

Erasmus Universiteit Rotterdam

Erasmus School of Economics

Bachelorscriptie Fiscale Economie

Tariefdifferentiatie binnen de overdrachtsbelasting voor starters en beleggers

Is dit voorstel doeltreffend, uitvoerbaar en gerechtvaardigd en wat zijn de gevolgen?

Naam: Jennifer van Doorn
Studentnummer: 432046
Begeleider: J.E. van den Berg
Tweede beoordelaar: M.T.E. Robben
Datum definitieve versie: 7 juli 2019

Het geschrevene in deze scriptie is de opvatting van de auteur en niet noodzakelijk die van Erasmus School of Economics of Erasmus Universiteit Rotterdam

Lijst met afkortingen

AWR	Algemene Wet inzake Rijksbelastingen
BW	Burgerlijk wetboek
CBS	Centraal Bureau Statistiek
CPB	Centraal Plan Bureau
IW	Invorderingswet 1990
KNB	Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie
Ministerie van BZK	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties
NVM	Nederlandse Vereniging van Makelaars en Taxateurs
Rb.	Rechtbank
Stcrt.	Staatscourant
VEH	Vereniging Eigen Huis
WBRV	Wet op Belasting van Rechtsverkeer
Wet IB	Wet Inkomstenbelasting 2001
WFR	Weekblad Fiscaal Recht
WoOn	WoonOnderzoek Nederland

Inhoudsopgave

1. Inleiding	4
1.1 Aanleiding tot het onderzoek.....	4
1.2 Probleemstelling.....	5
1.3 Onderzoeksmethode	5
1.4 Afbakening.....	6
2. De theorie en systematiek van de overdrachtsbelasting	7
2.1 Inleiding	7
2.2 Geschiedenis.....	7
2.3 Systematiek	7
2.3.1 Verkrijging.....	8
2.3.2 Onroerende zaak	8
2.3.3 Maatstaf van heffing en tarief.....	8
2.3.4 Wijze van heffing	10
2.4 Samenloopvrijstelling Btw	10
2.5 Rechtvaardigingsgronden Nederlands belastingstelsel toegepast op de overdrachtsbelasting	11
2.5.1 Het Nederlandse belastingstelsel	11
2.5.2 Doel van de overdrachtsbelasting	11
2.5.3 Wanneer is een belastingwet gerechtvaardigd?	11
2.6 Toepassing op een verdere tariefdifferentiatie	12
3. Aanleiding tariefdifferentiatie	13
3.1 Inleiding	13
3.2 Huidige ontwikkeling binnen de woningmarkt	13
3.3 Verstoring door de overdrachtsbelasting.....	14
3.4 Positie beleggers op de woningmarkt	15
3.5 Tussenconclusie.....	16
4. Voorstel verdere tariefdifferentiatie	17
4.1 Inleiding	17
4.2 Doel en strekking tariefdifferentiatie.....	17
4.3 Starters	17
4.4 Beleggers	18
4.5 Overige verkrijgers	18
4.6 Eerder voorstel tariefdifferentiatie (2001).....	18
4.7 Tussenconclusie.....	18
5. Bespreking wetsvoorstel en knelpunten	20
5.1 Inleiding	20
5.2 Doeltreffendheid en uitvoerbaarheid	20
5.3 Starters op de woningmarkt.....	21
5.3.1 Kwalificatie	21
5.3.2 Knelpunten	22
5.4 Beleggers op de woningmarkt.....	23
5.4.1 Kwalificatie	23
5.4.2 Knelpunten	23
5.5 De notaris	25

5.5.1 De rol van de notaris	25
5.5.2 De KNB	25
5.6 Rechtvaardigheid wetsvoorstel	26
5.7 Tussenconclusie	28
6. Buitenlandse systemen ter stimulatie van de woningmarkt	30
6.1 Inleiding	30
6.2 Overdrachtsbelasting in andere landen	30
6.3 Bespreking buitenlandse systemen	33
6.4 Tussenconclusie	35
7. Conclusie	36
8. Discussie en aanbevelingen	38
9. Literatuurlijst	40
10. Literatuurlijst	45
10.1 Verslag gesprek KNB	45

1. Inleiding

1.1 Aanleiding tot het onderzoek

Eind februari 2019 heeft lid Nijboer namens de Tweede Kamer een aantal vragen gesteld aan de minister van Financiën over *de fiscale behandeling van woningen als beleggingsobject*.¹ Nijboer concludeert dat er steeds meer buitenlandse investeerders starters in de weg zitten op de woningmarkt. Hierdoor krijgen eventuele starters een moeilijker positie op de woningmarkt. In antwoord op de vragen heeft de staatssecretaris van Financiën laten weten niets te gaan doen met een eventuele tariefswijziging of een toevoeging van tarieven in de overdrachtsbelasting bij verkrijging van een onroerende zaak.²

Het voorstel is een starterstarief van 0% en een relatief hoger tarief voor beleggers vanaf een derde woning (bijvoorbeeld 6% of 10%). De staatssecretaris laat weten het probleem van het toenemend aantal beleggers te willen oplossen met het aanpakken van excessief gedrag.³ Daarnaast is hij van mening dat een verdere tariefdifferentiatie geen efficiënte aanpak is voor het helpen van starters en het ontmoedigen van beleggers op de woningmarkt. Hij ziet vooral risico's in het gevolg van een tariefverandering: *“ik zie risico's op ontwijking van het hoge tarief voor kopers van een derde of verdere woning door middel van constructies”*.

De Tweede kamer heeft vervolgens een motie aangenomen, waarbij wordt verzocht om een onderzoek te starten naar de differentiatie van de overdrachtsbelasting, omdat er nu simpelweg te weinig informatie is over dit plan en de eventuele gevolgen hiervan voor starters, beleggers en de woningmarkt.⁴

Eind maart 2019 volgt Nijboer met een gewijzigd amendement waarin hij al ingaat op de budgettaire gevolgen: de kosten voor de verlaging van de overdrachtsbelasting worden door het Centraal Plan Bureau geschat op 400 miljoen per jaar.⁵ Daartegenover zou een opbrengst van 160 miljoen staan voor een 10%-tarief vanaf een derde woning. Mocht dit tarief 6% worden, schat het CPB de opbrengst op 100 miljoen. Tot slot laat Nijboer weten dat 300 miljoen wordt gedekt in het Belastingplan, om het verlies van de tariefdifferentiatie te compenseren.

De Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie (hierna: KNB) heeft inmiddels aan het ministerie van Financiën (hierna: MvF) kenbaar gemaakt graag te willen praten over het voorstel van de verdere tariefdifferentiatie.⁶ De KNB is een Nederlandse organisatie waarbij lidmaatschap voor iedere notaris in Nederland verplicht is.⁷ Zij zorgt voor de kwaliteit van het notariaat en houdt notarissen op de hoogte van eventuele wetwijzigingen. Daarnaast bemiddelt de organisatie tussen cliënt en notaris indien er een conflict ontstaat. Zij hebben daardoor direct te maken met de voorgestelde tariefdifferentiatie van de overdrachtsbelasting. De KNB begrijpt de gedachtegang van dit voorstel maar hecht grote waarde aan duidelijkheid en de uitvoerbaarheid van deze regeling.

¹ Aangangsel Handelingen II, 2018/19, 1829.

² Kamerstukken II, 2018/19, Brief van de Staatssecretaris van Financiën van 12 maart 2019.

³ Kamerstukken II, 2018/19, Brief van de Staatssecretaris van Financiën van 12 maart 2019.

⁴ Kamerstukken II, 2018/19, 32 847, nr. 504.

⁵ Kamerstukken II, 2018/19, 35 036, nr. 20.

⁶ De KNB, Motie inzake een verkenning naar een gedifferentieerde overdrachtsbelasting, 22 maart 2019.

⁷ Artikel 60 Wet op het Notarisambt.

1.2 Probleemstelling

Omdat er op dit moment te weinig informatie beschikbaar is over de gevolgen voor de woningmarkt en de eventuele effecten van een gedifferentieerd tarief in de overdrachtsbelasting voor starters en beleggers moet dit nader worden onderzocht. Wanneer is er sprake van een starter en voor hoelang? Welke kwalificaties zijn er en welke moeten er aan verbonden worden? Is er sprake van een starter wanneer er wordt samengewoond met een partner die een eigen woning heeft en vervolgens -na een scheiding – zelf een woning aankoopt? Of wordt er niet aan de kwalificaties voor een starter voldaan omdat er al in een koopwoning is gewoond? Daarnaast, wanneer is er sprake van een belegger? Particulieren kunnen ook zonder de beleggingsintentie in het bezit zijn van meerdere huizen door hun grote hoeveelheid kapitaal. Waar wordt de grens gesteld? Tevens kan de vraag worden gesteld of dit een efficiënte manier is om het opkomend aantal (buitenlandse) woningbeleggers tegen te gaan en eventuele starters juist te helpen op de woningmarkt? Bovendien vraagt de KNB zich af in hoeverre dit voorstel voor onduidelijkheden voor kopers zorgt en of het de uitvoerbaarheid van de werkzaamheden van notarissen zal beperken.

In deze scriptie wordt daarom onderzoek gedaan naar welke problemen zich op dit moment voordoen met betrekking tot de overdrachtsbelasting, wat de aanleiding is voor een verdere tariefdifferentiatie en wat dit voor gevolgen heeft voor partijen zoals starters, beleggers en notarissen.

Dit onderzoek zal worden uitgevoerd met behulp van de volgende hoofdvraag:

Is een verdere tariefdifferentiatie binnen de overdrachtsbelasting doeltreffend, uitvoerbaar en gerechtvaardigd en wat zijn de gevolgen voor starters en beleggers?

Om deze hoofdvraag te onderbouwen en te beantwoorden zijn de volgende deelvragen gedefinieerd:

1. Wanneer moet een koper in het huidige belastingstelsel overdrachtsbelasting voldoen bij het kopen van een woning?
2. Wat is het doel en de strekking van een verdere tariefdifferentiatie?
3. Wanneer kwalificeert een koper als starter en wanneer als belegger?
4. Is een verdere tariefdifferentiatie gerechtvaardigd en in overeenstemming met de rechtsgronden van de overdrachtsbelasting?
5. Welke systemen zijn er in andere landen en zijn deze effectief en toepasbaar in Nederland?

1.3 Onderzoeksmethode en opbouw

Het onderzoek naar het plan van de verdere tariefdifferentiatie van de overdrachtsbelasting en de eventuele gevolgen voor de verschillende partijen wordt door middel van een literatuuronderzoek uitgevoerd. Daarnaast wordt er een gesprek gevoerd met de KNB om zicht te krijgen op eventuele praktische bezwaren.

Allereerst zal de huidige wetgeving van de overdrachtsbelasting worden besproken en het begrip *woning* worden uitgelegd met behulp van jurisprudentie. In dit hoofdstuk worden ook de rechtvaardigingsgronden van de overdrachtsbelasting besproken. In hoofdstuk 3 wordt de aanleiding van de voorgestelde tariefdifferentiatie geschetst door te kijken naar de situatie op de woningmarkt, de verstoring van de overdrachtsbelasting en de positie van beleggers. Vervolgens wordt in hoofdstuk 4 het wetsvoorstel in kaart gebracht. Welke tarieven worden er voorgesteld en wat zijn de gevolgen

hiervan voor de verschillende verkrijgers van een onroerende zaak. Daarna worden de begrippen starter en belegger in hoofdstuk 5 toegelicht en het wetsvoorstel becommentarieerd. In dit hoofdstuk wordt ook de positie van de notaris onderzocht en worden de bezwaren van de KNB in kaart gebracht. Daaropvolgend wordt er aan de hand van de rechtsgronden van de overdrachtsbelasting geconcludeerd of dit wetsvoorstel gerechtvaardigd is en in lijn is met het doel van de overdrachtsbelasting. Tot slot wordt er in hoofdstuk 6 regelgeving van andere landen met een differentiatie in de overdrachtsbelasting onderzocht. Welke buitenlandse systemen zijn er en zijn deze systemen toepasbaar in Nederland voor het probleem op de huidige woningmarkt?

In de conclusie wordt antwoord gegeven op de hoofdvraag: *'Is een verdere tariefdifferentiatie binnen de overdrachtsbelasting gerechtvaardigd, doeltreffend en uitvoerbaar en wat zijn de gevolgen voor starters en beleggers?'* Tot slot wordt er een aanbeveling gedaan over het voorstel van de verdere tariefdifferentiatie binnen de overdrachtsbelasting en worden eventueel andere mogelijkheden aanbevolen, aan de hand van de belastingheffing in een aantal andere landen.

1.4 Afbakening

Deze scriptie wordt beperkt tot hetgeen wat betrekking heeft op het wetsvoorstel van een verdere tariefdifferentiatie. Hierbij staat bestaande woningbouw op de koopwoningmarkt centraal. Bij aankoop van een nieuwbouwwoning is geen overdrachtsbelasting verschuldigd door toepassing van de samenloopvrijstelling. Het wetsvoorstel heeft hierdoor geen invloed op starters en beleggers bij aankoop van nieuwbouw. Dit wordt echter wel besproken omdat de vraag kan worden gesteld of starters bij nieuwbouw ook een fiscaal voordeel – en beleggers een fiscaal nadeel – moeten ontvangen ten opzichte van overige verkrijgers.

Voor verdere beperking van deze scriptie worden de theorie en gevolgen van het onroerende zaak lichaam (OZR) en andere verkregen rechten worden buiten beschouwing gelaten omdat dit niet direct relevant is voor een verdere tariefdifferentiatie.

2. De theorie en systematiek van de overdrachtsbelasting

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt de geschiedenis en systematiek van de overdrachtsbelasting besproken. De overdrachtsbelasting wordt – net als de assurantiebelasting – geheven krachtens de Wet op Belasting van Rechtsverkeer (hierna: WBRV). Overdrachtsbelasting moet voldaan worden bij het verkrijgen van een in Nederland gelegen onroerende zaak of rechten waaraan deze zijn onderworpen volgens artikel 2 WBRV. Hierdoor behoort deze belasting tot transactiekosten bij aankoop van een onroerende zaak. Verder wordt er in dit hoofdstuk gekeken naar de maatstaf van heffing, de twee huidige tarieven en de samenloopvrijstelling met de btw kort. Tot slot worden de rechtsgronden van het Nederlandse belastingstelsel besproken en toegepast op de overdrachtsbelasting.

2.2 Geschiedenis

Met ingang van 1 januari 1972 is de WBRV in werking getreden.⁸ Vanaf dat moment moet er in Nederland overdrachtsbelasting worden voldaan over de verkrijging van in Nederland gelegen onroerende zaken of van rechten waaraan deze zijn onderworpen, in de vorm van WBRV. Daarvoor werd er gesproken over registratie- en zegelbelasting. In de registratiewet 1917 was er slechts sprake van een belastbaar feit bij overdracht onder bezwarende titel. Daarentegen worden bij de overdrachtsbelasting in beginsel alle verkrijgingen van onroerende zaken belast.⁹ Een tweede verschil is dat de registratiewet van toepassing was bij een overdracht of overgang van goederen. De overdrachtsbelasting is van toepassing op een verkrijging.

De term overdrachtsbelasting is niet representatief voor de huidige wetgeving omdat het om de verkrijging gaat in plaats van een overdracht van goederen zoals in de vroegere registratiewet. In tegenstelling tot Nederland, wordt er onder andere in België en Duitsland nog wel gesproken over registratierecht.

2.3 Systematiek

In de WBRV worden zowel assurantie- als overdrachtsbelasting geheven. De overdrachtsbelasting staat in hoofdstuk 2 van de WBRV. Deze belasting wordt geheven op basis van het object: de onroerende zaak. Daarna wordt het subject bepaald, gevolgd door maatstaf van heffing en het vaststellen van het tarief.

De overdrachtsbelasting kwalificeert als aangiftebelasting. Er komt vooraf geen inspecteur of aanslag aan te pas.¹⁰ Daarnaast kwalificeert de overdrachtsbelasting als voldoeningsbelasting. De verkrijger dient de belasting zelf te berekenen en aangifte te doen. In de meeste gevallen is hier sprake van tussenkomst van een notaris omdat er een notariële akte moet worden opgesteld en ondertekend. De koper – ofwel de verkrijger – is de overdrachtsbelasting verschuldigd en dient deze binnen één maand na het tijdstip van het ontstaan van de belastingschuld te voldoen.¹¹ Indien de betaling niet binnen dit tijdstip wordt voldaan, volgt er een naheffing. De naheffing kan worden opgelegd tot vijf

⁸ M.P. Bongard, *Leidraad overdrachtsbelasting*, Deventer: Wolters Kluwer, 2009, p. 3.

⁹ J.C. van Straaten, *Wegwijs in de overdrachtsbelasting*, Den Haag: Sdu Uitgevers 2011, p. 1.

¹⁰ Artikel 17 WBRV

¹¹ Artikel 19 lid 3 AWR

jaar na het einde van het kalenderjaar van het ontstaan van de belastingschuld.¹² Hiervoor is er geen nieuw feit vereist.¹³

2.3.1 Verrijging

In beginsel moet er sprake zijn van een verrijging van een onroerende zaak voor de overdrachtsbelasting. Het begrip *verrijging* wordt gedefinieerd in het Burgerlijk Wetboek: er is sprake van een verrijging bij onder andere: erfopvolging, boedelmenging, overdracht, verjaring en onteigening.¹⁴ Het begrip verrijging wordt in de WBRV verder uitgebreid. In artikel 2 lid 2 WBRV wordt gedefinieerd dat *“onder een verrijging mede begrepen wordt de verrijging van economisch eigendom”*.

Indien er tegelijkertijd zowel het juridisch als economisch eigendom wordt verkregen, moet dit worden gezien als één belastbaar feit. Bij eventueel latere verrijging van juridisch eigendom dient over het verschil in waarde van de onroerende zaak overdrachtsbelasting te worden voldaan.¹⁵

Een aantal verrijgingen worden uitgezonderd voor de overdrachtsbelasting. Verrijging van erfrecht en verjaring of verdeling van huwelijksvermogensrecht kwalificeren niet als verrijging voor de overdrachtsbelasting en worden aldus niet belast in de WBRV.¹⁶

2.3.2 Onroerende zaak

Er moet niet alleen sprake zijn van een verrijging maar ook van een onroerende zaak. De WBRV bevat geen definitie van een *onroerende zaak*. Dit begrip wordt gedefinieerd in het Burgerlijk Wetboek 3 artikel 3 lid 1: *“Onroerend zijn de grond, de nog niet gewonnen delfstoffen, de met de grond verenigde beplantingen, alsmede de gebouwen en werken die duurzaam met de grond verbonden zijn verenigd, hetzij rechtstreeks, hetzij door vereniging met andere gebouwen of werken.”*

Hieruit volgt dat koop- en huurwoningen onroerende zaken zijn. Volgens artikel 4 WBRV worden ook fictieve onroerende zaken in de overdrachtsbelasting betrokken, maar dit is niet relevant voor dit paper.

De hoofdregel bij het begrip onroerende zaak is de plaats van ligging. Deze moet in Nederland zijn gelegen, wil de onroerende zaak in de heffing worden betrokken.

2.3.3 Maatstaf van heffing en tarief

De overdrachtsbelasting moet worden voldaan over de waarde van de onroerende zaak, welke ten minste gelijk is aan de tegenprestatie volgens artikel 9 WBRV. De waarde is hier gedefinieerd als waarde economisch verkeer¹⁷ en de tegenprestatie is meestal gelijk aan de verkoopprijs. Van de twee voorgenoemde waarden geldt de hoogste als maatstaf van heffing.

Indien er op een verschillend tijdstip een juridische en economische verrijging plaatsvindt, maar wordt verkregen door dezelfde persoon of door zijn rechtsvolger krachtens

¹² Artikel 20 lid 3 AWR

¹³ M.P. Bongard, *Leidraad overdrachtsbelasting*, Deventer: Wolters Kluwer 2009, p. 5.

¹⁴ Artikel 3:80 BW

¹⁵ Artikel 9 lid 4 WBRV

¹⁶ Artikel 3 WBRV

¹⁷ Artikel 52 WBRV

huwelijksvermogensrecht of erfrecht, wordt alleen het nog niet belaste deel belast.¹⁸ Indien er een doorlevering plaatsvindt binnen zes maanden, wordt het geacht één verkrijging te zijn en mag het belaste bedrag van de eerdere verkrijging eveneens in aftrek worden genomen.¹⁹ Dit is vooral van toepassing op projectontwikkelaars.

Voor 2011 was er in de overdrachtsbelasting slechts één tarief van 6%. Ten tijde van de crisis is er een verlaagd tarief voor woningen ingevoerd, om de woningmarkt te stimuleren. Vanaf 1 juli 2011 bevat de WBRV daarom twee tarieven voor de overdrachtsbelasting.²⁰ Een 6%-tarief als hoofdregel voor alle onroerende zaken en een uitzondering voor alle onroerende zaken welke naar aard bestemd zijn als woning welke voor slechts 2% worden belast. In het arrest van de Hoge Raad van 24 februari 2017²¹ wordt het begrip woning afgebakend door vast te stellen dat de oorspronkelijke bouwwijze doorslaggevend is voor het tarief. Indien het gebouw later voor andere doeleinden wordt gebruikt, verliest het zijn aard als woning niet indien er slechts beperkte aanpassingen nodig zijn om het gebouw weer bewoonbaar te maken. Het feitelijke gebruik van het gebouw is niet van belang.

Naast de woning zelf behoren ook eventuele aanhorigheden tot de woning.²² Staatssecretaris van Financiën Weekers benadrukt dit bij de publicatie in de Staatscourant bij de invoering van een verlaagd tarief, dat het gaat om bijvoorbeeld garages, schuren of weilanden.²³ Vanaf 1 januari 2013 is dit ook specifiek opgenomen in de wet: *“onder woningen worden mede begrepen aanhorigheden die tot woningen behoren of gaan behoren”*²⁴. In het arrest van de Hoge Raad van 16 juli 1993²⁵ wordt de stal – welke naar aard was bestemd voor bedrijfsuitvoering, maar nu wordt gebruikt voor hobbydoeleinden – als aanhorigheid van de boerderij aangemerkt.

In 2011 is er een uitspraak gedaan door de Rechtbank Arnhem, waarbij een eigenaar van een tussenwoning op kortgelegen afstand van zijn woning vijf garageboxen bezit.²⁶ Deze garageboxen kwalificeren als aanhorigheden van de woning. De drie kwalificerende vereisten hierbij zijn: de garageboxen horen bij de woning (gelet op de afstand, de bouwkundige situatie en de bereikbaarheid), de garageboxen zijn in gebruik bij de woning en de boxen zijn dienstbaar aan de woning. Een opmerking hierbij is dat het 6%-tarief geldt indien de grond of aanhorigheden eerder zijn gekocht en bij aankoop van de woning pas tot de woning gaan behoren. Omgekeerd geldt wel het gelijke tarief van 2%: bijvoorbeeld als een stuk grond later wordt gekocht dan de woning.

Bouwgrond voor woningen valt echter niet onder het verlaagde tarief, volgens het besluit van 1 juli 2011, evenals grasland met een woonbestemming, volgens Rechtbank Arnhem²⁷. Een criterium is dat de fundering nog niet aanwezig is. De wetgever heeft de tariefverlaging ingevoerd ter stimulering van bestaande woningen op de markt. Het lage tarief moet ervoor zorgen dat toekomstige kopers relatief sneller hun woning kunnen aankopen. Indien een koper een nieuwe woning gaat bouwen,

¹⁸ Artikel 9 lid 4 WBRV

¹⁹ Artikel 13 lid 1 WBRV

²⁰ Besluit van de staatssecretaris van Financiën 1 juli 2011, BLBK 2011/1290M, *Stcrt.* 2011, 12301.

²¹ HR 24 februari 2017, ECLI:NL:PHR:2017:290.

²² Art. 3:4 BW: *“Al hetgeen volgens verkeersopvatting onderdeel van een zaak uitmaakt, is bestanddeel van die zaak”*.

²³ Besluit van de staatssecretaris van Financiën 1 juli 2011, nr. BLBK 2011/1290M, *Stcrt.* 2011, 12301.

²⁴ Artikel 14 lid 2 WBRV

²⁵ HR 16 juli 1993, ECLI:NL:HR:1993:ZC5412.

²⁶ Rb. Arnhem, 24 februari 2011, ECLI:NL:RBARN:2011:BP5624.

²⁷ Rb. Arnhem, 30 oktober 2012, ECLI:NL:RBARN:2012:BY1377.

zorgt dit ervoor dat er meer woningen op de woningmarkt komen en dat staat niet in lijn met het hoofddoel van invoering van het 2%-tarief.

Daarnaast blijkt uit het besluit van 2011 dat tijdelijke leegstand van een woning er niet voor zorgt dat de functie van het gebouw als woning verdwijnt en dat het 2%-tarief van toepassing is indien een woning nagenoeg geheel (minimaal 90 procent) is bestemd als woning. Indien dit minder dan 90 procent is, mag slechts het 2%-tarief worden toegepast op het woninggedeelte.

De staatssecretaris van Financiën merkt ook op dat het geen verschil maakt wie de uiteindelijke bewoner wordt. Het is mogelijk is dat een belegger de woning koopt en deze vervolgens gaat verhuren aan een particulier. De belegger is in deze situatie de verkrijger en moet de overdrachtsbelasting voldoen.

2.3.4 Wijze van heffing

Zoals is besproken is de overdrachtsbelasting een aangiftebelasting en dient de belastingplichtige zelf aangifte te doen. In de meeste gevallen komt hier een notaris aan te pas indien de verkoop plaatsvindt met behulp van een akte. De notaris is dan ook hoofdelijk aansprakelijk²⁸ tenzij één van de volgende uitzonderingen plaatsvindt: een verkrijging van aandelen in een onroerende zaak lichaam, een vervulling van opschortende voorwaarden of het niet langer voldoen aan de voor een vrijstelling geldende voorwaarden.²⁹

Er is geen overdrachtsbelasting verschuldigd indien er geen sprake is van een verkrijging volgens de WBRV, de belastbare verkrijging is vrijgesteld volgens artikel 15 WBRV of als de heffingsgrondslag nihil is.³⁰

2.4 Samenloopvrijstelling met Btw

Om de effecten van het nieuwe wetsvoorstel van een tariefdifferentiatie in kaart te brengen wordt eerst de samenloopvrijstelling besproken – volgens artikel 15 lid 1a WBRV. Niet over iedere levering van een onroerende zaak moet overdrachtsbelasting worden voldaan: bij aankoop van een nieuwbouwwoning gelden er andere regels dan bij een bestaande woning. Dit hangt af van het moment van ingebruikname.

Indien er een bouwterrein of woning voor ingebruikneming wordt aangekocht, is er sprake van een vrijstelling van overdrachtsbelasting en is de levering belast met btw.³¹ Een tweede samenloop van belastingen ontstaat bij een levering binnen twee jaar na ingebruikneming: ook dan is er sprake van een vrijstelling van overdrachtsbelasting³² en een btw-belaste levering. De periode vanaf twee jaar na ingebruikneming is altijd belast met overdrachtsbelasting en in beginsel vrijgesteld van btw.³³

²⁸ Artikel 42 lid 1 IW

²⁹ J.C. van Straaten, *Wegwijs in de overdrachtsbelasting*, Den Haag: Sdu Uitgevers 2011, p. 434.

³⁰ J.C. van Straaten, *Wegwijs in de overdrachtsbelasting*, Den Haag: Sdu Uitgevers 2011, p. 427.

³¹ De exacte definitie van een bouwterrein of ingebruikname worden buiten beschouwing gelaten omdat dit niet relevant is voor dit paper.

³² Er vanuit gaande dat een starter geen btw-aftrekrecht heeft.

³³ Er kan geopteerd worden voor btw.

2.5 Rechtvaardigingsgronden Nederlandse belastingstelsel toegepast op de overdrachtsbelasting

2.5.1 Nederlandse belastingstelsel

Het belastingstelsel heeft drie functies: budgettaire, instrumentele en een steunfunctie³⁴. Het belastingstelsel moet daarnaast voldoen aan drie criteria: rechtvaardigheid, effectiviteit en efficiëntie³⁵. Deze drie criteria worden toegelicht met behulp van de oorspronkelijke reden van invoer van de overdrachtsbelasting en een aantal beginselen die kort worden besproken.

2.5.2 Doel van de overdrachtsbelasting

De overdrachtsbelasting is een doelmatige heffing: lage perceptiekosten tegenover een relatief hoge opbrengst. Deze belasting is relatief eenvoudig, heeft weinig uitvoeringskosten en heffingen en belastingen kunnen niet gemakkelijk worden ontgaan.³⁶ Hierbij staat de budgettaire functie voorop. Staatssecretaris van Financiën Van Amelsvoort zei in 1989: *“De belangrijkste rechtvaardigingsgrond is thans het belang van de schatkist”*. Sinds het bestaan van de overdrachtsbelasting wordt er echter gediscussieerd over afschaffing. Zo ook in 1995, bij introductie van de overdrachtsbelasting als fiscale aftrekpost voor werknemers. Hoogleraar Stevens van de Erasmus Universiteit Rotterdam liet weten toen al voor afschaffing te zijn, omdat de belasting te complex zou worden.³⁷ Effectiviteit en efficiëntie zijn immers twee criteria waar een belasting aan moet voldoen. In de huidige wetgeving wordt hieraan voldaan door middel van doelmatigheid en eenvoud.

2.5.3 Wanneer is een belastingwet gerechtvaardigd?

Hoogleraar belastingrecht Gribnau is van mening dat iets gerechtvaardigd is *“wanneer de belastingheffing gerechtvaardigd kan worden vanuit fundamentele waarden en rechtsbeginselen”*.³⁸ Hij voegt hieraan toe dat dit *“in onze tijd betekent dat belastingheffing ook dient afgestemd te zijn op de wensen, behoeften en belangen van de leden van die maatschappij”*. Hieruit blijkt dat belastingheffing niet alleen moet aansluiten bij de rechtsbeginselen maar dat er ook gekeken dient te worden naar de huidige maatschappij. In deze paragraaf worden echter alleen het profijt- en gelijkheidsbeginsel getoetst. Het draagkrachtbeginsel is niet van toepassing op de overdrachtsbelasting. Dit beginsel richt zich slechts op één vermogensbestanddeel en niet op het totale vermogen, of consumptie of inkomen.³⁹

Het profijtbeginsel

Dit beginsel houdt in dat burgers meer voordeel (*profijt*) hebben naarmate het inkomen stijgt. Hieruit volgt dat de burger belasting betaalt naar verhouding van het *profijt* wat zij hebben van de overheidsprestaties.⁴⁰ Voorbeelden hiervan zijn motorrijtuigenbelasting en paspoortleges. Algemene

³⁴ Dit blijft echter buiten beschouwing door het ontbreken van relevantie voor dit paper.

³⁵ L.G.M. Stevens, *Elementair belastingrecht 2012/2013*, Deventer: Wolters Kluwer, 2012, p. 10.

³⁶ Kamerstukken II, 1997/98. 25 810, nr. 2, p. 190.

³⁷ NRC, *Nieuwe overdrachtsbelasting fraudegevoelig*. NRC, 4 april 1995.

³⁸ J.L.M. Gribnau, *Vertrouwen, legitimiteit en belastingen*. Tilburg: Prisma Printing Tilburg University, 2012, p. 7.

³⁹ Y.E. Gassler, *De verkrijging van aandelen in de overdrachtsbelasting* (Fiscale monografieën, nr. 117), Deventer: Wolters Kluwer, 2006.

⁴⁰ G.L.J.J. Adriaansen-Keulers, *Rechtvaardigheid bij belastingen*, Deventer: Wolters Kluwer, 1996, p. 36.

overheidstaken zoals politie en defensie zijn niet per individu meetbaar en hier kan dus geen belasting over worden geheven.⁴¹

De overdrachtsbelasting heeft op geen enkele wijze betrekking op het inkomen van een individu. Deze belasting is gebaseerd op de waarde van de verkrijging. De overheid biedt echter wel bescherming voor verschaft eigendommen.⁴² De vraag is of het bedrag aan overdrachtsbelasting kan worden gelinkt aan het *profijt* dat de belastingplichtige behaalt door de verkrijging. De belastinginkomsten worden niet direct gekoppeld aan de bescherming van onroerende zaken.

Het gelijkheidsbeginsel

Dit beginsel houdt in dat “*de Belastingdienst gelijke gevallen op een gelijke manier moet behandelen*”.⁴³ Dit sluit aan bij het draagkrachtbeginsel: gelijke draagkracht betekent gelijke heffing.⁴⁴ Dit brengt met zich mee dat ongelijke gevallen ongelijk moeten worden behandeld, bijvoorbeeld verschil in draagkracht of profijt.

Wanneer er niet aan het gelijkheidsbeginsel wordt voldaan is er sprake van discriminatie. Happé verwijst in *Fiscale discriminatie en de kunst van het wetgeven* naar het feit dat er sprake is van indirecte discriminatie indien een objectieve en redelijke rechtvaardiging ontbreekt.⁴⁵ Indien er een onderscheid wordt gemaakt bij een belastingwet tussen bepaalde groepen, dient dit gerechtvaardigd te zijn. Happé benadrukt eveneens dat doelstellingen de basis zijn voor een bepaalde wet: hieruit wordt het te bereiken doel duidelijk. Aan de hand van de doelstellingen van de belastingwet moet worden bepaald welke verschillen gerechtvaardigd zijn.⁴⁶

De huidige wetgeving van de overdrachtsbelasting voldoet aan het gelijkheidsbeginsel. Na de verlaging van de overdrachtsbelasting voor het tarief voor woningen in 2011, is er een aantal rechtszaken gevoerd naar aanleiding van het gelijkheidsbeginsel. Zo werd er een beroep gedaan op het verlaagde tarief voor de verkrijging van een bouwgrond.⁴⁷ De Rechtbank Arnhem concludeerde dat dit niet in lijn is met het doel van de maatregel: het stimuleren van bestaande woningbouw. Bouwgrond zorgt ervoor dat het woningaanbod op de markt stijgt. Kortom, de ongelijkheid tussen de huidige tarieven van 2% en 6% is gerechtvaardigd omdat dit aansluit bij de doelstelling van de wet.

2.6 Toepassing op een verdere tariefdifferentiatie

Voor een verdere tariefdifferentiatie is het relevant om te toetsen aan het doelmatigheids- en eenvoudsbeginnsel, zoals besproken in paragraaf 2.5.2. Daarnaast wordt het gelijkheidsbeginsel getoetst omdat er expliciet onderscheid wordt gemaakt tussen verschillende groepen bij dit wetsvoorstel. Dit wordt besproken in hoofdstuk 5.6

⁴¹ L.G.M. Stevens, *Elementair belastingrecht 2012/2013*, Deventer: Wolters Kluwer, 2012, p. 15.

⁴² O.I.M. Ydema, *Alva's erfenis, 400 jaar overdrachtsbelasting*, Deventer: Wolters Kluwer 1998, p. 53-55.

⁴³ Gelijkheidsbeginsel, Belastingdienst.nl.

⁴⁴ L.G.M. Stevens, *Elementair belastingrecht 2012/2013*, Deventer: Wolters Kluwer 2012, p. 12.

⁴⁵ R. Happé, *Fiscale discriminatie en de kunst van het wetgeven*, WFR 2002/553, 01-01-2002, h. 1 Inleiding, zie ook: L.G.M. Stevens, *Elementair belastingrecht*, Deventer: Wolters Kluwer 2012, p. 38.

⁴⁶ R. Happé, *Fiscale discriminatie en de kunst van het wetgeven*, WFR 2002/553, 01-01-2002, h. 4 Wettelijke doelstellingen en entingsrisico.

⁴⁷ Rb. Arnhem, 13 december 2012, ECLI:NL:RBARN:2012:BX3580.

3. Aanleiding tariefdifferentiatie

3.1 Inleiding

De situatie op de huidige woningmarkt is, voor de politiek, de aanleiding tot het voorstel van een verdere tariefdifferentiatie binnen de overdrachtsbelasting. In dit hoofdstuk wordt de huidige stand van zaken op de woningmarkt gegeven met daarin expliciet de positie van starters en beleggers. Tevens wordt de verstoring van de overdrachtsbelasting onderzocht en gekeken of er in het verleden al eerder soortgelijke voorstellen zijn gedaan en uitgevoerd.

3.2 Huidige ontwikkeling woningmarkt

Het Nederlandse Vereniging van Makelaars en Taxateurs (hierna: NVM) kwam 11 april 2019 met de eerste kwartaal cijfers van 2019.⁴⁸ Voorzitter van de NVM, Ger Jaarsma, laat weten dat de krapte op de woningmarkt aanhoudt, maar de prijsstijging wel steeds verder afvlakt. De huizenprijzen op de woningmarkt stijgen minder snel ten opzichte van afgelopen jaren. Het CBS liet in september 2018 al weten dat de huizenprijzen sinds 2018 weer terug zijn op het niveau van voor de kredietcrisis in 2008.⁴⁹ Wel is aan de cijfers van het NVM duidelijk te zien dat de woningen in de laagste prijsklasse 41 procent minder worden verkocht dan vorig jaar omdat het aanbod daalt in deze prijsklasse. Hier tegenover staat, in de klasse 300-750 duizend euro, een stijging van 15 procent ten opzichte van vorig jaar.⁵⁰

In februari 2019 liet de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties (hierna: BZK) middels een kamerbrief weten onderzoek te gaan doen: *“in hoeverre is er sprake van een prijseffect op woningen door toenemende activiteiten van particuliere beleggers in stedelijke gebieden”*.⁵¹ Hij is van mening dat excessief gedrag van beleggers bij het verhuren van woningen hard moet worden aangepakt, omdat het aantal beleggers de laatste jaren steeds verder stijgt. Als uit het onderzoek blijkt dat er een prijsopdrijvend effect is door toenemende activiteiten van beleggers, wordt de verdringing van starters op de woningmarkt hier mogelijk door verklaard.

De minister van Financiën verwees in december 2018 in zijn reactie op een motie van Bruins en Slootweg⁵² al naar de stijging van het aandeel van particuliere verhuurders op de woningmarkt: van een lange tijd stabiele 4 procent naar 11 procent in 2018.

Een volgende bevestiging kwam op 6 mei 2019 van het onderzoek van RTL Nieuws naar koop- en huurwoningen.⁵³ Uit de resultaten blijkt dat in sommige wijken (zoals Amsterdam) 1 op de 10 huizen in een jaar tijd is omgezet van koop- naar huurwoning. RTL laat met behulp van cijfers van het CBS de stijging in Nederland zien tussen 2012 en 2017: in 2012 was 10,5 procent van de bewoonde woningen een private huurwoning, in 2017 maar liefst 12,2 procent.⁵⁴ Omdat beleggers en starters een zelfde soort woning voor ogen hebben (klein en relatief goedkoop, zie hoofdstuk 4.2), worden starters steeds

⁴⁸ NVM, *Woningmarkt gaat richting evenwicht, echter krapte blijft*, Nieuwegein, 11 april 2019.

⁴⁹ CBS, *Huizenprijzen op niveau van voor de kredietcrisis*, 5 september 2018.

⁵⁰ NVM, *Woningmarkt gaat richting evenwicht, echter krapte blijft*, Nieuwegein, 11 april 2019.

⁵¹ Minister van BZK, *Stand van zaken beleggers op de woningmarkt*, Kamerstuk 35000 VII, nr. 57.

⁵² Kamerstukken II, 2018/19, 33 566, nr. 104.

⁵³ Een analyse van de onderzoeksredactie van RTL Nieuws op basis van gegevens van het CBS, Van 7,5 miljoen woningen in 2017 bekeken wat hun functie een jaar later was. Bron: Redactie RTL Nieuws, *Duizenden koopwoningen naar pandjesbazen: starters de dupe*, 6 mei 2019.

⁵⁴ 2012: 731.995 van 6.975.208 en 2017: 891.145 van 7.331.144. Bron: CBS Statline, *Voorraad woningen; eigendom, type verhuurder, bewoning, regio*.

meer in het nauw gedrukt. Beleggers hebben niet zoals starters bijvoorbeeld een hypotheek nodig. Bovendien mag vanaf 1 januari 2018 nog maximaal 100 procent van de marktwaarde van de woning worden geleend. Hierdoor moeten kopers de kosten voor overdrachtsbelasting, notaris, bankgarantie en financiering van de hypotheek zelf bijleggen, omdat dit losstaat van de woningwaarde.

3.3 Verstoring door de overdrachtsbelasting

De krapte op de woningmarkt wordt onder meer veroorzaakt door een stijging van het aantal particuliere verhuurders de laatste jaren. Een diepere oorzaak ligt verder in het verleden. Het aantal transacties op de woningmarkt is door de economische crisis in 2008 afgenomen: er is een relatief grote daling tussen 2006 en 2010.⁵⁵ Daar waren verschillende redenen voor. Een daarvan zou liggen op het terrein van de overdrachtsbelasting: het hoge percentage van 6% zou aankooptransacties in de weg staan. Mede daarom is er sinds 15 juni 2011 een verlaagd tarief van 2% voor woningen ingevoerd, naast het tarief van 6% voor niet-woningen. Voor 2011 was er slechts één tarief van 6%. In de kamerstukken wijst de minister van BZK erop dat *“een verlaging van de overdrachtsbelasting een belangrijk positief effect zal hebben op het aantal transacties”*⁵⁶. Hij verwijst naar resultaten uit ‘diverse onderzoeken’ zonder in details te treden.

In het verleden zijn er verschillende onderzoeken uitgevoerd naar aanleiding van de verstoring van de overdrachtsbelasting. Een aantal geraadpleegde onderzoeken geven echter geen concreet resultaat.

Een onderzoek in 2019 van Fritzsche en Vandrei, op de Duitse woningmarkt, wijst uit dat er een negatieve correlatie aanwezig is tussen de verhoging van de overdrachtsbelasting en het aantal transacties op de woningmarkt voor eengezinswoningen.⁵⁷ Daarnaast wijzen zij op het lock-in effect⁵⁸: een verhoging van 1%-punt belasting zorgt voor een daling van 7 procent transacties. Dit is in lijn met een eerder uitgevoerd onderzoek van Van Ommeren en Van Leuvensteijn; een verhoging van 1%-punt transactiekosten heeft als gevolg dat het aantal verhuizers met 8 procent daalt.⁵⁹ Hier staat tegenover dat Slemrod, Weber en Shan in 2017 geen bewijs vonden voor een permanent lock-in effect.⁶⁰ Zij zijn van mening dat de effecten van een verhoging, verlaging of afschaffing van de overdrachtsbelasting gering zijn.

Naast uitgevoerde onderzoeken naar de verstoring van de overdrachtsbelasting kan er ook worden gekeken naar de effecten van de verlaging van het tarief in 2011. Hier is echter relatief weinig onderzoek naar gedaan. Visser concludeerde: *“de woningtransacties na de verlaging zijn niet significant hoger dan voor de verlaging.”* Uit haar enquête resultaten⁶¹ blijkt dat *“slechts 25 procent de overdrachtsbelasting als belemmering ziet om te verhuizen”*⁶². Doordat de toetsingsgroep relatief klein

⁵⁵ Kamerstukken II, 2010/11, 32 847, nr. 1.

⁵⁶ Maatstaf voor het meten van het aantal verhuizers van de ene naar de andere woning.

⁵⁷ C. Fritzsche en L. Vandrei, *The German real estate transfer tax: Evidence for single-family home transactions*. *Regional Science and Urban Economics*, vol. 74, January 2019, p. 131-143.

⁵⁸ Het terugverdienen van transactiekosten over de tijd.

⁵⁹ J. van Ommeren en M. van Leuvensteijn, *New evidence of the effect of transaction costs on residential mobility*, *Journal of Regional Science*, vol. 45, nr. 2005, p. 681-702.

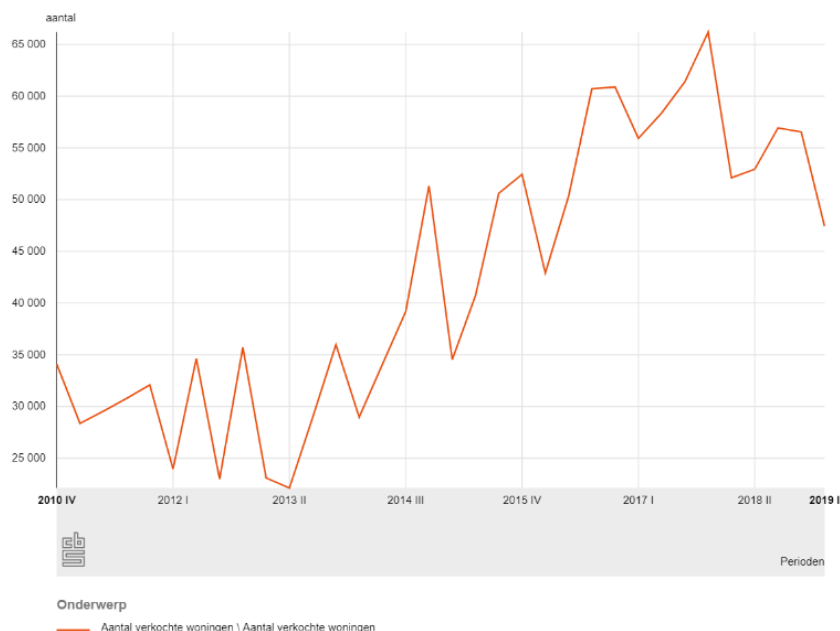
⁶⁰ J. Slemrod, C. Weber en H. Shan, *The behavioral response to housing transfer taxes: Evidence from a notched change in D.C. policy*, *Journal of Urban Economics*, vol. 100, 2017, p. 137-153.

⁶¹ 962 respondenten van het ledenpanel van Vereniging Eigen Huis (VEH).

⁶² V. Visser heeft voor haar masterscriptie een onderzoek uitgevoerd met behulp van een enquête, ingevuld door het ledenpanel van VEH (962 Respondenten). Bron: V. Visser, *De overdrachtsbelasting: verstorend?*, Masterstudente Erasmus Universiteit Rotterdam, juni 2018.

is, is de waarde van dit onderzoek echter gering, al geeft zij wel aan dat de toetsingsgroep representatief is voor de gehele 744.000 leden van de Vereniging Eigen Huis (hierna: VEH).

Via CBS Stateline is geen informatie beschikbaar over het aantal gekochte nieuwbouwwoningen vóór 2015. Hierdoor is het niet mogelijk om een volledig beeld te krijgen van het aantal transacties sinds de verlaging van 2011. Er zijn alleen gegevens van bestaande koopwoningen beschikbaar. Indien er naar het aantal transacties van koopwoningen wordt gekeken, ontbreekt het bewijs voor een effect van de verlaging van de overdrachtsbelasting. In onderstaande grafiek (afbeelding 1) van het CBS is te zien dat het aantal verkochte woningen vanaf 2010 een stijgende lijn heeft, met het hoogste punt in het 4^e kwartaal van 2017. Er is echter geen significant effect te zien vanaf de tariefverlaging in 2011 en de jaren daarna. Tot 2014 fluctueert het aantal transacties per kwartaal, maar blijft het aantal gemiddeld genomen gelijk. Vanaf 2014 is er wel een stijgende lijn te zien tot heden, maar dit wordt meer verklaard door de aantrekkende woningmarkt sinds 2013 dan door een lagere overdrachtsbelasting.⁶³ Er is geen causaal verband tussen de aantrekkende markt en de verlaging van het tarief aan te tonen.



Afbeelding 1: aantal verkochte woningen tussen 2010-IV en 2019-I.

3.4 Positie van een belegger op de woningmarkt

In paragraaf 3.2 werd besproken dat het aantal particuliere beleggers toeneemt. Een van de redenen is dat het relatief weinig belastingen met zich meebrengt. Bij een particuliere verhuurder worden de woningen als bezit aangemerkt. Hierdoor worden de verhuurde woningen belast in box 3, over het forfaitair rendement⁶⁴. Indien hier een lening tegenover staat, vallen deze tegen elkaar weg en is de grondslag nihil.⁶⁵ Eventuele huurinkomsten zijn niet belast en omdat er wordt geheven over het forfaitair rendement is een eventuele verkoopwinst ook onbelast. Mochten er naast verhuur ook

⁶³ CBS, *Huizenmarkt in beeld – Verkopen*, 4^e kwartaal 2013 en 1^e kwartaal 2014.

⁶⁴ “Fictief rendement over de waarde van de grondslag sparen en beleggen”, bepaald door de Belastingdienst (belastingdienst.nl).

⁶⁵ Indien er geen andere bezittingen in box 3 zijn.

diensten worden geleverd, zoals ontbijt en beddengoed, is er mogelijk sprake van ondernemerschap. In dat geval worden de huurinkomsten in box 1 belast, is de verkoopwinst belast en mogen eventuele gemaakte kosten, zoals notariskosten of btw, in aftrek worden genomen. Per saldo leidt dit in de meeste gevallen tot een relatief hogere heffing dan in box 3, voornamelijk als woningen met grote winst worden verkocht.⁶⁶

Naast inkomstenbelasting is een particuliere verhuurder ook overdrachtsbelasting verschuldigd bij verkrijging van vastgoed. Indien dit vastgoed naar aard bestemd is als woning, valt dit geheel onder het lage tarief van 2% (zie hoofdstuk 2.3.3).

Voor beleggers handelend vanuit een vennootschap wordt de verkoopwinst met vennootschapsbelasting belast. De gemaakte kosten, zoals notariskosten en btw, kunnen op de winst in aftrek worden genomen. Een bijkomend voordeel voor een vennootschap is dat de woningen kunnen worden afgeschreven tot de bodemwaarde: de WOZ-waarde. Dit voordeel blijft echter relatief beperkt omdat er alleen mag worden afgeschreven over de waarde tussen de aankoopprijs en de WOZ-waarde.⁶⁷

3.5 Tussenconclusie

De huizenprijzen zijn sinds de kredietcrisis weer terug bij het niveau van daarvoor, maar deze stijging zwakt langzaam af. De koopwoningmarkt wordt steeds krappere doordat het aantal woningbeleggers toeneemt. Dit heeft als gevolg dat het aanbod van koopwoningen daalt.

In 2011 is er al een tariefdifferentiatie in de overdrachtsbelasting ingevoerd, om de woningmarkt te stimuleren. Uit onderzoeken naar de verstoring van de overdrachtsbelasting komt echter geen eenduidig resultaat. Hoewel het negatieve verband tussen transactiekosten en het aantal transacties bewezen wordt volgens Fritzsche en Vandrei en volgens Van Ommeren en Van Leuvensteijn, levert het onderzoek van Slemrod et al geen bewijs op voor het directe lock-in effect door stijgende overdrachtsbelasting. Zij concluderen dat de verandering van de hoogte van de belasting minimale gevolgen heeft. Ook blijkt uit het onderzoek van Visser dat slechts een kwart van de ondervraagden de overdrachtsbelasting verstoring vindt.

Daarnaast is er relatief weinig onderzoek gedaan naar de effecten van de tariefverlaging in 2011 voor woningen en zijn de statistieken van het CBS beperkt. Hierdoor kan er geen betrouwbaar effect worden gemeten voor de verlaging voor het 2%-tarief.

Er ontstaat steeds meer ophef binnen de Nederlandse politiek en de politici zijn van mening dat er snel iets gedaan moet worden aan de koopwoningmarkt. De vraag is of een verdere tariefdifferentiatie binnen de overdrachtsbelasting de juiste invloed heeft hierop. Het voorstel voor een verdere tariefdifferentiatie binnen de overdrachtsbelasting wordt in hoofdstuk 4 besproken.

⁶⁶ In box 1 belast als *Winst uit onderneming*, zie: artikel 3.8 Wet IB en voor het tarief: artikel 2.10 Wet IB.

⁶⁷ Artikel 3.30a lid 1-4 Wet IB

4. Voorstel verdere tariefdifferentiatie

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt het voorstel van een verdere tariefdifferentiatie besproken. Wat is het doel en de strekking hiervan? Welke tarieven gaan er gelden en voor wie? Tevens wordt een eerder voorstel voor tariefdifferentiatie uit 2001 besproken.

4.2 Doel en strekking

Concrete resultaten wat betreft de versterking van de overdrachtsbelasting ontbreken en onderzoek naar de verlaging in 2011 is gering. Desondanks stellen politici een verdere tariefdifferentiatie voor omdat de problemen op de koopwoningmarkt moeten worden aangepakt. Twee extra tarieven, naast de huidige 2% en 6%, moeten zorgen voor een betere positie voor starters en het ontmoedigen van woningbeleggers.⁶⁸ *“Steeds meer (buitenlandse) investeerder zitten starters in de weg”*, aldus Kamerlid Nijboer. Hij diende het amendement in de Tweede Kamer in. Een van de grote problemen is dat beleggers en starters geïnteresseerd zijn in dezelfde soort woningen; kleine woningen met een aantrekkelijke prijs, in het lagere segment van de woningmarkt.⁶⁹ Voor beleggers zijn dit soort woningen aantrekkelijk om te verhuren aan een groep studenten of aan hun eigen kinderen. Starters staan vaak aan het begin van hun carrière en hebben nog geen grote financiële buffer opgebouwd. Daarom kunnen zij zich niet veroorloven een al te dure woning te kopen. Met behulp van een 0%-tarief voor starters wil hij de mogelijkheden voor hen op de koopwoningmarkt verruimen. Door het wegvallen van een gedeelte van de transactiekosten bij aankoop van de woning, houdt een starter meer geld over voor financiering van de woning zelf. Daarnaast komt een tarief van 10% voor beleggers.

Zoals besproken in hoofdstuk 2.4 kan er sprake zijn van een samenloopvrijstelling. Dit is onder meer van toepassing op nieuwbouwwoningen. De eerste ingebruikname van deze woningen vindt plaats bij aankoop. Ook woningen die korter dan twee jaar na ingebruikname wordt overgedragen vallen onder de genoemde samenloopvrijstelling. Door de vrijstelling van overdrachtsbelasting heeft een tariefdifferentiatie daarom geen invloed op de aankoop van genoemde woningen. Er ontstaat voor starters daardoor geen fiscaal voordeel ten opzichte van ‘normale’ kopers en beleggers bij aankoop van nieuwbouwwoningen.

4.3 Starters

In het gewijzigd amendement van Kamerlid Nijboer wordt een starter als volgt gedefinieerd: *“iedere verkrijger die nooit eerder een woning of rechten waaraan deze is onderworpen verkreeg en een natuurlijk persoon is”*.⁷⁰ Hieruit volgt dat er bewijs moet worden geleverd dat er nooit eerder een woning is gekocht, ook niet in het buitenland. Dit laatste wordt namelijk niet expliciet uitgezonderd in het voorstel.

⁶⁸ Kamerstukken II, 2018/19, 35 036, nr. 20.

⁶⁹ MVGM, Concurrentie op de koopwoningmarkt neemt verder toe door particuliere beleggers, mei 2018.

⁷⁰ Kamerstukken II, 2018/19, 35 036, nr. 20.

Voor starters zal het tarief worden verlaagd van 2% naar 0%. Bij een aankoop van een bestaande woning van €200.000, levert dit een fiscaal voordeel in de overdrachtsbelasting op van €4.000. Notarisen en makelaarskosten moeten daarnaast nog worden betaald, evenals advieskosten voor het afsluiten van een hypotheek.

4.4 Beleggers

In het voorstel van Kamerlid Nijboer wordt het begrip beleggers gedefinieerd als: “*indien de verkrijger (of verkrijgers) twee of meer woningen bezitten op moment van verkrijging*”. Hier is het van belang dat er wordt gekeken hoeveel woningen de verkrijger in zijn bezit heeft op moment van aankoop van een nieuwe woning.

Beleggers moeten bij het nieuwe wetsvoorstel 6% of 10% gaan betalen over een verkrijging van een derde woning of meer. Bij aankoop van een woning van €200.000, brengt dit €8.000 tot €16.000 extra kosten met zich mee ten opzichte van het oude tarief. Hierbij geldt dat in geval van meerdere verkrijgers, voor iedere verkrijger het beleggerstarief moet worden toegepast indien één van de verkrijgers al twee woningen bezit.

4.5 Overige verkrijgers

Het 2%-tarief blijft gelden voor overige woningkopers. Dit gaat om natuurlijke personen die al eens een woning hebben gekocht. Voor rechtspersonen is het niet van belang of er al eens een woning is gekocht, want het 0%-tarief geldt alleen voor natuurlijke personen. Het 2%-tarief blijft ook gelden voor zowel natuurlijke als rechtspersonen voor wie maximaal twee woningen bezit.

4.6 Eerder voorstel gedifferentieerd tarief

In 2001 werd er door onder andere de staatssecretaris van Financiën al nagedacht een ander soort tariefdifferentiatie; het tarief zou afhankelijk worden van de verkoopwinst. Hoe hoger de verkoopwinst, hoe hoger het tarief.⁷¹ Daarnaast werd voorgesteld dat de verkoper in plaats van de koper overdrachtsbelasting moet gaan voldoen. Dit voorstel werd onderbouwd met de volgende argumenten: het algemeen afremmen van de stijging van de woningprijzen en invoering van het draagkrachtbeginsel voor de overdrachtsbelasting. Uit onderzoek bleek dat dit niet het juiste effect zou hebben: verkopers worden niet voldoende geprikkeld om hun koopsom te matigen. Daarnaast heffen de bijkomende administratieve lasten, de fluctuerende belastingopbrengst, invoering van een feitelijke dubbele belasting en de complexiteit van een eventuele overgangsregeling niet op tegen de baten. Alle woningen moeten opnieuw worden getaxeerd om de toekomstige verkoopwinst te bepalen. Bovendien wordt er over de verkoopwinst van woning -met uitzondering van de eigen woning – al belasting geheven.⁷²

4.7 Tussenconclusie

De belangrijkste reden voor invoering van een eventueel verdere tariefdifferentiatie van de overdrachtsbelasting is het fiscaal voordeliger maken voor starters op de woningmarkt. Er wordt een

⁷¹ Y.E. Gassler, *De verkrijging van aandelen in de overdrachtsbelasting* (Fiscale monografieën, nr. 117), Deventer: Wolters Kluwer 2006, p. 15.

⁷² Er wordt geheven over vermogenswinst in de inkomsten- en vennootschapsbelasting.

hogere belastingheffing bij woningbeleggers opgelegd met de intentie om hen te ontmoedigen. Dit moet er voor zorgen dat er meer aanbod is voor startende kopers op de koopwoningmarkt. Starters hoeven geen overdrachtsbelasting meer te voldoen. Beleggers gaan er daarentegen op achteruit en moeten een hoger tarief gaan betalen.

De vraag is of dit voorstel doeltreffend en uitvoerbaar is en of de baten opwegen tegen de negatieve gevolgen. De in 2001 voorgestelde tariefdifferentiatie is van tafel gehaald vanwege de hoeveelheid nadelige gevolgen. De knelpunten en gevolgen die ontstaan door een tariefdifferentiatie voor starters en beleggers worden besproken in hoofdstuk 5.

5. Bespreking wetsvoorstel en knelpunten

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt het wetsvoorstel besproken en becommentarieerd. Daarna worden de begrippen starter en belegger besproken aan de hand van de voorgestelde wettekst. In de huidige wetgeving zijn deze twee begrippen niet gedefinieerd. Vervolgens wordt een aantal struikelpunten van deze begrippen besproken en een voorstel gedaan tot het oplossen of voorkomen hiervan. Tot slot wordt de positie van de notaris besproken. Met de KNB is begin juni 2019 een gesprek gevoerd om het wetsvoorstel te bekijken vanuit hun oogpunt en zicht te krijgen op eventuele praktische bezwaren. Het resultaat hiervan wordt ook in deze paragraaf besproken. In de bijlage is het verslag gevoegd.

5.2 Doeltreffendheid en uitvoerbaarheid

Voor starters levert het wegvallen van overdrachtsbelasting een fiscaal voordeel op. De vraag is echter in hoeverre dit het probleem op de koopwoningmarkt oplost. Het financieringsprobleem blijft en ook het aanbod van woningen verandert niet door deze maatregel. Het woningaanbod moet stijgen, om aan de vraag te voldoen. Voor deze woningen heeft de voorgestelde tariefdifferentiatie echter geen effect. Er is geen overdrachtsbelasting bij aankoop van een nieuwbouwwoning: deze is belast met 21% btw, zoals besproken in hoofdstuk 2.4. Moet het 0%-tarief voor starters worden doorgetrokken naar de btw? Op deze manier worden starters ook bijgestaan bij aankoop van nieuwbouw of in ieder geval niet ontmoedigd. Een voorstel is: een parallelle verlaging van het btw-tarief van 21% naar 19%, zodat dit evenredig is aan de verlaging van 2% naar 0% overdrachtsbelasting. Of is het doel van deze verdere tariefdifferentiatie enkel gericht op de bestaande woningbouw, evenals de tariefverlaging voor woningen in 2011. Naar mijn mening moeten starters bij aankoop van een nieuwbouwwoning een gelijk voordeel ontvangen als bij bestaande woningen. Het doel van een verdere tariefdifferentiatie is het helpen van starters op de koopwoningmarkt. Het probleem van interesse in dezelfde soort woningen als beleggers doet zich ook voor bij nieuwbouw. Bovendien is een van de problemen op de woningmarkt het beperkte woningaanbod, waardoor het aannemelijk is dat er nieuwbouwwoningen komen, om te voldoen aan de vraag. Op deze manier worden starters ook gestimuleerd om nieuwbouwwoningen te kopen omdat het fiscale voordeel even groot is als het belastingvoordeel bij de overdrachtsbelasting.

De belangrijkste vraag is in hoeverre deze maatregel doeltreffend is. Ontstaat er ontwijkend gedrag bij huizenbeleggers? Een ontmoedigingsmaatregel zorgt niet voor het wegnemen van ongewenst gedrag, constateert J.P. Boer in 'Sturende belastingheffer een monster?': "*het is geen verbod of strafbaarstelling*"⁷³. Er ontstaat een ongelijkheid tussen belastingplichtigen die de hogere heffing wel en niet kunnen permitteren. Bovendien is het aannemelijk dat verhuurders de hogere heffing doorrekenen in de huurprijzen, waardoor de huurder opdraait voor de belastingverhoging.⁷⁴ Dit is iets wat de Tweede Kamer niet wil. Huurstijgingen zijn namelijk al lange tijd een punt van

⁷³ J.P. Boer, *Sturende belastingheffer een monster?* Den Haag: SDU Uitgevers 2013, p. 28.

⁷⁴ Zo lieten ook Kamerlid Koerhuis (VVD) en Staatssecretaris van Financiën, dhr. Snel al weten, zie ook: Kamerstukken II, 2018/19, Brief van de Staatssecretaris van Financiën van 12 maart 2019.

discussie in de Tweede Kamer.⁷⁵ Een suggestie is: het beter controleren van maximale huurprijzen met hulp van de Huurcommissie⁷⁶.

5.3 Starters op de woningmarkt

5.3.1 Kwalificatie als starter

Starters – simpelweg ‘nieuwkomers op de woningmarkt’ - hebben relatief weinig financiële middelen om een huis te kopen. Zij beschikken vaak over slechts een kleine hoeveelheid spaargeld en zijn nog aan het begin van hun loopbaan. Maar ook zij zijn verplicht om bovenop de koopsom overdrachtsbelasting te voldoen. Het is een financiële meevaller voor starters indien het 0%-tarief voor hen wordt ingevoerd. Doordat de huizenprijzen de afgelopen jaren flink zijn gestegen, is er voor nieuwkomers op de woningmarkt met relatief weinig financiële middelen steeds minder aanbod en dit zorgt voor problemen.⁷⁷ Huidige woningbezitters voelen deze prijsstijging veel minder, omdat hun eigen woningprijs ook stijgt en zij hier voordeel van hebben bij de verkoop. Mocht er een tariefdifferentiatie worden ingevoerd is het van belang dat het begrip *starter* duidelijk wordt afgebakend. Maar wanneer kwalificeert een koper nu als starter?

In het gewijzigd amendement van Kamerlid Nijboer wordt een starter gedefinieerd als: *“iedere verkrijger die nooit eerder een woning of rechten waaraan deze is onderworpen verkreeg en een natuurlijk persoon is”*.⁷⁸ Deze relatief algemene formulering kan voor een hoop ophef en onduidelijkheid zorgen omdat deze wet voor iedere natuurlijke persoon gaat gelden. Renes en Jokovi (2008) definiëren in hun onderzoek naar doorstroming op de woningmarkt een starter als *“verhuizen naar een woning door een huishouden dat eerder nog niet zelfstandig een woning bewoonde”*. Daar voegen zij aan toe dat dit niet alleen om een vertrek uit ouderlijke woning gaat maar ook om mensen die gaan scheiden.⁷⁹ In een onderzoek van ministerie van BZK naar koopstarters op de woningmarkt wordt er geen concrete definitie gegeven: *“Koopstarters vormen geen eenduidige groep”*.⁸⁰ Er is een aantal kenmerken die van grote invloed zijn op het kopen van een woning: huidige levensfase, inkomen, eigen geld en huishoudenssamenstelling. Daarom onderscheiden zij de koopstarter in drie soorten:

1. Potentiële koopstarters vanuit een onzelfstandige woonsituatie hun eerste woning willen kopen.
2. Potentiële koopstarters die in een huurwoning wonen en voor het eerst een woning willen kopen.
3. Geslaagde koopstarters die recent hun eerste woning hebben gekocht.

Het begrip starter blijkt uit de literatuur niet in één opslag duidelijk. Renes en Jokovi leggen de nadruk op ‘zelfstandig wonen’, het ministerie van BZK focus op het kopen van een woning en Kamerlid Nijboer legt het zwaartepunt in zijn wetsvoorstel op de ‘verkrijging’ van een woning. Grotendeels komen deze definities overeen, maar door kleine verschillen kunnen er problemen gaan ontstaan.

⁷⁵ Tweede Kamer, 2018/19, *Debat over het opkopen van huizen door beleggers*, 13 maart 2019.

⁷⁶ De Huurcommissie is een onpartijdige organisatie die onenigheid tussen huurders en verhuurders oplost. De uitspraak van de Huurcommissie is bindend na toetsing aan de wet en regelgeving. (Rijksoverheid.nl)

⁷⁷ G. Renes en M. Jokovi, *Doorstroming op de woningmarkt*, Rotterdam/Den Haag: NAI Uitgevers/Planbureau voor de leefomgeving 2008, p. 32.

⁷⁸ Kamerstukken II, 2018/19, 35 036, nr. 20.

⁷⁹ G. Renes en M. Jokovi, *Doorstroming op de woningmarkt*, Rotterdam/Den Haag: NAI Uitgevers/Planbureau voor de leefomgeving 2008, p. 49.

⁸⁰ Ministerie van BZK, *Koopstarters op de woningmarkt*, Companen, 29 augustus 2012.

5.3.2 Knelpunten

Na scheiding opnieuw starter?

Een eerste struikelpunt kan ontstaan bij moment van scheiding. In het voorgestelde wetsartikel komt naar voren dat het gaat om een verkrijging en niet om bezit. Omdat een verkrijging van erfrecht, verjaring of verdeling van een huwelijksgemeenschap wordt uitgezonderd voor de WBRV, kan er nog steeds aan de kwalificaties van een starter worden voldaan. Mocht er een scheiding plaatsvinden en was er sprake van gemeenschap van goederen of huwelijkse voorwaarden met de woning als gezamenlijk bezit, geldt dit niet als verkrijging voor de WBRV.⁸¹ Dit betekent dat een gescheiden persoon, die onder de uitgezonderde verkrijging van de WBRV viel bij het aangaan van het huwelijk, op relatief late leeftijd gebruik kan maken van het 0%-tarief. De vraag is of dit wetsvoorstel aansluit bij de doelstelling. Het hoofddoel van dit lage tarief is steun bieden aan nieuwkomers op de koopwoningmarkt, zodat zij gemakkelijker een huis kunnen kopen zonder al te veel bijkomende kosten. Bovendien wil de Tweede Kamer starters stimuleren relatief eerder in hun levensfase een woning te kopen.

Maximale leeftijdsgrens

Het stimuleren van het eerder kopen van een huis kan bijvoorbeeld worden bereikt met behulp van een maximale leeftijdsgrens. Een maximale leeftijdsgrens is ook al te vinden in de Successiewet bij schenking voor aankoop van een eigen woning aan een kind.⁸² Dit kan tot een leeftijd van een kind van maximaal 40 jaar. In de successiewet is deze leeftijdsgrens ingevoerd omdat huishoudens tot 40 jaar het meest te maken hebben met een onderwaarde⁸³ op hun woning. Dit blijkt uit een onderzoek dat minister Wiebes noemt bij beantwoording van een aantal vragen van de fracties. Naast de onderwaarde op de woning, hebben huishoudens tot 40 jaar vaak slechts een minimale financiële buffer, waardoor zij niet zo gemakkelijk eigen geld kunnen neerleggen, terwijl de belastingdruk op inkomen en kosten voor de eigenwoningschuld tot die leeftijd relatief gezien vaak het hoogst zijn.⁸⁴ Om het eerder kopen van een huis te stimuleren en alleen de belastingplichtige die voor het eerst een huis kopen en beschikken over een minimale financiële buffer, te helpen, is de leeftijdsgrens een mogelijkheid voor het starterstarief.

Buitenlandse woningen

Er kan ook onduidelijkheid ontstaan bij eventuele immigranten. Moet de koper minimaal een aantal jaren in Nederland wonen, voor het 0%-starterstarief? Geldt een woning in het buitenland als woningbezit voor de overdrachtsbelasting of gaat het per definitie om een bezit van onroerend goed in Nederland? In het wetsvoorstel worden buitenlandse woningen niet expliciet uitgezonderd. In hoeverre kan echter worden achterhaald of belastingplichtige al eens een woning in het buitenland in eigendom heeft gehad? Het achterhalen hiervan brengt extra werk en kosten met zich mee voor de notaris tenzij een notaris de koper op zijn woord wil geloven. Het is aannemelijk dat dit risico niet wordt genomen, omdat een notaris hoofdelijk aansprakelijk.

Het niet expliciet uitzonderen van buitenlandse kopers sluit niet aan bij het doel van de tariefdifferentiatie, namelijk: het aantrekkelijker en relatief goedkoper maken van de aankoop van een

⁸¹ Artikel 3 WBRV

⁸² In 2019 geldt er een maximum schenking van €102.010 belastingvrij.

⁸³ Dat wil zeggen: een woningwaarde lager dan de openstaande hypotheek.

⁸⁴ Kamerstukken II, 2016/17, 34 553, nr. 7.

woning voor starters binnen de Nederlandse woningmarkt. Is een voorwaarde voor het starterstarief zoals ‘minimaal tien jaar in Nederland wonen op het moment van verkrijging’ een idee om aan te sluiten bij de doelstelling? Dit houdt eventueel buitenlandse kopers ook op afstand of zorgt in ieder geval niet voor een aantrekkelijkere situatie voor Vlaamse en Duitse kopers om hun huis net over de grens te kopen, waardoor woningen voor Nederlanders alsnog worden ‘weggekaapt’.

Fiscale constructie

Naast de voorgenoemde knelpunten, lokt het te behalen voordeel van 2% fiscale constructies uit voor kopers die in beginsel niet als starter kwalificeren. Een constructie die kan ontstaan is het gaan samenwonen met je partner in het door de één aangekochte huis, zonder huwelijk of samenlevingscontract, om vervolgens na een paar jaar een nieuwe woning aan te kopen, nu op naam van de ander. Op deze manier wordt er tweemaal gebruik gemaakt van het starterstarief. Dit is misbruik van wetgeving en sluit niet aan bij de doelstelling van dit wetsvoorstel. In dit soort gevallen maakt een maximale leeftijdsgrens dit soort constructies juist moeilijker. Dat betekent echter dat net gescheiden personen ook worden benadeeld.

5.4 Belegger op de woningmarkt

5.4.1 Kwalificatie als belegger

Het Kadaster⁸⁵ gebruikt de volgende definitie voor een particuliere belegger: *“een natuurlijk persoon met minimaal één en maximaal vijftig woningen naast de eigen woning”*.⁸⁶ Dit betekent dat er al sprake is van een particuliere belegger bij een tweede woning. Ook als er sprake is van eigen gebruik, als vakantiewoning. Tussen verhuur en eigen gebruik wordt geen onderscheid gemaakt voor de telling van het aantal woningen. Daarnaast wordt er gesproken over een natuurlijk persoon. Een opgerichte vastgoedvennootschap valt hierdoor niet onder dit begrip.

In het voorstel van Kamerlid Nijboer wordt het begrip belegger niet verder toegelicht dan *‘indien de verkrijger (of verkrijgers) twee of meer woningen bezitten op moment van verkrijging’*. Dit komt niet exact overeen met de definitie van het Kadaster. Ten eerste wordt niet benoemd of dit wetsartikel alleen geldt voor natuurlijke personen of ook voor bijvoorbeeld vastgoedondernemingen. Is het met een reden algemeen geformuleerd zodat iedere belegger (dus ook beleggers met meer dan vijftig woningen) onder dit hoge tarief valt? Ten tweede is hier pas sprake van een belegger bij verkrijging van een derde woning of meer. Het Kadaster spreekt bij twee woningen al over particuliere belegger.

5.4.2 Knelpunten

Vermogende families

Er ontstaat een aantal knelpunten bij invoering van de tariefdifferentiatie. Ten eerste is het niet ondenkbaar dat vermogende families in het bezit zijn van drie woningen. Vallen zij ook onder het hoge tarief? Is het een mogelijkheid dat er een ‘verklaring van eigen gebruik’ wordt ingevuld waardoor slechts het 2%-tarief moet worden voldaan? Ten tweede is de vraag of dit ook geldt als één van de kinderen van de ouders erin gaat wonen. Door schaarste op de woningmarkt kopen ouders een woning

⁸⁵ Een overheidsorganisatie die informatie bijhoudt over geografische informatie zoals grond, gebouwen en adressen, in Nederland.

⁸⁶ Kamerstukken II, 2018/19, 33 566, nr. 104.

voor hun (studerend) kind waarbij er in de meeste gevallen huur wordt betaald.⁸⁷ Mochten de ouders al een tweede woning bezitten valt deze derde woning onder het hoge tarief.

Fiscale constructies

Ten tweede lijkt het voor de hand liggend dat beleggers juist een constructie opzetten om het hoge tarief te ontwijken. De vraag is of de belasting hierdoor handhaafbaar en uitvoerbaar blijft. *“Ontmoedigingsmaatregelen vormen immers ‘aanmoedigingsmaatregelen’ voor bedenkers van sluip-, ontwijk- en smokkelroutes met als meest onschuldige verschijningsvorm het tanken over de grens”*⁸⁸, concludeert Boer. Ook verwijst hij naar de eerdere onderschatting van de uitvoerbaarheid van de verpakings- en vliegbelasting.

Het erven van een woning

Ten derde kan er een onaangename situatie ontstaan bij een geërfde woning. Wanneer belastingplichtige een eigen woning bezit en langstlevende ouder overlijdt waardoor een deel van een woning wordt geërfd, bezit belastingplichtige twee woningen. Een verkrijging van erfrecht wordt uitgezonderd volgens artikel 3 WBRV, maar de woning heeft belastingplichtige wel in bezit. Omdat er in het wetsvoorstel is opgenomen: *“twee of meer woningen bezitten, op moment van verkrijging”*, telt deze geërfde woning mee. Indien er een derde woning wordt aangekocht om naar toe te verhuizen om vervolgens pas het oude huis te verkopen, is er sprake van het relatief hoge beleggerstarief, terwijl de intentie van beleggen ontbreekt. Om dit te voorkomen kan het wetsvoorstel worden uitgebreid met de voorwaarde dat de twee eerdere woningen ook als verkrijging moeten kwalificeren voor de WBRV.

Effectiviteit

Tot slot kan er worden vastgesteld of een verhoging van het tarief van de overdrachtsbelasting voor beleggers wel effectief is. Zijn er geen efficiëntere manier te vinden om het aantal beleggers op de woningmarkt te beperken? Is het niet veel effectiever en eerlijker om iets aan het ‘buy-to-let’-systeem⁸⁹ van hypotheek te doen? Dit is immers een tegengestelde prikkel om juist huizen op te kopen en te verhuren. Via deze constructie kan er een lening worden afgesloten voor een woning die in de toekomst wordt verhuurd. Een voorwaarde hiervoor is wel dat er minimaal 30 procent eigen geld moet worden ingelegd. Een tweede mogelijkheid is dat beleggers een vergunningsplicht moeten hebben, aldus Gert Jan Segers van de Christen Unie. Op die manier zijn beleggers aan meer regels verbonden voor verhuur.⁹⁰ Een laatste mogelijkheid is het invoeren van een woonplicht voor bestaande woningbouw, wat in sommige gemeenten al is ingevoerd bij nieuwbouwwoningen. Dit houdt in dat alleen de koper of een eerste graad familielid in de woning mag worden ingeschreven.⁹¹

⁸⁷ Redactie RTL Nieuws, *Rijke ouders strijken honderden euro's op door truc met huurtoeslag*, onderzoek RTL Nieuws, 4 oktober 2017.

⁸⁸ J.P. Boer, *Sturende belastingheffer een monster?* Den Haag: SDU Uitgevers, 2013, p. 30.

⁸⁹ Hypotheek die wordt verstrekt voor aankoop van onroerend goed voor toekomstige verhuur, ontstaan in Engeland.

⁹⁰ Redactie RTLZ, *ChristenUnie wil woningbeleggers aanpakken: ‘Huizen zijn geen winstfabrieken’*, 11 maart 2019.

⁹¹ Kamerstukken II, 2018/19, 35 178, nr. 2, p. 8.

5.5 De notaris

Bij overdracht van een onroerende zaak wordt er in de meeste gevallen verplicht een notaris ingeschakeld. Omdat de notaris te maken heeft met het nieuwe wetsvoorstel, wordt er in deze paragraaf vanuit hun positie gekeken naar de tariefdifferentiatie. Daarnaast wordt het resultaat van het gesprek met de KNB besproken.

5.5.1 Rol van de notaris bij overdracht

Bij overdracht van een woning is het opstellen van een notariële akte verplicht.⁹² De notaris begeleidt zowel de koper als de verkoper en legt alle afspraken notarieel vast. Nadat de notaris de koopakte heeft ondertekend, wordt deze verwerkt in het Kadaster en is de koper de officiële eigenaar. De notaris zorgt er vervolgens voor dat er daadwerkelijk overdrachtsbelasting wordt voldaan. Op grond van artikel 42 Invorderingswet (hierna: IW) *“is de notaris hoofdelijk aansprakelijk voor die belasting tot het bedrag dat ingevolge de inhoud van de akte is verschuldigd”*.

Een notariële akte is niet alleen vereist bij overdracht van een woning, maar ook bij het afsluiten van een hypotheek.⁹³ Hierin wordt vastgelegd dat de onroerende zaak als onderpand wordt gegeven aan de hypotheeknemer. Indien niet aan de aflossingsverplichting wordt voldaan, heeft de geldverstrekker het recht om het onderpand te verkopen.⁹⁴

Voor het afsluiten van een hypotheekakte is van belang dat de koopakte is ondertekend en de koper de woning officieel in bezit heeft. Zolang er onduidelijkheid bestaat over het geldende tarief binnen de overdrachtsbelasting voor de koper, wordt de koopakte niet ondertekend en kan een hypotheek hierdoor niet worden aangevraagd. Het is daarom van belang dat er zo snel mogelijk duidelijkheid is over het te betalen tarief.

5.5.2 De KNB

Om de kwaliteit van het notariaat te bevorderen en de notaris te ondersteunen bij het uitvoeren van hun beroep, is er de KNB. Voor iedere notaris in Nederland is een lidmaatschap verplicht.⁹⁵ De KNB informeert de notarissen over wetswijzigingen en andere ontwikkelingen in het vakgebied. Daarnaast doen zij aanbevelingen aan politieke partijen en ministeries over alle wet- en regelgeving op notarieel vakgebied.

Voor de KNB staat het belang van haar leden voorop. Daarom hecht zij waarde aan de zekerheid voorafgaand aan de overdracht van een woning en aan de uitvoerbaarheid van een eventuele tariefdifferentiatie. Deze twee punten worden hieronder kort uiteengezet naar aanleiding van de visie van de KNB (zie bijlage voor het verslag van het gesprek). De KNB houdt zich niet bezig met de effectiviteit van dit wetsvoorstel en wordt daarom buiten beschouwing gelaten in dit hoofdstuk.

Zekerheid vooraf

Voorafgaand aan het opstellen van een notariële akte is er duidelijkheid vereist over de bijkomende kosten zoals notariskosten, hypotheekkosten en de overdrachtsbelasting, omdat dit wordt vastgelegd

⁹² Knb.nl

⁹³ Artikel 3:260 lid 1 BW

⁹⁴ Artikel 3:248 lid 1 BW

⁹⁵ Artikel 60 Wet op het Notarisambt.

in de akte. En zoals al eerder genoemd is er een geldende koopakte nodig voor het aanvragen van een hypotheek.

Voor toepassing van het starterstarief moet de notaris vaststellen dat de koper niet eerder een woning heeft verkregen. Hoewel de notaris de koper kan geloven op zijn of haar woord, zal de notaris in de meeste gevallen zelf willen toetsen aan de voorwaarden voor het starterstarief. De notaris is immers hoofdelijk aansprakelijk voor het werk dat hij uitvoert.

Ten eerste moeten de begrippen *starter* duidelijk worden geformuleerd en afgebakend. Ten tweede is het van belang dat er eenvoudig kan worden getoetst of een koper al eens een woning heeft verkregen of op dit moment in bezit heeft. Dit kan de notaris in het Kadaster opzoeken. De KNB kaart aan dat het Kadaster niet altijd actueel is. Indien erfgenamen een woning erven van een overledene, wordt dit in de meeste gevallen niet (direct) aangepast in het Kadaster. Indien het Kadaster niet volledig bijgewerkt is, ontvangt de notaris verkeerde of onvolledige informatie. Daarnaast gelden deze aandachtspunten ook voor het beleggerstarief, waarbij de notaris moet toetsen of de koper al twee woningen in bezit heeft. Voor het notariaat is het ook van belang dat het begrip *belegger* wordt afgebakend.

Uitvoerbaarheid

Naast zekerheid is de uitvoerbaarheid van de tariefdifferentiatie voor de KNB van belang. Het notariaat is de laatste jaren steeds meer gedigitaliseerd: in samenwerking met de Belastingdienst worden onder andere notariële akten digitaal uitgewisseld.⁹⁶ Daarnaast gaat ook de communicatie met banken en hypotheekorganisaties meer en meer digitaal. Indien er een tariefdifferentiatie wordt ingevoerd, betekent dit (net als in 2011, bij de verlaging van de overdrachtsbelasting) een aanpassing in de ICT-software van de KNB en in de software in samenwerking met de Belastingdienst. Ook vraagt de KNB zich af of de extra kosten bij het notariaat terecht gaan komen. Het controleren van het aantal verkregen woningen bij de koper brengt extra kosten met zich mee net als het aanpassen van de software. In hoeverre wordt de notaris benadeeld door het nieuwe wetsvoorstel?

Vragen voor het ministerie van Financiën

De KNB merkt op dat er in 2011 veel onduidelijkheden zijn ontstaan door het ingevoerd verlaagde tarief voor woningen. Het uitvoeren van de werkzaamheden van de notaris en het toepassen van het juiste tarief werd hierdoor bemoeilijkt. De KNB heeft toen een aantal vragen gesteld aan het MvF, om meer duidelijkheid te scheppen voor de leden van de KNB. Middels een brief aan het MvF heeft de KNB opnieuw laten weten graag te willen meedenken met het wetsvoorstel en een aantal vragen te hebben.⁹⁷ Het is in het belang van haar leden dat er duidelijkheid komt over de begrippen *starter* en *belegger* en het toetsingskader, nog vóór eventuele invoering van de tariefdifferentiatie.

5.6 Rechtvaardigheid wetsvoorstel

Naast de uitvoerbare kant van het voorstel voor een verdere tariefdifferentiatie binnen de overdrachtsbelasting, kan de vraag worden gesteld of dit plan aansluit bij de beginselen van de overdrachtsbelasting, zoals besproken in hoofdstuk 2.6. Is dit plan gerechtvaardigd en eerlijk? Is het wetsvoorstel in overeenstemming met de beginselen van het belastingstelsel? Is er geen sprake van

⁹⁶ P. Steeman, *Gouden toekomst notariaat?* Notariaat Magazine, editie 8, oktober 2017.

⁹⁷ De KNB, *Motie inzake een verkenning naar een gedifferentieerde overdrachtsbelasting*, 22 maart 2019.

discriminatie? Sluit dit voorstel aan bij de oorspronkelijke reden van invoer van de overdrachtsbelasting?

Gelijkheidsbeginsel

In het wetsvoorstel wordt er tussen starters, beleggers en overige verkrijgers expliciet onderscheid gemaakt in het te betalen tarief. De vraag is echter of er een objectieve en redelijke rechtvaardiging is voor deze ongelijkheid. *“Het mag niet uitsluitend op budgettaire overwegingen berusten”* aldus Happé.⁹⁸ Dit is hier niet het geval. Volgens Nijboer zorgt deze maatregel voor een verlies van €300 miljoen binnen de overdrachtsbelasting.⁹⁹ De maatregel is bedoeld om de woningmarkt te verbeteren. Het verlies dat ontstaat, moet wel worden gecompenseerd via een andere belasting, maar dat is voor mijn onderzoeksvraag niet relevant.

Een andere reden voor het voorgestelde fiscale voordeel voor starters is de beperkte beschikbaarheid van financiële middelen. Hierbij wijst Happé naar het belang van de doelstelling van de wet (zie hoofdstuk 2.6¹⁰⁰). Het doel van dit wetsvoorstel is starters helpen op de koopwoningmarkt en beleggers ontmoedigen. Hieruit volgt dat er wel ongelijkheid moet zijn tussen de genoemde groepen om het doel te bereiken.

Redelijkheid en objectiviteit

Over een aantal punten ontstaan vragen met betrekking tot het ongelijkheidsbeginsel: in hoeverre is dit redelijk en objectief.

In de eerste plaats kunnen samenwoners meeliften op het voordelige tarief voor starters, bij het ontbreken van een antimisbruikregel of een leeftijdsgrens. Het moet echter wel worden getoetst aan *fraus legis*¹⁰¹, hoewel dat niet eenvoudig is. Een voorstel voor een maximale leeftijdsgrens, zoals genoemd in paragraaf 5.3.2, sluit naar mijn mening aan bij de doelstelling van het wetsvoorstel. Er ontstaat echter ongelijkheid bij een net gescheiden persoon¹⁰² (ouder dan de gestelde leeftijdsgrens). Hij of zij is waarschijnlijk even beperkt in haar financiële middelen als een starter, waardoor dit mogelijk geen redelijke en objectieve rechtvaardiging is, maar er moet ergens een grens worden gesteld.

In de tweede plaats moet de vraag worden gesteld of er een verschil moet worden gemaakt tussen buitenlandse en binnenlandse kopers om aan te sluiten bij de doelstelling. Een onroerende zaak wordt in de WBRV betrokken wanneer deze in Nederland is gelegen. Indien een buitenlandse koper een in Nederland gelegen woning koopt, is er slechts 2% belasting verschuldigd bij een eerste woning. Sluit dit aan bij de doelstelling? Het helpen van starters op de Nederlandse woningmarkt heeft prioriteit, volgens politici. Indien woningen worden gekocht door buitenlands belastingplichtigen (bijvoorbeeld Duitse of Belgische nationaliteit), verkleint dit het aanbod voor Nederlandse starters. Het is echter niet gerechtvaardigd om buitenlandse kopers een hoger tarief te laten betalen: dit is discriminatie.

Kortom, verkregen buitenlandse woningen moeten ook meetellen, zodat buitenlandse kopers en kopers met buitenlandse woningen net zo worden behandeld als binnenlandse kopers. Daarnaast

⁹⁸ R. Happé, *Fiscale discriminatie en de kunst van het wetgeven*, WFR 2002/553, 01-01-2002, h. 2.2.

⁹⁹ Kamerstukken II, 2018/19, 35 036, nr. 20.

¹⁰⁰ *“aan de hand van de doelstellingen van de belastingwet moet worden bepaald welke verschillen gerechtvaardigd zijn”*.

¹⁰¹ Misbruik van recht indien er een fiscale constructie wordt opgezet voor belastingbesparing zonder fiscale betekenis en daarnaast de structuur strijdig is met doel en strekking van de wet.

¹⁰² Indien voor de WBRV een woning is verkregen.

is het aannemelijk dat de tariefdifferentiatie eventueel buitenlandse kopers niet direct aantrekt, gezien de huizenprijzen in omliggende landen zoals Duitsland relatief lager liggen.¹⁰³

Oorspronkelijke reden van invoer van de overdrachtsbelasting

Tot slot moet er worden gekeken of de belasting aansluit bij de oorspronkelijke redenen van invoering van deze belasting: eenvoud, weinig uitvoeringskosten en moeilijk te ontwijken belasting.

Zoals besproken in paragraaf 5.5, worden extra kosten gemaakt door de notaris ter controle van het aantal verkregen woningen. Daarnaast is er in paragraaf 5.4.2 aangekaart dat het aannemelijk is dat er fiscale constructies worden opgezet om het hoge beleggerstarief te ontwijken of gebruik te maken van het voordelige starterstarief. Hoe meer ongelijkheid er tussen bepaalde groepen is, hoe meer belastingplichtigen geneigd zijn belasting te ontwijken.

Samengevat blijken de oorspronkelijke redenen van de overdrachtsbelasting te vervagen indien dit voorstel wordt ingevoerd. Het voorstel is niet in lijn met het doelmatigheids- en eenvoudbeginsel. De uitvoeringskosten stijgen en de eenvoud vervaagt. De mogelijkheid tot ontwijken van het hogere tarief hangt af van eventuele antimisbruikbepalingen die worden ingevoerd of extra voorwaarden die worden toegevoegd aan de twee nieuwe tarieven. Indien bewust wordt nagedacht over mogelijke constructies en het voorkomen hiervan, wordt de moeilijkheid van het ontwijken van deze belasting in stand gehouden.

5.7 Tussenconclusie

In hoeverre blijft een verdere tariefdifferentiatie van de overdrachtsbelasting effectief, doeltreffend en uitvoerbaar? Wat wordt er gedaan met starters die een nieuwbouwwoning kopen, hoe worden opgezette constructies van beleggers tegengehouden, wordt er door middel van een verdere tariefdifferentiatie het juiste doel bereikt en is een verdere tariefdifferentiatie wel gerechtvaardigd?

Het is van belang dat het begrip starter en belegger nader moet worden geformuleerd en afgebakend, om onduidelijkheden en misbruik hiervan te voorkomen. Het doel van deze tariefdifferentiatie moet zo efficiënt mogelijk worden behaald, zonder meelifters voor wie de regeling niet is bedoeld. Invoering van een maximale leeftijd voor starters en een minimaal aantal woonjaren in Nederland zijn twee voorbeelden hiervan. Daarnaast is er een suggestie voor verlaging van de btw naar 19% bij aankoop van een nieuwbouwwoning als starter, zodat ook zij tegemoet worden gekomen. Beleggers en starters hebben voor dezelfde woningen belangstelling, ongeacht of dit een bestaande woning of nieuwbouw is.

Voor beleggers is het belangrijk dat de juiste groep wordt bereikt en de huurders niet worden benadeeld. Om dit op te lossen kan er bijvoorbeeld meer controle komen op de maximale huurprijzen, met hulp van de Huurcommissie. Tevens moet de mogelijkheid op ingewikkelde constructies zoveel mogelijk worden beperkt en moeten eventueel andere opties tot het bemoeilijken van de positie voor beleggers op de woningmarkt worden bekeken, bijvoorbeeld het invoeren van een woonplicht.

Het aangekondigde onderzoek van de minister van BZK moet verduidelijking geven over het prijsopdrijvende effect door toenemende activiteiten van particuliere beleggers. Mogelijk gaat dit onderzoek bijdragen aan het bewijs dat de positie van starters op de woningmarkt wordt bemoeilijk door beleggers. Het is dan duidelijk dat beleggers één van de oorzaken zijn van de slechte positie van

¹⁰³ Redactie NRC, *Zelfs vlak bij de Duitse grens blijven we liever in Nederland wonen*, 2 december 2014.

starters. Mocht dit niet het geval zijn, moet er over nagedacht worden of verhoging van de overdrachtsbelasting wel een effectieve manier is.

Voor het notariaat staat zekerheid en uitvoerbaarheid voorop. De KNB wil vooral duidelijkheid voor notarissen zodat de notaris zijn of haar werk zo optimaal mogelijk kan uitvoeren. Middels een gesprek met het MvF verwacht de KNB meer duidelijkheid te krijgen hierover. Het MvF heeft inmiddels aangegeven hiervoor open te staan en graag om tafel te gaan met hen. De daadwerkelijke invoering van dit wetsvoorstel blijft echter een politieke kwestie.

Niet alleen praktische bezwaren moeten aandacht krijgen, maar ook de oorsprong van de overdrachtsbelasting zelf. Op dit moment is de overdrachtsbelasting gebaseerd op het doelmatigheids-, eenvoud- en gelijkheidsbeginsel. Invoering van een nieuwe wet of aanpassing van een huidige wet worden moet aansluiten bij deze rechtsgronden.

De ongelijkheid die ontstaat tussen starters, beleggers en overige verkrijgers is naar mijn mening redelijk en objectief indien er een maximale leeftijdsgrens wordt ingevoerd. Een discussiepunt blijft welk tarief er moet gelden voor net gescheiden belastingplichtige, wie door middel van een huwelijk of samenlevingscontract een woning hebben verkregen maar nog geen gebruik hebben gemaakt van het voordelige starterstarief. Een mogelijkheid is dat er een optie is tot gebruik maken van het starterstarief indien belastingplichtige niet eerder dit voordeel heeft ontvangen. Daarnaast ben ik van mening dat buitenlands startende kopers ook gebruik moeten kunnen maken van het 0%-tarief omdat zij niet nadeliger mogen worden behandeld dan Nederlandse starters, afgezien van het feit dat het weren van buitenlandse kopers beter aansluit bij de doelstelling van dit wetsvoorstel. Het gelijk behandelen van buitenlandse kopers en kopers met buitenlandse woningen is in lijn met het gelijkheidsbeginsel.

Tot slot trek ik de oorspronkelijke reden van invoering van de overdrachtsbelasting in twijfel bij dit huidige wetsvoorstel. De stijgende uitvoeringskosten en complexere regelingen zijn in strijd met het doelmatigheids- en eenvoudbeginsel. Ondanks de vele mogelijkheden die er zijn om misbruik van het 'verkeerde' tarief te voorkomen, zoals een leeftijdsgrens of minimale woontijd in Nederland, ben ik van mening dat de kosten niet opwegen tegen de baten. Mede doordat de effectiviteit van dit wetsvoorstel onzeker is, ben ik niet overtuigd van een verdere tariefdifferentiatie binnen de overdrachtsbelasting.

6. Buitenlandse systemen ter stimulatie van de woningmarkt

6.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de soortgelijke belastingen als de Nederlandse overdrachtsbelasting in een aantal andere landen in de wereld uiteengezet. Er wordt ook gekeken naar manieren die in andere landen worden gebruikt voor het stimuleren van de woningmarkt. Vervolgens wordt dit vergeleken met de Nederlandse situatie en aanbevolen of dit soort mogelijkheden ook in Nederland toepasbaar zijn. De landen zijn geselecteerd op relevantie. Landen waar een standaardregeling bestaat conform de overdrachtsbelasting zijn buiten beschouwing gelaten, omdat dit geen nieuwe opties voor Nederland biedt.

6.2 Overdrachtsbelasting in andere landen

Italië

In Italië wordt er in beginsel 9% van het onroerend goed bij overdracht belast, tenzij er wordt aangetoond dat de woning als 'prima casa' zal dienen. Dan geldt slechts het 2%-tarief. Een voorwaarde is dat er binnen achttien maanden een inschrijving bij een Italiaanse gemeente moet volgen, anders volgt er een hoge naheffing. Indien er grond wordt bijgekocht bij de woning is hierover maar liefst 15% overdrachtsbelasting verschuldigd. Verder volgt er ook een naheffing indien men vijf jaar na aankoop de woning verkoopt en niet binnen een jaar een nieuwe 'prima casa' koopt. Het genoten fiscale voordeel van het verlaagde tarief moet daarnaast alsnog worden afgedragen.¹⁰⁴

Portugal

In Portugal wordt IMT (Imposto Municipal sobre a Transmissão Onerosa de Imóveis) geheven. Het tarief ligt tussen de 2% en 8% voor stedelijk vastgoed en 5% voor landelijk gelegen woningen. Er is een vrijstelling voor eigendommen met een waarde van minder dan €92.407. Daarnaast is er een vrijstelling voor de aankoop van stedelijk vastgoed dat binnen twee jaar wordt gerenoveerd of bij eigendommen van gemeentelijk belang. De vrijstelling is uitgebreid voor gebouwen op bedrijfslocaties die werden verworven of gesloten tot 31 december 2012. In Portugal wordt de permanente huisvesting gestimuleerd en beschermd met behulp van een belastingvoordeel voor huizenbezitters van minimaal zes jaar. Indien de woning eerder wordt verlaten of verkocht of de woning niet meer als hoofdverblijf kwalificeert, dient het genoten voordeel worden terugbetaald. Om permanente huisvesting nog verder te stimuleren is er daarnaast een fiscaal voordeel op onroerend goed belasting (Imposto Municipal sobre imóveis, ookwel: IMI): men heeft recht op een driejarige vrijstelling voor deze gemeentelijke belasting bij het bezit van een woning.¹⁰⁵

Vanaf 2012 is er een verhoging voor de overdracht van onroerend goed aan entiteiten op de zwarte lijst gekomen. Op deze lijst staan landen die kwalificeren als belastingparadijs. Alle vrijstellingen en aftrekken zijn daarnaast voor deze landen afgeschaft. Dit maakt het nog moeilijker om eigendom te bezitten via een entiteit dat is gevestigd in een rechtsgebied op de zwarte lijst.¹⁰⁶

¹⁰⁴ N. Dewulf, *Kopen als "prima casa" en belastingvoordelen*. 14 maart 2018.

¹⁰⁵ L. Tiago, *Redução no IMT obriga a viver seis anos na mesma casa*, Diário de Notícias, 19 februari 2018.

¹⁰⁶ Property direct Portugal, *IMT-Municipal tax on real estate transfer*, (z.d.).

België

In België wordt er registratierecht geheven bij overdracht van onroerend goed. Voor juni 2018 waren er twee tarieven in het zogenoemde registratierecht: 10% voor groot beschrijf en 5% voor klein beschrijf. De grootte van het beschrijf is op kadastraal inkomen gebaseerd.

Vanaf juni 2018 heeft er een verandering plaatsgevonden. Vanaf dat moment kan men aanspraak maken op het 7%-tarief indien dit de enige woning is en deze binnen twee jaar wordt bewoond. Twee bijkomende voorwaarden zijn dat dit een eerste woning moet zijn en dat er nog geen andere woning in bezit mag zijn geweest. Voor elke eventuele volgende woning of volgend vastgoed blijft het tarief 10%.

Voor de huidige woningbezitters is er een overgangsregeling: wanneer binnen één jaar (vanaf 1 juni 2018) de huidige woning wordt verkocht en een nieuwe woning wordt gekocht, wordt de aankoop van de nieuwe woning ook slechts met 7% belast.¹⁰⁷ Een tweede verandering vanaf juni 2018 is dat er aanspraak kan worden gemaakt op een vrijstelling van €5.600, indien er een bescheiden woning wordt gekocht (een koopsom van minder dan €200.000). Ofwel in de eerste schijf van €80.000 wordt er geen registratierecht belast. Voor woningen of appartementen in de kernsteden of Vlaamse rand geldt de kortingsregeling tot een koopsom van €220.000.

Ook wil de Vlaamse overheid duurzaamheid stimuleren, door middel van een allerlaagst tarief van 6% wanneer de woning binnen vijf jaar na aankoop energiezuinig wordt gemaakt. Hierbij kan ook aanspraak gemaakt worden op €4.800 vrijstelling bij een bescheiden woning.

Tot slot blijft de eerdere regeling van de meeneembaarheid nog steeds van toepassing. Eerder betaalde registratierecht wordt in mindering gebracht, met een maximum van €12.500.

De minister president van Vlaanderen, Geert Bourgeois, is van mening dat 'registratierechten geen rem mogen zijn op de arbeidsmobiliteit in Vlaanderen'. Hier mag alleen geen misbruik van gemaakt worden. Om eventuele belastingontduiking te voorkomen staat er een flinke boete op als achteraf blijkt dat er niet aan de voorwaarden is voldaan. Deze boete bestaat uit 3% aanvullende rechten, 20% belastingverhoging en de terugbetaling van de eventuele genoten korting.¹⁰⁸

In 2002 zijn de registratierechten in België al eens verlaagd van 12,5% naar 10%, en het 6%-tarief naar 5%. Ook werd de vrijstelling bij bepaalde voorwaarden ingevoerd, evenals het meeneemprincipe. In 2004 is er onderzoek gedaan naar het effect van deze verlaging.¹⁰⁹ De resultaten van dit onderzoek laten zien dat de gezinnen gemiddeld genomen in een eerdere levensfase eigenaar worden van een woning. Daarnaast komt uit dit onderzoek naar voren dat gezinnen die bij het relatief hogere tarief van voor 2002 levenslang huurder zouden zijn geweest, toch een woning aankopen als gevolg van de verlaging van de tarieven. Een kanttekening hierbij is wel dat de eventuele stijging van de vastgoedprijzen het aantal huurder die gaan kopen weer daalt.

Kortom, in België is er na de verlaging van het tarief in 2002, opnieuw een verandering geweest in 2018 om de woningmarkt te stimuleren en te verbeteren. Zo wordt duurzaamheid gestimuleerd door middel

¹⁰⁷ Redactie De Tijd, *Registratierechten voor eigen woning naar 7 procent*, 23 december 2017.

¹⁰⁸ Vlaamse Overheid, *Wijzigingen verkooprecht vanaf 1 juni 2018*. 9 mei 2018.

¹⁰⁹ B. Capeau, A. Decoster, F.M.P. Vermeulen, *Het effect van de verlaging van de Vlaamse registratierechten: Simulaties met een geordend logitmodel*. Kwartaalschrift Economie, 2004, vol. 1, p. 63-82.

van een aantrekkelijker tarief bij een energiezuinige woning en is het voor starters op de woningmarkt voordeliger geworden om een huis te kopen. Na de verlaging in 2002 volgde er al een voorzichtige verbetering op de koopwoningmarkt volgens het onderzoek van Capeau et al. Over de verandering van afgelopen jaar is het nog te kort om resultaat te zien en zal komende jaren moeten blijken.

Amerika – Massachusetts

In Amerika verschilt de heffing van de Transfer Tax per staat. In de staat Massachusetts is onlangs een voorstel gedaan om 6% te belasten aan vastgoedbeleggers met een verkoop van meer dan \$2 miljoen. Op deze manier zouden er *“honderden miljoenen dollars per jaar te ontvangen zijn voor betaalbare woningen”* aldus Kim Janey, gemeenteraadslid van Roxbury. Er zou ook een aparte ‘flipping’ vergoeding van maximaal 25% op onroerend goed komen in Boston die binnen twee jaar worden doorverkocht. Vastgoedondernemers waarschuwen juist voor schade aan huizen en de economie door deze hoge kosten. Greg Vasil (president van de Greater Boston Real Estate Board) is van mening dat dit gevolgen heeft voor mensen met lage inkomens en mensen met eigenschappen onder de drempelwaarde van de verkoopprijs. Hij is van mening dat *“dit soort belastingen uiteindelijk terecht komen bij degenen die het zich het minst kunnen veroorloven”*. Bedrijven moeten meer huur gaan betalen en kopers ook. Hillary Pizar van Massachusetts Affordable Housing Alliance is juist van mening dat dit de juiste partijen voor het juiste gebruik belasten. Travis D’amato (president van de Real Estate Finance Association) is bezorgd over beide voorstellen, vooral over de 6% belasting. Hij zegt dat *“de waarde van onroerend goed hierdoor daalt, het de financiering van nieuwbouwprojecten vermoedelijk en het investeringen in de stad ontmoedigt”*.

Er werd bij vastgoedondernemers gepeild, maar de ondernemers die aanwezig waren gaven geen oplossing, wel willen ze om tafel zitten. Gemeenteraadslid van East Boston, Lydia Edwards, geeft aan flexibel te zijn maar constateert dat er wel inkomsten nodig zijn om betaalbare woningen te financieren.

Emme Handy (Chief financial officer Boston) vreest dat deze vergoedingen de huizenmarkt verandert en een aantal flippers aanzet om vastgoed vast te houden om kosten te vermijden. Dit zorgt juist voor een tekort aan woningen. Edwards is echter van mening dat de inkomsten de moeite waard zullen zijn: *“It’s still more than nothing, which is what we’re collecting right now. Even if there is some avoidance, I don’t know if anyone is going to take that deep of a cut”*.¹¹⁰

Kortom, in de staat Massachusetts heeft het voorstel van het 6%-tarief voor transacties boven de twee miljoen en de zogenoemde ‘flipping’ vergoeding voor een flinke discussie gezorgd. Het is duidelijk dat er iets moet worden gedaan aan de betaalbaarheid van woningen maar de vraag is of dit de juiste en meest effectieve oplossing gaat zijn en of dit niet juist ervoor gaat zorgen dat vastgoedbezitters hun vastgoed behouden en er een tekort aan woningen gaat ontstaan.

Canada

In Canada betaalt men in de meeste provincies Property Transfer Tax (PTT). Voor ‘First Home Buyers’ kan er in Brits-Colombia aanspraak worden gemaakt op een vrijstelling, indien wordt voldaan aan de volgende cumulatieve voorwaarden¹¹¹:

¹¹⁰ P. Jones, *United States - Massachusetts - Boston Housing and Real Estate Leaders Debate Property Transfer Fees*, News Tax Analysts, 21 maart 2019.

¹¹¹ Government of British Columbia, *First Time Home Buyer’s Program*.

1. Canadees staatsburger of permanent inwoner van Canada.
2. 12 maanden voor aankoop van de woning in Canada gewoond of in de voorgaande zes jaar minimaal twee keer inkomstenbelastingaangifte gedaan als inwoner van Brits Colombia.
3. Geen enkel ander hoofdverblijf op de wereld in bezit gehad.
4. Nog nooit gebruik gemaakt van een vrijstelling of terugbetaling ontvangen.

Nieuw-Zeeland

In Nieuw Zeeland is in 2018 de regel ingevoerd dat huizen niet meer mogen worden gekocht door buitenlandse investeerders. Door hen worden de huizenprijzen opgedreven. Het totale percentage van buitenlandse investeerders is slechts 3%, maar in de regio Auckland is dit maar liefst 22 procent. Er zijn echter gemixte reacties: het afweren van buitenlandse investeerders zorgt voor minder belastinginkomsten en buitenlandse investeerders zullen constructies gaan bedenken om dit verbod te omzeilen, bijvoorbeeld met behulp van een binnenlandse B.V.¹¹²

6.3 Bespreking buitenlandse systemen

De verschillende systemen bieden perspectief voor Nederland. De mogelijkheden worden hieronder besproken.

In Italië is er alleen voor een hoofdverblijf een laag tarief. Voor een tweede woning of meer geldt een hoger tarief. Het kopen van een vakantiehuis in Italië als buitenlander is fiscaal niet aantrekkelijk. Dit is echter voor Nederland minder relevant omdat Nederland relatief minder aantrekkelijk is als vakantieoord. Het idee om alleen het hoofdverblijf laag te belasten is naar mijn mening wel relevant en beter uitvoerbaar dan het huidige wetsvoorstel.

Portugal legt de nadruk op het stimuleren en beschermen van permanente huisvesting op de woningmarkt. Daarnaast probeert de overheid zogenoemde belastingparadijs entiteiten weg te houden door het voor hen minder fiscaal aantrekkelijk te maken.

In Nederland is er een relatief groot verschil op de woningmarkt in de Randstad en de rest van Nederland. Het CPB concludeert in juni 2018 dat *“in de grote steden in de Randstad tekenen van oververhitting¹¹³ het sterkst zijn, terwijl zelfs nominale prijzen in perifere regio’s nog niet helemaal zijn hersteld van de crisis”*.¹¹⁴

Enquêteresultaten van WoonOnderzoek Nederland 2018 (hierna: WoOn)¹¹⁵ laten zien dat de gemiddeld maximale hypotheek van aspirant-starters¹¹⁶ binnen de regio’s verschilt (zie afbeelding 3). In Noord- en Zuid-Holland en Utrecht is meer geld nodig voor een huis dan in bijvoorbeeld Noord-

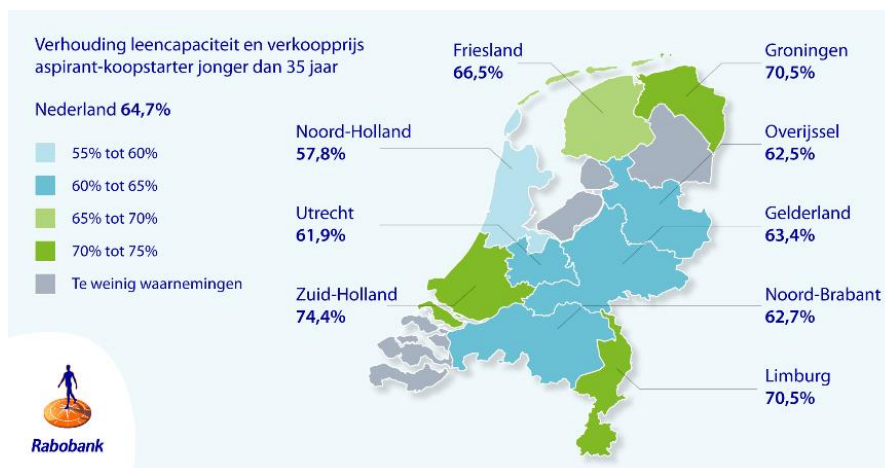
¹¹² Redactie RTLZ, *Nieuw-Zeeland verbiedt buitenlanders om een huis te kopen*, 16 augustus 2018.

¹¹³ Onder oververhitting wordt de situatie verstaan waarbij de vraag naar huizen het aanbod substantieel overtreft in een krappe markt. Hierdoor stijgen prijzen en daalt het aantal te koop staande woningen.

¹¹⁴ S. Groot, B. Vogt, K. van der Wiel, M. van Dijk, *Oververhitting op de Nederlandse huizenmarkt* (achtergronddocument). CPB, 1 juni 2018.

¹¹⁵ WoOn is een driejaarlijkse enquête in opdracht van het ministerie van BZK. De resultaten worden geanalyseerd door Rabobank: C. de Groot en N. Vrieselaar, *Koelere bries op huizenmarkt, maar aspirant-koopstarters komen intussen ton te kort voor doorsnee huis*, Rabobank: kwartaalbericht Woningmarkt, 16 mei 2019.

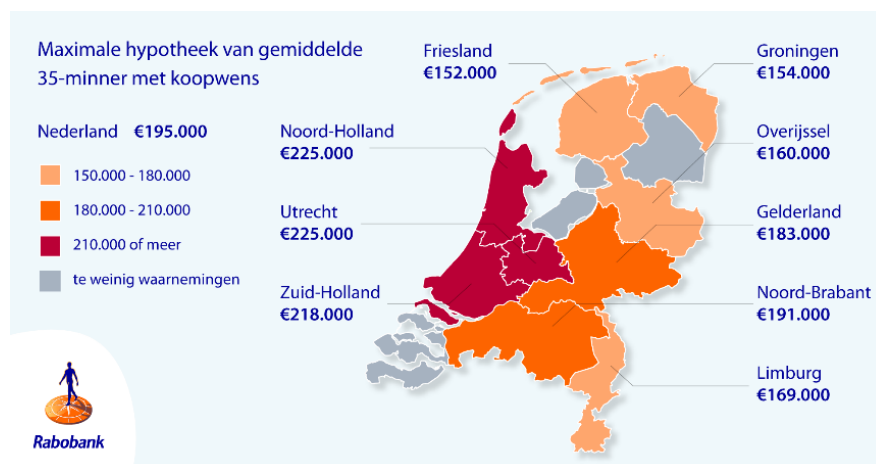
¹¹⁶ Dit zijn jongvolwassenen die binnen twee jaar naar een zelfstandige koopwoning willen verhuizen die op het moment van onderzoek in een huurwoning of bij hun ouders wonen.



Afbeelding 3: bereikbaarheid koopwoningen aspirant-koopstarters naar gewenste provincie¹¹⁷

Nederland. Daar tegenover is in afbeelding 4 de bereikbaarheid van de woningprijs door middel van een hypotheek te zien. Het percentage laat zien welk deel van de woningprijs starters kunnen lenen. Opvallend is dat het percentage in Zuid-Holland het hoogst is, maar dit wordt verklaard door de relatief hogere inkomens ten opzichte van de rest van Nederland.

Het is een mogelijkheid om het gedifferentieerd tarief in Portugal op een gelijke manier toe te passen in Nederland: een relatief hoger tarief in de Randstad en een relatief laag tarief in Noord-Nederland voor beleggers en omgekeerd voor starters. Immers, hoe hoger de woningprijs, hoe hoger het bedrag aan overdrachtsbelasting. Het helpen van starters is in Noord-Nederland minder relevant ten opzichte van andere delen in Nederland – volgens het onderzoek van de Rabobank – omdat de woningmarkt daar ruimer is en de bereikbaarheid groter.



Afbeelding 4: gemiddelde maximale hypotheek aspirant-koopstarters naar gewenste provincie¹¹⁶

¹¹⁷ “Voor de provincies Drenthe, Flevoland en Zeeland zijn er onvoldoende waarnemingen om een uitspraak te kunnen doen over de gemiddelde leencapaciteit van aspirant-koopstarters die in deze provincies willen kopen.”
Bron: WoON 2018, bewerking RaboResearch.

Het meeneemprincipe in België is een optie voor starters in Nederland, om het verschil in huizenprijzen tussen Noord-Nederland en bijvoorbeeld de Randstad, te beperken. Immers, bij het nieuwe wetsvoorstel heeft een starter in Groningen veel minder fiscaal voordeel dan een starter in de Randstad, door het verschil in woningprijzen. Het voordeel van 2% ten opzichte van overige verkrijgers is minder groot bij een lagere woningprijs.

Het 3%-voordeel voor 'eerste woning verkrijgers' komt grotendeels overeen met het voorgestelde starterstarief in Nederland. Het voordeel voor starters is in België echter relatief groter. Bovendien is er nog meer voordeel te behalen bij een woning van minder dan €200.000. Indien men een woning van €180.000 aankoopt, bedraagt het registratierecht nog geen 4 procent van de woningprijs¹¹⁸. Dit is niet te vergelijken met Nederlandse maatstaven, daar liggen de tarieven in beginsel al lager dan in België, maar starters krijgen daar per saldo minder voordeel.

In Massachusetts worden vastgoedbeleggers aangepakt, net als het plan wat nu in Nederland op tafel ligt. In Nederland is twee miljoen echter niet realistisch, maar er kan worden uitgezocht wat hier een reële grens is. Er wordt niettemin opgemerkt dat dit tot onaantrekkelijke huurverhogingen kan leiden. In Nederland heeft de staatssecretaris van Financiën dit ook al aangekaart waardoor dit geen optie voor Nederland is.

Voor het definiëren van dit begrip kan er bijvoorbeeld worden gekeken naar de voorwaarden voor 'First Home Buyer' in Brits-Colombia, omdat het begrip starter onduidelijkheden met zich mee brengt in het wetsvoorstel (zie hoofdstuk 5.3.2). Buitenlandse kopers en immigranten kunnen in Brits-Colombia geen gebruik maken van het voordelige starterstarief. Dit geldt ook indien eerder een woning in een ander land verkregen is of al eerder gebruik is gemaakt van de vrijstelling (zoals besproken bij de knelpunten van starters in hoofdstuk 5.3.2).

Als laatste kan er een verbod gelegd worden op buitenlandse investeerders, zoals in Nieuw-Zeeland. Woningmarkteconoom Lennartz¹¹⁹ is echter van mening dat dit idee niet realistisch is voor Nederland. Ondanks de relatief hogere prijzen in de Randstad, bevinden zich vooral binnenlandse investeerders in Nederland waardoor het afweren van buitenlandse investeerders nauwelijks effect heeft.

6.4 Tussenconclusie

De belasting over overdracht of bezit van woningen is per land verschillend. In plaats van een verschillend tarief voor starters en beleggers, kan er ook worden gekeken of het gedifferentieerd tarief zoals in Portugal een idee voor Nederland is: in de Randstad ligt de woningprijs hoger dan in de rest van Nederland waardoor de woningen hier voor starters minder bereikbaar zijn door hun beperkte leencapaciteit. Daarnaast is de woningmarkt door een hogere vraag en een beperkter aanbod in de randstad krapper ten opzichte van bijvoorbeeld Noord-Nederland. Het relatief grote verschil in woningprijzen kan overigens ook worden gecompenseerd door het meeneemprincipe zoals in België. Tot slot kan de definitie van 'First Home Buyer' een uitgangspunt zijn voor het definiëren van een *starter* in het nieuwe wetsvoorstel, om discussie en onjuiste interpretatie van dit begrip te voorkomen en aan te sluiten bij de doelstelling van de verdere tariefdifferentiatie: het stimuleren van de woningmarkt en starters helpen bij aankoop van een woning.

¹¹⁸ $(€180.000 * 0.07) - €5.600 = €7.000$.

¹¹⁹ Woningmarkteconoom van de Rabobank.

7. Conclusie

Het aantal huizeninvesteerders is de laatste jaren toegenomen, waardoor het woningtekort stijgt en starters zich op een steeds lastigere positie op de koopwoningmarkt bevinden. Om dit probleem aan te pakken is er onderzoek gedaan naar het voorstel uit de Tweede Kamer om een tariefdifferentiatie in de overdrachtsbelasting voor starters en beleggers in te voeren. Welke problemen zijn er op dit moment op de woningmarkt, wat is het doel en de strekking van een verdere tariefdifferentiatie, welke gevolgen heeft dit voor starters, beleggers en notarissen? Bijvoorbeeld: welke kwalificaties horen bij deze begrippen en waar ontstaan knelpunten?

In deze scriptie stond de volgende hoofdvraag centraal:

Is een verdere tariefdifferentiatie binnen de overdrachtsbelasting doeltreffend, uitvoerbaar en gerechtvaardigd en wat zijn de gevolgen voor starters en beleggers?

Om deze hoofdvraag te beantwoorden is er een literatuuronderzoek uitgevoerd. Daarnaast is er een gesprek gevoerd met de KNB om hun visie over dit wetsvoorstel in kaart te brengen en zicht te krijgen op eventueel praktische bezwaren.

Ten eerste is in hoofdstuk 2 de huidige wetgeving van de overdrachtsbelasting in kaart gebracht. Ten tweede is er in dit hoofdstuk onderzocht op welke rechtsgronden de overdrachtsbelasting is gebaseerd, namelijk: doelmatigheid en eenvoud. De belasting heeft relatief weinig uitvoeringskosten tegenover relatief hoge opbrengsten en is relatief eenvoudig. Naast deze rechtsgronden sluit de overdrachtsbelasting aan bij het gelijkheidsbeginsel.

In hoofdstuk 3 is de huidige situatie op de woningmarkt geschetst en de verstoring van de overdrachtsbelasting geanalyseerd. De benarde positie van starters in combinatie met de situatie op de koopwoningmarkt is voor de Tweede Kamer de aanleiding voor het voorstel van een verdere tariefdifferentiatie binnen de overdrachtsbelasting.

Een eerdere tariefdifferentiatie is – mede door de economische crisis in 2008 – in 2011 ingevoerd: 2% voor woningen, 6% voor niet-woningen. Er is echter weinig onderzoek gedaan naar het effect van deze verlaging.¹²⁰ Desondanks is er door politici een verdere tariefdifferentiatie voorgesteld. Op deze manier wordt er een fiscaal voordeel gegeven aan starters op de koopwoningmarkt en worden beleggers door een hoger tarief ontmoedigd. De gevolgen die dit wetsvoorstel met zich meebrengt zijn opgesomd in hoofdstuk 5.

Ten eerste brengen de begrippen *starter* en *belegger* onduidelijkheden met zich mee door het ontbreken van een definitie in de huidige wetgeving en de niet volledige afbakening in de voorgestelde wetteksten. Naar mijn mening moeten deze begrippen in lijn zijn met het doel van dit wetsvoorstel, zoals Happé benadrukt dat doelstellingen de basis zijn voor een bepaalde wet. Om zoveel mogelijk aan te sluiten bij het doel van een verdere tariefdifferentiatie, wordt een suggestie gedaan voor een maximale leeftijd waarop een belastingplichtige gebruik kan maken van het starterstarief. Op deze manier wordt gestimuleerd op eerdere leeftijd een huis te kopen in plaats van te huren, ondanks het missen van een financiële buffer. Hierdoor worden ook

¹²⁰ V. Visser, *De overdrachtsbelasting: verstorend?* Masterstudente Erasmus Universiteit Rotterdam, juni 2018.

‘samenwonenconstructies’ – waardoor het starterstarief tweemaal kan worden toegepast – vermoeilijkt.

Ten tweede kan er onzekerheid ontstaan over het tarief voor starters. De KNB is van mening dat er duidelijk toetsbare begrippen moeten komen, zodat de notaris de kopers van tevoren zekerheid kan geven over het tarief. De KNB gaat in gesprek met het MvF om mee te denken over het voorstel en duidelijkheid te krijgen voor haar notariaat. De KNB vraagt zich ook af wat er moet worden gedaan met de kosten die de notaris extra moet maken voor het toepassen van het juiste tarief.

Ten derde is het aannemelijk dat beleggers de tariefverhoging doorrekenen in de huurprijzen. Er moet nauwlettend worden gereageerd op een verhoging van huurprijzen als gevolg van een verhoging van de overdrachtsbelasting voor beleggers. Hierdoor voelen huurders de uiteindelijke gevolgen. Het strenger controleren van maximale huurprijzen is van belang.

Ten vierde worden buitenlandse woningen en kopers niet expliciet uitgezonderd in het wetsvoorstel. Het achterhalen van verkregen woningen in het buitenland brengt extra notariskosten met zich mee. Daarnaast verkleinen buitenlandse kopers het aanbod voor Nederlandse starters.

Tot slot ontstaan er bij het tarief voor beleggers problemen door het aantal verkregen woningen. In de situatie dat ouders een huis voor hun studerend kind kopen en zelf al twee woningen bezitten, kwalificeren zij als belegger voor de WBRV. Een zelfde situatie doet zich voor bij het erven van een woning. Indien er dan een verhuizing op de planning staat en het nieuwe huis eerder wordt gekocht dan het oude huis wordt verkocht – en de geërfde woning is ook nog in bezit – kwalificeert belastingplichtige ook voor het beleggerstarief, terwijl dit niet aansluit bij de doelstelling van de tariefdifferentiatie.

Naar aanleiding van de knelpunten die ontstaan is de vraag of het voorstel doeltreffend, uitvoerbaar en gerechtvaardigd is. De bijkomende kosten voor de notaris, het ontmoedigen van beleggers wat ontwijking van belasting uitlokt en het ontbreken van concrete resultaten van onderzoek naar een verlaging of verhoging van de overdrachtsbelasting in 2011, zorgen ervoor dat de doeltreffendheid en uitvoerbaarheid in twijfel worden getrokken. Daarnaast is het wetsvoorstel niet geheel rechtvaardig conform de volgende afweging:

Aan de ene kant is het wetsvoorstel gerechtvaardigd omdat er naar redelijkheid en objectiviteit onderscheid wordt gemaakt tussen verschillende groepen, mits dezelfde voorwaarden gelden voor buitenlandse kopers en daarnaast buitenlandse woningen ook meetellen als verkregen woning. Ik ben van mening dat een buitenlandse koper ook gebruik moet kunnen maken van het starterstarief, omdat dit anders discriminatie is. Verkregen buitenlandse woningen moeten ook meetellen, zodat buitenlandse kopers en kopers met buitenlandse woningen gelijk worden behandeld als binnenlandse kopers.

Aan de andere kant is het wetsvoorstel niet gerechtvaardigd omdat het voorstel niet aansluit bij de rechtsgronden eenvoud en doelmatigheid. De oorspronkelijke redenen voor invoering van de overdrachtsbelasting vervagen bij een verdere tariefdifferentiatie. De uitvoeringskosten stijgen omdat er meer moet worden gecontroleerd, de eenvoud van de belasting vervaagt door de bijkomende tarieven en de belasting lokt meer en meer ontwijking uit door de grotere ongelijkheid tussen starters, beleggers en overige verkrijgers.

8. Discussie en aanbeveling

Het wetsvoorstel is naar mijn mening niet uitvoerbaar en doeltreffend en niet geheel rechtvaardig. Desondanks moet het probleem op de koopwoningmarkt worden aangepakt. Daarom is er onderzoek gedaan naar de overdrachtsbelasting of een soortgelijke belasting in andere landen op de wereld. Niet alleen Nederland, maar ook andere landen ervaren problemen op de woningmarkt en proberen dit op te lossen met behulp van belasting. Er is gekeken in hoeverre deze ideeën toepasbaar en effectief zijn in Nederland. Een optie is om de structuur van de overdrachtsbelasting in Portugal toe te passen: een verschillend tarief voor stedelijke gebieden ten opzichte van landelijk gelegen woningen. Uit cijfers van WoOn blijkt immers dat de woningmarkt in Noord-Nederland relatief ruimer en beter bereikbaar is voor starters dan in bijvoorbeeld de Randstad¹²¹. In plaats van een verschillend tarief per deel van Nederland, is het meeneemprincipe in België een optie om het verschil in woningprijzen en krapte op de woningmarkt in de verschillende provincies te compenseren. Als laatste mogelijkheid kan het 'First Home Buyer' principe in de Canadese provincie Brits-Colombia worden overgenomen. Alleen Canadese staatsburgers of permanente inwoners kunnen gebruik maken van de vrijstelling van de PTT (gelijk aan de Nederlandse overdrachtsbelasting), mits zij nog nooit gebruik hebben gemaakt van de vrijstelling en geen enkel ander hoofdverblijf in de wereld in bezit hebben gehad.

Naast deze suggesties, gebaseerd op buitenlandse systemen, is het ook een mogelijkheid om het huidige wetsvoorstel uit te breiden zodat het doeltreffender en beter uitvoerbaar is.

Een probleem dat ontstaat bij invoering van dit wetsvoorstel is de stijging van notariskosten. Om notariskosten zoveel mogelijk te beperken, kan er een regeling worden voorgesteld zoals: 'minimaal tien jaar in Nederland wonen op het moment van verkrijging'. Een onderzoek naar eerder buitenlands verkregen woningen is hierdoor overbodig en daarnaast sluit dit aan bij de doelstelling van het voorstel, het helpen van starters op de Nederlandse koopwoningmarkt.

Een tweede probleem ontstaat bij het beleggerstarief: kopers zonder de intentie om te beleggen kwalificeren in sommige gevallen voor dit hoge tarief. Om dit gevolg zoveel mogelijk te beperken is mijn suggestie om het wetsvoorstel voor het beleggerstarief te veranderen naar: '*indien de verkrijger (of verkrijgers) twee of meer woningen heeft verkregen en bezit op moment van verkrijging*'. Omdat de twee eerdere woningen moeten zijn verkregen, telt de geërfde woning niet mee. Een andere oplossing voor dit probleem is om het tarief voor de overdrachtsbelasting alleen te verhogen indien de koper niet zelf in het huis gaat wonen. Dit kan worden uitgevoerd door middel van een woonplicht.

Mijn voorkeur gaat uit naar de laatstgenoemde optie: woonplicht. Hierdoor worden kopers bevoordeeld indien zij er zelf – of een eerste graad familielid – in gaan wonen en worden kopers benadeeld wanneer de woning niet voor henzelf wordt gekocht. Ouders die een woning kopen voor hun kind worden niet benadeeld evenals kopers van een vakantiewoning. Dit lijkt mij geheel terecht omdat de intentie van beleggen in deze situaties ontbreekt.

¹²¹ Resultaten enquête WoOn 2018, C. de Groot en N. Vrieselaar, *Koelere bries op huizenmarkt, maar aspirant-koopstarters komen intussen ton te kort voor doorsnee huis*. Rabobank: kwartaalbericht Woningmarkt, 16 mei 2019.

Tot slot doe ik de suggestie om een parallelle verlaging voor starters in de btw van 2% in te voeren (21% naar 19%). Het probleem op de koopwoningmarkt ligt niet alleen bij de toename van woningbeleggers, maar ook bij het beperkte aanbod van woningen. Indien er meer woningen worden gebouwd, heeft dit voorstel echter geen effect op starters: bij aankoop van een nieuwbouwwoning is de aankoop met 21% btw belast en hoeft er geen overdrachtsbelasting worden voldaan. Bij een verlaging van het btw-tarief worden starters niet alleen bij bestaande bouw geholpen, maar ook bij nieuwbouw. Bovendien beperken woningbeleggers ook het aanbod van nieuwbouw voor starters, omdat ook hier interesse is in dezelfde soort woning. Daarom ben ik van mening dat het probleem van de moeilijke positie van starters ook via nieuwbouwwoningen moet worden aangepakt.

9. Literatuurlijst

De literatuurlijst is opgesteld met behulp van: Leidraad voor juridische auteurs 2016.

Wetenschappelijke literatuur

Adriaansen-Keulers 1996

G.L.J.J. Adriaansen-Keulers, *Rechtvaardigheid bij belastingen*, Deventer: Wolters Kluwer 1996.

Albregtse en Kavelaars 2006

D.A. Albregtse en P. Kavelaars, *Maatschappelijk heffen 1*, Deventer: Wolters Kluwer 2006.

Boer 2013

J.P. Boer, *Sturende belastingheffer een monster?*, Den Haag: SDU Uitgevers 2013.

Bongard 2009

M.P. Bongard, *Leidraad overdrachtsbelasting*, Deventer: Wolters Kluwer 2009.

Gassler 2006

Y.E. Gassler, *De verkrijging van aandelen in de overdrachtsbelasting* (Fiscale monografieën, nr. 117), Deventer: Wolters Kluwer 2006.

Fritzsche en Vandrei 2019

C. Fritzsche, L. Vandrei, *The German real estate transfer tax: Evidence for single-family home transactions*, *Regional Science and Urban Economics*, vol. 74, January 2019, p. 131-143.

Gribnau 2012

J.L.M. Gribnau, *Vertrouwen, legitimiteit en belastingen*, Tilburg: Prisma Printing Tilburg University 2012.

Groot, Vogt, Wiel en van Dijk 2018

S. Groot, B. Vogt, K. van der Wiel, M. van Dijk, *Oververhitting op de Nederlandse huizenmarkt* (achtergronddocument), CPB, 1 juni 2018.

Happé 2002

R. Happé, *Fiscale discriminatie en de kunst van het wetgeven*. Weekblad Fiscaal Recht 2002/553, 01-01-2002.

KNB 2019

De KNB, *Motie inzake een verkenning naar een gedifferentieerde overdrachtsbelasting*, 22 maart 2019. Geraadpleegd via: <https://www.knb.nl/stream/brief-knb-aan-financien-nav-motie-gedifferentieerde-overdrachtsbelasting-20190322>.

Ministerie BZK 2012

Ministerie van BZK, *Koopstarters op de woningmarkt*, Companen, 29 oktober 2012. Geraadpleegd via:
<https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/rapporten/2012/08/29/koopstarters-op-de-woningmarkt/koopstarters-op-de-woningmarkt.pdf>.

Ommeren en Leuvensteijn 2005

J. van Ommeren en M. van Leuvensteijn, *New evidence of the effect of transaction costs on residential mobility*, *Journal of Regional Science*, vol. 45, nr. 5, p. 681-702.

Renes en Jokovi 2008

G. Renes en M. Jokovi, *Doorstroming op de woningmarkt*, Rotterdam/Den Haag: NAI Uitgevers/Planbureau voor de leefomgeving 2008.

Slemrod, Weber en Shan 2017

J. Slemrod, C. Weber en H. Shan, *The behavioral response to housing transfer taxes: Evidence from a notched change in D.C. policy*, *Journal of Urban Economics* vol. 100, 2017.

Steeman 2017

P. Steeman, *Gouden toekomst notariaat?*, *Notariaat Magazine*, editie 8, oktober 2017.

Stevens 2012

L.G.M. Stevens, *Elementair belastingrecht 2012/2013*, Deventer: Wolters Kluwer 2012.

Straaten 2011

J.C. van Straaten, *Wegwijs in de overdrachtsbelasting*, Den Haag: Sdu Uitgevers 2011.

Visser 2018

V. Visser, *De overdrachtsbelasting: verstorend?*, Masterscriptie Erasmus Universiteit Rotterdam, juni 2018.

Ydema 1998

O.I.M. Ydema, *Alva's erfenis: 400 jaar overdrachtsbelasting*, Deventer: Wolters Kluwer 1998.

Jurisprudentie

HR 16 juli 1993, ECLI:NL:HR:1993:ZC5412.

HR 24 februari 2017, ECLI:NL:PHR:2017:290.

Rechtbank Arnhem, 24 februari 2011, ECLI:NL:RBARN:2011:BP5624.

Rechtbank Arnhem, 30 oktober 2012, ECLI:NL:RBARN:2012:BY1377.

Rechtbank Arnhem, 13 december 2012, ECLI:NL:RBARN:2012:BX3580.

Besluiten

Besluit van de Staatssecretaris van Financiën van 1 juli 2011, BLBK 2011/1290M, *Stcrt.* 2011, 12301.

Parlementaire geschiedenis

Aanhangsel Handelingen II, 2018/19, 1829. *Vragen van het lid Nijboer (PvdA) aan de Staatssecretaris van Financiën over de fiscale behandeling van woningen als beleggingsobject.*

Brief van de Staatssecretaris van Financiën van 12 maart 2019: *Antwoorden op de vragen van het lid Nijboer (PvdA) over de fiscale behandeling van woningen als beleggingsobject, Staatssecretaris van Financiën, 12 maart 2019.*

Kamerstukken II, 1997/98. 25 810, nr. 2, p.190. *Belastingen in de 21^{ste} eeuw een verkenning.*

Kamerstukken II, 2016/17. 34 553, nr. 7. *Wijzigingen van enkele belastingwetten en enige andere wetten.*

Kamerstukken II, 2018/19, 32 847, nr. 504. *Integrale visie op de woningmarkt.*

Kamerstukken II, 2018/19, 33 566, nr. 104. *Brief van de minister van Financiën (20 december 2018) inzake reactie op de motie van de leden Bruins en Slootweg over de negatieve effecten van kwantitatieve verruiming door de Europese Centrale Bank.*

Kamerstukken II, 2018/19, 35 036, nr. 20, *Gewijzigd amendement Nijboer.*

Kamerstukken II, 2018/19, 35 178, nr. 2, p. 8. *Initiatiefnota van het lid Smeulders over de marktwerking uit de huursector.*

Tweede Kamer plenaire verslagen – debatten in het kort, *Debat over het opkopen van huizen door beleggers.* 13 maart 2019. Geraadpleegd via

https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/plenaire_verslagen/kamer_in_het_kort/debat-over-het-opkopen-van-huizen-door-beleggers.

Minister van BZK, *Stand van zaken beleggers op de woningmarkt.* Reactie op: Kamerstuk 35000 VII, nr. 57. Kenmerk: 2018Z23734.

Overige literatuur

Belastingdienst

Gelijkheidsbeginsel, via:

https://www.belastingdienst.nl/wps/wcm/connect/bldcontentnl/standaard_funcities/prive/contact/meningsverschil/spelregels/gelijkheidsbeginsel.

Capeau, Decoster en Vermeulen 2004

B. Capeau, A. Decoster, F.M.P. Vermeulen, *Het effect van de verlaging van de Vlaamse registratierechten: Simulaties met een geordend logitmodel.* Kwartaalschrift Economie, 2004, vol. 1, p. 63-82.

CBS 2018

CBS, *Huizenprijzen op niveau van voor de kredietcrisis*, 5 september 2018. Geraadpleegd via <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2018/36/huizenprijzen-op-niveau-van-voor-de-kredietcrisis>.

CBS

CBS, *Huizenmarkt in beeld – Verkopen*, 4^e kwartaal 2013 en 1^e kwartaal 2014. Geraadpleegd in mei 2019 via <https://www.cbs.nl/nl-nl/visualisaties/huizenmarkt-in-beeld>.

CBS Statline

CBS Statline, Voorraad woningen; eigendom, type verhuurder, bewoning, regio. Geraadpleegd in juni 2019 via <https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/82900NED/table?fromstatweb>.

Dewulf 2018

N. Dewulf, *Kopen als “prima casa” en belastingvoordelen*. 14 maart 2018. Geraadpleegd via <https://www.advitalia.be/kopen-als-prima-casa-en-belastingvoordelen/>.

Government of British Columbia

Government of British Columbia, *First Time Home Buyer’s Program*. Geraadpleegd via <https://www2.gov.bc.ca/gov/content/taxes/property-taxes/property-transfer-tax/exemptions/first-time-home-buyers>.

Jones 2019

P. Jones, *United States - Massachusetts - Boston Housing and Real Estate Leaders Debate Property Transfer Fees*, News Tax Analysts, 21 maart 2019.

Moens 2017

Redactie De Tijd, *Registratierechten voor eigen woning naar 7 procent*. Tijd, 23 december 2017. Geraadpleegd via <https://tijd.be/dossier/registratiebelasting/registratierechten-voor-eigen-woning-naar-7-procent/9966235.html>.

MVGM 2018

MVGM, *Concurrentie op de koopwoningmarkt neemt verder toe door particuliere beleggers*, mei 2018. Geraadpleegd via <https://www.mvgm.nl/nieuws-blogs/concurrentie-koopwoningmarkt-neemt-toe-door-particuliere-beleggers/>.

NRC 1995

NRC, *Nieuwe overdrachtsbelasting fraudegevoelig*, 4 april 1995. Geraadpleegd via <https://www.nrc.nl/nieuws/1995/04/04/nieuwe-overdrachtsbelasting-fraudegevoelig-7262647-a1061990>.

NRC 2014

Redactie NRC, *Zelfs vlak bij de Duitse grens blijven we liever in Nederland wonen*, 2 december 2014. Geraadpleegd via <https://www.nrc.nl/nieuws/2014/12/02/zelfs-vlakkbij-de-duitse-grens-blijven-we-liever-in-nederland-wonen-a1498780>.

NVM 2019

NVM, *Woningmarkt gaat richting evenwicht, echter krapte blijft*, Nieuwegein, 11 april 2019. Geraadpleegd via <https://www.nvm.nl/actueel/persberichten/2019/04woningmarkt cijfers>.

Property direct Portugal

Property direct Portugal, *IMT-Municipal tax on real estate transfer*. (z.d.) Geraadpleegd via <http://propertydirectportugal.com/imttax-over-transmissions/>.

Rabobank 2019

Resultaten enquête WoonOnderzoek Nederland 2018, besproken in: C. de Groot en N. Vrieselaar, *Koelere bries op huizenmarkt, maar aspirant-koopstarters komen intussen ton te kort voor doorsnee huis*. Rabobank: kwartaalbericht Woningmarkt, 16 mei 2019.

RTL Nieuws 2017

Redactie RTL Nieuws, *Rijke ouders strijken honderden euro's op door truc met huurtoeslag*, onderzoek RTL Nieuws, 4 oktober 2017. Geraadpleegd via <https://www.rtlnieuws.nl/nederland/politiek/artikel/3685776/rijke-ouders-strijken-honderden-euros-op-door-truc-met>.

RTL Nieuws 2019

Redactie RTL Nieuws, *Duizenden koopwoningen naar pandjesbazen: starters de dupe*, 6 mei 2019. Geraadpleegd via <https://www.rtlnieuws.nl/nieuws/artikel/4698976/duizenden-koopwoningen-naar-pandjesbazen-starters-de-dupe>.

RTLZ 2018

Redactie RTLZ, *Nieuw-Zeeland verbiedt buitenlanders om een huis te kopen*, 16 augustus 2018. Geraadpleegd via <https://www.rtlz.nl/life/personal-finance/artikel/4373521/nieuw-zeeland-verbiedt-buitenlanders-om-een-huis-te-kopen>.

RTLZ 2019

Redactie RTLZ, *ChristenUnie wil woningbeleggers aanpakken: 'Huizen zijn geen winstfabrieken'*, 11 maart 2019. Geraadpleegd via <https://www.rtlz.nl/algemeen/politiek/artikel/4638031/christenunie-wil-woningbeleggers-aanpakken-huizen-zijn-geen>.

Tiago 2018

L. Tiago, *Redução no IMT obriga a viver seis anos na mesma casa*. Diário de Notícias, 19 februari 2018. Geraadpleegd via: <https://www.dn.pt/dinheiro/interior/reducao-no-imt-obriga-a-viver-seis-anos-na-mesma-casa-9128394.html>.

Vlaamse overheid 2018

Vlaamse Overheid, *Wijzigingen verkooprecht vanaf 1 juni 2018*, 9 mei 2018. Geraadpleegd via <https://belastingen.vlaanderen.be/wijzigingen-verkooprecht-vanaf-1-juni-2018-0>.

10. Bijlage

10.1 Gesprek KNB 07-06-19¹²²

Den Haag, 7 juni 2019

- Ervaren in beginsel geen problemen met starters over de (te) hoge bijkomende kosten zoals de overdrachtsbelasting.
- KNB wil voorkomen dat er, net als in 2011, achteraf pas aandacht wordt gegeven aan het verduidelijken van het wetsvoorstel.
- KNB begrijpt de motie, maar heeft een brief gestuurd naar het Ministerie van Financiën omdat zij in het belang van haar leden zekerheid vooraf en uitvoerbaarheid belangrijk vinden.
- Het MvF geeft aan graag om tafel te zitten met de KNB.
- KNB geeft aan bang te zijn voor onduidelijkheid over begrippen starter en belegger. Hier staat geen definitie van in de wet.

Twee belangrijkste punten vanuit de KNB:

1. **Zekerheid vooraf:**

- Nodig voor hypotheekaanvraag. Alle kosten moeten vaak op voorhand al duidelijk zijn.
- KNB is er vooral in het belang van haar leden: de notarissen.
- In het Kadaster zijn wel alle woningen op naam te vinden, maar dit is niet altijd up-to-date. Bijvoorbeeld bij overlijden, erfgenamen erven de woning, wordt niet altijd (direct) aangepast.

2. **Uitvoerbaarheid:**

- ICT software moet worden aangepast, net als in 2011. Ook de software met de KNB in samenwerking met de belastingdienst. Bijna alles gaat tegenwoordig digitaal, wat zorgt voor efficiëntie. Maar dat betekent wel dat dit moet worden aangepast, naar een extra tarief.
- Begrippen starter en belegger moeten duidelijk worden geformuleerd en afgebakend. (ook een stukje zekerheid). De begrippen moeten kunnen worden getoetst.
- Veel problemen ondervonden bij tariefverlaging in 2011. Willen voorkomen dat er onduidelijkheid ontstaat.
- Gaan de extra kosten bij de KNB en de notaris terecht komen? Lijkt KNB niet de bedoeling?
- Zullen verkopers niet hun huizenprijs omhoog doen met het bedrag wat een starter minder betaalt aan overdrachtsbelasting? Omdat een starter nu meer 'geld overheeft'? (net als doorberekening in huurprijzen).

In hoeverre heeft de KNB invloed op dit voorstel en de uitwerking hiervan?

- KNB houdt zich niet echt bezig met effectiviteit.
- Primair is uitvoerbaarheid en zekerheid.
- Het aannemen of verwerpen van de motie is een politieke kwestie. KNB heeft daar niet veel in of over te zeggen.
- KNB gaat nog om tafel zitten met het Ministerie van Financiën, om zoveel mogelijk duidelijkheid te krijgen over het nieuwe wetsvoorstel.

¹²² De persoon met wie is gesproken blijft anoniem.