

Vergaderjaar 2020–2021

35 576

Wijziging van de Wet op belastingen van rechtsverkeer (Wet differentiatie overdrachtsbelasting)

Nr. 4

ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 7 september 2020 en het nader rapport d.d. 11 september 2020, aangeboden aan de Koning door de Staatssecretaris van Financiën, mede namens de Minister van Financiën. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 31 augustus 2020, no. 2020001670, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 7 september 2020, no. W06.20.0322/III, bied ik U hierbij aan, mede namens de Minister van Financiën.

Het kabinet is de Afdeling erkentelijk voor de voortvarendheid waarmee het advies over het bovenvermelde voorstel is uitgebracht.

Naar aanleiding van het advies, dat hieronder cursief is opgenomen, merk ik het volgende op.

Bij Kabinetsmissive van 31 augustus 2020, no. 2020001670, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Financiën, mede namens de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Wet op belastingen van rechtsverkeer (Wet differentiatie overdrachtsbelasting), met memorie van toelichting.

Het voorstel is onderdeel van het fiscale pakket voor het jaar 2021 samen met de wetsvoorstellen: Belastingplan 2021, Overige fiscale maatregelen 2021, CO₂-heffing industrie, Verbetering uitvoerbaarheid toeslagen, Wijziging van de Wet opslag duurzame energie- en klimaattransitie in

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

verband met de vaststelling van tarieven voor de jaren 2021 en 2022, Aanpassing box 3 en Eenmalige huurverlaging huurders met lager inkomen.

Het wetsvoorstel regelt een nadere differentiatie in de overdrachtsbelasting. Het algemene tarief wordt verhoogd tot 8%. Het huidige lage belastingtarief van 2% voor woningen geldt vanaf 1 januari 2021 alleen nog voor verkrijgers die daadwerkelijk in de woning gaan wonen. Als de verkrijger op het moment van de verkrijging meerderjarig is, maar jonger dan vijfendertig jaar, en voldoet aan de voorwaarden voor het 2%-tarief gaat voor een periode van vijf jaar een eenmalige vrijstelling gelden.

De Afdeling advisering van de Raad van State maakt opmerkingen over de doelmatigheid van de maatregelen, de handhaafbaarheid en over de evaluatie van de vrijstelling. In verband daarmee dient het wetsvoorstel nader te worden overwogen.

1. Inhoud en doel van het voorstel

Met ingang van 1 januari 2021 wordt het algemene tarief van de overdrachtsbelasting 8%. Het voorstel regelt verder dat het huidige tarief van 2% voor woningen vanaf 1 januari 2021 alleen nog geldt voor de verkrijging van een woning, als de verkrijger de woning na de verkrijging, anders dan tijdelijk, als hoofdverblijf gaat gebruiken én dat onmiddellijk voorafgaand aan de verkrijging schriftelijk verklaart. Alle andere verkrijgers van woningen worden aangemerkt als belegger, waarvoor het algemene tarief van 8% gaat gelden.

Daarnaast gaat een eenmalige vrijstelling gelden voor verkrijgers die aan de nieuwe voorwaarden voor het 2%-tarief voldoen én op het moment van de verkrijging meerderjarig zijn, maar jonger dan vijfendertig jaar. Zij worden in het wetsvoorstel starter genoemd, ook als zij feitelijk geen starter op de koopwoningmarkt zijn. Die eenmalige vrijstelling is door middel van een horizonbepaling voorlopig voorzien voor een periode van vijf jaar.

Per verkrijger wordt beoordeeld of aan de voorwaarden voor het verlaagde tarief van 2% dan wel voor de vrijstelling is voldaan.

Doel van het voorliggende wetsvoorstel is

- om de positie van starters en doorstromers te verstevigen ten opzichte van andere kopers, zoals beleggers, zodat zij meer kans maken op een koopwoning;*
- om de drempel voor jongvolwassenen bij het voor het eerst kopen van een woning te verlagen.*

Daarbij is gekozen voor een maatregel die indirect starters helpt en indirect beleggers treft.

2. Doelmatigheid

De Afdeling stelt voorop dat het voorstel niet bijdraagt aan een structurele oplossing van de woningmarktproblematiek. Zolang het aanbod van woningen achterblijft bij de vraag zullen maatregelen aan de vraagkant van de woningmarkt slechts in beperkte mate effect sorteren. Het is in een verkopersmarkt immers zeer waarschijnlijk dat een belangrijk deel van het fiscale voordeel ten goede komt aan verkopers door middel van hogere prijzen van woningen. Kopers betalen dan weliswaar geen overdrachtsbelasting, maar wel een hogere prijs voor de woning. Een belangrijk nadeel hiervan is dat kopers dan wellicht meer gaan lenen, omdat de markt-

waarde stijgt en de zogenoemde Loan to Value-voorwaarde een groter leenbedrag dan mogelijk maakt. Dat staat haaks op de opmerking in de Miljoenennota dat het nodig is om te zorgen voor minder prikkels voor starters en doorstromers om hoge schulden aan te gaan.

De toelichting gaat vooral in op de problemen van starters op de koopwoningmarkt en de rol van beleggers daarin. Daarmee doet de toelichting onvoldoende recht aan de complexe problematiek op de woningmarkt. Differentiatie van de overdrachtsbelasting kan echter flinke negatieve neveneffecten hebben op de koopwoningmarkt en op de huurmarkt. Voor de koopwoningmarkt kan onder meer worden gewezen op de gevolgen voor kopers van 35 jaar en ouder in het algemeen en op de gevolgen bij onvoorziene omstandigheden na de koop, maar voor de verkrijging. De marktsituatie – ook waar het gaat om concurrentie tussen starters en beleggers – verschilt bovendien per regio. Voor de beoordeling van de doelmatigheid van de differentiatie van de overdrachtsbelasting is het van belang deze effecten mede in de beschouwing te betrekken.

Opvallend is verder dat het wetsvoorstel geen begrenzing kent. Een «starter» die een woning koopt van bijvoorbeeld € 1 miljoen kan evengoed (volledig) gebruik maken van de vrijstelling als een starter die een woning koopt van € 150.000. De vraag rijst daarbij in hoeverre deze onbegrensdheid bijdraagt aan het doel van het wetsvoorstel.

De Afdeling wijst bovendien nog op de schenkingsvrijstelling in de schenkbelasting. In het jaar 2020 kan een bedrag van maximaal € 103.643 ten behoeve van de eigenwoning vrij van schenkingsrecht worden geschonken, als de ontvanger op dat moment tussen de 18 en 40 jaar oud is. Starters die in de positie verkeren dat zij van deze schenkingsvrijstelling kunnen profiteren, kunnen evenzeer aanspraak maken op de vrijstelling voor de overdrachtsbelasting. In de toelichting wordt niet duidelijk in hoeverre dit past in het doel van het wetsvoorstel. Dat doel moet er voor de regering vooral toe leiden dat «starters» door de vrijstelling voor de overdrachtsbelasting minder lang hoeven te sparen voor hun kosten koper. Ook is onduidelijk waarom de leeftijdsgrens in beide vrijstellingen (35 jaar bij de overdrachtsbelasting en 40 jaar bij het schenkingsrecht) niet op elkaar zijn afgestemd.

Verder merkt de Afdeling op dat de regeling overkill bevat. Volgens de toelichting kan het totaal aantal starters dat de woningmarkt betreedt naar schatting met circa 2 tot 10% stijgen. In 2018 waren er bijna 52.000 koopstarters zoals gedefinieerd in het voorstel. Dit betekent dat in absolute aantallen het aantal extra starters dat de woningmarkt betreedt, ligt tussen de 1040 (2%) en 5.200 (10%). Het structurele budgettaire beslag van deze maatregel bedraagt € 221 miljoen. Omgerekend per extra starter belopen de kosten van deze maatregel dus ergens tussen de € 212.500 en € 42.500.

De Afdeling plaatst dan ook vraagtekens bij de motivering van de doelmatigheid van de vrijstelling. Dit klemmt te meer omdat uit onderzoek blijkt dat afschaffing van fiscale regelingen lastig is, ook als ze niet doelmatig zijn. De Afdeling adviseert het voorstel te heroverwegen.

2. Doelmatigheid

Het kabinet vindt het wenselijk de positie van starters en doorstromers te verstevigen ten opzichte van andere kopers, zoals beleggers, zodat zij meer kans maken op een koopwoning.

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling is het algemeen deel van de memorie van toelichting aangevuld en zijn enkele punten over de doelmatigheid nader toegelicht. Zo is onder andere verder onderbouwd waarom het kabinet de verwachting heeft dat de maatregel de toegankelijkheid en betaalbaarheid voor starters verbetert. Ook is nader toegelicht waarom de gekozen leeftijdsgrens van de startersvrijstelling afwijkt van de leeftijdsgrens die wordt gehanteerd voor de schenkvrijstelling in de Successiewet 1956 ten behoeve van de eigen woning.

Een differentiatie van de overdrachtsbelasting zorgt ervoor dat «starters» minder lang hoeven te sparen voor hun kosten koper. Hier komt bij dat een beperking van de reikwijdte van het verlaagde tarief van 2% voor de overdrachtsbelasting dat de positie van koopstarters ten opzichte van andere kopers, zoals beleggers, wordt verbeterd. De afdeling benoemt dat het fiscale voordeel van de starter mogelijk ten goede komt aan de verkoper. In de toelichting wordt uitgelegd dat het mogelijke prijsopdrijvende effect van de startermaatregel in samenhang moet worden gezien met het mogelijk grotere tegengestelde prijsdrukken effect dat uit gaat van het hogere tarief voor beleggers.

Een ander punt dat de Afdeling opmerkt is dat de regeling een overkill bevat vanwege de hoge marginale kosten voor het helpen van een extra starter. Het doel van het kabinet is echter om de positie van alle starters op de woningmarkt te verbeteren. Daardoor heeft het delen van het budgettaire beslag door alleen het toegenomen aantal starters geen juist beeld. De maatregelen zijn bedoeld om alle starters een steuntje in de rug te geven bij de aanschaf van een eerste huis, door hen in ieder geval een deel van de kosten koper te besparen. Tegelijkertijd worden beleggers zwaarder belast, waardoor de positie van starters ten opzichte van beleggers zal verbeteren. Daarbij wordt een maatregel voor beleggers voorgesteld die effectiever is vormgegeven dan de variant die door het externe onderzoeksbureau Dialogic is onderzocht, door meer beleggers te treffen en mogelijke ontwijkconstructies weg te nemen.

Het kabinet hecht veel belang aan deze doelstellingen van de maatregel. Tegelijkertijd is het kabinet zich ervan bewust dat deze maatregel niet de structurele problemen op de woningmarkt zal oplossen, die vooral aan de aanbodzijde liggen. Het oplossen van problemen aan de aanbodzijde kost veel tijd en zijn niet van vandaag op morgen te realiseren. Het kabinet kijkt daarom ook naar maatregelen voor de korte termijn die de positie van de starter op de woningmarkt kunnen verbeteren. De daadwerkelijke effecten op de koop- en huurmarkt van de maatregel zijn op voorhand onzeker. Het kabinet heeft daarom aan het wetsvoorstel, zoals ook in het advies gevraagd, een evaluatiemoment toegevoegd voor de startersvrijstelling – die ook gekoppeld is aan een horizonbepaling – en het hoofdverblijfcriterium. Hiermee houdt het kabinet zicht op de doelmatigheid en kan bijgestuurd worden indien dat nodig zou zijn.

3. Handhaafbaarheid

Het verlaagde tarief van 2% en de vrijstelling voor starters geldt alleen voor natuurlijke personen die de verkregen woning als hoofdverblijf gaan gebruiken. Of de woning als hoofdverblijf wordt gebruikt, moet blijken uit een verklaring van de verkrijger (hoofdverblijfverklaring). Volgens de uitvoeringstoets van de Belastingdienst is de hoofdverblijfverklaring fraudegevoelig omdat op het moment dat de verklaring wordt afgelegd feitelijk niet kan worden getoetst. Het betreft immers omstandigheden die pas later zullen blijken. Daarnaast heeft de Belastingdienst twee jaar (tot 1 januari 2023) nodig voordat aangifteverwerking en toezicht op gestruc-

tureerde wijze kunnen plaatsvinden. In deze periode kan ook het meer dan één keer gebruiken van de startersvrijstelling niet worden vastgesteld.

De Afdeling adviseert in de toelichting aandacht te besteden aan de handhaafbaarheid.

3. Handhaafbaarheid

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling is het algemeen deel van de memorie van toelichting aangevuld en is in de uitvoeringsparagraaf meer aandacht besteed aan de handhaafbaarheid van de maatregelen.

De maatregelen van dit wetsvoorstel zijn door de Belastingdienst beoordeeld met een uitvoeringstoets, waarbij alle handhavingsaspecten kritisch zijn afgewogen. Voor alle maatregelen geldt dat het eindoordeel van de Belastingdienst is dat zij uitvoerbaar zijn per de voorgestelde data van inwerkingtreding. Om uitvoering te geven aan de gewenste mate van handhaving moeten er aanvullende gegevens worden toegevoegd aan de huidige aangifte, waaronder het burgerservicenummer (BSN) van de verkrijger. Hierdoor is het mogelijk om te controleren op leeftijd van de verkrijger (meerderjarig en jonger dan 35 jaar) en of het gekochte adres als hoofdverblijf wordt gebruikt. Daarnaast zal door de vastlegging van het BSN van de verkrijger eveneens controle kunnen plaatsvinden op het eenmalig gebruik van de vrijstelling. Om deze gegevens geautomatiseerd te kunnen verkrijgen, moeten de systemen bij het notariaat, bij de KNB en bij de Belastingdienst worden aangepast. Dit zal in verschillende stappen worden gerealiseerd. Voor realisatie van de benodigde wijzigingen moet eerst de aangifteverwerking aangepast worden. Daarmee wordt geborgd dat de gegevens die nodig zijn om toezicht uit te oefenen beschikbaar zijn. De aangepaste aangifteverwerking kan november 2021 gerealiseerd zijn. Vervolgens moet ondersteuning van toezicht gerealiseerd worden. Deze laatste aanpassingen zijn naar verwachting op 1 januari 2023 gereed. De Belastingdienst zal slechts beperkt en steekproefsgewijs toezicht kunnen uitoefenen, totdat het aangiftebericht zodanig is aangepast dat aangifteverwerking én toezicht op gestructureerde (en digitale) wijze kunnen plaatsvinden. Ook in deze fase zullen afspraken met KNB gemaakt worden om dit handmatige, steekproefsgewijze toezicht gemakkelijker te maken.

4. Evaluatie

De vrijstelling voor de overdrachtsbelasting en het verlaagde tarief van 2% zijn zogenoemde openeinderegelingen. Het budgettair beslag kan daarbij behoorlijk oplopen. De Afdeling wijst in dit verband op het budgettaire beslag van het huidige verlaagde 2%-tarief van € 2,865 miljard, terwijl oorspronkelijk € 1,5 miljard was geraamd. Het is daarom van belang om te monitoren dat de voorgestelde regelingen budgettair niet uit de hand lopen. De Afdeling onderschrijft in dit verband het belang van een horizonbepaling en een voorafgaande evaluatie.

Wat betreft de evaluatie dient vooraf in elk geval duidelijk te worden gemaakt

- (i) wat wordt geëvalueerd, dat wil zeggen wat zijn de kernelementen hierbij?*
- (ii) hoe de evaluatie wordt uitgevoerd, dat wil zeggen welke waarderingscriteria en waarderingsmethoden worden gehanteerd? In lijn hiermee wordt in de Evaluatiedoorlichting fiscale regelingen geadviseerd om bij het plannen van de evaluatie al te concretiseren hoe de evaluatie er globaal uit komt te zien, zodat tijdig kan worden begonnen met het verzamelen van data.*

In de wettekst van het onderhavige voorstel is geen evaluatiebepaling opgenomen. In de toelichting is enkel in het kader van de horizonbepaling voor de vrijstelling aangegeven dat na circa vijf jaar op basis van een positieve evaluatie naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van deze regeling besloten moet worden de startersvrijstelling te continueren en dat deze anders wordt beëindigd. Uit de toelichting blijkt niet hoe de evaluatie wordt vormgegeven en welke criteria worden gehanteerd om te beoordelen of de vrijstelling al dan niet wordt gecontinueerd.

De Afdeling adviseert hier in de toelichting aandacht aan te besteden. Gelet op het risico van een oplopend budgettair beslag, de vraagtekens die de Afdeling heeft over de doelmatigheid van de vrijstelling en het feit dat de overdrachtsbelasting een tijdstipbelasting is, waarvan de gegevens snel bekend zijn bij de Belastingdienst en de woningmarktgegevens jaarlijks beschikbaar komen, adviseert de Afdeling bovendien om niet bijna vijf jaar te wachten met evalueren, maar dat bijvoorbeeld na twee of drie jaar te doen.

4. Evaluatie

Het advies van de Afdeling is opgevolgd. Naar aanleiding van het advies van de Afdeling is in het algemeen deel van de memorie van toelichting een evaluatieparagraaf opgenomen. In de evaluatieparagraaf is aandacht besteed aan de vormgeving van de evaluatie van de startersvrijstelling, waar de horizonbepaling voor geldt. Daarnaast is ook aanvullend aandacht besteed aan de wijze waarop de evaluatie van het hoofdverblijf-criterium zal worden vormgegeven. Daarbij is nadrukkelijk aandacht besteed aan de door de Afdeling aangedragen vragen «wat wordt geëvalueerd?» en «hoe de evaluatie wordt uitgevoerd?». Voorgesteld wordt om de evaluatie in het najaar van 2024 op te starten, zodat de uitkomsten in 2025 bekend zijn.

5. De Afdeling verwijst naar de bij dit advies behorende redactionele bijlage.

2. Redactionele bijlage

Aan de redactionele opmerking van de Afdeling is gevolg gegeven.

3. Overige wijzigingen

Er is een wijziging opgenomen in de tabel met de uitvoeringskosten voor de Belastingdienst, die per abuis nog niet was verwerkt. Ook is het advies van het Adviescollege Toetsing Regeldruk (ATR), dat eerder nog niet bekend was, in de toelichting verwerkt. Verder is van de mogelijkheid gebruik gemaakt om in het voorgestelde artikel 13, vierde lid een omissie te herstellen door, vergelijkbaar met artikel 13, eerste lid, een koppeling toe te voegen met schenk- of erfbelasting. Voorts zijn enkele redactionele wijzigingen in het wetsvoorstel en de memorie van toelichting aangebracht.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal bezwaren bij het voorstel en adviseert het voorstel niet bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal in te dienen, tenzij het is aangepast.

*De vice-president van de Raad van State,
Th.C. de Graaf*

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

De Staatssecretaris van Financiën,
J.A. Vijlbrief