting (subsidie aan toegelaten instellingen voor de wijkenaanpak)*. (Staatsblad, 2008, 239).
- Taskforce Nieuwbouw Woningcorporaties (2021). *Najaarsrapportage 2021*. RVO.
- Tweede Kamer (2005). *Interimwet betaalbaarheidsheffing huurwoningen*. Vergaderjaar 2005-2006, 30 410, nr. 2
- Tweede Kamer (2006). *Wet modernisering huurbeleid*, vergaderjaar 2006-2007, 30 595, nr. 2
- Tweede Kamer (2012). *Wet verhuurderheffing, Memorie van Toelichting*. Vergaderjaar 2012-2013, 33.407, nr. 3
- Tweede Kamer (2013a). *Brief van de minister voor Wonen en Rijksdienst*. Vergaderjaar 2012-2013, 27.926, nr. 193
- Tweede Kamer (2013b). *Wet maatregelen woningmarkt 2014 I*. Vergaderjaar 2013-2014, 33.819, nr. 2
- Tweede Kamer (2018). *Motie van lid Ronnes c.s.* Vergaderjaar 2018-2019, 35.000 VII, nr. 52
- Veenstra, J., Allers, M. A., & Garretsen, J. H. (2016). *Evaluatie verhuurderheffing*. RUG/Coelo.
- VROM-raad (2003). *Omgaan met overmaat. De vermogens van woningcorporaties als sturingsopgave*. Den Haag: VROM-raad
- Waarborgfonds Sociale Woningbouw (2012). *Brief aan de Minister voor Wonen en Rijksdienst*. WSW.