

WFR 2020/183

Alle seinen op rood voor een gedifferentieerd overdrachtsbelastingtarief

Dr. A. ROZENDAL¹

1 Inleiding

Op 15 september 2020 is naast de andere belastingplannen ook het Wetsvoorstel Wet differentiatie overdrachtsbelasting – waarvan de contouren al eind augustus waren uitgelikt – ingediend. Het wetsvoorstel voorziet in een eenmalige vrijstelling van overdrachtsbelasting voor starters op de woningmarkt. Voor andere verkrijgers van woningen blijft het tarief van 2% gelden, mits de woning wordt verkregen om deze anders dan tijdelijk als hoofdverblijf te gaan gebruiken. Alle overige verkrijgingen worden belast tegen het hogere algemene tarief dat bovendien wordt verhoogd naar 8%. Deze maatregelen moeten ingaan vanaf 1 januari 2021. Het is algemeen bekend dat starters op de koopwoningmarkt in een lastige positie zitten dus vanuit dat perspectief is het voorstel buitengewoon sympathiek te noemen. Toch is het wetsvoorstel nu al zeer omstreden. Uit een onderzoek bleek dat de differentiatie van de overdrachtsbelasting geen oplossing is voor structurele problemen op de woningmarkt. Dat een dergelijke differentiatie nu toch wordt voorgesteld is dan ook ronduit verrassend. Op het wetsvoorstel is inmiddels al de nodige kritiek geleverd.² Deze kritiek beperkt zich niet tot de verhoging van het tarief voor woningbeleggers, maar ook op de vraag of starters met dit voorstel daadwerkelijk worden geholpen. In deze bijdrage wordt aandacht besteed aan het wetsvoorstel.

De opzet van deze bijdrage is als volgt. In onderdeel 2 bespreek ik kort de aanleiding voor het wetsvoorstel. Het wetsvoorstel zelf wordt in onderdeel 3 beschreven, gevolgd door een aantal kanttekeningen bij het wetsvoorstel in onderdeel 4. Ik sluit af met een conclusie.

2 Aanleiding

De overdrachtsbelasting kent thans reeds een gedifferentieerd tarief. Bij de verkrijging van onroerende zaken geldt een tarief van 6%.³ Voor de verkrijging van een woning geldt echter een tarief van 2%.⁴ Het huidige verlaagde tarief van 2% knoopt aan bij de status van het object, waarbij wordt uitgegaan van objectieve en bouwkundige kenmerken. De Hoge Raad heeft dit expliciet bevestigd in de arresten van 24 februari 2017.⁵ De ratio van het huidige verlaagde tarief is om een impuls te geven aan de woningmarkt, meer specifiek:

- a. om starters en doorstromers makkelijker aan een woning te laten komen;
- b. het aantal transacties om de woningmarkt te laten toenemen;
- c. de arbeidsmobiliteit te stimuleren.⁶

In maart 2019 hebben de Kamerleden Dik-Faber en Ronnes van CU, respectievelijk CDA een motie ingediend waarin de regering wordt verzocht te verkennen hoe de overdrachtsbelasting op goed uitvoerbare wijze gedifferentieerd kan worden, zodanig dat starters vrijgesteld worden van overdrachtsbelasting en beleggers vanaf de derde woning met een hoger tarief te maken krijgen.⁷ De indieners van de motie signaleren dat (particuliere) beleggers de afgelopen jaren met name in grote steden steeds meer bestaande koopwoningen hebben opgekocht om vervolgens te verhuuren (buy-to-let) en het daardoor voor starters in deze steden steeds moeilijker is om een huis te kopen. De motie volgde op een amendement van Tweede Kamerlid Nijboer

³ Art. 14 lid 1 WBR 1970.

⁴ Art. 14 lid 2 WBR 1970.

⁵ HR 24 februari 2017, nrs. 16/01734, 16/03768, 16/04101.

⁶ Kamerstukken II 2011/12, 33003, nr. 3, p. 41. Zie voor een nadere uiteenzetting over de problematiek van het huidige verlaagde tarief ook J.R.M. Kindt, 'Het woningbegrip in de overdrachtsbelasting: tijd voor verandering', WFR 2019/151.

⁷ Kamerstukken II 2018/19, 32847, nr. 497.

¹ Zelfstandig vastgoedfiscalist. Tevens verbonden als extern adviseur aan RSM en als docent aan de UvA.

² Door o.a. de Raad van State, Kamerstukken II 2020/21, 35576, nr. 4, het Centraal Planbureau, de Vereniging Eigen Huis en door L.G.M. Stevens in het FD van 19 september 2020 en door S.J.C. Hemels in het FD van 2 oktober 2020.

van de PvdA.⁸ Het amendement stelde voor om voor starters die een woning verkrijgen een tarief van 0% te hanteren en voor verkrijgers van woningen die reeds twee woningen bezitten een tarief van 10% te hanteren. Voor de overige categorie verkrijgers (waaronder zogenoemde 'doorstromers') zou dan het huidige tarief van 2% blijven gelden.

Naar aanleiding van voornoemde motie heeft onderzoeksbureau Dialogic in opdracht van het Ministerie van Financiën onderzoek verricht naar de mogelijkheden van een tariefdifferentiatie.⁹ De belangrijkste bevindingen van dit rapport zijn:

- de differentiatie van de overdrachtsbelasting is beperkt doeltreffend;
- vanuit alle perspectieven komt het beeld naar voren dat de differentiatie van de overdrachtsbelasting zeer waarschijnlijk niet doelmatig is;
- de differentiatie van de overdrachtsbelasting is niet tot nauwelijks uitvoerbaar;
- de differentiatie van de overdrachtsbelasting leidt tot aanzienlijke negatieve neveneffecten.

In het rapport is ook de volgende beleidsaanbeveling opgenomen:

'Als wij breder kijken dan doeltreffendheid en doelmatigheid dan komt uit het onderzoek naar voren dat de differentiatie van de overdrachtsbelasting geen oplossing is voor structurele problemen op de woningmarkt. Het zorgt voor verschuiving van vraag naar woningen, terwijl het probleem ligt in het te beperkte aanbod van woningen. Ook wordt aangegeven dat er een spanning is tussen de differentiatie van de overdrachtsbelasting en de wens voor meer woningen in het midden(huur)segment. De impact van de differentiatie van de overdrachtsbelasting wordt overschaduwd door andere (mogelijke) ontwikkelingen, zoals aanpassingen van de vermogensrendementsheffing, het beleid van de ECB en de eventuele noodknop middenhuur. Uit onze analyses komt naar voren dat de problematiek waarschijnlijk beter kan worden aangepakt door beleid dat meer aandacht heeft voor regionale verschillen en sneller kan anticiperen op ontwikkelingen in de markt. Ook specifiek beleid om het omzetten van koop naar huurwoningen te ontmoedigen, kan interessant zijn.'

⁸ Kamerstukken II 2018/19, 35026, nr. 11, vervangen door nr. 17 (Belastingplan 2019). Dit amendement is uiteindelijk vervangen door een amendement waarin voor woningcorporaties een uitzondering is opgenomen. Zie Kamerstukken II 2018/19, 35026, nr. 40.

⁹ R. Brennenraedts, M. Driesse, M. Hanswijk, A. Vankan en J. Veldman, 'Verkenning differentiatie overdrachtsbelasting starters en beleggers', 28 november 2019, publicatienummer 2019.093-1928. Zoals ook in dit rapport is aangegeven merk ik volledigheidshalve op dat ik door de opstellers van het rapport ben geraadpleegd omtrent de fiscale aspecten van een tariefdifferentiatie.

In 2020 heeft Dialogic een aanvullend onderzoek uitgebracht, waarin is gekeken naar het effect van alternatieve definities voor starters en beleggers. De alternatieve definities voor starters luiden: 'Natuurlijk persoon tussen de 18 en 35 jaar die een woning verkrijgt' (alternatief 1) en 'Natuurlijk persoon tussen de 18 en 35 jaar die een woning verkrijgt met een waarde van maximaal de NHG-grens' (alternatief 2). Dit aanvullende onderzoek heeft vooral betrekking op het aspect van de uitvoerbaarheid. Aangezien uit het eerdere onderzoek naar voren kwam dat de oorspronkelijke definities van starter en belegger niet tot nauwelijks uitvoerbaar zijn, is besloten om aanvullend onderzoek uit te voeren. Een belangrijke conclusie van het onderzoek is dat de nieuwe definities ertoe leiden dat de doeltreffendheid minder wordt.¹⁰

3 Wetsvoorstel

3.1 Startersvrijstelling

Voor starters op de woningmarkt wordt een nieuwe vrijstelling opgenomen in art. 15 lid 1 onderdeel p WBR. De voorgestelde wettekst bepaalt dat deze startersvrijstelling van toepassing is ingeval van de verkrijging:

'van een woning of rechten waaraan deze is onderworpen of van rechten van lidmaatschap als bedoeld in artikel 4, eerste lid, onderdeel b, voor zover deze laatste rechten betrekking hebben op een woning, en de gelijktijdige verkrijging van de tot die woning behorende aanhorigheden, indien 1°. de verkrijger een meerderjarig natuurlijk persoon jonger dan vijftig jaar is;

2°. de verkrijger deze vrijstelling niet eerder heeft toegepast en dit overeenkomstig artikel 15a, onmiddellijk voorafgaand aan de verkrijging duidelijk, stellig en zonder voorbehoud verklaart in een schriftelijke verklaring; en

3°. de verkrijger de verkregen woning of rechten waaraan deze is onderworpen na de verkrijging anders dan tijdelijk als hoofdverblijf gaat gebruiken en dit overeenkomstig artikel 15a, onmiddellijk voorafgaand aan de verkrijging duidelijk, stellig en zonder voorbehoud verklaart in een schriftelijke verklaring;

2. Er worden twee leden toegevoegd, luidende:

8. In afwijking van het eerste lid, onderdeel p, is de vrijstelling niet van toepassing op de verkrijging van economische eigendom of de verkrijging van aandelen, bedoeld in artikel 4, eerste lid, onderdeel a.'

De startersvrijstelling is derhalve van toepassing indien aan de volgende voorwaarden is voldaan:

a. de verkrijger is een natuurlijk persoon tussen de 18 en 35 jaar;

¹⁰ R. Brennenraedts en J. Veldman, 'Addendum Verkenning differentiatie overdrachtsbelasting starters en beleggers', 2 april 2020, publicatienummer 2019.158-2007.

- b. de verkrijger heeft de vrijstelling niet eerder toegepast, hetgeen dus inhoudt dat ook doorstromers jonger dan 35 jaar gebruik kunnen maken van de vrijstelling. Die hebben de vrijstelling ook nog niet eerder toegepast;¹¹
- c. de verkrijger verkrijgt een woning¹² in de zin van de WBR;
- d. de verkrijger gaat de woning anders dan tijdelijk als hoofdverblijf gebruiken.¹³ De verkrijger moet dit op grond van een nieuw in te voeren art. 15a WBR in een schriftelijke verklaring duidelijk, stellig en zonder voorbehoud verklaren.

In art. 15a WBR wordt een flankerende bepaling opgenomen welke bepaalt dat de hiervoor genoemde verklaring onderdeel is van de aangifte overdrachtsbelasting (art. 15a lid 1 onderdeel 1 WBR). Indien een dergelijke verklaring is afgelegd en de verkrijger door onvoorziene omstandigheden, die zich hebben voorgedaan na het tijdstip van de verkrijging, redelijkerwijs niet in staat is geweest de woning anders dan tijdelijk als hoofdverblijf te gaan gebruiken, wordt de verkrijger alsnog geacht de woning anders dan tijdelijk als hoofdverblijf te hebben gebruikt. De verkrijger moet dan wel aannemelijk kunnen maken dat deze onvoorziene omstandigheden zich hebben voorgedaan. Als voorbeelden worden genoemd het duurzaam verloren gaan van de woning, het overlijden van een verkrijger, echtscheiding van de verkrijgers, het aanvaarden of verlies van een baan of emigratie.¹⁴

3.2 Verhoging tarieven

Op grond van het voorgestelde art. 14 lid 1 WBR wordt het reguliere tarief verhoogd van 6% naar 8%. Voor natuurlijke personen die een woning verkrijgen en deze woning anders dan tijdelijk als hoofdverblijf gaan gebruiken blijft op grond van art. 14 lid 2 WBR het tarief van

2% gelden. Dit geldt echter alleen voor de verkrijging van de juridische eigendom van een woning. Het lage tarief is op grond van het voorgestelde derde lid van art. 14 WBR niet langer van toepassing op de verkrijging van de economische eigendom of op de verkrijging van aandelen in een onroerendezaakrechtspersoon die een woning bezit.

3.3 Aanpassing art. 13 WBR

Het wetsvoorstel voorziet voorts in een aanpassing van de grondslagvermindering van art. 13 WBR. Er wordt een vierde lid toegevoegd dat luidt:

'In het geval van een verkrijging binnen zes maanden na een vorige verkrijging van dezelfde goederen door een ander waarbij ter zake van die vorige verkrijging het tarief, genoemd in artikel 14, tweede lid, is toegepast, wordt, in afwijking van het eerste lid, het bedrag aan belasting verminderd met het bedrag aan belasting dat ter zake van de vorige verkrijging was verschuldigd en welke niet in mindering heeft gestrekt van schenk- of erfbelasting. Het verminderde bedrag aan belasting is niet lager dan nihil.'

Blijkens de artikelsgewijze toelichting moet deze bepaling voorkomen dat een natuurlijk persoon of niet-natuurlijk persoon een woning koopt om deze niet, of slechts tijdelijk, als hoofdverblijf te gaan gebruiken en via de faciliteit van art. 13 lid 1 WBR toch kan profiteren van een bij een eerdere verkrijging toegepast verlaagd tarief van 2%. Het nieuwe vierde lid is geen vermindering van de heffingsgrondslag maar een vermindering van de belasting. Door in deze situaties een belastingvermindering te hanteren in plaats van een maatstafvermindering, wordt voorkomen dat de vermindering hoger is dan dat er cumulatie van belasting is. Daarbij wordt het volgende voorbeeld gegeven:

Niet-starter B verkrijgt een woning voor € 350.000 en betaalt hier 2% overdrachtsbelasting over (2% van € 350.000 is € 7.000). B gaat heel kort in de woning wonen, maar draagt de woning wegens onvoorziene omstandigheden binnen zes maanden over aan K voor € 360.000. K geeft geen verklaring af dat hij de woning niet of tijdelijk als hoofdverblijf zal gaan gebruiken en komt daardoor niet in aanmerking voor de vrijstelling of het verlaagde tarief van 2%. K is daardoor in beginsel € 28.800 [overdrachtsbelasting] verschuldigd (8% van € 360.000). Op grond van art. 13 lid 1 WBR kan K echter de maatstaf van heffing verminderen met de waarde waarover reeds overdrachtsbelasting is betaald (€ 350.000). Hierdoor zou K uiteindelijk zonder het toegevoegde vierde lid slechts 8% overdrachtsbelasting verschuldigd zijn over € 10.000 (€ 360.000 minus € 350.000). Dit is € 800. Het belastingvoordeel voor K bedraagt door het kortstondig bewonen van de woning door B € 28.000. Het nieuwe art. 13 lid 4 WBR bewerkstelligt dat het voordeel niet

11 In de MvT wordt opgemerkt dat dit effect ieder jaar zal afnemen en na 2039 geheel verdwenen zijn, mits de vrijstelling ook na 31 december 2025 wordt gecontinueerd. Zie MvT, Kamerstukken II 2020/21, 35576, p. 11.

12 Daaronder begrepen rechten waaraan deze is onderworpen of van rechten van lidmaatschap als bedoeld in art. 4, eerste lid, onderdeel b, voor zover deze laatste rechten betrekking hebben op een woning. Omwille van de leesbaarheid wordt vanaf hier in de hoofdtekst alleen gesproken over woning.

13 Er is geen termijn gegeven waarbinnen de bewoning moet gaan plaatsvinden. In de MvT wordt echter opgemerkt dat 96% van de woningkopers die voornemens is de woning als hoofdverblijf te gaan gebruiken na twaalf maanden in de woning woont. Zie MvT Kamerstukken II 2020/21, 35576, nr. 3, p. 12. Ik zou verwachten dat bij ingrijpende verbouwingen die langer dan 12 maanden duren de startersvrijstelling niet in gevaar komt.

14 MvT Kamerstukken II 2020/21, 35576, nr. 3, p. 13.

hoger kan zijn dan het bedrag dat ter zake van de vorige verkrijging verschuldigd was tegen het 2%-tarief. K kan daarom slechts een vermindering toepassen van € 7.000 en is € 21.800 verschuldigd (8% van € 360.000 minus € 7.000).

3.4 Aangifteplicht bij vrijstellingen

In het voorgestelde art. 15 lid 9 WBR wordt een verplichting opgenomen tot het doen van aangifte in gevallen waarin ter zake van een verkrijging een vrijstelling wordt toegepast. Het betreft hier de toepassing van elke mogelijke vrijstelling van de overdrachtsbelasting. Aangezien bij verkrijgingen waarvoor een notariële akte wordt opgemaakt aangifte wordt gedaan via de notaris, zal deze bepaling met name van belang zijn voor verkrijgingen van de economische eigendom of verkrijgingen van fictieve onroerende zaken. Met deze bepaling wordt beoogd eventuele discussie te voorkomen over het al dan niet moeten doen van aangifte in dergelijke gevallen.¹⁵

4 Kanttekeningen bij het wetsvoorstel

4.1 Uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid

Op het punt van de uitvoerbaarheid is het wetsvoorstel naar mijn mening een aanzienlijke verbetering ten opzichte van het amendement van Nijboer en de motie van Dik-Faber en Ronnes. Conform de in het onderzoek van Dialogic opgenomen suggesties, bevat het wetsvoorstel nu een hoofdverblijf-criterium alsmede een leeftijdsgrens welke eenvoudig en objectief te toetsen is. Bovendien wordt de verantwoordelijkheid voor de toetsing aan het hoofdverblijf-criterium grotendeels neergelegd bij de koper via een verklaring.

Wel moet bedacht worden dat deze verbeteringen ook een keerzijde hebben, zo blijkt uit de 'Uitvoeringstoets Wet Differentiatie overdrachtsbelasting'. Zo moeten de nodige wijzigingen in de aangifte en aangifteverwerking worden gemaakt waarbij rekening moet worden gehouden met het implementatietraject bij het notariaat. Ook moet ondersteuning en toezicht worden gerealiseerd. De aangepaste aangifteverwerking kan pas in november 2021 gerealiseerd zijn en voor de ondersteuning van het toezicht geldt dat dit pas het jaar daarna gereed is.¹⁶ Ook

15 MvT, Kamerstukken II 2020/21, 35576, nr. 3, onderdeel 2.5.

Strikt genomen zou de toepassing van een vrijstelling op grond van de huidige wetgeving niet moeten leiden tot discussie over de vraag of aangifte moet worden gedaan, aangezien in geval van een vrijstelling geen sprake is van een materiele belastingsschuld zodat er geen noodzaak is om een aangifte te doen.

16 Zie Uitvoeringstoets Wet Differentiatie overdrachtsbelasting, p. 5.

voor het notariaat ontstaan extra administratieve lasten, bestaande uit het doen van vooronderzoek, werkzaamheden rondom de schriftelijke verklaring en het verstrekken van gegevens via de aangifte overdrachtsbelasting, welke vervolgens weer door de Belastingdienst gebruikt gaan worden om de controle op de toepassing van vrijstelling zoveel mogelijk te automatiseren.

Omtrent de handhaafbaarheid wordt vanuit de zijde van de Belastingdienst opgemerkt dat het verhogen van het algemene tarief naar 8% leidt tot een grotere handhavingsinspanning, omdat het financiële belang bij afbakingsvraagstukken toeneemt. De verwachting is dan ook dat het aantal discussies merkbaar gaat toenemen.¹⁷

4.2 Het woningbegrip blijft hetzelfde

Het wetsvoorstel voorziet niet in een aanpassing van het huidige woningbegrip in de WBR. Dit woningbegrip is echter onduidelijk en leidt sinds de invoering van het verlaagde tarief voor woningen in 2011 tot de nodige discussies in de praktijk en tot rechtspraak.¹⁸ Bovendien wijkt het woningbegrip in de WBR af van het woningbegrip in de eigenwoningregeling in de Wet IB 2001. Hoewel beleggers geen belang meer hebben bij het voeren van discussies over het woningbegrip, zullen de discussies over het woningbegrip echter niet afnemen maar zich verplaatsen van beleggers naar starters. Zo kan een nietsvermoedende starter die een woning aankoopt om deze anders dan tijdelijk als hoofdverblijf te gaan bewonen, toch met 8% overdrachtsbelasting geconfronteerd worden indien de woning op basis van het huidige toetsingskader¹⁹ ten tijde van de verkrijging niet als woning in de zin van art. 14 WBR kwalificeert.²⁰ Ook is een starter 8% overdrachtsbelasting verschuldigd indien deze grond koopt van een andere particulier waarop de starter een woning wil laten bouwen.²¹

17 Zie Uitvoeringstoets Wet Differentiatie overdrachtsbelasting, p. 5.

18 Zie ook J.R.M. Kindt, 'Het woningbegrip in de overdrachtsbelasting: tijd voor verandering', WFR 2019/151 die er mijns inziens terecht op wijst dat de doelstelling van het huidige verlaagde tarief niet wordt bereikt omdat het woningbegrip in verhouding tot de ratio enerzijds te ruim en anderzijds te eng wordt uitgelegd en dat het niet mogelijk is een woningbegrip te vinden dat aansluit bij de ratio achter het verlaagde tarief.

19 Zie HR 24 februari 2017, ECLI:NL:HR:2017:290, 294 en 295.

20 Het kan gaan om objecten die nog getransformeerd moeten worden naar woningen, zoals oude kantoorgebouwen, oude schoolgebouwen, oude kerkgebouwen, oude fabrieksgebouwen etc.

21 MvT, Kamerstukken II 2011/2012, 33003, nr. 3, p. 115.

4.3 Doeltreffendheid

4.3.1 Doel van het wetsvoorstel

Blijkens de Memorie van Toelichting is het wenselijk om de positie van starters en doorstromers ten opzichte van andere kopers zoals beleggers te verstevigen, zodat zij meer kans maken op een koopwoning.²² In dat kader wordt gewezen op de forse stijging van de woningprijzen. In het Wetsvoorstel wordt de invulling van het begrip starter en belegger zoals door Dialogic is onderzocht losgelaten en: *'is nogmaals gekeken naar alternatieven om hetzelfde doel te bereiken: het verbeteren van de positie van starters op de woningmarkt ten opzichte van beleggers. Daarbij is gekozen voor een maatregel die indirect starters helpt en indirect beleggers treft.'*²³ In dit verband is expliciet opgemerkt dat men de positie van *alle* starters op de woningmarkt wil verbeteren.²⁴ Gelet op deze doelstelling is het dus van belang of de gekozen maatregel (startersvrijstelling in combinatie met een hoger tarief voor beleggers) daadwerkelijk het gewenste effect heeft.

4.3.2 De concurrentiepositie van starters

Het lijkt evident dat als starters worden vrijgesteld van overdrachtsbelasting en de veronderstelde concurrenten van starters (de beleggers) worden geconfronteerd met een tarief van 8%, starters in theorie in een betere positie komen; zij hoeven immers minder te betalen voor een woning dan een belegger. De vraag is echter of en in hoeverre deze aanname juist is en of en in hoeverre deze aanname recht doet aan de complexiteit van de woningmarkt. Men signaleert namelijk een probleem (starters op de koopwoningmarkt verkeren in een nadelige positie) met een duidelijke oorzaak (de beleggers, die de starters te snel af zijn). Ten aanzien van het probleem wordt geconstateerd dat de prijzen van koopwoningen zijn gestegen en dat de kosten koper een aanzienlijk bedrag vertegenwoordigen.²⁵ De oorzaak van de prijsstijgingen is primair het woningtekort (hetgeen ook wordt onderkend in de Memorie van Toelichting), maar er wordt niet onderbouwd of en in hoeverre beleggers de starters op de woningmarkt daadwerkelijk belemmeren. Omdat de doeltreffendheid van de maatregel afhangt van de vraag of en in hoeverre beleggers de veroorzakers zijn van het probleem is het van belang nader te onderzoeken van wie starters concurrentie ondervinden.

Concurrentie van beleggers

Over de rol van beleggers als veroorzakers van de problemen voor starters kan het volgende worden opge-

merkt. Uit onderzoek van het Kadaster blijkt dat in de meeste studentensteden (met uitzondering van Amsterdam, Delft, Utrecht en Wageningen) particuliere huizenverhuurders de startende huizenkopers *niet* in de weg zitten aangezien de verhuurders een ander soort huizen kopen dan starters.²⁶ Daarnaast signaleert de SER dat tussen 2014 en 2016 ca. 27.000 koopwoningen zijn omgezet in huurwoningen van particuliere beleggers maar dat dit vaak gaat om kleinere panden op centrale plekken die weliswaar populair zijn onder starters maar die deze objecten toch niet kunnen kopen.²⁷ De concurrentie van beleggers lijkt derhalve minder groot te zijn dan wordt gesuggereerd. Daar komt nog bij dat de startersvrijstelling geen maximum kent; ook de 34-jarige starter die een huis van € 1 miljoen koopt kan gebruikmaken van de vrijstelling.²⁸ Het is op zijn zachtst gezegd onwaarschijnlijk dat dergelijke starters hinder van beleggers ondervinden.

Concurrentie van doorstromers

De SER signaleert in haar onderzoek 'Hoge Verwachtingen, Kansen en belemmeringen voor jongeren in 2019', dat starters ook concurrentie ondervinden van doorstromers die meer vermogen hebben kunnen opbouwen én hun overwaarde kunnen inzetten. De SER wijst in dit verband onder andere op de concurrentie van (alleenstaande) ouderen vanaf 55 jaar die door de vergrijzing in toenemende mate aanwezig zijn op de koopmarkt en zich net als starters richten op appartementen. Het wetsvoorstel zal deze concurrentie niet wegnemen omdat deze concurrenten gebruik kunnen blijven maken van het lage tarief van 2%. Ook jonge doorstromers die in het verleden tegen een relatief lage prijs een woning hebben gekocht en nu gebruik kunnen maken van de inmiddels opgebouwde overwaarde kunnen nog altijd concurreren met starters aangezien zij zoals opgemerkt in onderdeel 3.1 ook gebruik kunnen maken van de startersvrijstelling. Deze doorstromers zullen vaak ook een hoger inkomen hebben en daarmee een hogere leencapaciteit. Het wetsvoorstel neemt deze concurrentie niet weg, omdat doorstromers jonger dan 35 jaar ook in aanmerking komen voor de startersvrijstelling.

Onderlinge concurrentie tussen starters

Starters zijn ook *elkaars* concurrenten op de woningmarkt. Dit wordt niet alleen veroorzaakt door het feit

²² MvT, Kamerstukken II 2020/21, 35576, nr. 3, p. 2.

²³ MvT, Kamerstukken II 2020/21, 35576, nr. 3, p. 5.

²⁴ Zie Nader rapport inzake het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet op belastingen van rechtsverkeer (Wet differentiatie overdrachtsbelasting), p. 4.

²⁵ MvT, Kamerstukken II 2020/21, 35576, nr. 3, p. 3.

²⁶ F. van der Harst en P. de Vries (Kadaster), *Kopen om te verhuren. Onderzoek naar veranderingen in eigendomsverhoudingen op de woningmarkt*, mei 2019.

²⁷ Zie 'Hoge Verwachtingen, Kansen en belemmeringen voor jongeren in 2019', SER-Verkenning 19/11, augustus 2019, blz. 119.

²⁸ Zoals terecht door de Raad van State gesignaleerd, zie Kamerstukken II 2020/21, 35576, nr. 4, p. 3.

dat het aanbod koopwoningen beperkt is.²⁹ Er blijken ook andere factoren een rol te spelen. Zo is de leencapaciteit voor starters de afgelopen jaren beperkter geworden door de aangescherpte loan-to-value regels en het feit dat de toenemende studieschulden³⁰ het maximale hypotheekbedrag beperken.³¹ Daarbij speelt ook het opleidingsniveau een rol; driekwart van de potentiële koopstarters die toch slagen om een huis te kopen, is hoogopgeleid en heeft gemiddeld een hoger inkomen (zeker als men ook nog samenwoont als tweeverdieners).³² Voorts lijkt ook de zogenoemde 'jubelton'³³ de onderlinge concurrentie tussen starters te vergroten. Het spreekt voor zich dat starters die gebruik kunnen maken van deze faciliteit in het voordeel zijn ten opzichte van starters die daar geen gebruik van kunnen maken. Uit onderzoek van het kadaster blijkt in ieder geval dat de koopstarters in de grote steden (G4) – de groep die volgens de motie van Dik-Faber en Ronnes het meest last heeft van beleggers – steeds vermogender zijn geworden.³⁴ Volgens het kadaster is het gemiddelde bedrag dat starters in de grote steden neerleggen voor een woning 'spectaculair gestegen sinds het einde van de crisis'. Het gaat inmiddels om een stijging van meer dan € 100.000.³⁵ Het kadaster constateert dan ook: 'Het zijn juist de meer vermogende koopstarters die zich in de G4 kunnen mengen in de strijd om het schaarse aanbod. De oplopende prijzen in de steden, en dan vooral de Randsteden heeft dus niet zozeer tot een terugval van starters in die steden geleid, maar wel tot een selectie aan de poort.'

De startersvrijstelling zal gelet op de hiervoor genoemde factoren dus vooral ten goede komen aan hoogopge-

29 Er wordt zelfs gesproken over een alarmerend hoog woningtekort in Nederland. Het tekort werd begin 2019 geraamd op 263.000 woningen (3,4% van de woningvoorraad), zie <https://vastgoedjournaal.nl/news/39289/woningtekort-naar-historisch-record-7-aanbevelingen-om-de-bouw-aan-te-jagen>. Bovendien komen diverse nieuwbouwprojecten in gevaar als gevolg van het zogenoemde 'stikstofbesluit', zie de Kamerbrief over stand van zaken, plan van aanpak en inventarisatie stikstofproblematiek (PAS-uitspraak), 13 december 2019, kenmerk DGNVLG-NP / 19219179 en de bijlagen bij deze brief.

30 Als gevolg van de invoering van het sociale leenstelsel sinds 1 september 2015.

31 Zie 'Hoge Verwachtingen, Kansen en belemmeringen voor jongeren in 2019', SER-Verkenning 19/11, augustus 2019, blz. 117.

32 Zie 'Hoge Verwachtingen, Kansen en belemmeringen voor jongeren in 2019', SER-Verkenning 19/11, augustus 2019, blz. 118-119.

33 Art. 33 lid 5 onderdeel c jo. art. 33a SW 1956 (schenkvrijstelling eigen woning).

34 Zie het onderzoek van het Kadaster 'Moelijke tijden voor koopstarters op de woningmarkt', mei 2020, p. 4.

35 Deze trend is ingezet rond 2013 en valt samen met de – toen nog tijdelijke – verruiming van de schenkvrijstelling voor de eigen woning.

leide, vermogende starters. Gelet op het doel van het kabinet om de positie van *alle* starters op de woningmarkt te verbeteren heeft de startersvrijstelling dus een averechts effect.

4.3.3 Invloed op woningprijzen

De voordelen van de tariefdifferentiatie zullen niet per definitie (volledig) ten goede komen aan de starters. Zo signaleert het CPB dat indien de overdrachtsbelasting voor starters vervalt, zij weliswaar 2% op de transactiewaarde besparen, maar dat de prijzen van starterswoningen vermoedelijk zullen toenemen. Het CPB raamt een stijging van huizenprijzen met 2,4% zodat het voordeel volledig verdampt en starters er netto op achteruitgaan.³⁶ In de Memorie van Toelichting wordt ook verwezen naar deze raming van het CPB, maar wordt vervolgens de suggestie gewekt dat het CPB geen rekening houdt met het feit dat dit wetsvoorstel het verlaagde tarief voor doorstromers niet afschaft en het tarief voor beleggers verhoogt. Ik vraag me echter af of deze suggestie van het kabinet wel juist is. Hoewel het CPB document niet expliciet aangeeft bij de berekening rekening te hebben gehouden met het effect van een hoger tarief voor beleggers betreft het wel een 'kwalitatieve analyse van een differentiatie van het tarief van de overdrachtsbelasting op woningen voor starters en/of beleggers.' Dit wekt mijns inziens juist de indruk dat bij de geraamde prijsstijging wel degelijk rekening is gehouden met een hoger tarief voor beleggers.

Het kabinet wekt ook de suggestie dat een tariefdifferentiatie de toegankelijkheid van een koopwoning voor starters zal verbeteren, naar mijn mening ook ten onrechte. Het kabinet erkent immers dat de vraag naar koopwoningen zal toenemen³⁷ én dat er meer starters de koopwoningmarkt zullen betreden.³⁸ Bij een gelijkblijvend aanbod koopwoningen en een oplopend woningtekort zal het wetsvoorstel juist niet de toegankelijkheid van een koopwoning voor starters verbeteren maar eerder verslechteren.

Ook de Raad van State plaatst vraagtekens bij de onderbouwing van de doelmatigheid van de vrijstelling van overdrachtsbelasting. Men verwacht dat een vrijstelling voor starters weinig gevolg zal hebben omdat het zeer

36 Zie het CPB Achtergronddocument 'Kansrijk woonbeleid 2020, Addendum: differentiatie overdrachtsbelasting' van juli 2020, p. 3. Ook prof. dr. P.J. Boelhouwer van de TU Delft verwacht dat de maatregel juist een prijsopdrijvend effect zal hebben. Zie <https://fd.nl/economie-politiek/1355420/afschaf-overdrachtsbelasting-starter-sympathiek-maar-niet-doeltreffend>.

37 MvT, Kamerstukken II 2020/21, 35576, nr. 3, p. 4.

38 Zie Nader rapport inzake het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet op belastingen van rechtsverkeer (Wet differentiatie overdrachtsbelasting), p. 3. Men verwacht dat tussen de 1.040 en 5.200 extra starters de woningmarkt zullen betreden.

waarschijnlijk is dat het fiscale voordeel tot hogere woningprijzen leidt gelet op het beperkte aanbod.³⁹

4.3.4 Verhoging schuldenlast

De Raad van State signaleert in het verlengde van de verwachte prijsstijgingen als gevolg van een vrijstelling van overdrachtsbelasting dat starters een hoger bedrag zullen gaan lenen. Dit staat haaks op de wens om te zorgen voor minder prikkels voor starters en doorstromers om hoge schulden aan te gaan.⁴⁰

4.3.5 Beïnvloeding van beleggers

Bovendien is het de vraag in hoeverre de concurrentie van beleggers volledig zal verdwijnen. Een woningbelegger kijkt namelijk naar het rendement op zijn eigen vermogen. Als een woningbelegger die een aanzienlijk deel van de aankoopsom financiert met een banklening wordt geconfronteerd met 8% overdrachtsbelasting dan zal het rendement op zijn eigen vermogen inderdaad dalen, maar dit rendement kan ten opzichte van andere defensieve beleggingen (zoals sparen of beleggen in obligaties) nog steeds interessant zijn.⁴¹ Beleggers kunnen starters dus nog steeds overbieden terwijl de hogere overdrachtsbelasting in mindere mate het rendement negatief beïnvloedt.

4.3.6 Tussenconclusie

Het wetsvoorstel is naar mijn mening veel minder doeltreffend dan het kabinet suggereert. Het kabinet mist dat de concurrentie van starters bestaat uit een combinatie van doorstromers, andere starters met meer vermogen en beleggers. Hoe groot het aandeel van beleggers in deze 'concurrentievijver' daadwerkelijk is, kan echter niet worden vastgesteld. Het wetsvoorstel voorziet echter in een forse tariefsverhoging voor beleggers, een vrijstelling voor alle starters ongeacht de omvang van de middelen én voor jonge doorstromers en een tarief van 2% voor overige doorstromers die meer vermogen hebben en veelal hun overwaarde kunnen inzetten. Daarnaast zal het voordeel van de starters naar verwachting teniet worden gedaan omdat dit voordeel zal worden verdisconteerd in hogere vraagprijzen.

4.4 Proportionaliteit tariefsverhoging

4.4.1 Onwenselijk gedragsveranderingen door (potentiële) beleggers

De forse verhoging van de overdrachtsbelasting moet zorgen voor een prikkel om minder in woningen te gaan

beleggen. De vraag is echter of dit wenselijk is. Aangenomen mag worden dat pensioenfondsen en particulieren graag in huurwoningen willen investeren door de combinatie van lage rentes en een relatief hoge box 3-heffing op spaartegoeden.⁴² De tariefsverhoging zal echter een belemmering vormen voor de pensioenopbouw van particulieren voor wie woningbeleggingen fungeren als pensioenvoorziening. Dit raakt zowel particulieren wiens pensioen door een pensioenfonds wordt opgebouwd, maar ook particulieren die zelf pensioen opbouwen.⁴³ Bovendien is het de vraag of de overheid het beleggen in relatief veilige beleggingscategorieën moet ontmoedigen. De kritiek van de AFM op het inmiddels afgeschoten voorstel voor een aanpassing van box 3, geldt mijns inziens een-op-een voor de tariefsverhoging. De AFM stelde destijds namelijk: *'De keuze voor een defensieve belegging wordt zo uiterst onaantrekkelijk, zo niet zinloos. Beleggers worden dan mogelijk aangezet risicovoller te beleggen, bijvoorbeeld in hefboomproducten of buiten AFM-toezicht. Anderzijds kunnen beleggers ontmoedigd raken om te (beginnen met) beleggen.'*⁴⁴

4.4.2 Invloed op renovatie- en transformatiewoningen

De tariefsverhoging treft niet alleen beleggers maar ook andere verkrijgers van woningen die buiten de definitie van starter of doorstromer vallen terwijl zij starters helemaal niet hinderen. Zo worden kopers van een vakantiewoning waarin geen permanente bewoning is toegestaan ook met het hoge tarief geconfronteerd. Dit effect zal op zichzelf echter niet negatief uitpakken voor de starters. De tariefsverhoging kan echter ook leiden tot ongewenste negatieve effecten waar ook de starters last van kunnen krijgen. Zo worden bijvoorbeeld ook projectontwikkelaars getroffen die bestaand vastgoed kopen, om dit vervolgens te (her)ontwikkelen naar appartementen voor de verkoop. Zelfs indien het om een aankoop van bestaande woningen gaat, betreft het veelal situaties waarin de (her)ontwikkeling leidt tot een vergroting van het aanbod koopwoningen in het star-

³⁹ Kamerstukken II 2020/21, 35576, nr. 4, p. 2.

⁴⁰ Kamerstukken II 2020/21, 35576, nr. 4, p. 2.

⁴¹ Bij een koopsom van € 300.000, een huurstroom van € 15.000 en een banklening van € 180.000 tegen 3% rente (€ 5.400 per jaar) leidt een verhoging van de overdrachtsbelasting van 2% (€ 6.000) naar 8% (€ 24.000) tot een daling van het rendement op het eigen vermogen van 7,6% naar 6,67%.

⁴² Ook in de motie wordt geconstateerd dat de rente historisch laag is, dat een grote hoeveelheid goedkoop geld op zoek is naar rendement en dat in tegenstelling tot veel andere vormen van beleggingen vastgoed voor (particuliere) beleggers een aantrekkelijke investering vormt.

⁴³ Zie <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2019/14/bijna-half-miljoen-woningen-in-particuliere-verhuur>. Van alle particuliere verhuurders van woningen, heeft 80% (meer dan 220.000 particulieren) één woning in de verhuur. Bovendien heeft 64,7% van de particuliere verhuurders van woningen een andere hoofdactiviteit waarmee het inkomen wordt behaald, men is namelijk werknemer of zelfstandige.

⁴⁴ Brief AFM 11 maart 2020 aan de Minister van Financiën inzake Hervorming belasting box 3 (kenmerk JiBn-20011207).

terssegment.⁴⁵ Deze partijen worden nu echter getroffen met een tariefsverhoging van 33% (ingeval van de aankoop van niet-woningen gaat het tarief van 6% naar 8%) of zelfs van 300% (ingeval van de aankoop van woningen gaat het tarief van 2% naar 8%). Deze partijen leveren echter een aantoonbare bijdrage aan het oplossen van het woningtekort voor starters.

Ook zijn er in de markt bedrijven actief die volledig uitgeleefde kluswoningen kopen om deze voor eigen rekening en risico geheel te renoveren en binnen veelal zes maanden door te verkopen aan particulieren. Het gaat dan vaak om particulieren die specifiek op zoek zijn naar dergelijke instapklare woningen.⁴⁶ Dergelijke woningen zijn zeer aantrekkelijk voor starters. Starters die de benodigde verbouwingen zelf willen verrichten kunnen dit veelal niet volledig meefinancieren bij de geldverstrekker.

De tariefsverhoging treft dus niet alleen maar beleggers maar ook ondernemingen die juist een actieve bijdrage leveren in het verbeteren van de positie van starters. Het wetsvoorstel bevat daarmee een naar mijn mening onaanvaardbare vorm van overkill gelet op de doelstelling van de regeling.

4.4.3 Balanswaarde woningcorporaties en pensioenfondsen

Voorts is erop gewezen dat de balanswaarde van bestaande woningportefeuilles van woningcorporaties en pensioenfondsen zal dalen als gevolg van de tariefsverhoging.⁴⁷ Dit kan ertoe leiden dat woningcorporaties mogelijk minder geld kunnen lenen, zodat de verduurzaming van hun woningen of het bouwen van nieuwe sociale huurwoningen vertraagd of uitgesteld wordt. Pensioenfondsen zullen mogelijk geconfronteerd worden met een lager rendement op het vermogen voor de pensioengerechtigden en met dalende verkoopopbrengsten, waardoor minder kan worden geïnvesteerd in nieuwbouw. Daarmee kan de tariefsverhoging dus ook leiden tot een onwenselijke verstoring van de huurwoningmarkt.

⁴⁵ Bijvoorbeeld indien drie verouderde twee-onder-een-kapwoningen worden vervangen door een appartementencomplex van dertig appartementen.

⁴⁶ Bijvoorbeeld gescheiden ouders die een instapklare woning willen.

⁴⁷ <https://www.capitalvalue.nl/nieuws/door-voorgestelde-belastingmaatregel-verdampt-mogelijk-ca-19-miljard-euro-balanswaarde-bij-corporaties-en-pensioenfondsen>.

5 Conclusie

In deze bijdrage is het wetsvoorstel 'Wet differentiatie overdrachtsbelasting' besproken. Ondanks dat uit twee onderzoeksrapporten blijkt dat een gedifferentieerd overdrachtsbelastingtarief niet doeltreffend is heeft het kabinet toch besloten genoemd wetsvoorstel in te dienen. De reacties op het wetsvoorstel zijn vrijwel unaniem negatief en naar mijn mening is dat terecht. Het wetsvoorstel voldoet naar mijn mening in ieder geval niet aan de kwaliteitseisen voor behoorlijke fiscale wetgeving.⁴⁸

Hoewel de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid zijn verbeterd ten opzichte van de motie van Dik-Faber en Ronnes en het amendement van Nijboer, kleven er nog steeds de nodige bezwaren van uitvoeringstechnische aard aan de maatregel. De maatregel vergroot de complexiteit van de wetgeving, hetgeen zal leiden tot aanzienlijke uitvoeringsproblemen. De verwachting is dat er meer discussies gaan ontstaan in de praktijk.

Het wetsvoorstel is voorts niet doeltreffend. Het wetsvoorstel richt zich op één oorzaak (beleggers) voor een specifiek probleem, maar miskent dat er diverse oorzaken zijn van het probleem waarmee starters op de woningmarkt worden geconfronteerd, te weten een beperkt woningaanbod, een verminderde leencapaciteit, concurrentie van vermogende doorstromers, onderlinge concurrentie met meer vermogende starters en concurrentie van beleggers. Bovendien is de verwachting dat de startersvrijstelling een averechts effect zal hebben in de vorm van hogere prijzen en een hogere schuldenlast voor starters. Ook de verhoging van het tarief zal een averechts effect hebben omdat daarmee ook partijen worden getroffen die juist een bijdrage kunnen leveren aan het vergroten van het woningaanbod voor starters. Ten slotte bevat het wetsvoorstel overkill.

Niemand zal betwisten dat starters op de woningmarkt geholpen moeten worden. Ik kan mij echter niet aan de indruk onttrekken dat dit wetsvoorstel is ingegeven door de wens van politici om een fraaie overwinning te kunnen presenteren richting de eigen achterban. Die wens is legitiem, maar vormt mijns inziens geen excuus om fiscale wetgeving in te willen voeren die niet voldoet aan de kwaliteitseisen voor behoorlijke fiscale wetgeving. Hoe goed bedoeld de maatregel ook mag zijn, starters zullen er niet bij gebaat zijn als zij door slechte wetgeving van de regen in de drup belanden.

⁴⁸ Zie o.a. de nota *Zicht op wetgeving Beleidsplan, Kamerstukken II 1990/91, 22008, nr. 2*.