dialogic
innovatie • interactie

Verkenning differentiatie overdrachtsbelasting starters en beleggers

In opdracht van:
Ministerie van Financiën
Directie Algemene Fiscale Politiek
Project:
2019.093
Publicatienummer:
2019.093-1928
Datum:
Utrecht, 28 november 2019

Auteurs:
ir. ing. Reg Brennenraedts MBA
ir. Menno Driesse
mr. drs. Melvin Hanswijk
ir. Arthur Vankan
ir. Jasper Veldman

Inhoudsopgave

Managementsamenvatting 5

1 Inleiding 8

1.1 Inleiding 8
1.2 Aanleiding onderzoek 8
1.3 Onderzoeksvragen 9
1.4 Scope van de evaluatie 9
1.5 Aanpak 10
1.6 Onderzoeksmethoden 10
1.7 Leeswijzer 11

2 De overdrachtsbelasting 13

2.1 Inleiding 13
2.2 Heffing van overdrachtsbelasting 13
2.3 Differentiatie 16
2.4 Definities 16
2.5 Conclusie 18

3 Doelgroepanalyse 19

3.1 Inleiding 19
3.2 Analyse van problematiek (koop)starters 19
3.3 Aantal beleggers en koopstarters 22
3.4 Regionale spreiding van beleggers 24
3.5 Type woningen gekocht door starters en beleggers 26
3.6 Eigendom van woningen 29
3.7 Definitie belegger 32
3.8 Conclusie 33

4 Doeltreffendheid 35

4.1 Inleiding 35
4.2 Conceptueel model 35
4.3 Implementatie van de differentiatie van de overdrachtsbelasting in wetgeving 36
4.4 Uitvoering van de gedifferentieerde overdrachtsbelasting 36
4.5 Impact van de gedifferentieerde overdrachtsbelasting op starters en beleggers 38
4.6 Impact van de gedifferentieerde overdrachtsbelasting op de woningmarkt 45
4.7 Conclusies 53

5 Doelmatigheid 57

5.1 Inleiding 57
5.2 Budgettaire effecten 57
5.3 Uitvoerbaarheid 59
5.4 Neveneffecten op koopstarters en beleggers 65
5.5 Neveneffecten op de huurmarkt 68
5.6 Overige relevante neveneffecten 70

5.7 Conclusies 71
6 Beleidsoverwegingen 73
6.1 Inleiding 73
6.2 Alternatieve vormgeving van de differentiatie van overdrachtsbelasting 73
6.3 Bredere inzichten uit verkenning 78
6.4 Alternatieve mogelijkheden om doelen te bereiken 79
6.5 Conclusie 80
Referenties 83
Bijlage 1. Overzicht interviewrespondenten 85
Interviews 85
Groepssessies 85

Managementsamenvatting

De interesse van beleggers in de Nederlandse woningmarkt vormt mogelijk een risico voor koopstarters en huurders in het middenhuursegment vanwege het krappe woningaanbod en de stijgende woningprijzen. Als mogelijke beleidsmaatregel is geopperd om de hoogte van de overdrachtsbelasting (OVB) te differentiëren tussen starters en beleggers. In de aangenomen motie Dik-Faber/Ronnes wordt de regering verzocht om: *"… in aanloop naar het eerstvolgende belastingplan een verkenning uit te voeren naar een gedifferentieerde overdrachtsbelasting, waarbij starters vrijgesteld worden van overdrachtsbelasting en beleggers vanaf de derde woning met een hoger tarief te maken krijgen…".* Het doel van een dergelijke differentiatie is het vergroten van de toegankelijkheid van een koopwoning voor starters en het tevens ontmoedigen van aankopen van woningen als investering door particuliere beleggers.

In dit onderzoek staat centraal of de differentiatie van de overdrachtsbelasting (1) voorgenoemde doelen bereikt en (2) in welke mate het optimale effect tegen zo min mogelijk kosten en ongewenste neveneffecten wordt bewerkstelligd. Het onderzoek is uitgevoerd door Dialogic in opdracht van het ministerie van Financiën (Directie Algemene Fiscale Politiek) in samenwerking met het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. In het onderzoek wordt gebruik gemaakt van interviews van experts, analyse van data van het Kadaster over de woningmarkt en literatuur.

Om een accurate bepaling van de effecten te hebben, is het noodzakelijk om exact te definiëren *hoe* de differentiatie van de overdrachtsbelasting vorm krijgt. De motie Dik-Faber/Ronnes geeft echter geen concrete beschrijving van de vormgeving van een dergelijke differentiatie. In dit onderzoek is de vormgeving concreet gemaakt door de motie, de amendementen van Nijboer en het huidige juridische kader te analyseren. De onderzoekers hebben in samenspraak met het Kadaster, de Belastingdienst, het ministerie van Financiën en het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties definities vastgesteld. Een starter is gedefinieerd als *een natuurlijk persoon die voor het eerst een woning verkrijgt*; een belegger *als een natuurlijk persoon of rechtspersoon die een woning verkrijgt en op het moment van verkrijging twee of meer woningen heeft*. Starters worden vrijgesteld van overdrachtsbelasting, beleggers gaan 6% of 10% overdrachtsbelasting betalen.

Uit de analyse van de cijfers van het Kadaster komt duidelijk naar voren dat het aantal transacties van beleggers de laatste jaren sterk is toegenomen. Desalniettemin was het aantal transacties door starters (ca. 73.000) in het afgelopen jaar nog wel hoger dan het aantal transacties door beleggers (ca. 55.000). Daarbij moet worden opgemerkt dat beleggers ook veel woningen verkopen. Uit de cijfers en diverse studies van het Kadaster komt duidelijk naar voren dat beleggers met name actief zijn in de stedelijke gebieden. Starters en beleggers blijken ook verschillende type woningen te kopen; vooral buiten de G4 komt dit effect sterk naar voren. Verder blijkt dat het 50ste percentiel van de woningen in Nederland die beleggers kopen goedkoper is dan het 50ste percentiel van de woningen die starters kopen. Specifiek voor de G4 geldt dit zelfs voor het 75ste percentiel.

Doeltreffendheid

Doeltreffendheid is de mate waarin de beleidsdoelstelling dankzij de inzet van de onderzochte beleidsinstrumenten wordt gerealiseerd. **De differentiatie van de overdrachtsbelasting is beperkt doeltreffend.** Door de differentiatie wordt de toegankelijkheid van een koopwoning voor starters vergroot en het aankopen van woningen als investering door particuliere beleggers ontmoedigd, maar het effect is beperkt. Wij verwachten dat er door de differentiatie 2.500 tot 10.000 meer transacties per jaar zullen zijn door starters (ca. 4% tot 14%).

De voornaamste redenen dat de differentiatie van de overdrachtsbelasting relatief beperkt effect heeft zijn: (1) beleggers kunnen de hogere overdrachtsbelasting eenvoudig ontwijken met constructies, (2) beleggers en starters concurreren alleen in bepaalde gebieden en op bepaalde woningen met elkaar en (3) in sommige regio's kunnen de beleggers hun hogere kosten doorberekenen in hogere huren. Het is verder de verwachting dat de differentiatie van de overdrachtsbelasting leidt tot een stijging in de prijs voor woningen van koopstarters van circa 1% als gevolg van meer concurrentie *tussen* koopstarters. Doordat de effecten relatief klein zijn, schatten wij in dat de differentiatie van de overdrachtsbelasting slechts beperkt bijdraagt aan het oplossen van de problematiek. Zeker omdat een flink deel van de particuliere beleggers slechts één extra woning bezit en hiermee niet onder definitie van belegger valt.

Doelmatigheid

De doelmatigheid van de regeling analyseren wij vanuit verschillende perspectieven: het budgettaire effect, de uitvoerbaarheid en neveneffecten. **Vanuit alle perspectieven komt het beeld naar voren dat de differentiatie van de overdrachtsbelasting zeer waarschijnlijk niet doelmatig is.** Dit concluderen wij op basis van de volgende bevindingen:

- De kosten (het budgettaire effect) van de differentiatie van de overdrachtsbelasting liggen in de ordegrootte van ca. **170 en 220 miljoen euro** per jaar. De kosten liggen hiermee tussen de **€15.000 en €80.000** per extra woningtransactie voor een koopstarter. Het gaat hier om het gezamenlijk effect van de vrijstelling voor starters (kosten: ca. 340 miljoen euro) en de verhoging voor beleggers (opbrengsten: ca. 125 tot 170 miljoen euro).
- De differentiatie van de overdrachtsbelasting is niet tot nauwelijks uitvoerbaar. Dit komt naar voren uit een integrale analyse van de specifieke onderzoeken die het Kadaster, de Belastingdienst en de Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie hebben uitgevoerd. Het voornaamste probleem is dat door zowel het Notariaat als de Belastingdienst niet met zekerheid kan worden vastgesteld of een koper een starter of belegger is. Er is simpelweg geen databron die deze informatie met zekerheid kan verstrekken. Zo is de data van het Kadaster niet volledig (niet alle subjecten zijn ingeschreven), kent het andere definities (percelen versus woningen) en is het gericht op de huidige situatie (waardoor terugkijken in de tijd complex is). Bovendien is het onmogelijk om sluitende data te verkrijgen over buitenlandse woningen, buitenlandse natuurlijke personen en buitenlandse rechtspersonen. Het aantal transacties door starters en beleggers dat hiervoor werd genoemd is dan ook basis van de huidige definities en data. Dit aantal transacties hoeft niet overeen te komen met het daadwerkelijke aantal starters en beleggers.
- De differentiatie van de overdrachtsbelasting leidt tot aanzienlijke negatieve neveneffecten. Dit valt uiteen in twee aspecten:
    - De differentiatie van de overdrachtsbelasting leidt tot aanzienlijk hogere kosten in de keten. De notariskosten van een vastgoedtransactie zullen gemiddeld toenemen met €100- €400. Dit resulteert in totale maatschappelijke kosten van 30M€-120M€ per jaar. Daarnaast zullen er substantiële kosten gemaakt moeten worden voor het ombouwen van (ICT-)systemen bij verschillende partijen in de keten, waaronder de Belastingdienst, het Kadaster en het notariaat. Dit zal naar verwachting enkele jaren in beslag nemen. De Belastingdienst geeft daarnaast aan dat zij meer capaciteit nodig hebben voor onder meer toezicht, taxaties en overleg met belastingplichtigen. Verder is het de verwachting dat deze aanpassing tot een flink aantal juridische procedures gaat leiden.

- De differentiatie van de overdrachtsbelasting kan flinke negatieve neveneffecten hebben op de koopwoningmarkt. Sommige personen zullen vrijgesteld worden van de overdrachtsbelasting terwijl zij geen starter meer zijn of al voldoende middelen hebben voor de koop van een woning. Andersom zullen sommige personen die niet beleggen op de markt, toch als belegger worden aangemerkt. De grote beleggers zullen zich lastiger kunnen herpositioneren en kunnen te maken krijgen met lagere beleggingswaarde van hun portefeuilles. Tot slot zal het koopproces trager en complexer worden.
- Er zijn geen eenduidige conclusies te trekken van het effect van de differentiatie van de overdrachtsbelasting op de huurmarkt.

Andere definities

Er is onderzocht of andere definities een mogelijke differentiatie van de overdrachtsbelasting kunnen verbeteren.

- Zo kan voor beleggers en starters de bepaling worden toegevoegd dat de woning als hoofdverblijf gebruikt moet worden. Dit zou de regeling meer gericht kunnen maken, maar de uitvoerbaarheid is hier een nog grotere zorg aangezien er een extra toets moet plaatsvinden die vaak (nog) niet op het tijdstip van overdracht bekend is en ook niet objectief is vast te stellen.
- Ook is onderzocht of het mogelijk is om woningcorporaties nooit te classificeren als *belegger*. Dit zorgt voor een regeling met een betere focus omdat woningcorporaties niet concurreren met starters om koopwoningen. Er zijn sterke signalen dat deze uitsluiting niet past binnen de staatssteunkaders.
- Door eenvoudig en objectief toetsbare criteria (zoals leeftijd, aankoopprijs woning en *huidige* situatie m.b.t. woningbezit) te hanteren voor het begrip starter kunnen veel van de problemen met de uitvoerbaarheid mogelijk worden opgelost. In het verlengde hiervan kan het staatssteunvraagstuk over woningcorporaties wellicht ook worden opgelost door het aantal woningen per transactie als criterium te nemen. Het lijkt een interessante optie om te verkennen wat de impact van dit criterium is op doeltreffend- en doelmatigheid.

Beleidsaanbevelingen

Als wij breder kijken dan doeltreffendheid en doelmatigheid dan komt uit het onderzoek naar voren dat de differentiatie van de overdrachtsbelasting geen oplossing is voor structurele problemen op de woningmarkt. Het zorgt voor verschuiving van vraag naar woningen, terwijl het probleem ligt in het te beperkte aanbod van woningen. Ook wordt aangegeven dat er een spanning is tussen de differentiatie van de overdrachtsbelasting en de wens voor meer woningen in het midden(huur)segment. De impact van de differentiatie van de overdrachtsbelasting wordt overschaduwd door andere (mogelijke) ontwikkelingen, zoals aanpassingen van de vermogensrendementsheffing, het beleid van de ECB en de eventuele noodknop middenhuur.

Uit onze analyses komt naar voren dat de problematiek waarschijnlijk beter kan worden aangepakt door beleid dat meer aandacht heeft voor regionale verschillen en sneller kan anticiperen op ontwikkelingen in de markt. Ook specifiek beleid om het omzetten van koop- naar huurwoningen te ontmoedigen, kan interessant zijn.

1 Inleiding

1.1 Inleiding

De interesse van beleggers in de Nederlandse woningmarkt is de afgelopen jaren gestegen. Deze interesse vormt mogelijk een risico voor koopstarters en huurders in het middensegment. In deze segmenten is het woningaanbod krap en stijgen de prijzen. Als mogelijke beleidsmaatregel is geopperd om de hoogte van het tarief voor de overdrachtsbelasting te differentiëren tussen starters en beleggers. Starters op de woningmarkt betalen dan een lagere overdrachtsbelasting en beleggers op de woningmarkt betalen een hogere overdrachtsbelasting. Het idee is dat hierdoor de toegankelijkheid van de woningmarkt voor starters vergroot wordt en de woningmarkt voor beleggers minder aantrekkelijk wordt. Enkele andere landen, zoals Finland en het Verenigd Koninkrijk, hebben een dergelijke variant al ingevoerd.

In dit onderzoek verkent Dialogic wat de gevolgen zouden zijn van een gedifferentieerde overdrachtsbelasting. Hierbij kijken wij onder andere naar de doeltreffendheid en de doelmatigheid. Met andere woorden: *bereikt dit beleidsinstrument zijn doel?* en *hoe efficiënt is dit beleidsinstrument?*

1.2 Aanleiding onderzoek

Eind 2018 stelde Tweede Kamerlid Nijboer voor om de overdrachtsbelasting voor woningen te differentiëren. Hij deed dit via een amendement bij het Belastingplan 2019.[1] De strekking van het amendement was dat starters werden vrijgesteld van overdrachtsbelasting, terwijl beleggers 10% zouden gaan betalen in plaats van 2%. Op 15 november 2018 is dit amendement verworpen met 45 stemmen vóór en 105 tegen.

> In een recenter amendement [4] hanteert Nijboer dezelfde driedeling (starter, belegger en rest) en stelt hij de volgende tarieven voor de overdrachtsbelasting voor:
>
> a. nihil, indien iedere verkrijger nooit eerder een woning of rechten waaraan deze is onderworpen verkreeg en een natuurlijk persoon is;
> b. 6 percent, indien de verkrijger, dan wel één van de verkrijgers, twee of meer woningen, heeft op het moment van de verkrijging, met uitzondering van een toegelaten instelling als bedoeld in artikel 19 van de Woningwet;
> c. 2 percent, anders dan bedoeld in de onderdelen a en b."

Enkele maanden na het eerste afgewezen amendement kwam de differentiatie van het tarief voor de overdrachtsbelasting alweer ter sprake. Op 13 maart 2019 werd namelijk een dertigledendebat gevoerd door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) over het opkopen van huizen door beleggers. Bij dit debat werd de motie Dik-Faber/Ronnes [5] ingediend, die later werd geaccepteerd met 150 stemmen vóór. Hierin wordt de regering verzocht om:
"… in aanloop naar het eerstvolgende belastingplan een verkenning uit te voeren naar een gedifferentieerde overdrachtsbelasting, waarbij starters vrijgesteld worden van overdrachtsbelasting en beleggers vanaf de derde woning met een hoger tarief te maken krijgen…"[5]

[1] Dit amendement is tweemaal gewijzigd. Eerst voor de toelichting en vervolgens om woningcorporaties van het hoge tarief uit te zonderen.[1][2][3]

Het doel van een dergelijke differentiatie is **het vergroten van de toegankelijkheid van een koopwoning voor starters** en het tevens **ontmoedigen van aankopen van woningen als investering door particuliere beleggers**. In deze verkenning, uitgevoerd door Dialogic in opdracht van het ministerie van Financiën (Directie Algemene Fiscale Politiek) in samenwerking met het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, staat centraal of het middel (de differentiatie van de overdrachtsbelasting) haar doelen bereikt en hoe efficiënt dit is.

1.3 Onderzoeksvragen

In het onderzoek staan de volgende onderzoeksvragen centraal, uitgesplitst naar hoofd- en deelvragen.

Hoofdvraag:

- Wat zijn de gevolgen van een gedifferentieerde overdrachtsbelasting, waarbij starters een vrijstelling krijgen en beleggers vanaf de derde woning te maken krijgen met een hoger tarief?

In de beantwoording van deze hoofdvraag moet expliciet worden ingegaan op:

- Doeltreffendheid. Dit houdt in: de mate waarin de beleidsdoelstelling dankzij de inzet van het onderzochte beleidsinstrument wordt gerealiseerd (RPE, 2018).
- Doelmatigheid. Dit houdt in: de mate waarin het optimale effect tegen zo min mogelijk kosten en ongewenste neveneffecten wordt bewerkstelligd.

De beantwoording wordt daar waar mogelijk ook kwantitatief onderbouwd.

Deelvragen:

- Welke gevolgen heeft een gedifferentieerde overdrachtsbelasting voor de koopwoningmarkt (toegankelijkheid, betaalbaarheid, kwaliteit en voor het koopproces)?
- Welke gevolgen heeft een gedifferentieerde overdrachtsbelasting voor de huurmarkt (toegankelijkheid, betaalbaarheid en kwaliteit) en daarbij inbegrepen woningcorporaties en het middenhuursegment?
- Welke gevolgen heeft deze gedifferentieerde overdrachtsbelasting voor de uitvoerbaarheid door de Belastingdienst, het notariaat en het Kadaster?
- Welke gevolgen zijn er voor de administratieve lasten van belastingplichtigen?
- Wat zijn de budgettaire effecten van een gedifferentieerde overdrachtsbelasting?
- Wat zijn de financiële consequenties voor starters en beleggers?
- Hoe kan het begrip 'starter' voor deze regeling worden gedefinieerd op een uitvoerbare manier met aandacht voor de mate van fraudebestendigheid?
- Hoe kan het begrip 'belegger' voor deze regeling worden gedefinieerd op een uitvoerbare manier met aandacht voor de mate van fraudebestendigheid?
- Welke alternatieven zijn er buiten de overdrachtsbelasting om eenzelfde doel te bereiken?

1.4 Scope van de evaluatie

- Wij hebben in dit onderzoek enkel gekeken naar de gevolgen voor de Nederlandse woningmarkt.
- De meest recente beschikbare data van het Kadaster bestreken ten tijde van dit onderzoek een periode van 2017Q4-2018Q3.
- De gevolgen van de gedifferentieerde overdrachtsbelasting voor de uitvoerbaarheid door de Belastingdienst, het notariaat en het Kadaster zijn door deze organisaties

zelf getoetst. In dit onderzoek hebben wij de uitkomsten van deze toetsen geïntegreerd en geanalyseerd.
- De budgettaire effecten van de gedifferentieerde overdrachtsbelasting zijn door het ministerie van Financiën geraamd. Wij hebben deze raming meegenomen in onze analyse.
- Waar mogelijk hebben wij concrete kwantitatieve berekeningen of schattingen van effecten en parameters gegeven. Van sommige effecten is de omvang echter niet met genoeg zekerheid te bepalen om de effecten kwantitatief te analyseren. Deze effecten hebben wij enkel kwalitatief besproken.
- Wij hebben enkel het effect van de tariefdifferentiatie op de woningmarkt voorspeld, niet de algehele ontwikkeling van de woningmarkt.
- Tenzij anders aangegeven, zijn wij er voor het effect van de differentiatie van uitgegaan dat overige variabelen gelijk blijven.

1.5 Aanpak

Aan het begin van het onderzoek hebben wij de verschillende mogelijke definities voor de begrippen 'starter' en 'belegger' in kaart gebracht en hier voorlopige keuzes in gemaakt. Dit hebben we gedaan op basis van (1) de motie Dik-Faber/Ronnes, (2) het huidige juridische kader, (3) de huidige processen waar de overdrachtsbelasting een rol speelt, (4) de amendementen van Nijboer en (5) inzichten van het Kadaster, de Belastingdienst, het ministerie van Financiën, het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en het notariaat. De te hanteren definities hebben wij in samenspraak met deze partijen vastgesteld. Daarbij zijn we zo dicht mogelijk bij de motie gebleven.

Wij hebben vervolgens een conceptueel model ontwikkeld om de doeltreffendheid van de differentiatie te beoordelen. Hierin zijn stap voor stap de directe en indirecte effecten beredeneerd, en voor zover mogelijk doorgerekend, om te voorspellen of toegankelijkheid voor starters vergroot wordt en of het investeren door particuliere beleggers wordt ontmoedigd. Door deze effecten zoveel mogelijk te kwantificeren en ze te koppelen aan de budgettaire effecten en administratieve lasten hebben we de doelmatigheid bepaald. Hierbij hebben we ook de mogelijke neveneffecten in kaart gebracht.

Om de inhoudelijke kwaliteit met betrekking tot de complexere aspecten van belastingwetgeving te garanderen, en om een sterke link met de praktijk te houden, hebben wij fiscalist Aad Rozendal van RSM als extern expert overdrachtsbelasting bij dit onderzoek betrokken.

1.6 Onderzoeksmethoden

Om informatie over de parameters en gedragseffecten in het conceptueel model te verzamelen, hebben wij gebruik gemaakt van literatuuronderzoek, data-analyse en interviews.

Voor het literatuuronderzoek hebben wij om te beginnen relevante kamerstukken bekeken en wetenschappelijke literatuur verzameld en bestudeerd. De literatuur bestond uit publicaties die zelf zijn verzameld en publicaties die zijn aangedragen door leden van de begeleidingscommissie[2] en onze interviewpartners. Ook hebben we bronnen gebruikt uit landen die al een differentiatie van het tarief voor de overdrachtsbelasting voor starters en beleggers kennen. Naast wetenschappelijke artikelen zijn ook nieuwsartikelen, jurisprudentie en meer informele bronnen, zoals blog posts, bekeken. Op deze manier hebben wij alle

[2] In de begeleidingscommissie hadden de volgende organisaties zitting: het ministerie van Financiën, het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, de Belastingdienst en het Kadaster.

mogelijke argumenten en effecten in kaart gebracht, om deze vervolgens te toetsen in interviews met experts.

Voor de data-analyse is bij het Kadaster informatie over starters, doorstromers en beleggers uitgevraagd. Wij hebben hier per groep het volgende opgevraagd:

- Het aantal transacties per kwartaal in 2011-2018;
- De gemiddelde woningprijs per kwartaal in 2011-2019;
- Statistische informatie over de woningprijs van transacties in 2017Q4-2018Q3;
- Statistische informatie over de woningoppervlakte van transacties in 2017Q4-2018Q3;
- Uitsplitsing van woningtype van transacties in 2017Q4-2018Q3;

Al deze gegevens hebben wij opgevraagd en geanalyseerd voor heel Nederland, de G4[3] en Nederland exclusief de G4.

Voor het onderdeel interviews hebben wij elf interviews en twee groepssessies gehouden. Om de externe validiteit van onze bevindingen te garanderen, hebben wij onze bevindingen getoetst bij betrokkenen en experts en hebben wij hen gevraagd naar verwachte effecten van de differentiatie. In de gesprekken kwamen de koopmarkt, de huurmarkt, de uitvoering en mogelijke alternatieven ter sprake. In Bijlage 1 is een lijst van gesprekspartners opgenomen.

Het feit dat sprake is van een ex-ante evaluatie zorgt voor enkele beperkingen. Kwantitatieve schattingen van effecten in deze markt zijn als gevolg van gedragseffecten en interacties namelijk zeer lastig te maken. Dit wordt door veel experts beaamd.

1.7 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 geven wij een kort overzicht van de overdrachtsbelasting. Hierin wordt onder andere besproken hoe deze geheven wordt, hoe differentiatie eruit zou kunnen zien en welke definities wij in de rest van dit onderzoek aanhouden. In hoofdstuk 3 voeren wij de doelgroepanalyse uit. Wij beschrijven wie de doelgroep is van de differentiatie van de overdrachtsbelasting en hoe groot deze doelgroep is. In hoofdstuk 4 presenteren wij met behulp van ons conceptueel model de verwachte effecten. We beantwoorden daar de vraag of de regeling doeltreffend zou zijn. Hoofdstuk 5 betreft de doelmatigheid. Hierin wordt zoveel mogelijk gekwantificeerd en worden het budgettair belang, de impact op stakeholders en de impact op marktwerking meegenomen. In hoofdstuk 6 gaan wij tot slot in op enkele beleidsoverwegingen, waaronder alternatieve mogelijkheden om de gestelde doelen te bereiken.

[3] De vier grote gemeenten: Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht.

2 De overdrachtsbelasting

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk schetsen wij kort hoe de overdrachtsbelasting werkt. We gaan daarbij niet in op alle complexiteiten, maar we beschrijven de belasting zo gedetailleerd als nodig is om de volgende hoofdstukken begrijpelijk en goed leesbaar te maken. Ook introduceren we hier hoe differentiatie van de overdrachtsbelasting in de basis zou werken. Wij sluiten dit hoofdstuk af met de definities die in dit onderzoek gehanteerd worden met betrekking tot enkele relevante begrippen.

2.2 Heffing van overdrachtsbelasting

2.2.1 Historie

De overdrachtsbelasting, een belasting op de overdracht van onroerende zaken, is een van de oudste belastingen die Nederland kent. In 1567 probeerde de Spaanse landvoogd Alva al een overdrachtsbelasting van 5% in te voeren, de *twintigste penning*, wat op veel verzet van de Staten van Holland en Zeeland stuitte en uiteindelijk faalde. In 1598 werd de belasting alsnog ingevoerd door de Staten van Zeeland zelf, juist om de oorlog tegen de Spanjaarden te bekostigen. Het tarief van 2,5%, de zogenaamde *veertigste penning*, kwam voor de helft ten laste van de koper en voor de helft ten laste van de verkoper.[6]

Sindsdien kennen we de overdrachtsbelasting in verschillende vormen en op basis van verschillende wetten. Zo was de overdrachtsbelasting tijdens de Franse overheersing vanaf 1812 geregeld in de Frimaire Wet, de Franse registratiewet, die bleef gelden totdat deze vervangen werd door de Registratiewet 1917.[6] In 1972 is vervolgens de wet ingevoerd waar de overdrachtsbelasting nu nog steeds in is geregeld, de Wet op Belastingen van rechtsverkeer (WBR). Verderop in dit hoofdstuk wordt dieper ingegaan op de vormgeving van het huidige stelsel.

2.2.2 Overdrachtsbelasting anno 2019

Overdrachtsbelasting is tegenwoordig in de WBR vastgelegd als een belasting 'ter zake van de verkrijging van in Nederland gelegen onroerende zaken of van rechten waaraan deze zijn onderworpen.'[6][4] Er is een aantal aspecten dat de overdrachtsbelasting complex maakt, om een paar voorbeelden te noemen:

- 'Onroerende zaken' worden uitgebreid met de zogeheten 'fictieve onroerende zaken'.[5]
- Niet alleen de verkrijging van juridische eigendom is belast, maar ook die van economische eigendom.
- Verkrijgingen van fictieve onroerende zaken en van economische eigendom hoeven niet bij notariële akte plaats te vinden.

[4] Artikel 2(1) Wet Belastingen van rechtsverkeer (WBR).

[5] Kort gezegd zijn dit aandelen in een rechtspersoon waarvan de bezittingen grotendeels uit onroerend goed bestaan, zie artikel 4 Wet op Belastingen van rechtsverkeer.

- Voor het tarief wordt onderscheid gemaakt tussen woningen en andere onroerende zaken[6] (een onderscheid dat tot meer discussie leidt dan men in eerste instantie misschien zou denken).

Deze en andere complexiteiten betreffen echter met name de vragen *of* en *hoeveel* overdrachtsbelasting betaald moet worden. De vraag *hoe* de belasting geheven wordt, is relatief eenvoudig en kent slechts enkele variaties.

2.2.3 Tarief, heffingsgrondslag en vrijstellingen

Overdrachtsbelasting wordt geheven over de verkrijging van onroerende zaken. Voor woningen is het tarief momenteel 2% en voor andere onroerende zaken 6%.[7] In het Belastingplan 2019 is voorgesteld om laatstgenoemd tarief te verhogen naar 7%. Overigens was voor 2011 het tarief voor woningen ook 6% en was er dus geen differentiatie. Het doel van het verlaagde tarief was om een impuls te geven aan de woningmarkt.

De term 'verkrijging' kan gaan om verkrijging in allerlei vormen van de juridische of economische eigendom van een onroerende zaak. Er hoeft dus niet per se sprake te zijn van koop. Wel is een aantal typen verkrijgingen uitgezonderd of vrijgesteld.[8] Het gaat dan bijvoorbeeld over verkrijging via een erfenis of huwelijk, verkrijging via bedrijfsoverdracht van ondernemingsvermogen van een familielid of via de fusie of splitsing van bepaalde typen rechtspersonen.

Het tarief wordt berekend over de tegenprestatie, wat in de praktijk meestal neerkomt op de verkoopprijs. Als de economische waarde van de onroerende zaak echter hoger is dan die tegenprestatie, dan wordt geheven over die waarde.[9] Indien een onroerende zaak binnen zes maanden meer dan een keer wordt overgedragen, wat kan gebeuren wanneer mensen een huis kopen om dit op te knappen en weer te verkopen, wordt de heffingsgrondslag bij de tweede (en mogelijk derde) verkrijging verminderd met het bedrag waar in de afgelopen zes maanden al overdrachtsbelasting over is betaald.[10]

2.2.4 Wijze van heffing

De overdrachtsbelasting is een zogeheten *voldoenings- of aangiftebelasting*.[11] Dit houdt in dat het niet de Belastingdienst is die de verschuldigde belasting vaststelt, zoals bijvoorbeeld bij inkomstenbelasting het geval is, maar dat de belastingplichtige in principe zelf het bedrag van de belasting moet bepalen en op aangifte moet voldoen. Indien voor de verkrijging een notariële akte is opgemaakt, wat bijna altijd het geval is, regelt de notaris de aangifte tijdens

---

[6] 2% voor woningen en 6% voor overige onroerende zaken (art. 14 WBR).

[7] Art. 14 WBR.

[8] Art. 3 en 15 WBR.

[9] Art. 9 WBR. Een hogere waarde komt bijvoorbeeld voor bij executoriale verkoop of bij verkoop voor een 'zacht prijsje' aan een familielid.

[10] Art. 13 WBR. Een voorbeeld: Stel een huis wordt verkocht voor € 200.000 en drie maanden later doorverkocht voor € 240.000, dan wordt bij de eerste verkrijging OVB geheven over € 200.000, en bij de tweede verkrijging over € 40.000 (= 240.000 – 200.000). Wordt het huis 4 maanden later verkocht voor € 250.000, dan wordt OVB geheven over € 10.000 (= 250.000 – 40.000), omdat in de zes maanden daarvoor over € 40.000 OVB is geheven.

[11] Artikel 17 WBR.

het aanbieden van de akte ter registratie.[12] De notaris draagt ook zorg voor de betaling van de belasting.

De overdrachtsbelasting kan worden beschouwd als een *tijdstipbelasting*. Het gaat namelijk om de kwalificatie van het object op het moment van de verkrijging. Feiten en omstandigheden met betrekking tot het object die zich vóór of na de verkrijging hebben voorgedaan zijn in principe niet relevant.

Verkrijging door notariële akte

In de meeste gevallen waarin sprake is van overdrachtsbelasting, zal een notaris in het spel zijn. Meestal gaat het namelijk om verkrijging van de juridische eigendom van onroerend goed, waarvoor een notariële akte en inschrijving bij het Kadaster is vereist. Op grond van de Registratiewet 1970 schrijft de notaris akten in in het Centraal Digitaal Repertorium (CDR), dat wordt beheerd door de Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie (KNB). In een bijbehorend elektronisch aangiftebericht geeft hij ook aan of er overdrachtsbelasting betaald moet worden en hoeveel, evenals of er vrijstellingen van toepassing zijn. Deze aangifte overdrachtsbelasting wordt door de KNB doorgestuurd naar de Belastingdienst. De (inspecteur van de) Belastingdienst heeft tevens toegang tot het CDR en kan de akte dus inzien. De verkrijger betaalt de belasting aan de notaris, die de belasting namens de verkrijger aan de Belastingdienst betaalt. Dit proces is hetzelfde voor de gevallen waarin een notariële akte wordt opgemaakt die niet wordt ingeschreven bij het Kadaster.[13] Ook deze notariële akten worden geregistreerd bij de KNB, zoals hiervoor beschreven. De notaris is hoofdelijk aansprakelijk voor de overdrachtsbelasting die ingevolge de inhoud van de akte is verschuldigd.[14]

Verkrijging zonder notariële akte

Voor verkrijging van de economische eigendom[15] van een onroerende zaak is geen notariële akte vereist. Wel kan er door deze verkrijging overdrachtsbelasting verschuldigd zijn.[16] Ook bij verkrijging van een belang in onroerende zaakrechtspersonen (verkrijging van een fictieve onroerende zaak) is een notariële akte niet noodzakelijk. In deze gevallen moet echter wel aangifte overdrachtsbelasting gedaan worden.

Degene die de economische eigendom overdraagt zonder dat de verkrijging in een notariële akte is vastgelegd, is verplicht deze overdracht binnen twee weken te melden bij de Belastingdienst.[17] De verkrijger moet de Belastingdienst verzoeken om een aangiftebiljet en moet de belasting binnen één maand na verkrijging voldoen.[18] Zowel het meldingsformulier voor de vervreemder als het aangifteformulier voor de verkrijger kunnen worden aangevraagd bij

---

[12] Art. 19 WBR, uitgewerkt in art. 21a Uitvoeringsregeling AWR 1994.

[13] Er is dan geen verkrijging van de juridische eigendom, maar wel van de economische eigendom. Uit hoofde van artikel 4 WBR valt dit ook onder verkrijging.

[14] Art. 42(1) Invorderingswet 1990 (IW 1990).

[15] De volledige beschrijving van wat in de context van de overdrachtsbelasting onder economisch eigendom verstaan moet worden is lang en complex. Kort gezegd gaat het om het hebben van rechten en plichten met betrekking tot een onroerende zaak, waarmee men een belang bij die zaak heeft. Het belang moet ten minste enig risico van waardeverandering omvatten. Men wordt in ieder geval geen rechthebbende in de zin van het BW.

[16] Artikel 2(2) WBR.

[17] Artikel 54 WBR.

[18] Artikel 6 AWR; artikel 19 AWR.

de BelastingTelefoon. Bij verkrijging zonder notariële akte is niet de notaris maar de vervreemder hoofdelijk aansprakelijk voor de verschuldigde overdrachtsbelasting.[19]

2.3 Differentiatie

Kopers op de woningmarkt kunnen worden onderverdeeld in verschillende groepen. De exacte definities van deze groepen worden in de volgende paragraaf behandeld, maar de grove indeling in algemeen taalgebruik is als volgt:

- *Starters:* personen die voor het eerst een woning kopen.
- *Doorstromers:* personen die al eerder een woning hebben gekocht en willen verhuizen naar hun volgende huis.
- *Beleggers*: (rechts)personen die woningen niet kopen om ze te bewonen, maar om ze te verhuren en/of de waardestijging te verzilveren.

Zoals uit de motie Dik-Faber/Ronnes en het amendement Nijboer blijkt, heerst het beeld dat beleggers koopwoningen opkopen om deze vervolgens te verhuren, waardoor starters moeite hebben om een woning te bemachtigen. Uit de motie:

"overwegende dat (particuliere) beleggers de afgelopen jaren steeds meer bestaande koopwoningen hebben opgekocht om vervolgens te verhuren (buy-to-let), vooral in (grotere) steden;

overwegende dat beleggers starters vaak te vlug af zijn en het daardoor voor starters in deze steden steeds moeilijker is om een huis te kopen;"

Om dit fenomeen te bestrijden is gesuggereerd om het tarief voor de overdrachtsbelasting voor woningen af te laten hangen van het soort koper. Starters zouden dan van overdrachtsbelasting worden vrijgesteld, terwijl beleggers te maken zouden krijgen met een hoger tarief. Om een dergelijke differentiatie door te voeren, moet uiteraard duidelijk zijn wie wordt aangemerkt als starter en wie wordt aangemerkt als belegger. Dit definiëren wij in de volgende paragraaf.

2.4 Definities

2.4.1 Inleiding

De gebruikte definities en criteria zullen niet alleen invloed hebben op welke en hoeveel kopers binnen eerdergenoemde categorieën vallen, maar ook op aspecten als uitvoerbaarheid, budgettaire effecten en ontwijkingsmogelijkheden van de regeling. Daarmee hebben de gehanteerde definities veel invloed op zowel de doeltreffendheid als de doelmatigheid van de differentiatie van het tarief. Wij sluiten dit hoofdstuk daarom af met een bespreking van de definities.

Ieder individu heeft een eigen idee over wat een starter of belegger is. Deze begrippen kunnen dan ook op verschillende manieren geoperationaliseerd worden. Het definiëren van de soorten kopers kan op basis van het aantal woningen dat iemand heeft verkregen of momenteel in eigendom heeft, maar ook op basis van andere criteria. In sommige landen

[19] Art. 42(2) IW 1990.

wordt bijvoorbeeld regelmatig ook de leeftijd van de koper gebruikt om een ruw onderscheid te maken tussen starters en niet-starters.[20]

De definities voor dit onderzoek zijn vastgesteld in samenspraak met het ministerie van Financiën, het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, de Belastingdienst en het Kadaster. Bij het vaststellen van de definities is geprobeerd om zoveel mogelijk in lijn te blijven met de ingediende motie en amendementen (zie §1.2).

2.4.2 Starter

Voor dit onderzoek is de volgende **definitie** van een starter vastgesteld:

"Natuurlijk persoon die voor het eerst een woning verkrijgt."

Indien de woning wordt verkregen door meerdere personen, dan moet elk van de personen voldoen aan de criteria om de transactie onder het startersregime te laten vallen.

2.4.3 Belegger

Voor dit onderzoek is de volgende **definitie** van een belegger vastgesteld:

"Natuurlijk persoon of rechtspersoon die een woning verkrijgt en op het moment van verkrijging twee of meer woningen heeft."

Indien de woning wordt verkregen door meerdere (rechts)personen, dan hoeft maar één van de (rechts)personen aan de criteria te voldoen om de transactie onder het beleggersregime aan te merken.

2.4.4 Overige kopers

Een persoon valt in de categorie 'overig' voor de overdrachtsbelasting, indien hij of zij een woning verkrijgt en niet in een van de voorgaande twee categorieën valt. Het is belangrijk om op te merken dat een persoon in deze categorie niet per definitie een doorstromer is. Het kan ook een individu zijn die een tweede woning verkrijgt om die te verhuren. Aangezien de grens voor beleggers op twee woningen ligt (op het moment van verkrijging), valt deze individu er buiten. Op het moment dat deze individu na het verkrijgen van zijn tweede woning een andere woning verkrijgt en zijn huidige hoofdwoning nog niet verkocht heeft, dan wordt hij aangemerkt als een belegger (ook indien hij deze laatst verkregen woning als hoofdverblijf gaat gebruiken). De categorie overig is specifiek van belang voor hoofdstuk 3.

2.4.5 Tariefdifferentiatie

Het doel van de differentiatie van de overdrachtsbelasting is om verschillende tarieven te hanteren voor de verschillende soorten kopers. Voor dit onderzoek worden de volgende tarieven aangehouden:

- **Starters**: 0% (vrijstelling van de) overdrachtsbelasting
- **Beleggers:** 6% of 10% overdrachtsbelasting. Uit de ingediende amendementen en moties komen verschillende tarieven naar voren. Bij het bepalen van de doeltreffendheid en doelmatigheid komen wij hier op terug.
- **Overige kopers**: 2% overdrachtsbelasting.

[20] In onder andere Finland is dit het geval, zie voor meer informatie: https://www.vero.fi/en/individuals/housing/buying_a_home/buying_your_first_hom/.

2.5 Conclusie

In dit hoofdstuk is antwoord gegeven op de onderzoeksvragen die betrekking hebben op de definities. Voor deze verkenning hanteren wij de volgende definities:

- Een starter is een *natuurlijk persoon die voor het eerst een woning verkrijgt.*
- Een belegger is een "*natuurlijk persoon of rechtspersoon die een woning verkrijgt en op het moment van verkrijging twee of meer woningen heeft.*"

In hoofdstuk 6 gaan wij in op alternatieve definities.

3 Doelgroepanalyse

3.1 Inleiding

Het doel van dit hoofdstuk is het analyseren van de doelgroep die te maken krijgt met de differentiatie van de overdrachtsbelasting. De doelgroepanalyse start met een schets van de problematiek van de (koop)starters. Hiermee wordt inzicht geboden in de mate waarin de differentiatie van de overdrachtsbelasting een oplossing is voor deze groep. Vervolgens volgt de daadwerkelijke analyse van de doelgroep die te maken krijgt met de differentiatie van de overdrachtsbelasting. Bij deze analyse gaat het zowel om het in kaart brengen van de grootte van de doelgroep als het bepalen van de gebieden waar beleggers actief zijn en in hoeverre zij dezelfde woningen kopen als starters.

Om dat laatste punt goed in kaart te brengen, was in het ideale geval voor alle verkochte woningen in Nederland inzichtelijk gemaakt of er sprake was van concurrentie tussen beleggers en starters. Voor elke woning zou daarvoor informatie nodig zijn over:

1. De woning zelf (regio, karakteristieken, transactieprijs);
2. Door welk type koper (starter, belegger of overig) met welke eigenschappen de woning gekocht is;
3. Door welk type kopers (starters, beleggers of overig) met welke eigenschappen een bieding is gedaan op de woning.

Met behulp van die informatie had kunnen worden berekend voor welke woningen het doorvoeren van de gedifferentieerde overdrachtsbelasting ertoe had geleid dat een woning door een starter was gekocht in plaats van een belegger. Echter, veel van de informatie is simpelweg niet beschikbaar. De informatie onder de punt 3 (niet-succesvolle biedingen) is er in het geheel niet en de informatie onder de punten 1 en 2 is beperkt beschikbaar. Daarom wordt de analyse in deze paragraaf grotendeels gedaan op basis van de woning*transacties*.

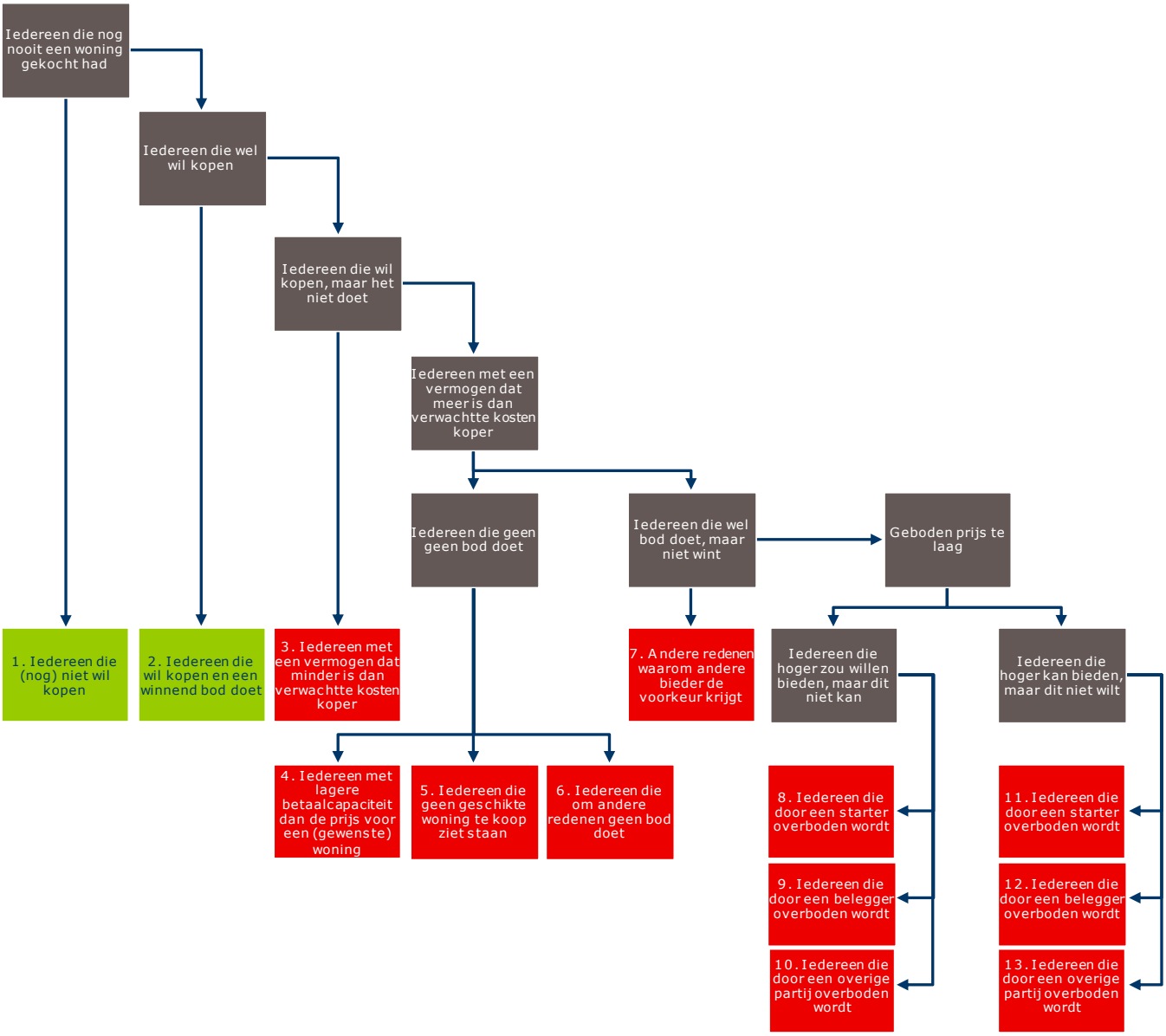
Als aanvulling op de analyse op basis van de woning*transacties* wordt er ook nog een analyse uitgevoerd op basis van het woning*eigendom*. De woning*transacties* geven namelijk alleen inzicht in de koper van de woning en niet de verkoper. Het kan zijn dat niet alleen het aantal beleggers dat een woning koopt is toegenomen, maar ook het aantal beleggers dan een woning *ver*koopt.

3.2 Analyse van problematiek (koop)starters

De aanleiding voor deze verkenning betreft de problemen die starters ondervinden bij het verkrijgen van een koopwoning. Specifiek wordt het probleem benoemd van de particuliere beleggers die woningen opkopen (buy-to-let), waardoor het voor starters moeilijker wordt om aan een koopwoning te komen. Een differentiatie in de overdrachtsbelasting zou mogelijk een oplossing kunnen bieden.

Zoals ook in dit onderzoek nadrukkelijk naar voren is gekomen, is het probleem van buy-to-let niet het enige probleem waar starters mee te maken hebben. De woningmarkt is complex, evenals de problematiek rondom starters daarbij. Een mogelijke differentiatie in de overdrachtsbelasting zou deze complexe problematiek op verschillende manieren raken. Om grip te krijgen op deze complexe problematiek hebben we hieronder de starters opgedeeld in verschillende deelgroepen, zie Figuur 1. Deze deelgroepen worden gekenmerkt door hun eigen problematiek. Als het gaat om de buy-to-let problematiek, dan is dit vooral voor groep

9 en 12 (“Iedereen die door een belegger overboden wordt”) uit de afbeelding van toepassing. Op de andere groepen die nu niet kunnen kopen is de impact van buy-to-let alleen indirect. Onder het schema worden de verschillende groepen nader toegelicht.



Figuur 1 Verschillende soorten personen die nog nooit een woning gekocht hebben.

Zoals hierboven te zien is, bestaat er een populatie personen die nog nooit een woning heeft verkregen. Binnen deze populatie bestaat er een groep die überhaupt (nog) niet wil kopen. Voor deze groep 1 bestaat de problematiek van het verkrijgen van een koopwoning überhaupt niet; zij zijn er namelijk niet mee bezig. Binnen de groep die wél wil kopen, is er een deel dat het ook lukt om een woning te kopen: groep 2. Ook voor hen is er niet per se sprake van een probleem bij het verkrijgen van een koopwoning; hen lukt het namelijk wel om een koopwoning te verkrijgen. De groep die overblijft, namelijk de groep die wél wil maar het niet lukt, is de groep starters waar er sprake is van problemen binnen deze context.

Er zijn verschillende redenen waarom het niet lukt. Personen in groep 3 hebben te weinig eigen vermogen om de (verwachte) kosten koper te betalen. Zo zijn er bijvoorbeeld starters die geen of weinig eigen spaargeld hebben, omdat ze gedurende hun studietijd niet in staat

zijn geweest om geld te sparen. Deze groep starters kan door het gebrek aan eigen vermogen de koopmarkt niet betreden. Deze groep wordt typisch beperkt door de LTV-eis; doordat men niet meer dan de waarde van het huis mag lenen, is het niet mogelijk om de kosten koper ook te lenen.

Binnen de groep die wel genoeg eigen vermogen heeft om de kosten koper te dragen, is er een deel dat géén bod doet en een deel dat wél een bod doet, maar niet het winnende bod heeft. Er zijn verschillende redenen waarom een starter geen bod doet. De personen in groep 4 kunnen geen woningen vinden die aansluit bij hun betaalcapaciteit. Dit zijn de klassieke voorbeelden van de onderwijzer of politieagent in de grote steden. De personen in groep 5 zien (tijdelijk) überhaupt geen aanbod op de markt dat aansluit bij hun wensen. Daarnaast zijn er nog andere redenen waarom een starter geen bod doet, groep 6, zoals onbewust zijn van het aanbod of het koopproces niet op tijd rond kunnen krijgen.

Er is een groep die wel een bod doet, maar niet wint. Voor de personen in groep 7 geldt dat er andere redenen zijn waarom de andere bieder de voorkeur krijgt. Het kan dan bijvoorbeeld zo zijn dat een andere bieder meer zekerheid kan geven over de betaling, of sneller is. Daarnaast zijn er verschillende groepen waarvoor de geboden prijs te laag is. Binnen deze groep kijken we eerst naar de groep die hoger zou willen bieden, maar dit niet kan. Voor deze groep geldt dat ze aan de grens van hun betaalcapaciteit zitten. Zij worden beperkt door de combinatie van eigen vermogen en de hoogte van de mogelijk te krijgen hypotheek (en eventuele andere financieringsvormen). Zij kunnen het daarbij afleggen tegen starters (groep 8), beleggers (groep 9) en overige partijen (groep 10). Daarnaast zijn er personen die wel hoger kunnen bieden, maar dit niet (willen) doen. Zij kunnen het afleggen tegen starters (groep 11), beleggers (groep 12) en overige partijen (groep 13).

Impact van differentiatie van overdrachtsbelasting

Zoals ook in het schema te zien is, raakt de differentiatie in de overdrachtsbelasting bepaalde deelgroepen (mogelijk) wel en andere groepen niet. Indien de maatregel de deelgroepen raakt, gebeurt dat telkens op een 'eigen' manier. In hoofdstuk 4 en 5 zal dieper ingegaan worden op de verwachte effecten van de maatregel, maar we zullen hier alvast beschrijven hoe de overdrachtsbelasting raakt aan de verschillende groepen starters.

- De groep die (nog) geen woning wil kopen (groep 1) zal waarschijnlijk afnemen. Voor hen wordt het aantrekkelijker om een woning te kopen.
- De groep die het toch al zou lukken om te kopen (groep 2) krijgt onnodig een financieel voordeel.
- De groep starters met te weinig eigen vermogen om de (verwachte) kosten koper te betalen (groep 3) wordt kleiner. Een deel van deze groep zal door de vrijstelling net genoeg vermogen hebben om de kosten koper te kunnen betalen.
- De groep starters waarvoor de vraagprijs te hoog (groep 4) is wordt kleiner. Door het financiële voordeel kan de vraagprijs in bepaalde gevallen (net) niet meer te hoog zijn.
- De groep starters die hoger zou willen bieden maar dit niet kan, waarbij een belegger meer biedt (groep 9) wordt mogelijk kleiner. De beleggers moeten meer belasting betalen, terwijl de starters iets meer financiële ruimte hebben om een hoger bod te doen.
- De groep starters die hoger zou willen bieden maar dit niet kan, waarbij een overige partij meer biedt (groep 10) wordt mogelijk kleiner. De starters hebben iets meer financiële ruimte om een hoger bod te doen.
- De groep starters die niet het hoogste bod doen, waarbij een belegger meer biedt, (groep 12) wordt mogelijk kleiner doordat beleggers meer belasting moeten betalen.

- De groep starters die niet het hoogste bod heeft gedaan, waarbij overige biedingsconcurrenten meer bieden (groep 13), wordt mogelijk kleiner doordat deze overige bieders (relatief gezien) meer belasting gaan betalen dan starters.

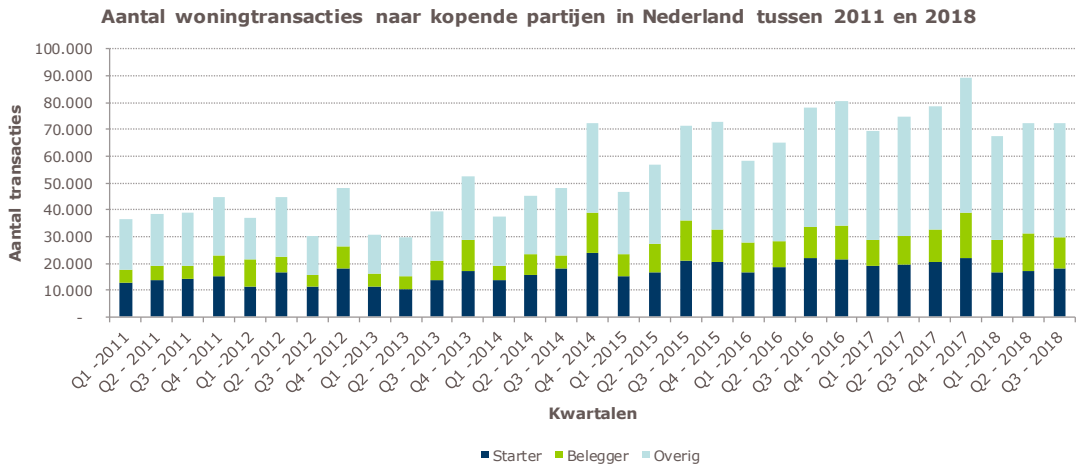
In hoofdstukken 4 en 5 gaan we nader in op de verwachte effecten van de differentiatie van de overdrachtsbelasting. De mate waarin bovengeschetste problemen worden opgelost, komen hier dus aan de orde. Daarnaast maakt het schema ook duidelijk dat er groepen starters (met bijbehorende problemen) zijn waar de gedifferentieerde overdrachtsbelasting niet direct aan raakt. De voorgenomen maatregel zal dus überhaupt niets kunnen doen voor deze specifieke groepen starters. Binnen deze specifieke groepen starters (groep 5, 6, 7, 8 en 11) zijn er twee groepen die duidelijk naar voren komen. De eerste is de groep starters die geen geschikte woning te koop ziet staan (groep 5). Zij zijn niet geholpen met een financieel voordeel, voor hen ligt het probleem aan de aanbodkant. De tweede is de groep starters die wordt overboden door andere starters (specifiek groep 8). In dat geval kent zowel degene die is overboden als degene die het winnende bod heeft gedaan een voordeel door de gedifferentieerde overdrachtsbelasting. De positie van de starter verbetert daardoor niet ten opzichte van zijn concurrent.

3.3 Aantal beleggers en koopstarters

In deze paragraaf wordt een analyse gegeven van de grootte van de doelgroep die effect zal ondervinden van de differentiatie van de overdrachtsbelasting. Hiervoor wordt gebruik gemaakt van data van het Kadaster. Voor de opgevraagde data en de gepresenteerde resultaten gelden de volgende uitgangspunten.

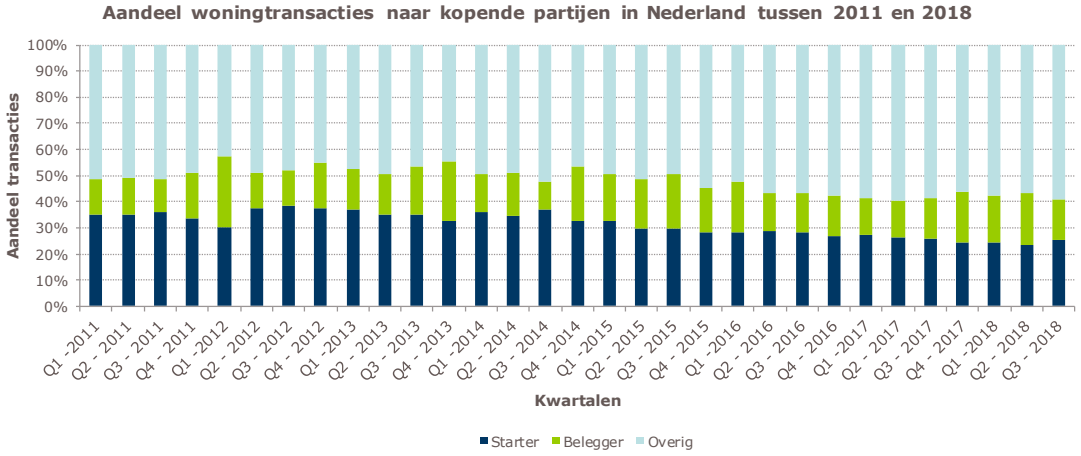
- Voor beleggers, koopstarters en overige kopers is zo veel mogelijk aangesloten bij de definities uit §2.4. De definities zijn daarbij zo herschreven dat het Kadaster er ook mee kon werken. Het Kadaster beredeneert namelijk vanuit de transactie en niet vanuit de koper. Concreet betekent dit dat de volgende definities zijn aangehouden:
    - **Starter:** een woning die verkregen wordt door een natuurlijk persoon die voor het eerst een woning verkrijgt.
    - **Belegger:** een woning die verkregen wordt door een natuurlijk of rechtspersoon die op het moment van verkrijging twee of meer woningen heeft.
    - **Overig:** transactie/woning die niet onder een van bovenstaande definities valt.
- De data is opgevraagd voor het eerste kwartaal van 2011 tot en met het derde kwartaal van 2018.
- Als bij een figuur of tabel staat dat het gaat om data uit het laatste jaar, dan gaat het om data uit het vierde kwartaal van 2017 tot en met het derde kwartaal van 2018.

Ten eerste wordt ingegaan op het aantal woningtransacties conform de basisdefinitie. Voor deze definitie is in onderstaand figuur het aantal transacties door kopende partijen voor de afgelopen zeven jaar weergegeven.



Figuur 2 Aantal transacties uitgesplitst naar type kopende partij tussen 2011 tot en met 2018 (Bron: Kadaster, bewerking Dialogic)

Uit het figuur komt duidelijk naar voren dat het aantal transacties in de afgelopen jaren is toegenomen. Dat geldt voor alle typen kopende partijen. In onderstaande figuur is het aandeel woningtransacties naar type koper weergegeven. Het figuur laat zien dat vooral het aandeel van de aankopen door groep overig (van ca. 50% naar 60%) sterk is toegenomen, terwijl het aandeel van de aankopen door starters juist is afgenomen.



In onderstaande tabel is nog een vergelijking gemaakt tussen het aantal transacties in 2011 versus het aantal transacties in het laatste jaar, voor de verschillende typen kopers.

Tabel 1 Aantal transacties uitgesplitst naar type kopende partij voor 2011 en het laatste jaar (Bron: Kadaster, bewerking Dialogic)

Kopende partij	2011	Laatste jaar	Jaarlijkse gemiddelde groei
Starters	55.500	73.400	4,1%
Beleggers	23.100	55.200	13,2%
Overig	80.200	172.900	11,6%
Totaal	**158.800**	**301.500**	**9,6%**

Uit de tabel komt naar voren dat het aantal transacties door starters het minst hard is gegroeid, terwijl het aantal transacties door beleggers juist het hardst is gegroeid. Voor de transacties in het laatste jaar is er nog een uitsplitsing gemaakt naar Nederland exclusief de vier grote gemeenten (G4) en uitsluitend de G4. In onderstaande tabel zijn de resultaten daarvan te zien.

Tabel 2 Aantal transacties uitgesplitst naar type kopende partij en regio voor het laatste jaar (Bron: Kadaster, bewerking Dialogic)

	Nederland excl. G4		G4	
Kopende partij	Aantal	Aandeel	Aantal	Aandeel
Starters	61.500	23,9%	12.000	27,2%
Beleggers	42.700	16,6%	12.500	28,6%
Overig	80.000	59,6%	19.400	44,3%
Totaal	**257.700**	**100%**	**43.800**	**100%**

Uit de tabel komt naar voren dat het aandeel van beleggers dat woningen koopt beduidend hoger is in de G4 in vergelijking met de rest van Nederland. Deze uitkomsten liggen in lijn met de uitspraken die gedaan zijn tijdens de interviews, waarbij werd gesteld dat beleggers vooral in stedelijke gebieden actief zijn. Het aandeel van starters ligt in de G4 ook hoger in vergelijking met de rest van Nederland, maar het verschil (in procentpunten) is kleiner dan voor de beleggers. Dat is respectievelijk 3,3 procentpunt voor de starters versus 12 procentpunt voor de beleggers. Het hogere aandeel in de G4 voor deze twee groepen gaat logischerwijs ten koste van het aandeel van de overige kopers.

3.4 Regionale spreiding van beleggers

In de vorige paragraaf werd al duidelijk dat beleggers niet in alle gebieden even actief zijn. Op basis van diverse onderzoeken van het Kadaster zijn hier ook verbijzonderingen naar te maken. Het nadeel hierbij is dat de definities niet altijd één op één aansluiten bij de definities die zijn vastgesteld in §2.4. Desalniettemin bieden ze wel inzicht in het gedrag van een subset van de beleggers.

3.4.1 Particuliere verhuurders

In het onderzoek *Kopen om te verhuren* [7] heeft het Kadaster specifiek voor de groep particuliere verhuurders in kaart gebracht waar zij actief zijn. Particuliere verhuurders zijn daarbij gedefinieerd als particulieren die drie woningen of meer in bezit hebben en over een of meer woningen beschikken waar ze zelf niet in wonen.[21] Particuliere verhuurders zijn dus een subset van de groep beleggers zoals deze zijn gedefinieerd voor dit onderzoek. In onderstaande tabel zijn de uitkomsten te zien van de analyse. Het gaat daarbij om het aandeel particuliere verhuurders bij verkochte koopwoningen.

[21] In het onderzoek van het Kadaster is voor het vaststellen van de definitie van particuliere verhuurders geredeneerd vanuit de woningtransactie. Particuliere verhuur is daarbij gedefinieerd als: *Woning in bezit van een particulier die drie of meer woningen bezit en zelf niet in de woning woont*.

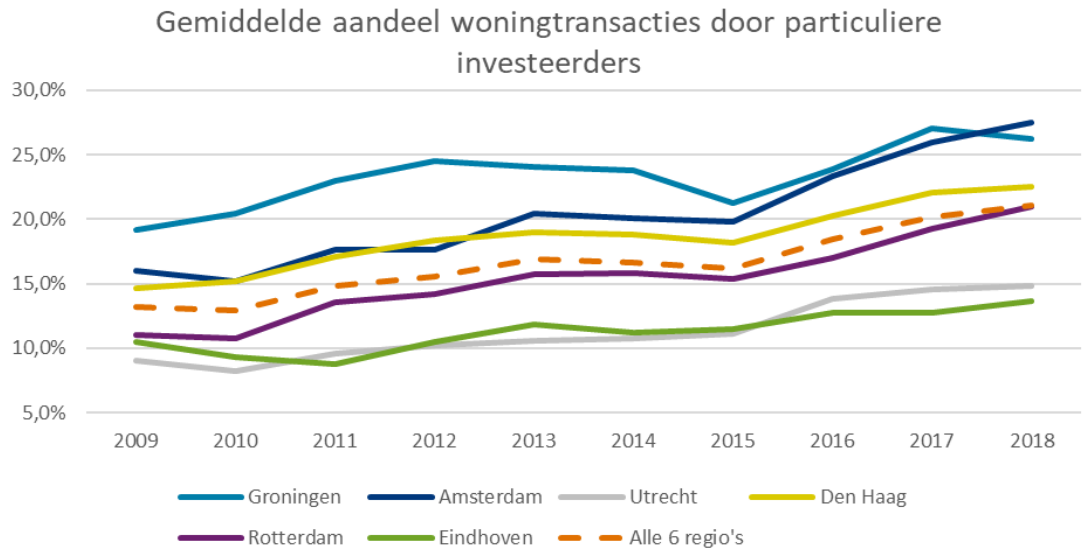
Tabel 3 Gemeenten met het hoogste aandeel verkochte koopwoningen dat is gekocht door een particuliere verhuurder in 2017 (Bron: Kadaster).

Gemeente	Aandeel
Delft	12%
Den Haag	11%
Leeuwarden	11%
Amsterdam	11%
Groningen	11%
Rotterdam	10%
Enschede	10%
Arnhem	9%
Maastricht	8%

Uit de tabel komt naar voren dat particuliere verhuurders zich vooral richten op de stedelijke gebieden en meer specifiek op de grote steden en de studentensteden. Het Kadaster geeft in het onderzoek aan dat er nog een aantal andere gebieden is waar het aandeel woningen dat wordt gekocht om te verhuren groot is. Het gaat dan bijvoorbeeld om Noordoost-Groningen, de grensstreek met Duitsland en de Waddeneilanden. Het Kadaster geeft aan dat hiervoor verschillende verklaringen zijn. In sommige gebieden zullen veel woningen worden aangekocht om als vakantiewoning te verhuren. In andere gebieden kan de verklaring zijn dat er geen woningcorporatie is die huurwoningen bezit, terwijl er wel behoefte is aan huurwoningen.

3.4.2 Particuliere investeerders

In een ander onderzoek [8] heeft het Kadaster een specifieke analyse uitgevoerd naar particuliere investeerders. Particuliere investeerders zijn daarbij gedefinieerd als particulieren die maximaal één woning per transactie kopen én vervolgens besluiten die woning te verhuren (ongeacht het aantal woningen dat ze in het bezit hebben op het moment van verkrijging). Voor het onderzoek heeft het Kadaster de aandelen van particuliere investeerders in het aantal woningtransacties in de buurten van zes metropoolregio's (Amsterdam, Den Haag, Rotterdam, Utrecht, Groningen en Eindhoven) geanalyseerd.



Figuur 3 Gemiddelde aandeel woningtransacties van particuliere investeerders (Bron: Kadaster)

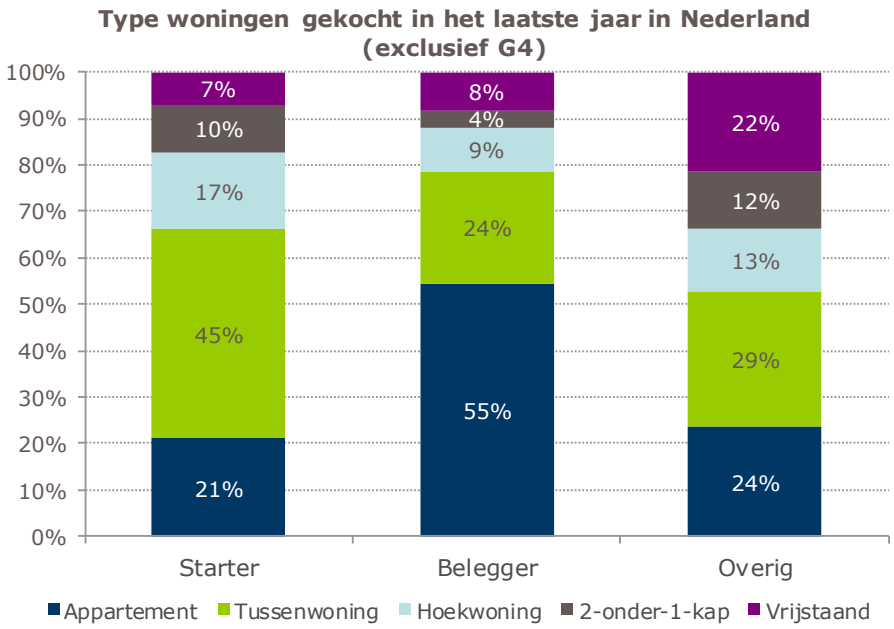
Uit bovenstaande figuur komt duidelijk naar voren dat in alle zes onderzochte steden het aandeel van particuliere investeerders in woningtransacties is toegenomen. De mate waarin, verschilt wel sterk per stad. In Amsterdam en Rotterdam lijkt de sterkste stijging te zijn, in beide gevallen gaat het om een stijging van meer dan 10 procentpunt.

Uit het onderzoek van het Kadaster blijkt ook nog dat er grote verschillen zijn tussen bepaalde buurten. Voor de regio Amsterdam geldt dat in sommige buurten het aandeel van particuliere investeerders in de woningtransacties meer dan 50% bedraagt (over de periode 2014-2017), terwijl er ook nog buurten zijn waar het aandeel minder dan 10% bedraagt. In de andere regio's zijn ook dergelijke patronen waar te nemen. In de regio Eindhoven kan het daardoor voorkomen dat in één buurt het aandeel van particuliere investeerders meer dan 25% bedraagt, terwijl het aandeel in de aanpalende buurt maar 5% tot 10% is.

3.5 Type woningen gekocht door starters en beleggers

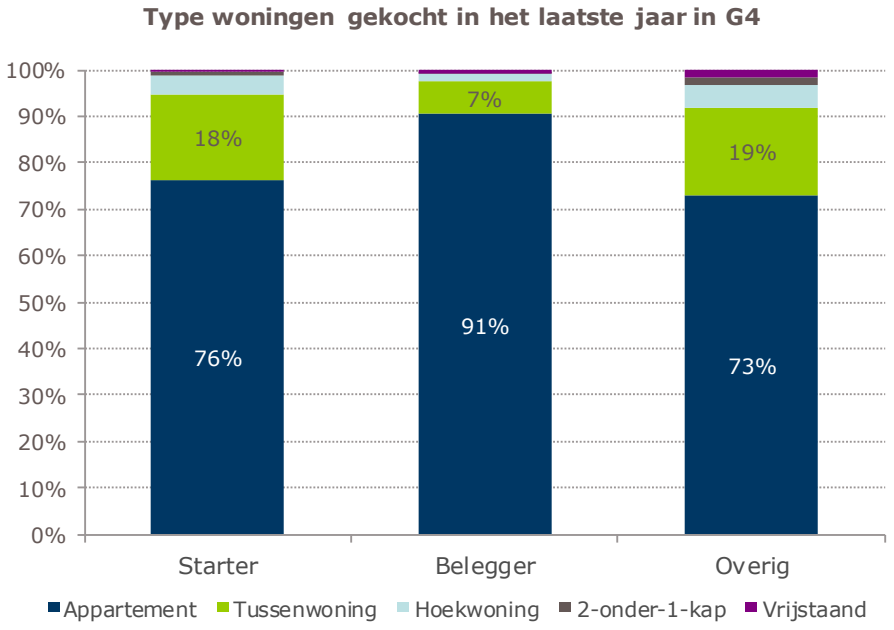
3.5.1 Daadwerkelijk koopgedrag

Op basis van de data van het Kadaster is het ook mogelijk een analyse te maken van het type woningen dat gekocht wordt door de verschillende type partijen. In onderstaand figuur is hiervan de uitsplitsing te zien voor Nederland exclusief de G4 voor de transacties van het laatste jaar.



Figuur 4 Type woning gekocht in het laatste jaar in Nederland (excl. G4) (Bron: Kadaster, bewerking: Dialogic)

Uit bovenstaande figuur komt naar voren dat er duidelijke verschillen zijn tussen het type woningen dat starters en beleggers kopen. Beleggers kopen vaker appartementen, terwijl starters juist tussenwoningen kopen. Bovenstaande analyse is ook gemaakt voor de transacties van het laatste jaar in de G4. De resultaten daarvan zijn in onderstaande figuur weergegeven.



Figuur 5 Type woning gekocht in het laatste jaar in de G4 (Bron: Kadaster, bewerking: Dialogic)

Het beeld voor de G4 verschilt duidelijk met de rest van Nederland. In de G4 worden door alle typen kopers vooral appartementen gekocht. De meest logische verklaring hiervoor is dat in de G4 vooral appartementen staan en minder van andere type woningen. Toch

overlappen de profielen van beleggers en starters niet helemaal. Van de door beleggers aangekochte woningen zijn er ruim 90% appartementen, terwijl dat voor starters maar voor 76% van de gevallen geldt. Het profiel van een starter lijkt meer op dat van de overige groep kopers, waarvan 73% een appartement koopt. De groep starters en overige kopers kopen ook bijna net zo vaak een tussenwoning, namelijk in respectievelijk 18% en 19% van de gevallen.

Verder blijkt dat het 50ste percentiel van de woningen in Nederland die beleggers kopen goedkoper is dan het 50ste percentiel van de woningen die starters kopen. Specifiek voor de G4 geldt dit zelfs voor het 75ste percentiel.[22]

3.5.2 Woonwensen

Voor de voorgaande analyse geldt dat dit gebaseerd is op wat beleggers en starters *kopen*, niet op wat zij *willen*. Dit is met name voor de groep starters relevant, omdat nu niet gesteld kan worden in hoeverre zij daadwerkelijk wel of geen hinder ondervinden van beleggers. Op basis van het Woononderzoek van het Ministerie van BZK [9] kan daar wel een indicatie van worden gegeven. In dat onderzoek is gevraagd of mensen in de komende twee jaar beslist willen verhuizen (de 'beslist verhuisgeneigden'). Dit geldt voor 9% van de huishoudens. Aan deze huishoudens is ook gevraagd wat hun gewenste woning is. In onderstaande tabel zijn daar de uitkomsten van te zien voor de totale groep beslist verhuisgeneigden en drie subgroepen. **Belangrijk:** in het Woononderzoek is een starter een huishouden dat voor verhuizing niet zelfstandig woonde en daarna hoofdbewoner van een woning is. Het is dus een andere definitie dan wordt gehanteerd in dit onderzoek.

Er is voor gekozen om naast de gewenste woning voor alle beslist verhuisgeneigden en de starters ook nog te kijken naar de gewenste woningen voor personen onder de 35 jaar. Het is namelijk de verwachting dat deze personen (voor een deel) koopstarter zullen zijn.

Tabel 4 Gewenste woning beslist verhuisgeneigden

Categorie	Huur eengezins	Huur appartement	Koop eengezins	Koop appartement
Totaal	17%	23%	48%	12%
Paar < 35 jaar	9%	10%	69%	12%
1phh < 35 jaar	14%	37%	30%	19%
Starter	12%	48%	24%	16%

Uit bovenstaande tabel komt naar voren dat 20% van de totale groep beslist verhuisgeneigden[23] die een woning wenst te kopen, een appartement wil kopen. Van de starters die een woning wil kopen, wenst 40%[24] een appartement. Voor de jonge huishoudens is dat respectievelijk 14%[25] (paar jonger dan 35 jaar) en 40%[26] (éénpersoonshuishouden jonger dan 35 jaar).

[22] De transactieprijzen zijn gebaseerd op transacties met 1 woning. Dat wil zeggen dat een deel van de transacties door beleggers niet worden meegenomen.

[23] 12% gedeeld door de totale groep van 60% die een woning wil kopen (12% + 48%).

[24] 16% gedeeld door de totale groep van 40% die een woning wil kopen (16% + 24%)

[25] 12% gedeeld door de totale groep van 81% die een woning wil kopen (12% + 69%)

[26] 19% gedeeld door de totale groep van 49% die een woning wil kopen (19% + 30%)

Het percentage jonge mensen en starters dat een appartement wil kopen (van de totale groep kopers) ligt dus tussen 14% en 40%. Uit de data van het Kadaster blijkt dat 30% [10] van de starters in heel Nederland een appartement koopt. Het daadwerkelijke koopgedrag lijkt dus in lijn te liggen met het gewenste koopgedrag.

Uit de tabel komt ook naar voren dat bijna de helft van de starters die verhuisgeneigd is een appartement wil huren. Starters hebben dus een grotere vraag naar een huurappartement (48%) dan naar een koopwoning (40%). Bovendien hebben verhuisgeneigde starters ook veel minder behoefte om een eengezinswoning te huren (12%). Dit kan een mogelijke verklaring zijn van de interesse van beleggers in appartementen.

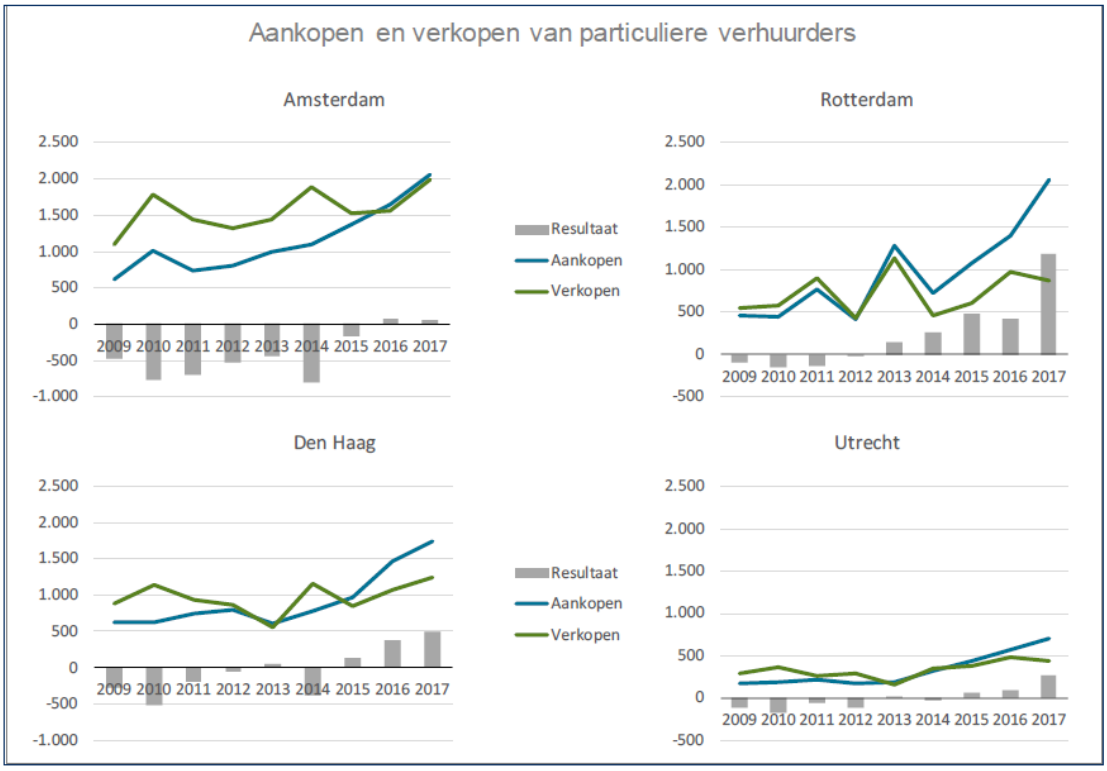
3.6 Eigendom van woningen

Het onderwerp van analyse in de vorige paragrafen waren de woning*transacties*. Met behulp van het aantal woning*transacties* kan een eerste inzicht worden gegeven in de woningmarkt. Echter, een woningtransactie zegt niets over de feitelijke eigendomssituatie van de markt in zijn geheel. Om een goede analyse te maken, moet onderzocht worden of beleggers wellicht meer woningen hebben *ver*kocht dan *ge*kocht of dat er op andere manieren een mutatie in het eigendom van de woning plaatsvindt. In deze paragraaf wordt dit beschreven aan de hand van diverse onderzoeken.

3.6.1 Aan- en verkoop door particuliere verhuurders

In het eerder genoemde onderzoek [7] over particuliere verhuurders heeft het Kadaster ook gekeken naar de verkoop van woningen door deze subgroep van beleggers.[27] In onderstaand figuur zijn daarvan de uitkomsten te zien voor de vier grootste steden.

[27] Particuliere verhuurders zijn hierbij gedefinieerd als particulieren die drie woningen of meer in bezit hebben en over een of meer woningen beschikken waar ze zelf niet in wonen.



Figuur 6 Aankopen en verkopen van particuliere verhuurders.

Uit de figuur komt naar voren dat het saldo van aan- en verkopen in Amsterdam tussen 2009 en 2015 negatief was. Dat betekent dus dat particuliere verhuurders juist meer woningen hebben verkocht, dan aangekocht. Pas in 2016 is er een heel klein positief saldo waarneembaar. Voor Rotterdam geldt juist dat het saldo al sinds 2013 positief is. Dat betekent dus dat in Rotterdam sinds 2013 meer woningen zijn aangekocht dan verkocht door particuliere beleggers. Aangezien het wel om een subset gaat van de groep beleggers, kan het wel zo zijn dat andere groepen beleggers actiever of juist minder actief zijn geworden.

3.6.2 Type woningeigenaren

Het Kadaster heeft recentelijk ook onderzoek gedaan naar de eigendomssituatie van woningen.[7] In onderstaande tabel is te zien wat de verschuiving in type woningeigenaren is geweest tussen 2009 en 2018.

Tabel 5 Verschuiving in type woningeigenaren tussen 2009 en 2018 (Bron: Kadaster)

Type	2009	2018
Eigenaar-bewoner[28]	59,3%	61,1%
Tweede woning[29]	2,0%	2,0%
Particuliere verhuur[30]	2,4%	2,8%
Bedrijfsmatige verhuur (institutioneel)[31]	1,7%	1,4%
Bedrijfsmatige verhuur (overig)[32]	2,4%	2,2%
Woningcorporatie[33]	30%	28,6%
Overige[34]	2,1%	1,8%

Uit de tabel komt naar voren dat het aandeel van eigenaar-bewoners de afgelopen tien jaar licht is toegenomen. Het totale aandeel beleggers (een samenstelling van de particuliere verhuur, bedrijfsmatige verhuur en woningcorporaties) is licht afgenomen van 36,5% naar 35%.

3.6.3 Veranderende eigendomssituatie

Het CBS heeft ook onderzoek gedaan naar de (veranderende) eigendomssituatie van woningen.[11] Zij hebben op basis van hun databestanden gekeken naar de eigendomsmutatie van woningen. Een eigendomsmutatie hoeft niet te betekenen dat er ook feitelijk een transactie heeft plaatsgevonden. Bijvoorbeeld: wanneer een eigenaar van een woning eerst zelf in een woning woont, en vervolgens verhuist en de woning verhuurt, is er sprake van een eigendomsmutatie (koop naar particuliere huur), maar niet van een transactie. Deze manier van analyseren grijpt beter in op de doelgroep die onderwerp is van discussie. Bovendien wordt de groep particulieren die één woning in bezit heeft en vervolgens een woning koopt om die te verhuren met deze manier van analyseren wel meegenomen.

Het CBS heeft hierbij expliciet gekeken naar de omzetting van overige huurwoningen (de huurwoningen niet in bezit van woningcorporaties) naar koopwoningen en vice versa. De resultaten daarvan zijn in onderstaande tabel te zien.

---

[28] Woning in bezit van particuliere bewoner, of woning in bezit van particulier die alleen deze woning in bezit heeft.

[29] Woning in bezit van particulier die in totaal twee woningen bezit en zelf niet in de woning woont

[30] Woning in bezit van een particulier die drie of meer woningen bezit en zelf niet in de woning woont

[31] Woning in bezit van een institutionele investeerder, bijvoorbeeld een pensioenfonds

[32] Woning in bezit van een bedrijf (niet institutioneel). Dit zijn de niet-institutionele bedrijven die woningen verhuren, bijvoorbeeld een bv met dertig huurwoningen

[33] Woning in bezit van een woningcorporatie

[34] Overige woningen (in bezit van onder meer bedrijven met één woning, kerken, overige stichtingen en gemeenten

Tabel 6. Eigendomsmutaties (x 1.000)

Type	2014	2015	2016	2017
Van overige huurwoning naar koopwoning	59,9	61,3	62,4	73
Van koopwoning naar overige huurwoning	62,2	63,7	77,9	98,9
Netto omzetting koop naar huur	2,3	2,4	15,5	25,9

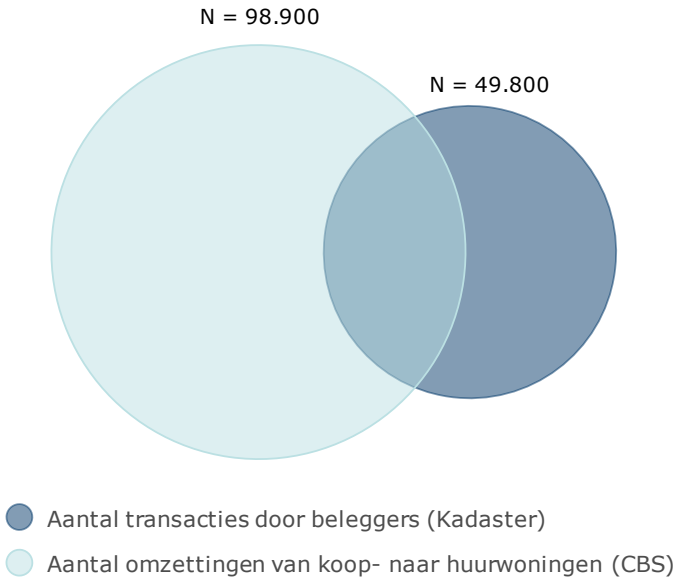
Het aantal huurwoningen dat is omgezet naar koopwoningen is de afgelopen jaren gegroeid, maar beduidend minder hard dan het aantal koopwoningen dat is omgezet naar huurwoningen. **De consequentie hiervan is dat er de afgelopen jaren netto een steeds grotere omzetting heeft plaatsgevonden van koopwoningen naar huurwoningen.**

Particuliere huurwoningen

Van de bijna 78.000 duizend woningen die in 2016 van een koopwoning naar een overige huurwoning muteerden, ging het in ruim 70.000 van de gevallen om een omzetting naar een particuliere huurwoning (een woning in het bezit van een particuliere verhuurder). Het CBS heeft ook onderzoek gedaan naar de woningportefeuille van deze particuliere verhuurders. De groei komt met name voort uit woningen die in bezit zijn van een persoon met maar één huurwoning in de portefeuille. In 2016 kwam 82% van de omgezette woningen in handen van een particulier met maar één huurwoning in de portefeuille. Een veel kleiner deel van de koopwoningen die in 2016 is omgezet naar een particuliere huurwoning is van een particulier met meerdere woningen in de portefeuille.

3.7 Definitie belegger

Uit bovenstaande analyses rijst de vraag of de huidige definitie van beleggers de juiste scope heeft. In onderstaande Venndiagram is het aantal transacties door beleggers (conform de definitie uit §3.2) afgezet tegen het aantal omzettingen van koop- naar huurwoningen (conform de definitie van het CBS). De mate van overlap tussen de twee definities betreft een grove inschatting en er kunnen verder geen uitspraken aan worden ontleend.



Figuur 7 Venndiagram van aantal transacties door beleggers versus omzettingen van koop- naar huurwoningen (Bron: Kadaster en CDS)

Op basis van de Venndiagram zijn drie situaties te schetsen:

1. **Alleen in definitie CBS:** het gaat onder andere om de personen die één woning in bezit hebben en een tweede woning aanschaffen om te verhuren. Andere mogelijkheden zijn personen die gaan verhuizen en besluiten om hun oude woning te gaan verhuren.
2. **Alleen in definitie Kadaster:** het gaat onder andere om transacties van huurwoningen. Het kan dan gaan om transacties tussen woningcorporaties, maar ook tussen beleggers. Daarnaast zitten in deze groep ook beleggers die in de verkregen woning gaan wonen.
3. **In beide definities:** het gaat hier om personen die een woning verkrijgen (en er op dat moment al twee in bezit hebben) en de woning vervolgens omzetten naar een huurwoning.

De situatieschets laat zien dat het maar de vraag is of de huidige definitie de juiste scope heeft. De huidige definitie heeft namelijk effect op een niet-beoogde groep (o.a. de woningcorporaties en projectontwikkelaars) en mist ook nog eens effect op de beoogde groep (o.a. de personen die één woning in bezit hebben en een tweede woning aanschaffen om te verhuren).

3.8 Conclusie

Uit de analyse van de cijfers van het Kadaster komt duidelijk naar voren dat het aantal transacties van beleggers de laatste jaren sterk is toegenomen. Het aantal transacties van beleggers kende een jaarlijkse groei van 13,2% sinds 2011. Het betreft een grotere groei in vergelijking met starters, waar het aantal transacties sinds 2011 jaarlijks met 4,1% toenam. Desalniettemin was het aantal transacties door starters (73.400) in het afgelopen jaar nog wel hoger dan het aantal transacties door beleggers (55.200). Daarbij moet wel worden opgemerkt dat beleggers ook woningen hebben verkocht. Voor de particuliere verhuurders (een subset van de groep beleggers) in Amsterdam, Utrecht en Den Haag geldt bijvoorbeeld er tot 2015/2016 meer woningen door hen werden verkocht dan gekocht.

Uit de cijfers en diverse studies van het Kadaster komt duidelijk naar voren dat beleggers (of een subset daarvan) met name actief zijn in de stedelijke gebieden. Het gaat dan zowel om de grotere steden als de studentensteden. Uit onderzoek van het Kadaster komt naar voren dat er binnen de steden sterke verschillen kunnen zijn tussen wijken. Uit de cijfers van het Kadaster komt verder naar voren dat starters en beleggers buiten de G4 beiden verschillende type woningen kopen. Starters kopen daar het vaakst tussenwoningen, terwijl beleggers juist appartementen kopen. In de G4 kopen zowel starters als beleggers het vaakst appartementen; dit komt deels doordat in de G4 veel appartementen worden verkocht. Er zijn daarbij nog wel verschillen tussen starters en beleggers. Beleggers in de G4 kopen bij 91% van de transacties een appartement, terwijl dat voor starters maar bij 76% van de transacties het geval is. Verder blijkt dat het 50ste percentiel van de woningen in Nederland die beleggers kopen goedkoper is dan het 50ste percentiel van de woningen die starters kopen. Specifiek voor de G4 geldt dit zelfs voor het 75ste percentiel.

De daadwerkelijke gekochte woningen zeggen niet alles over de gewenste woningen. Echter, uit een vergelijking tussen het WoonOnderzoek en de data van het Kadaster lijkt het zo te zijn dat de daadwerkelijke gekochte woningen door starters en de gewenste woningen van starters overeen komen.

Verder blijkt uit de doelgroepanalyse dat de differentiatie van de overdrachtsbelasting niet altijd (het beoogde) zal effect hebben op starters en beleggers. Voor starters kan bijvoorbeeld gelden dat er niet voldoende aanbod is of zij juist concurreren met andere starters. Bij

de beleggers geldt juist dat er met de huidige definitie groepen zijn (1) waarvan het mogelijk onwenselijk is dat zij zwaarder belast worden (woningcorporaties) of (2) die geen woning kopen om te verhuren (de beleggers die zelf in de woning gaan verblijven). Voor deze laatste groep geldt een zekere ambiguïteit. Het kan wenselijk zijn om deze groep zwaarder te belasten, omdat zij meerdere woningen in hun bezit hebben. Echter, zij worden nu zwaarder belast voor de verkrijging van een woning die ze niet gaan verhuren. Het is de daardoor de vraag of het zwaarder belasten van deze transacties effect resulteert voor starters. Daarnaast valt er met de huidige definitie een groep buiten de boot, namelijk de particulieren met één woning in bezit die een woning aanschaffen en er niet zelf in gaan wonen.

4 Doeltreffendheid

4.1 Inleiding

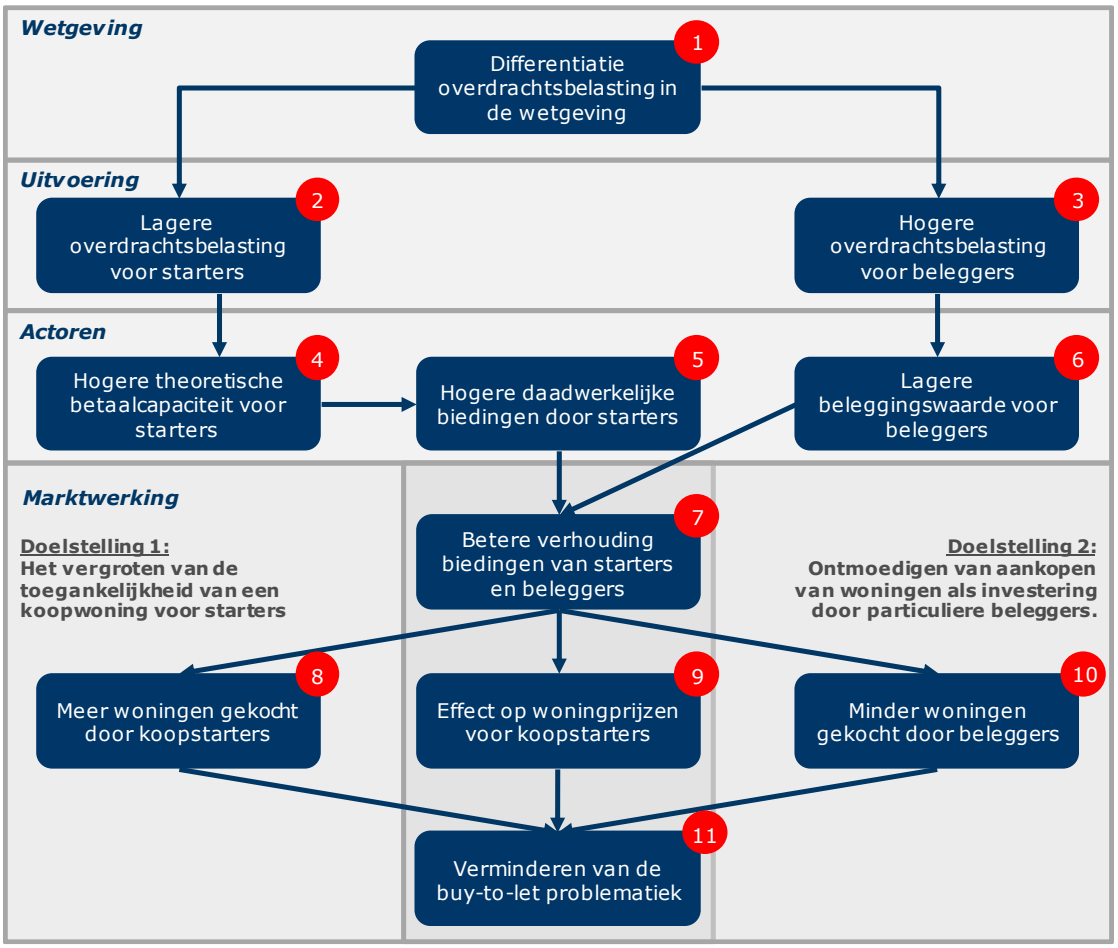
In dit hoofdstuk gaan wij in op de doeltreffendheid van de differentiatie van de overdrachtsbelasting. De doeltreffendheid, ook wel effectiviteit genoemd, geeft de mate aan waarin de beleidsdoelstelling dankzij de inzet van de onderzochte beleidsinstrumenten wordt gerealiseerd. Het middel is de differentiatie van de overdrachtsbelasting. Het doel is tweeledig: (1) het vergroten van de toegankelijkheid van een koopwoning voor starters en (2) het ontmoedigen van aankopen van woningen als investering door particuliere beleggers.

4.2 Conceptueel model

Om goed te kunnen meten, is het essentieel om duidelijk te hebben *wat* wij exact willen gaan meten. In dit geval staan twee woorden uit de doelen centraal: *toegankelijkheid* en *ontmoedigen*. Iedereen zal een gevoel hebben wat hiermee bedoeld wordt, maar deze beelden kunnen uiteen lopen. Maar om goed te kunnen meten, moeten wij eerst exact definiëren wat wij willen meten. Op basis van onderzoek, de beschikbaarheid van gegevens en overleg met de begeleidingscommissie, hebben wij verschillende concepten gedefinieerd waarmee wij *toegankelijkheid* en *ontmoedigen* kunnen meten. Hieronder zullen wij dit nader toelichten:

- Verhouding tussen de hoogte van biedingen van starters en beleggers. Een van de achterliggende gedachten van de differentiatie van de overdrachtsbelasting is dat starters een bonus krijgen in het biedingsproces en beleggers een malus. Door te kijken naar de verandering van de biedingen van starters en beleggers kunnen wij hier vorm aan geven. Ontstaat er een betere verhouding voor de starter, dan neemt de toegankelijkheid voor starters toe en worden beleggers ontmoedigd (en vice versa).
- Meer woningen gekocht door koopstarters. Hoe meer woningen gekocht door koopstarters, hoe meer toegankelijk de markt voor hen is geworden.
- Minder woningen gekocht door beleggers. Hoe minder woningen gekocht door beleggers, hoe sterker zij ontmoedigd zijn.
- Woningprijs voor koopstarters. Als de prijzen voor (dezelfde) woningen voor koopstarters dalen, dan neemt de toegankelijkheid toe.

Figuur 8 toont het conceptuele model dat wij in dit onderzoek hebben ontwikkeld. Op basis van onze analyses komt naar voren dat de verschillende concepten zich op deze wijze tot elkaar verhouden. In stap 1 gaat het om het implementeren van de differentiatie van de overdrachtsbelasting in wetgeving. Stap 2 en 3 hebben betrekking op de uitvoering. Hoe gaan het notariaat, het Kadaster en de Belastingdienst ervoor zorgen dat starters en beleggers daadwerkelijk een andere overdrachtsbelasting krijgen? In de laag hieronder (stap 4, 5 en 6) draait het om de individuele actoren: starters en beleggers. In welke mate vertaalt de andere overdrachtsbelasting zich in ander gedrag van deze partijen? De onderste laag (stap 7 t/m 11) gaat in op de marktwerking en interactie tussen vraag en aanbod. Hierin komen de concepten naar voren die wij hierboven benoemden.



Figuur 8. Conceptueel model van oorzaak en effect

In dit hoofdstuk gebruiken wij het bovenstaande model ook als kapstok om de doeltreffendheid op verschillende lagen te analyseren. Het biedt ons de mogelijkheid om gestructureerd de verschillende effecten te benoemen en analyseren.

4.3 Implementatie van de differentiatie van de overdrachtsbelasting in wetgeving

In deze paragraaf gaan wij in op de vraag of de differentiatie van de overdrachtsbelasting in de wetgeving kan worden geïmplementeerd. In onze verkenning hebben wij op dit punt geen beperkingen gevonden. De Wet op belasting van rechtsverkeer, waar de overdrachtsbelasting onderdeel van uitmaakt, betreft een nationale wet, die niet gebaseerd is op Europese wetgeving.

4.4 Uitvoering van de gedifferentieerde overdrachtsbelasting

Voor het proces van de daadwerkelijke toekenning van de gedifferentieerde tarieven van overdrachtsbelasting, maken wij in deze paragraaf onderscheid tussen de koopstarters en beleggers. Dit betreft stap 2 en 3 van het conceptueel model.

4.4.1 Lagere overdrachtsbelasting voor koopstarters (2)

Wil de differentiatie substantieel effect hebben, dan is het noodzakelijk dat koopstarters daadwerkelijk een lagere overdrachtsbelasting toegekend krijgen. Hoewel de exacte

uitvoering van de regeling invloed heeft, schatten wij in dat een groot deel van de koopstarters een lager tarief voor de overdrachtsbelasting zal krijgen. Er moet echter wel rekening mee worden gehouden dat dit nog enkele jaren op zich zal laten wachten vanwege de complexiteit van het invoeren van de regeling.

Toch zijn er ook natuurlijke personen die als koopstarter gezien (kunnen) worden, maar buiten de regeling vallen. De gekozen definitie sluit niet aan bij hun situatie. Hieronder een aantal voorbeelden:

- Starters die voorheen (eventueel samen met anderen) een woning erfden en dit pand verkochten. Vanuit een bepaald perspectief zijn zij nog steeds starters, maar ze hebben al een woning verkregen en vallen dus buiten de regeling.
- Starters die grond kopen en hier een woning op (laten) bouwen. Zij betalen 6% overdrachtsbelasting over de grond en betalen btw om de woning te laten bouwen. Zij hebben dus initieel geen voordeel van de regeling en zijn als zij later een huis willen kopen hun status als starter kwijt.
- Starters die een niet-woning kopen en deze tot woning (laten) ombouwen. Zij betalen 6% overdrachtsbelasting voor de niet-woning en hebben dus geen voordeel. Juridisch is er echter geen sprake van verkrijging van een woning. Wanneer deze starters later een woning kopen worden zij dus alsnog als starter aangemerkt, terwijl ze dat niet meer zijn. Wanneer een persoon dit meerdere keren doet (zonder de woningen weer van de hand te doen) wordt hij onder de huidige definities tegelijkertijd als starter en als belegger aangemerkt, er is immers nooit een woning verkregen maar de persoon heeft wel twee of meer woningen.[35]

Op dit moment is er niets te zeggen over de omvang van deze groepen. Het is nu ook niet duidelijk of het Kadaster de omvang van deze groepen kan bepalen. Daarnaast kunnen ook situaties ontstaan, waarin in het proces niet met zekerheid kan worden vastgesteld of de persoon in kwestie een koopstarter is of niet. Het is aannemelijk dat een notaris niet het risico neemt om deze persoon als koopstarter te zien, terwijl hij of zij wellicht wel een koopstarter is.[36] Voor meer informatie over dit punt verwijzen wij naar §5.4.4.

Bij de voorgenomen differentiatie geldt dat wanneer twee samenwoners of echtgenoten gezamenlijk een woning kopen en één van hen heeft al eerder een (onverdeeld) aandeel gehad in een woning, dan wordt het stel niet aangemerkt als starter. Echter, er bestaan ook nog mogelijkheden om dit te ontwijken. Het stel dient de woning dan te laten kopen en verkrijgen door de persoon die nooit eerder een woning heeft gehad. Vervolgens kan de andere partner economisch of juridisch eigenaar worden op grond van de huwelijkse voorwaarden. Indien de persoon die de woning verkrijgt zelfstandig een hypotheek aanvraagt, dan kent het stel wel als nadeel dat het een lagere LTI[37] zal kennen.

---

[35] Hier kan in de wet rekening mee worden gehouden door te bepalen dat iemand die zowel starter als belegger is, wordt aangemerkt als belegger. Bij de het (laten) bouwen van een woning op de eigen grond speelt dit overigens niet, daar is juridisch namelijk sprake van verkrijging door natrekking.

[36] Dit speelt overigens alleen in situaties waarbij de regels niet duidelijk zijn. Onzekerheid over de waarheid van gestelde feiten komt niet voor risico van de notaris. De notaris is hoofdelijk aansprakelijk voor de OVB die op grond van de akte verschuldigd is. Met andere woorden: de notaris bepaalt op grond van de informatie die hij van de koper krijgt welk tarief van toepassing is, voor het innen van dit bedrag is hij aansprakelijk. De notaris hoeft niet na te gaan of de informatie klopt. Dit is vorig jaar door het Hof bevestigd.[12]

[37] Loan-to-income (LTI) oftewel de verhouding tussen de hypotheek en het inkomen. Dit is de maatstaf waarmee de maximale hypotheek wordt vastgesteld.

4.4.2 Hogere overdrachtsbelasting voor beleggers (3)

Ook bij de beleggers kan geanalyseerd worden of het alternatieve tarief daadwerkelijk geëffectueerd wordt. Ook hier zal de exacte uitvoering een impact hebben, maar wij schatten in dat slechts een beperkt deel van de beleggers daadwerkelijk een hoger tarief zal gaan ervaren. Hiervoor is een aantal argumenten:

- Een deel van de beleggers kan met (zeer) eenvoudige constructies het hogere tarief ontlopen. Zij kunnen er bijvoorbeeld voor kiezen om voor iedere twee woningen een aparte vennootschap te gebruiken. Het is mogelijk om een BV op te zetten voor €300 en de jaarlijkse kosten op €500 te houden. Een andere optie zou zijn om een fiscaal transparant woningfonds op te richten met meerdere bewaarders (bijvoorbeeld stichtingen) die allemaal twee woningen aanhouden. Beleggers kunnen de toepassing van het beleggerstarief ook ontgaan door een woning te laten kopen en verkrijgen door een particulier (vriend of stroman), gevolgd door levering aan de belegger. Door artikel 13 WBR wordt de maatstaf van heffing bij een opvolgende verkrijging binnen zes maanden immers verminderd met het bedrag waarover bij de voorafgaande verkrijging overdrachtsbelasting is verschuldigd. In de praktijk zullen waarschijnlijk ook andere constructies bedacht worden. Het proberen te bestrijden van deze constructies via het leerstuk van *fraus legis* (misbruik van fiscaalrecht) is mogelijk, maar heeft geen garantie van slagen. Ook als een dergelijk beroep wel slaagt duurt dit waarschijnlijk enkele jaren, deze trajecten gaan namelijk veelal door tot aan de Hoge Raad. Het is overigens op voorhand niet vast te stellen hoe groot deze groep *exact* zal zijn. Dat hangt er onder meer vanaf of de extra administratieve kosten opwegen tegen het hogere tarief voor de overdrachtsbelasting.[38] Onze inschatting is dat van de groep beleggers die een ontwijkende constructie in kan zetten, tussen de 40% en 80% dat ook zal doen. Nagenoeg elke gesprekspartner heeft aangegeven dat beleggers op grote schaal dit gedrag gaan vertonen; een aantal geïnterviewden heeft dit zelfs geïllustreerd met concrete voorbeelden van eenvoudige en goedkope constructies.
- Een groot gedeelte van de beleggers heeft op het moment van verkrijging slechts één woning (hun eigen woning) en valt hiermee niet binnen de gehanteerde definitie. In 2016 gold voor 82% van de omzettingen van koop- naar huurwoning dat de verkrijger op dat moment maar één woning had en dus niet als belegger aangemerkt zou worden (zie §3.6.3). Wanneer zij gaan verhuizen, zouden ze voor hun nieuwe eigen woning wel met het beleggerstarief te maken kunnen krijgen, namelijk als zij hun oude woning niet eerst verkopen.
- Beleggers die nieuwbouw kopen om te verhuren, betalen geen overdrachtsbelasting en worden niet geraakt. Overigens kunnen gemeenten beleggers relatief gemakkelijk uitsluiten van het kopen van nieuwbouwwoningen door een woonplicht in te stellen.

Daarnaast speelt uiteraard ook hier dat de invoering van de regeling enkele jaren zal duren.

4.5 Impact van de gedifferentieerde overdrachtsbelasting op starters en beleggers

In deze paragraaf gaan wij nader in op de impact van de verandering in de overdrachtsbelasting voor zowel starters als beleggers. Op basis van onze analyse is gekozen om bij starters een onderscheid te maken tussen de theoretische betaalcapaciteit en de mate waarin deze daadwerkelijk wordt omgezet in hogere biedingen (stap 4 en 5). Wij laten zien dat er

[38] In Artikel 4 WBR staat wel een mogelijkheid om schijnconstructies te voorkomen.

verschillende effecten zijn die ervoor zorgen dat dit geen één-op-één vertaling is. Aan de kant van beleggers zien wij een sterk rationeel beeld, waardoor deze extra stap niet nodig is. Daarom kijken we voor beleggers enkel naar de beleggingswaarde (stap 6).

4.5.1 Hogere theoretische betaalcapaciteit starters (4)

Een lagere overdrachtsbelasting zorgt voor een hogere betaalcapaciteit voor starters. Hierbij kunnen wij (conform sectie 4.4.1) onderscheid maken tussen drie groepen starters:

1. Starters die vroeger niet konden kopen, en nu nog steeds niet kunnen kopen;
2. Starters die vroeger niet konden kopen, maar nu wel kunnen kopen ('market entry');
3. Starters die al konden kopen, maar nu meer kunnen bieden.

Voor de eerste groep is het financieel voordeel van de maatregel te beperkt om het gat te overbruggen. Neem bijvoorbeeld een starter zonder enig spaargeld; deze starter zal ook met deze maatregel de kosten koper niet kunnen dragen. Dat neemt niet weg dat hun positie wel licht wordt verbeterd; zij hoeven immers minder lang te sparen om uiteindelijk wel een woning te kopen.

Voor de tweede en derde groep heeft de maatregel wél een effect. De tweede groep heeft betrekking op mensen die te weinig eigen vermogen hadden om de kosten koper te kunnen dragen, maar door de vrijstelling van de overdrachtsbelasting hebben ze net wat minder eigen vermogen nodig en kunnen ze net wel een woning kopen. Voor de derde groep zullen de kosten koper naar beneden gaan, waardoor er meer ruimte ontstaat om het eigen vermogen aan te wenden voor de bieding.

Om in kaart te brengen wat het effect is van de vrijstelling op de betaalcapaciteit van starters hebben we voor iedere combinatie van inkomen (€20.000 - €60.000) en eigen vermogen (€0 - €60.000) bepaald op welke woningen met bepaalde woningwaarde de starters **mét de vrijstelling wel kunnen bieden, en zonder de vrijstelling niet**. De benodigde LTI-factor is uitgerekend op basis van de 'Nibud Financieringslastnormen 2019'. We hebben daarbij de woningprijs op €290.000 gemaximeerd, aangezien dit de NHG-grens is.

Ter illustratie: volgens cijfers van het CBS is het mediaan inkomen bij personen tussen de 25-35 jaar circa €35.000 en het mediaan eigen vermogen is in deze leeftijdsgroep circa €5.000. Een starter met mediaan inkomen en mediaan eigen vermogen zou in de nieuwe situatie wél kunnen bieden op woningen met een waarde van €84.000-€125.000.

De uitkomsten van deze analyse zijn opgenomen in Tabel 7 op de volgende pagina. Uit deze tabel zijn een aantal conclusies te trekken voor de drie onderstaande groepen starters. Merk op dat eventuele stijgingen in de woningprijzen de bovengeschetste 'extra ruimte' (deels) teniet kan doen.

1. **Starters die vroeger niet konden kopen, en nu nog steeds niet kunnen kopen.** Voor starters met een (zeer) klein eigen vermogen (€0 - €5.000) heeft de lagere overdrachtsbelasting *geen* effect. Zij kunnen ook in de nieuwe situatie de koopmarkt niet betreden.
2. **Starters die vroeger niet konden kopen, maar nu wel kunnen kopen ('market entry').** Voor starters met een eigen vermogen van circa €5.000 heeft de lagere overdrachtsbelasting *wel* effect. Zij kunnen in de nieuwe situatie de koopmarkt betreden.[39]

[39] De groep met een eigen vermogen van €5.000 kon in sommige gevallen al woningen kopen voor minder dan €84.000. Echter, op Funda stonden er op 19 november 2019 slechts 29 woningen (woonhuizen en appartementen) met een prijs minder dan €75.000 te koop. Gegeven het geringe aanbod

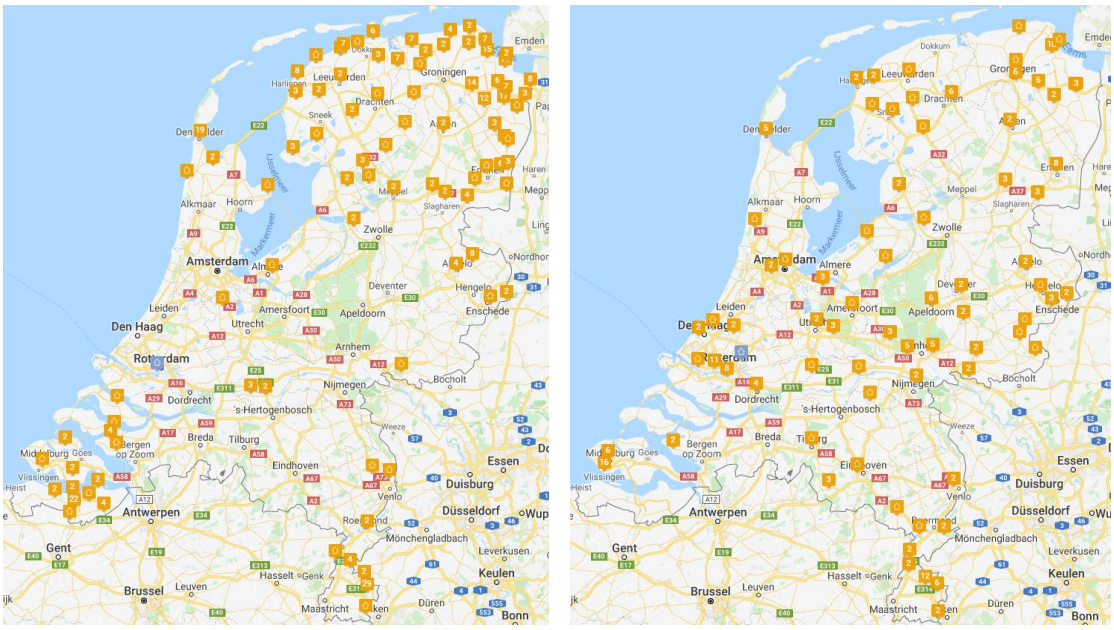
3. **Starters die al konden kopen, maar nu meer kunnen bieden.** De vrijstelling van de overdrachtsbelasting faciliteert de groep starters die al kon bieden doorgaans met enkele duizenden euro's. Zij kunnen nu dus op een grotere groep huizen bieden. De range in de tabel geeft aan op welke groep huizen zij nu wel kunnen bieden.

gaan wij er daardoor vanuit dat zij voor de vrijstelling van de overdrachtsbelasting nog geen toegang hadden tot de woningmarkt.

Tabel 7. Range van woningprijzen waar de starter mét vrijstelling wel op kan bieden, waar deze zonder vrijstelling niet op kan bieden

Eigen vermogen (x1000 euro)	Inkomen (x1000 euro)								
	20	25	30	35	40	45	50	55	60
0									
5		84k-97k	84k-125k	84k-125k	84k-125k	84k-125k	84k-125k	84k-125k	84k-125k
10	70k-70k	101k-102k	135k-137k	160k-162k	167k-184k	167k-211k	167k-233k	167k-250k	167k-250k
15	74k-74k	105k-106k	140k-142k	165k-167k	186k-189k	213k-216k	235k-238k	251k-267k	251k-290k
20	79k-79k	110k-111k	145k-147k	170k-172k	191k-194k	217k-221k	239k-243k	267k-272k	
25	84k-84k	115k-116k	150k-151k	174k-177k	196k-198k	222k-225k	244k-248k	272k-276k	
30	88k-89k	120k-121k	154k-156k	179k-181k	200k-203k	227k-230k	249k-253k	277k-281k	
35	93k-94k	124k-126k	159k-161k	184k-186k	205k-208k	232k-235k	254k-257k	282k-286k	
40	98k-99k	129k-130k	164k-166k	188k-191k	210k-213k	236k-240k	258k-262k	286k-290k	
45	102k-103k	134k-135k	168k-171k	193k-196k	215k-218k	241k-245k	263k-267k		
50	107k-108k	138k-140k	173k-175k	198k-201k	219k-223k	246k-249k	268k-272k		
55	112k-113k	143k-145k	178k-180k	203k-205k	224k-227k	250k-254k	272k-277k		
60	117k-118k	148k-150k	183k-185k	207k-210k	229k-232k	255k-259k	277k-281k		

Op basis van de huidige data kunnen wij geen inschatting maken van de grootte van de groepen starters. Voor de groep starters die vroeger niet konden kopen, maar nu wel kunnen kopen, hebben wij nog wel naar het aanbod gekeken. Deze groep starters kan nu bieden op woningen met een waarde van tussen de €84.00 en €125.000.[40] Uit informatie van Funda blijkt dat er halverwege oktober ca. **1.000 huizen** te koop stonden in de prijsrange van €75.000 - €125.000.[41] Het is daarbij nog wel de vraag of de locatie van deze woningen correspondeert met de gewenste locatie van de groep starters. Uit het overzicht van Funda blijkt dat deze woningen vooral gecentreerd zijn in de grensstreek van Nederland en in het noorden van Nederland. De maatregel zal daardoor vooral starters in die regio's helpen. Bovendien gaat het een om een momentopname. Het aantal te koop staande huizen in deze prijscategorie kan de komende jaren nog sterk veranderen.



Figuur 9 Te koop staande en beschikbare 551 woningen (links) en 434 appartementen (rechts) tussen de €75.000 en €125.000 op Funda (peildatum: 21 oktober 2019)

In de voorgaande analyse wordt voorbijgegaan aan het feit dat bepaalde groepen starters een voorkeur hebben om in een bepaalde regio te wonen. Het kan zo zijn dat er voor deze groepen starters nu geen aanbod is in hun gewenste regio, dat aansluit bij hun financierings-mogelijkheden. Voor deze groep starters kan de maatregel er toe leiden dat zij toch een woning in de door hun gewenste regio kunnen verkrijgen. Het effect is daarbij het grootste voor de starters met een eigen vermogen van €10.000 en een inkomen van €40.000 per jaar of meer (zie ook Tabel 7). Na invoering van de maatregel kan deze groep zich woningen tussen de €167.000 en €250.000 kan veroorloven. Dit betekent dat voor deze groep het aanbod een stuk groter wordt. En mogelijk valt dat aanbod ook in de door hun gewenste woonregio.

4.5.2 Daadwerkelijke hogere biedingen starters (5)

De hogere betaalcapaciteit voor starters vertaalt zich (slechts) deels in hogere biedingen. Met andere woorden: hoewel een groot deel van de starters een bonus krijgt, in de vorm

[40] Zoals eerder aangegeven gaat het om de personen met een eigen vermogen van ca. €5.000.

[41] Zie: https://www.funda.nl/koop/heel-nederland/beschikbaar/75000-125000/woonhuis/ en https://www.funda.nl/koop/heel-nederland/beschikbaar/75000-125000/appartement/

van 2% minder overdrachtsbelasting, wordt deze niet door alle starters (geheel) ingezet voor een hogere bieding. Wij zien grofweg drie argumenten waarom dit zich zal voordoen:

- Starters moeten eerst een bieding doen, maar weten pas bij de notaris zeker of zij echt de lagere overdrachtsbelasting krijgen. De groep koopstarters die niet zeker weet of zij in aanmerking komen voor de lagere overdrachtsbelasting, zullen deze bonus waarschijnlijk niet (volledig) meenemen in hun biedingen. In §4.4.1 gaven wij al een aantal voorbeelden, maar in praktijk zullen er ook veel randgevallen voorkomen.
- Uit de interviews komt naar voren dat een deel van de koopstarters een zeer sterke focus heeft op de maximale hypotheek die zij met hun inkomen(s) kunnen realiseren en de aanname doen dat zij voldoende middelen hebben voor de kosten koper en alle andere kosten die gepaard gaan met een nieuwe woning. Zij zullen de prikkel niet (volledig) inzetten voor een hoger bod. Uit onderzoek van DNB bleek dat in 2016 meer dan 40% van de starters meer dan 90% van het maximaal toegestane leenbedrag leent. [13]
- Hoewel een groot deel van de koopstarters grote problemen heeft met het financieren van een woning, zijn er ook koopstarters die weinig problemen ervaren. Uit onderzoek van DNB bleek dat in 2016 meer dan 60% van de starters minder dan 90% van het maximaal toegestane leenbedrag leent (LTI) en dat circa 40% van de starters een LTV[42] van minder dan 90% had.[13] (Beide indicatoren zijn overigens redelijk stabiel over de tijd). Binnen deze groep koopstarters is het afhankelijk van het type koper of de bonus in de vorm van de lagere overdrachtsbelasting ingezet wordt om hoger te bieden. Er zal een groep zijn die zich bewust niet voor de volledige LTI/LTV wil financieren, omdat ze een financiële buffer willen aanhouden. Het kan dan bijvoorbeeld gaan om stellen die samen een woning kopen en bij baanverlies ook nog in de woning willen blijven wonen. Deze groep zal de lagere overdrachtsbelasting waarschijnlijk wel gaan inzetten om hoger te bieden. Daarnaast is er ook nog de groep voor wie een financiële buffer geen issue is. Zij zullen de bonus in de vorm van een lagere overdrachtsbelasting niet of nauwelijks gaan inzetten om hoger te bieden. Gesprekspartners verwachten dat deze bonus eerder ten goede zal komen aan nieuwe meubels of (een deel van) een nieuwe keuken.

4.5.3 Lagere beleggingswaarde voor beleggers (6)

Voor een deel van de beleggers zorgt de hogere overdrachtsbelasting voor een (veel) lagere beleggingswaarde, maar voor een deel heeft het geen effect.[43] Bij deze stap in het conceptueel model zijn er grote verschillen tussen verschillende soorten beleggers. Hieronder lichten wij de groepen nader toe:

- *Geen effect.* Beleggers die woningen kopen in gebieden waar de hogere overdrachtsbelasting (al dan niet geheel) doorberekend kan worden in de huurprijs zullen dit waarschijnlijk doen. De tariefsverhoging heeft dan geen effect. Dit is met name aannemelijk in gebieden met relatief weinig beschikbare huurwoningen.[44]

---

[42] Loan-to-Value: het geleende bedrag gedeeld door de waarde van de onroerende zaak.

[43] Nota bene: Alle verschillende effecten worden afzonderlijk geanalyseerd en voor een integrale analyse moeten deze als geheel worden gezien. In deze paragraaf is dus bewust geen aandacht meer besteed aan het feit dat een deel van de beleggers geen hogere OVB gaan ervaren. Dat is immers al in §4.4.2 behandeld.

[44] Overigens is dat nog wel afhankelijk van de woning. Als een belegger een woning koopt die qua punten in de gereguleerde sector valt, dan is die wel geboden aan een maximale huurprijs en kan de hogere overdrachtsbelasting niet worden doorberekend in de huur.

- *Effect met beoogde omvang*. Beleggers die willen investeren in verhuur van woningen in gebieden waar geen ruimte is voor huurstijgingen, kunnen de hogere kosten als gevolg van de hogere overdrachtsbelasting niet doorberekenen aan huurders. Uit de interviews en nieuwsberichten [14] komt een beeld naar voren dat de huurprijzen in Amsterdam mogelijk al aan hun plafond zitten. In Rotterdam zijn in het afgelopen jaar de huurprijzen zelfs gedaald ten opzichte van een jaar eerder.[14] Uit een onderzoek van Amsterdam School of Real Estate blijkt dat dit leidt tot een daling van de beleggingswaarde van €280/m² bij een tarief van 6% en €540/m² bij een tarief van 10%.[15]
- *Zeer groot effect*: Beleggers die panden kopen om ze met winst te verkopen (en dus niet gericht zijn op huurinkomsten) en dit niet binnen 6 maanden doen zullen een zeer sterke negatieve prikkel ervaren. Hun businesscase wordt vooral bepaald door de winst uit verkoop minus de overdrachtsbelasting. Als een pand met 5% in waarde steeg, dan is het rendement nu grofweg 3%. Gaat de overdrachtsbelasting echter naar 6% of 10%, dan moeten er prijsstijgingen worden gerealiseerd van meer van 6% of 10% wil er een positieve businesscase ontstaan.
- *Wisselend effect:* Beleggers die panden kopen om ze binnen zes maanden weer te verkopen zullen effecten ervaren afhankelijk van aan wie ze hun pand (kunnen) verkopen. De grens van zes maanden wordt vaak aangehouden omdat binnen die termijn niet dubbel overdrachtsbelasting wordt geheven, de koper heeft hier een belastingvoordeel van (zie §2.2.3). De belegger die de woning binnen zes maanden verkoopt onderhandelt vaak dat de koper hem compenseert voor de overdrachtsbelasting die de belegger zelf al betaald had, door het voordeel dat hij (de koper) ontvangt over te dragen aan de belegger.[45] Dit type belegger betaalt daardoor in de praktijk feitelijk geen overdrachtsbelasting, deze komt bij de koper terecht. Door differentiatie van het tarief zou dit echter veranderen. Uitgaande van 6% overdrachtsbelasting voor beleggers ontstaan de volgende drie situaties:
    - *De nieuwe koper is ook belegger:* de belegger betaalde bij aankoop 6% in plaats van 2%, maar het tarief voor de nieuwe koper is ook 6% in plaats van 2%. De nieuwe koper heeft dus voldoende voordeel van de 'zes-maandenregeling' om de belegger volledig te compenseren. De differentiatie heeft in deze situatie geen effect.
    - *De nieuwe koper is geen belegger en geen starter:* de belegger betaalde bij aankoop 6% in plaats van 2%, maar het voordeel van zijn koper is gebaseerd op het tarief van 2%. Ook als de koper zijn voordeel aan de belegger overdraagt heeft de belegger door de differentiatie dus 4% meer kosten.[46]
    - *De nieuwe koper is starter:* de belegger betaalde bij aankoop 6% in plaats van 2%, maar de verkoop binnen zes maanden levert de nieuwe koper geen voordeel op. Als starter betaalt de nieuwe koper immers toch al geen overdrachtsbelasting, dus hem wordt niets bespaard. De belegger kan zijn

[45] Stel de belegger moest 2% afdragen over € 200k en hij verkoopt de woning binnen zes maanden voor € 250k, dan betaalt de koper slechts 2% OVB over € 50k in plaats van over € 250k. Vaak wordt onderhandeld dat de koper het voordeel dat hij hierdoor heeft, 2% van € 200k, aan de verkoper (de belegger) afstaat (eventueel met een correctie, omdat over deze € 4000 ook weer 2% OVB verschuldigd is).

[46] Stel de belegger moest 6% afdragen over € 200k en hij verkoopt de woning binnen zes maanden voor € 250k, dan betaalt de koper slechts 2% OVB over € 50k in plaats van over € 250k. Als de koper zijn voordeel, 2% van € 200k, aan de verkoper (de belegger) afstaat, heeft de belegger nog steeds 4% van € 200k zelf betaald.

betaalde overdrachtsbelasting niet door het voordeel van de koper laten vergoeden en heeft door de differentiatie 6% meer kosten.

4.6 Impact van de gedifferentieerde overdrachtsbelasting op de woningmarkt

In de vorige paragraaf hebben we afzonderlijk gekeken naar koopstarters en beleggers. In deze paragraaf gaan wij in op de interactie tussen de verschillende partijen op de markt. Dit is de onderste laag van het conceptueel model.

4.6.1 Betere verhouding tussen de hoogte van biedingen van starters en beleggers (7)

Een van de achterliggende redenen van de motie is "*[…] dat beleggers starters vaak te vlug af zijn en het daardoor voor starters in deze steden steeds moeilijker is om een huis te kopen*". Dat lijkt te impliceren dat beleggers op een specifieke woning een beter bod hebben kunnen doen dan starters. Het idee is dat door de malus voor beleggers en de bonus voor starters dit evenwicht verschuift. Uit de voorgaande §4.5.3 is naar voren gekomen dat (in ieder geval een deel van de) beleggers en starters deze prikkel krijgen en er dus een betere verhouding tussen biedingen van starters en beleggers zal ontstaan.

Echter, om een verhouding tussen twee soorten biedingen te hebben moet een woning ook twee soorten biedingen (kunnen) krijgen. Op basis hiervan zouden we drie soorten woningen kunnen definiëren:[47]

- Type a: Woningen waar starters *niet* op bieden en beleggers *wel* op bieden;
- Type b: Woningen waar starters *en* beleggers op bieden.
- Type c: Woningen waar starters *wel* op bieden en beleggers *niet* op bieden;

De betere verhouding speelt alleen bij woningen van het type b.

Om types woningen te profileren en kwantificeren zouden wij graag per woning in Nederland kunnen inzien welke partijen welke biedingen gedaan hebben, maar deze data is helaas niet beschikbaar. Wat wij wel weten is dat:

- Het aantal transacties dat beleggers doen in Nederland kleiner is dan het aantal transacties dat starters doen, zie §3.3.[48]
- Beleggers sterke voorkeuren hebben voor bepaalde gebieden, vooral de kernen van grotere steden. Starters zijn veel meer gelijkmatig verspreid over Nederland. In de G4-gemeenten is het aantal transacties van beleggers in starters grofweg in evenwicht, terwijl in de rest van Nederland het aantal transacties van starters 50% hoger ligt zie §3.3.
- Beleggers in generieke zin goedkopere woningen kopen dan starters. De gemiddelde koopprijs is voor beleggers iets hoger dan voor starters, maar dit komt doordat beleggers meer (zeer) dure woningen kopen dan starters. Uit de opgevraagde data van het Kadaster blijkt dat het 50ste percentiel van de woningen in Nederland die beleggers kopen goedkoper is dan het 50ste percentiel van de woningen die starters kopen. Specifiek voor de G4 geldt dit zelfs voor het 75ste percentiel.

[47] Omdat het in deze discussie alleen gaat over starters en beleggers hebben we andere groepen kopers (zoals doorstromers) niet meegenomen.

[48] In het laatste kwartaal waar data van beschikbaar is gaat het om 18.000 transacties voor starters en 12.000 voor beleggers.

- Beleggers een voorkeur hebben voor appartementen, terwijl starters vaker een eengezinswoning wensen. Tussen de G4 en de rest van Nederland zijn hierin wel verschillen. In de G4 is het aandeel starters dat een appartement koopt groter (76%) dan in de rest van Nederland (21%). De reden hiervoor is dat in de G4 vooral appartementen zijn en minder van de andere type woningen.

Op basis van de bovenstaande argumenten kunnen we het volgende afleiden:

- De groep woningen waar alleen beleggers op bieden (type a) is niet heel groot. Dit zijn typisch goedkope appartementen in de kernen van steden.
- De groep woningen waar alleen starters op bieden (type c) is groot. Dit zijn typisch tussen-, hoek- en vrijstaande woningen die niet in de kernen van steden liggen.
- De groep woningen waar beleggers en starters op bieden (type b) is groot. Dit zijn typisch alle woningen die tussen de twee bovenstaande profielen invallen. Vooral de duurdere appartementen in steden zullen hier een groot deel van uitmaken.

Wij kunnen op basis van deze analyse argumentatie en de gegevens uit hoofdstuk 3 een indicatie gegeven van de grootte van de groep beleggers die niet concurreert met de groep starters. Dit zijn namelijk [1] de transacties van de woningcorporaties en [2] de transacties van de beleggers die de aangeschafte woning als hoofdverblijf gaan gebruiken. Bij de transacties door woningcorporaties zijn starters vaak überhaupt niet in staat om de woning aan te schaffen. Voor de transacties door beleggers die de woning als hoofdverblijf gaan gebruiken geldt dat deze personen doorstromers zijn en daardoor actief zijn in een ander segment dan starter. Uit de informatie van het Kadaster is te achterhalen dat het totaal gaat om **10.000 transacties** in het laatste jaar, op een totaal van 55.000 transacties door beleggers. De verwachting is dat deze specifieke groep sowieso niet concurreert met starters op de woningmarkt; een doorstromende belegger richt zich naar verwachting op een aanzienlijk hoger marktsegment dan de starters.

4.6.2 Meer woningen gekocht door koopstarters (8)

Als gevolg van de betere verhoudingen tussen biedingen zal de differentiatie van de overdrachtsbelasting schatten wij dat er per jaar **2.500 tot 10.000 (ca. 4% tot ca. 14%)** meer woningen zullen worden gekocht door koopstarters. Het is lastig om de omvang van het effect te schatten. De enige casus die min-of-meer vergelijkbaar is, is het Verenigd Koninkrijk. In het Verenigd Koninkrijk is zowel een tijdelijke vrijstelling (tussen 2010 en 2012) van de overdrachtsbelasting[49] voor starters doorgevoerd, als een verhoging voor beleggers. Deze verlaging en verhoging zijn niet op hetzelfde moment doorgevoerd. De casus van het Verenigd Koninkrijk, met differentiaties van de overdrachtsbelasting in 2010, 2016 en 2017, is voor het aantal nieuwe hypotheken uitgewerkt in Box 1 (op pagina 47).

Er zijn twee groepen koopstarters die meer woningen gaan kopen:

- De eerste groep zijn de personen die voorheen niet konden kopen, maar nu wel. Deze groep koopt woningen in het goedkopere segment (tussen de €84.000 en €125.000).
- De tweede groep zijn de personen die al wel een woning konden kopen, maar concurrentie ondervonden van de beleggers.

Voor de eerste groep koopstarters hebben wij de tijdelijke vrijstelling van de overdrachtsbelasting in het Verenigd Koninkrijk geanalyseerd. Uit de evaluatie [16] komt naar voren dat de vrijstelling heeft geleid tot ca. 1.000 extra transacties door starters in de eerste dertien

[49] Van 1% naar 0% voor woningen tot £250.000.

maanden na het doorvoeren van de vrijstelling. Zoals wij in de vorige paragraaf al aangaven, is er in hier in Nederland ook een groep die met een vrijstelling van de overdrachtsbelasting nu wel kan kopen (en eerst niet). De omvang van deze groep is lastig vast te stellen, maar uit cijfers blijkt wel dat het aanbod voor hun zeer beperkt is (**1.000 woningen**) en mogelijk ook niet op hun gewenste locatie staat. Wij verwachten dat het effect voor deze groep **verwaarloosbaar** is.

Box 1 Woningtransacties en nieuwe hypotheken na differentiatie in het Verenigd Koninkrijk

Woningtransacties en nieuwe hypotheken na differentiatie in het Verenigd Koninkrijk

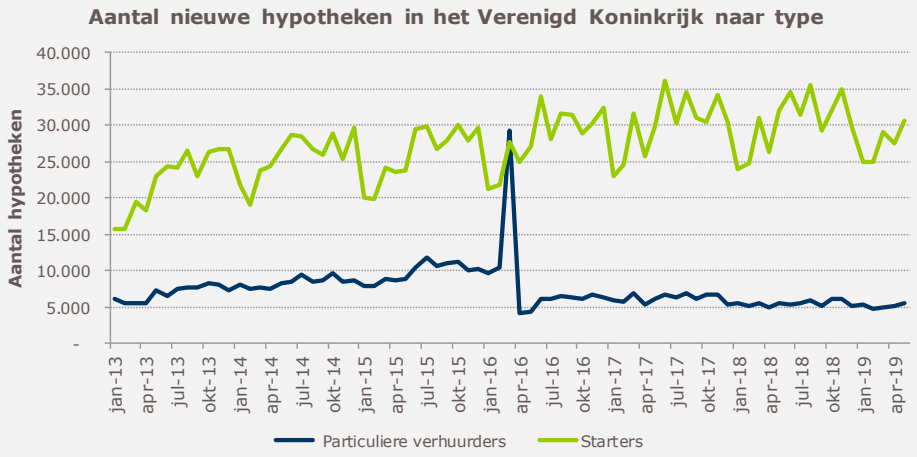
Het Verenigd Koninkrijk kende de afgelopen jaren de volgende differentiaties in tarieven voor de overdrachtsbelasting:

- In 2010 werd in het Verenigd Koninkrijk een tijdelijke vrijstelling (*tax relief*) voor starters ingevoerd van de 1% overdrachtsbelasting die normaal gesproken verschuldigd is voor woningen tussen de £125.000 en £250.000. Deze vrijstelling duurde tot begin 2012.
- Sinds 1 april 2016 geldt bij de aanschaf van een tweede woning een additionele 3 procentpunt overdrachtsbelasting voor alle categorieën. Dit verhoogde tarief hoeft niet betaald te worden als de tweede woning de huidige woning vervangt. Mocht er een vertraging zijn tussen de aankoop van de woning en de verkoop van de huidige woning, dan moet er wel een hoger tarief worden betaald. Echter, in dat geval is een teruggave wel mogelijk als de huidige woning binnen 36 maanden wordt verkocht. Verder geldt het verhoogde tarief ook voor bedrijven die een woning aankopen.
- Sinds 22 november 2017 geldt dat indien er voor het eerst een woning wordt aangeschaft, er geen overdrachtsbelasting hoeft te worden betaald over de eerste £300.000. Over het gedeelte tussen £300.001 en £500.000 moet een percentage van 5% worden betaald. Als de woningprijs boven de £500.000 is, gelden de reguliere tarieven.

De differentiatie in 2010 heeft naar (hoogste) schatting geleid tot ca. 1.000 extra transacties door starters in de dertien maanden na de verlaging.[16] De verwachting was dat de meeste huishoudens die er een voordeel van hadden, sowieso een woning hadden aangeschaft.

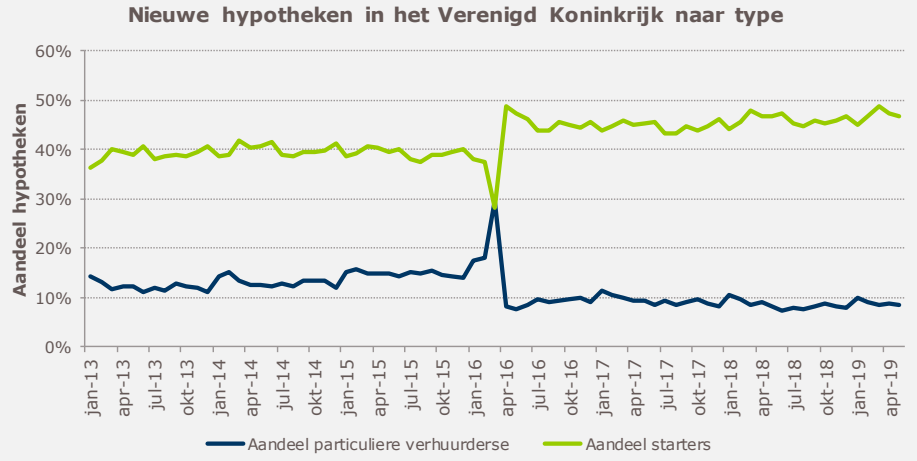
De effecten van de andere twee differentiaties zijn lastiger te bepalen, met name op de lange termijn. Naast bovenstaande maatregelen heeft het Verenigd Koninkrijk in 2017 namelijk nog een aantal maatregelen genomen tegen de particuliere verhuurders. Deze hebben te maken met de hypotheekrenteaftrek en met strengere eisen om een hypotheek te krijgen. De korte termijn effecten zijn echter duidelijk te zien.

In onderstaande figuur is het aantal nieuwe hypotheken uitgesplitst naar starters en particuliere verhuurders. In de figuur is duidelijk te zien dat voorafgaand aan de verandering van de overdrachtsbelasting het aantal nieuwe hypotheken van particuliere verhuurders fors toe nam. Na de verhoging is het aantal nieuwe hypotheken fors afgenomen. Het ligt daarna ook op een beduidend lager niveau dan voor de verhoging.



Figuur 10. Aantal nieuwe hypotheken in het Verenigd Konikrijk naar type koper.[17]

Als aanvulling op bovenstaande figuur is ook nog een analyse gemaakt van de aandelen van particuliere verhuurders en starters in het aantal nieuwe hypotheken in het Verenigd Koninkrijk over de tijd. In onderstaande figuur zijn de uitkomsten daarvan te zien: in het jaar voorafgaand aan de verhoging lag het aandeel van particuliere verhuurders in de nieuwe hypotheken rond de 15%, in het jaar na de verhoging lag het aandeel van de particuliere verhuurders rond de 9%. Voor de starters is juist het omgekeerde patroon te zien: voorafgaand aan de verhoging van de overdrachtsbelasting lag hun aandeel in de nieuwe hypotheken rond de 39%, erna lag hun aandeel rond de 45%.



Figuur 11. Nieuwe hypotheken in het Verenigd Koninkrijk naar type koper.[17]

De impact op de tweede groep is lastiger vast te stellen. Ten eerste hangt dat af van de inzet van ontwijkende constructies door beleggers. Zoals wij in §4.4.2 al aangaven kunnen beleggers constructies optuigen waardoor zij niet als belegger worden aangemerkt en geen verhoogde overdrachtsbelasting hoeven te betalen. In dat geval hoeven beleggers ten opzichte van starters slechts een 2% hogere overdrachtsbelasting te betalen. Verder is er nog de vraag in welke mate starters en beleggers concurreren. Uit de vorige paragraaf werd al duidelijk dat van de 55.000 transacties door beleggers, er al 10.000 sowieso buiten beschouwing kunnen worden gelaten. Bij de overige 45.000 woningen geldt dan nog de vraag of zowel starters als beleggers op de woning zouden bieden. Uit het onderzoek komt namelijk naar voren dat starters en beleggers in zekere mate ook andere voorkeuren hebben.

Verder is nog de vraag in welke mate beleggers de hogere overdrachtsbelasting kunnen doorberekenen in de huurprijzen. Dit is sterk afhankelijk van de plaats waar beleggers actief zijn. Zo lijken de huurprijzen in het niet gereguleerde segment in Amsterdam en Rotterdam al aan hun plafond te zitten. Met name in de gebieden waar relatief weinig beschikbare huurwoningen zijn, lijkt nog ruimte te zijn om de huurprijzen in het niet gereguleerde segment te verhogen.[50] Mocht overigens blijken dan beleggers de hogere overdrachtsbelasting niet kunnen doorberekenen, dan blijft nog de vraag openstaan in welke mate zij een minder rendement op hun woning accepteren. Hierbij speelt de vraag welk alternatief de beleggers hebben voor investeren in de woningmarkt. Veel geïnterviewden denken dat een groot aantal beleggers weinig alternatieven ziet en de minder goede businesscase zou accepteren. Deze beleggers zouden dus in woningen blijven beleggen. Dit verschilt uiteraard per type belegger, aangezien de verschillende businesscases niet allemaal een even veel last van de maatregel zullen hebben, zie §4.5.3. Zo is buy-to-let vaak de enige beleggingsoptie voor de kleinere particuliere belegger; zij kunnen niet eenvoudig overstappen op beleggen in nieuwbouwprojecten. Het is ook niet aannemelijk dat zij hun vermogen in een ander type belegging zullen onderbrengen: de lage rendementen buiten de woningmarkt zijn juist de reden waarom dit type beleggers aan buy-to-let doet. Het exacte *tipping point* voor marktuitreding hebben wij niet in beeld, maar wij achten het niet aannemelijk dat dit enkel door een overdrachtsbelasting-maatregel bereikt zal worden.

Als voorbeeld van de verhoging kan ook de situatie in het Verenigd Koninkrijk gelden. Na de invoering van de verhoging voor beleggers, is het aantal nieuwe hypotheken door starters daar met 6 procentpunt gestegen. Waar er in 2015 nog 313.000 nieuwe hypotheken werden uitgegeven aan starters, waren dat er in 2017 maar liefst 362.000. Het is een stijging van maar liefst 49.000 nieuwe hypotheken. Tegelijkertijd nam het aantal nieuwe hypotheken van beleggers met een vergelijkbare hoeveelheid af; het ging daarbij om 40% van de totale vraag van beleggers.

De situatie van het Verenigd Koninkrijk is niet één op één vergelijkbaar met de voorgestelde maatregel in Nederland. Daar geldt namelijk dat op het moment dat iemand een huis koopt, en hij al een huis in bezit heeft, deze persoon een hogere overdrachtsbelasting moet betalen. Mocht deze persoon uiteindelijk zelf in het huis gaan wonen, dan kan de hogere overdrachtsbelasting worden teruggevraagd. Voor bedrijven die een woning kopen geldt standaard het hogere tarief. Mede hierdoor is het in het Verenigd Koninkrijk nagenoeg onmogelijk om ontwijkende constructies in te zetten.

Op basis van de informatie uit de voorgaande paragrafen is een inschatting te geven van het aantal extra transacties door koopstarters omdat zij nu beleggers kunnen aftroeven. [51]

- Het aantal transacties door beleggers bedroeg in het laatste jaar ca. **55.000.** Onze verwachting is dat een flink deel van die groep beleggers een ontwijkende constructie in gaat zetten. Specifiek voor de woningcorporaties geldt dat zij geen ontwijkende constructies zullen inzetten. Dat gaat om **7.000** transacties in het laatste jaar. Concreet betekent dus dat naar verwachting bij **48.000** transacties per jaar door beleggers een ontwijkende constructie kan worden ingezet.
- Voor het onderzoek schatten wij in dat het aantal beleggers dat een ontwijkende constructie inzet tussen de 40% en 80% bedraagt. Dit betekent dat het aantal

[50] Zoals eerder aangegeven geldt dit niet voor de huurwoningen die qua punten binnen de gereguleerde huursector vallen. Deze zijn gebonden aan maximale huuprijzen.

[51] Wij baseren ons bij deze berekeningen op de transacties tussen het vierde kwartaal van 2017 en het derde kwartaal van 2018. Dit is de meest recente periode waarover wij data hebben. Voor alle andere berekeningen hanteren wij dezelfde periode, tenzij anders aangegeven.

transacties door beleggers met ca. 19.000 tot 38.000 'afneemt'. Wij gaan er ook vanuit dat deze groep beleggers ook niet wordt afgeschrikt door een verschil van 2% in de overdrachtsbelasting en dus ook actief blijft op de woningmarkt. Wat resteert zijn **10.000** tot **29.000** transacties per jaar door beleggers die geen ontwijkende constructie inzetten en die nog wel kunnen concurreren met starters.

- Bij de groep die overblijft resteert dan nog de vraag *in hoeverre* zij concurreren met starters. We weten in ieder geval dat dit naar verwachting voor **3.000** transacties per jaar *niet* het geval is. Deze groep 'beleggers' gaat namelijk in de verkregen woning wonen.[52] Daarnaast zijn er ook nog andere groepen beleggers denkbaar waar starters niet mee kunnen concurreren. Bijvoorbeeld beleggers die een woning kopen, opknappen en vervolgens doorverkopen. Het is niet exact duidelijk hoe groot deze andere groepen beleggers zijn, daarom beschouwen de omvang van deze groep voor de zekerheid als nihil. Daarnaast gaan wij er vanuit dat starters niet concurreren met woningcorporaties. De **7.000** transacties per jaar door woningcorporaties laten we daardoor buiten beschouwing. Wat resteert is een groep van **7.000** tot **26.000** transacties per jaar door beleggers waar starters mee concurreren.
- Voor deze laatste groep is het tenslotte de vraag in hoeverre beleggers worden ontmoedigd door de hogere overdrachtsbelasting. Dit is onder andere afhankelijk van de mate waarin beleggers de hogere overdrachtsbelasting kunnen doorberekenen in de huurprijzen in het niet gereguleerde segment en in welke mate zij een minder rendement op hun woning accepteren. Hierover zijn alleen geen cijfers beschikbaar. Voor dit onderzoek gaan wij er vanuit dat, net als in het Verenigd Koninkrijk, **het aantal transacties door beleggers met 40% afneemt**. De tariefsverhoging was in het Verenigd Koninkrijk weliswaar lager, maar uit een onderzoek van Amsterdam School of Real Estate blijkt dat in specifieke delen van Nederland zelfs bij een tariefsverhoging naar 14% beleggers nog steeds een gunstigere positie kennen ten opzichte van reguliere kopers [15].
- Concreet betekent de voorgaande analyse dat het aantal transacties door beleggers die concurreren met starters met **ca. 2.500 tot 10.000** per jaar afneemt. Het gaat hierbij om transacties die ten goede komen aan starters.

Samengevat gaan wij er vanuit dat er ten opzichte van de huidige situatie ca. **2.500 tot 10.000** extra transacties per jaar voor starters bijkomen. Dit betekent een stijging van **ca. 4 tot 14 procent** ten opzichte van het huidige aantal transacties. Bij deze schatting gaan wij uit van een tariefsverhoging tussen de 6% en 10%. Een hoger tarief zal een sterke prikkel opleveren voor beleggers om een ontwijkende constructie op te zetten.

Aan de andere kant zal de differentiatie van de overdrachtsbelasting zorgen voor complexer koopproces voor starters. Dit kan starters hinderen in de concurrentie met beleggers. Verschillende geïnterviewden gaven aan dat wij de tekst uit de motie "*dat beleggers starters vaak te vlug af zijn*" ook letterlijk moesten lezen. Sommige verkopers geven de voorkeur aan beleggers omdat zij snel hiermee snel zaken kunnen doen in verhouding met starters. In §5.4.4 beschrijven we in meer detail wat de impact zal zijn op het koopproces.

4.6.3 Effect op woningprijzen voor koopstarters (9)

De differentiatie van de overdrachtsbelasting leidt waarschijnlijk voor een groot deel van de koopstarters tot hogere woningprijzen. Wederom moeten we voor een indicatie van het effect

[52] Wij gaan er vanuit dat zij voor de woning die zij verkrijgen om er zelf in te gaan wonen, geen ontwijkende constructie inzetten. Het is daarbij nog wel de vraag of deze groep beleggers zich zo gaat positioneren dat ze niet in de categorie belegger vallen, maar in de categorie overig.

naar het Verenigd Koninkrijk kijken. Hier stegen de prijzen voor koopstarters tussen de 0,5% en 0,7% na invoering van de vrijstelling van 1% in 2010. Zie Box 2 op pagina 52 voor de casus van het Verenigd Koninkrijk wat betreft prijsstijgingen. Het komt doordat de starters de vrijstelling (voor een groot deel) hebben ingezet om meer te bieden op de woning.

Voor de Nederlandse situatie is het effect lastig in te schatten, omdat er namelijk ook een verhoogd tarief voor beleggers wordt doorgevoerd. De complexiteit daarbij is dat het lastig in te schatten is wat het effect is van het extra aanbod voor starters. Dit extra aanbod komt doordat een deel van de beleggers het zal afleggen tegen starters.

In de gebieden waar er geen extra aanbod komt, omdat er bijvoorbeeld geen beleggers actief zijn, verwachten wij een prijsstijging. Starters gaan in dit geval hun bonus inzetten om te winnen van andere starters (en doorstromers). Hier is dus een prijsopdrijvend effect. Voor de regio's waar er wel extra aanbod komt is het de vraag wat het effect zal zijn op de woningprijzen. De logische gedachte is dat het extra aanbod een dempend effect zal hebben op de prijsstijgingen; er komt tenslotte extra aanbod bij. De vraag is alleen of het extra aanbod niet zal leiden tot extra vraag op de koopwoningmarkt. Te meer ook omdat mogelijk het aantal huurwoningen afneemt.

Gegeven de voorgaande complexiteit en de informatie uit het Verenigd Koninkrijk verwachten wij dat de woningprijzen voor starters met ca. **1%** zullen stijgen. Mogelijk kan dit lager liggen doordat de verhoging van de overdrachtsbelasting voor beleggers er toe leidt dat starters meer aanbod beschikbaar komt voor starters. Echter, het extra aanbod kan er ook toe leiden dat er extra vraag komt op de koopwoningmarkt, onder andere doordat het aantal huurwoningen mogelijk afneemt.

Dat de woningprijzen voor een groot deel van de woningstarters waarschijnlijk zullen stijgen, wil niet zeggen dat zij netto ook meer gaan betalen. Het verlies van de hogere prijs is in veel gevallen kleiner dan de winst van de lagere overdrachtsbelasting.

Er is ook nog een meer indirect effect op de woningprijzen voor koopstarters mogelijk. Het gaat daarbij over de alle niet-starters die woningen kopen en binnen zes maanden doorverkopen. Neem het voorbeeld waarbij een belegger een woning aanschaft van € 200k, die hij binnen zes maanden verkoopt voor € 250k. In de huidige situatie moet de belegger 2% afdragen over € 200k, en de nieuwe koper slechts 2% overdrachtsbelasting over de € 50k in plaats van over € 250k. Vaak wordt onderhandeld dat de koper het voordeel dat hij hierdoor heeft, 2% van € 200k, aan de verkoper (de belegger) afstaat.

Neem de situatie dat de belegger dezelfde woning koopt voor € 200k met 6% overdrachtsbelasting en hem wil doorverkopen voor € 250k aan een starter die geen overdrachtsbelasting moet betalen. De belegger moet 6% afdragen over € 200k, terwijl de starter helemaal geen overdrachtsbelasting hoeft te betalen. Waar normaal gesproken de nieuwe koper (starter) zijn voordeel afstaat aan de verkoper (belegger) ligt dat nu niet voor de hand. De starter had namelijk ook bij koop van de oorspronkelijke woning geen overdrachtsbelasting hoeven te betalen. Het zou kunnen leiden tot stijgende woningprijzen omdat beleggers nog wel hun overdrachtsbelasting willen terugverdienen. De koper betaalt dan misschien geen € 250k meer voor de woning, maar € 265k.

Het is moeilijk in te schatten hoe groot dit effect is, doordat onbekend is hoe groot deze groep beleggers is, hoe deze beleggers verspreid zijn over de verschillende businesscases met verschillende kopers (zie §4.5.3) en hoe makkelijk zij kunnen wisselen van kopersdoelgroep.

Box 2 Woningprijzen na differentiatie in het Verenigd Koninkrijk.

Woningprijzen na differentiatie in het Verenigd Koninkrijk

In het Verenigd Koninkrijk is door de HM Revenue and Customs (HMRC) en Office for Budget Responsibility (OBR) onderzoek gedaan naar het effect op de prijzen van koopwoningen bij een verlaagde overdrachtsbelasting voor starters. Er zijn twee onderzoeken uitgevoerd: een ex-post onderzoek naar het effect van de differentiatie in 2010 en een ex-ante onderzoek naar de differentiatie in 2017. Zie Box 1 voor een overzicht van de verschillende differentiaties van de overdrachtsbelasting in het Verenigd Koninkrijk.

- Uit de evaluatie van HMRC in 2011 [16] bleek dat de maatregel de betaalbaarheid van koopwoningen voor starters niet significant verbeterde. Het HMRC gaf aan dat de *tax relief* leidde tot een prijsstijging van 0,5% tot 0,7% in de woningprijzen voor starters. Het grootste gedeelte van de *tax relief* van 1% is daardoor gekapitaliseerd in hogere woningprijzen.
- Het OBR heeft voorafgaand aan de maatregelen van 2017 een analyse gepubliceerd over de verwachtte effecten.[18] Voor een groot deel baseerden zij hun analyse op het onderzoek van de HMRC. De verwachting van het OBR was dat een permanente *tax relief* zou leiden tot hogere koopwoningprijzen voor starters. Volgens het OBR zou de stijging van de koopwoningprijzen het effect van de *tax relief* zelfs te niet doen. Degene die het meest zouden profiteren van de *tax relief* zouden de huishoudens zijn die al over een eigen woning beschikten. Starters met minder eigen geld zouden volgens het OBR door de *tax relief* wel een hoger bedrag kunnen lenen, waardoor ze koopwoningen zouden kunnen betalen die ze zich normaal gesproken niet konden veroorloven. Voor deze koopwoningen betaalden ze dan wel een hogere prijs.

4.6.4 Minder woningen gekocht door beleggers (10)

Als gevolg van de betere verhoudingen tussen biedingen zal de differentiatie van de overdrachtsbelasting er waarschijnlijk toe leiden dat er minder woningen zullen worden gekocht door beleggers. Dit ligt in het verlengde van het argument dat wij in §4.6.2 presenteerden. Het bepalen van het effect is niet eenvoudig, omdat er meerdere typen beleggers zijn, die ook niet altijd concurreren met starters.

Wij verwachten in eerste instantie dat er een groep beleggers is die nu de concurrentiestrijd verliest van starters. Dit is de groep die extra transacties oplevert voor de starters. Zoals eerder aangegeven gaat het hierbij om ca. **2.500 tot 10.000** transacties per jaar. [53]

Er bestaat daarnaast de kans dat er ook minder transacties voor beleggers komen die niet ten goede komen aan de starters. Het gaat dan onder andere om de transacties door woningcorporaties. Door de interviewrespondenten werd meermaals aangegeven dat er zeker een impact kan zijn voor deze groep (verantwoordelijk voor ca. 7.000 transacties). De woningcorporaties kopen en verkopen vooral woningen om zich te herpositioneren in bepaalde gebieden. Een andere reden kan zijn dat de ene woningcorporatie niet voldoende middelen heeft om woningen te verduurzamen en die woningen dan verkoopt aan een woningcorporatie die de middelen wel heeft. Het is lastig in te schatten hoe groot dit effect zal zin. Onze ruwe inschatting is dat het om **ca. 1.000 tot 3.500 transacties** per jaar kan gaan.

Verder is er de groep die nu als belegger wordt aangemerkt, maar bij toekomstige transacties tracht te voorkomen dat ze worden aangemerkt als belegger. Eerder gaven wij in § 4.6.2 aan dat van de groep die ontwijkende constructies in kan zetten, dat 40% tot 80% dat ook

[53] Wij baseren ons bij deze berekeningen op de transacties tussen het vierde kwartaal van 2017 en het derde kwartaal van 2018. Dit is de meest recente periode waarover wij data hebben. Voor alle andere berekeningen hanteren wij dezelfde periode, tenzij anders aangegeven.

zal doen. Dit scheelt naar verwachting ca. **19.000 tot 38.000** transacties per jaar door beleggers. Deze groep valt na inzet van de ontwijkende constructies in de groep overige. Een vergelijkbaar effect zou verwacht kunnen worden bij de beleggers die in de verkregen woning gaan wonen (ca. 3.000 transacties). Voor deze groep is het echter lastig in te schatten in hoeverre zij zich ook in een andere groep kunnen manoeuvreren. Dat is alleen het geval als zij slechts één woning verhuren en op het moment van verkrijgen van de nieuwe woning, hun oude woning nog niet verkocht hebben. Deze groep kan er namelijk voor kiezen om hun nieuwe woning pas te verkrijgen op het moment dat hun oude verkocht is. Van deze groep beleggers weten wij echter niet hoeveel woningen zij in bezit hebben. Wij schatten het effect daarom voor nu in als nihil.

Onze inschatting is dat het totaal aantal transacties door beleggers met **3.500 tot 13.500** wordt verminderd. Dit correspondeert met **ca. 7% tot ca. 25%** minder transacties door beleggers (ten opzichte van het huidig aantal transacties door beleggers). Het aantal als beleggers *aangemerkte* transacties zal zelfs nog lager liggen. Een deel van de beleggers zet namelijk ontwijkende constructies in. Hun transacties worden daardoor niet aangemerkt voor het beleggerstarief, maar voor het overige tarief, terwijl de woning wel door een belegger wordt verkregen. Wij verwachten dat dit voor **19.000 tot 38.000** transacties per jaar geldt.

Bij voorgaande schatting gaan wij uit van een tariefsverhoging tussen de 6% en 10%. Een hoger tarief levert een sterke prikkel op voor beleggers om een ontwijkende constructie op te zetten. Voor de beleggers die geen ontwijkende constructie in kunnen zetten (zoals woningcorporaties) verwachten wij dat hoe hoger het tarief is, hoe lager het aantal transacties wordt.

Het is zelfs mogelijk dat het aantal transacties door beleggers nog verder afneemt. Het kan bijvoorbeeld zo zijn dat specifieke groepen beleggers, die niet concurreren met starters, geen woningen meer gaan kopen. Het kan dan gaan om beleggers die woningen van andere beleggers kopen of beleggers die een woning kopen, opknappen en vervolgens doorverkopen. Het is niet exact duidelijk hoe groot deze beleggers zijn, daarom beschouwen deze groep als nihil

4.6.5 Verminderen van de buy-to-let problematiek (11)

De differentiatie van de overdrachtsbelasting zal **beperkt** bijdragen aan het verminderen van de buy-to-let problematiek. In §3.6 en 3.7 lieten wij namelijk al zien dat er een grote groep verhuurders is, die niet wordt meegenomen in de huidige definitie van de beleggers. Deze verhuurders hoeven ook geen ontwijkende constructies op te zetten om het reguliere tarief voor de overdrachtsbelasting toegekend te krijgen. Voor de groep verhuurders die mogelijk wel te maken krijgt met de verhoogde overdrachtsbelasting geldt dat er een reeks mediërende effecten is (zie ook §4.6.2). Wij verwachten dat er ca. 3.500 tot 14.000 minder transacties door beleggers zijn die ten goede komen aan starters.

4.7 Conclusies

In dit hoofdstuk hebben wij de volgende onderzoeksvragen behandeld:

- Wat zijn de gevolgen van een gedifferentieerde overdrachtsbelasting waarbij starters een vrijstelling krijgen en beleggers vanaf de derde woning te maken krijgen met een hoger tarief? (doeltreffendheid)
- Welke gevolgen heeft een gedifferentieerde overdrachtsbelasting voor de koopwoningmarkt (toegankelijkheid, betaalbaarheid, kwaliteit en voor het koopproces)?

- Welke gevolgen heeft een gedifferentieerde overdrachtsbelasting voor de huurmarkt (toegankelijkheid, betaalbaarheid en kwaliteit), en daarbij inbegrepen woningcorporaties en het middenhuursegment?
- Wat zijn de financiële consequenties voor starters en beleggers?

De conclusie van dit hoofdstuk is dat de differentiatie van de overdrachtsbelasting beperkt doeltreffend is. Er is een aantal effecten dat de doeltreffendheid vermindert: ontwijkende constructies, verschillend koopgedrag tussen starters en beleggers en stijging van de woningprijzen.

Een van de belangrijkste mediërende factoren is het feit dat beleggers de mogelijkheid hebben om ontwijkende constructies in te zetten (zie ook §4.4.2). Voor de starters geldt dat er een (kleine) groep is die geholpen wordt met de differentiatie van de overdrachtsbelasting. Zij konden voorheen geen woning kopen, maar kunnen dat nu wel. Voor deze groep is het echter maar de vraag of er überhaupt wel (voldoende) aanbod is (zie ook §4.5.1).

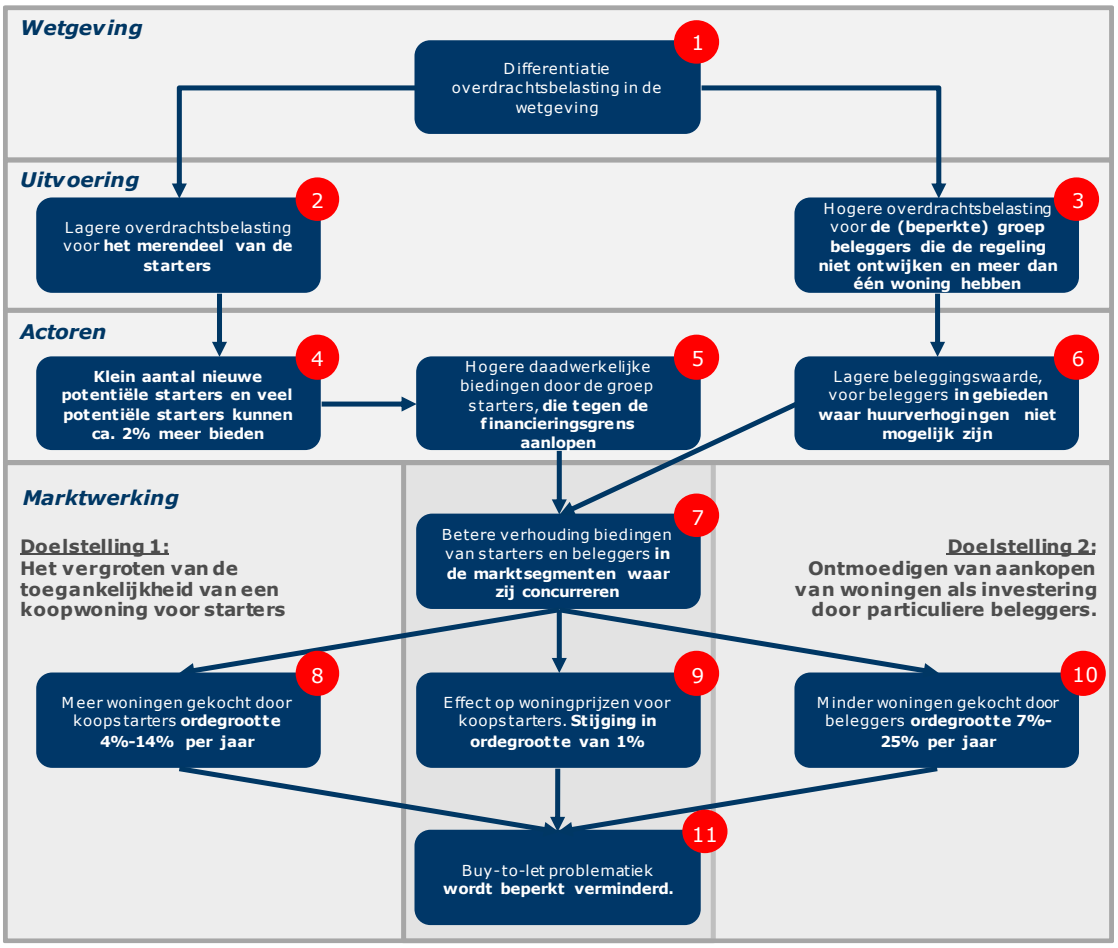
Verder is uit het onderzoek ook duidelijk geworden dat er een aantal marktsegmenten is waar starters en beleggers niet met elkaar concurreren. Het kan hier zowel gaan om woningen waar alleen starters in geïnteresseerd zijn, of juist alleen beleggers in geïnteresseerd zijn. Daarnaast geldt ook nog dat van de huidige groep transacties door beleggers ca. 20% wordt gedaan door groepen die zeer waarschijnlijk niet concurreren met starters. Het gaat om de transacties van woningcorporaties en de beleggers die zelf in de woning gaan wonen (zie ook §4.6.1).

Wij verwachten dat er door de differentiatie 2.500 tot 10.000 extra transacties per jaar zullen zijn door starters (**circa 4% tot circa. 14%** meer transacties ten opzichte van het huidige aantal transacties door starters). Dit zal naar verwachting ten koste gaan van de transacties door beleggers (zie §4.6.2). Bij de belegger is er daarnaast ook nog een groep (specifiek de woningcorporatie) die minder transacties zal doen, die niet ten goede komen aan de starters. Onze ruwe inschatting is dat het gaat om 1.000 tot 3.500 extra transacties per jaar. Wij schatten in dat het aantal transacties door beleggers in totaal met **circa 7% tot circa 25%** per jaar zal dalen (ten opzichte van het huidige aantal transacties door beleggers). et aantal als beleggers *aangemerkte* transacties zal zelfs nog lager liggen. Een deel van de beleggers zet namelijk ontwijkende constructies in. Hun transacties worden daardoor niet aangemerkt voor het beleggerstarief, maar voor het overige tarief, terwijl de woning wel door een belegger wordt verkregen. Wij verwachten dat dit voor **19.000 tot 38.000** transacties per jaar geldt. Het is niet eenvoudig om een uitspraak te doen over het effect bij een specifiek tarief. De complexiteit is dat een hoger tarief een sterke prikkel oplevert voor beleggers om een ontwijkende constructie op te zetten.

De differentiatie van de overdrachtsbelasting zal ook leiden tot hogere woningprijzen voor koopstarters. Het effect van **circa 1%** is wel lager dan de verlaging van de overdrachtsbelasting (2%), waardoor koopstarters netto minder betalen (zie §4.6.3).

Door bovenstaande overwegingen verwachten wij dat de buy-to-let problematiek wordt verminderd, maar dat het effect gering is. Wat daarbij ook meespeelt, is dat er een grote groep verhuurders is die überhaupt niet geraakt wordt door de differentiatie van de overdrachtsbelasting. Dit is de groep verhuurders die bij verkrijging van de woning slechts één woning in bezit heeft.

De onderstaande afbeelding geeft de uitkomsten schematisch weer.



Figuur 12 Ingevuld conceptueel model van oorzaak en effect

5 Doelmatigheid

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk komt de doelmatigheid van de differentiatie van de overdrachtsbelasting aan de orde. De doelmatigheid is opgesplitst in verschillende effecten. Het eerste aspect zijn de **budgettaire effecten**. Het draait daarbij om de vraag *Wat zijn de directe kosten voor het Rijk voor één extra transactie van koopstarter*? Wat is de "*the bang for the buck*"?

Het tweede aspect is de **uitvoerbaarheid** van de regeling.[54] In hoofdstuk vier zijn we er vanuit gegaan dat de regeling geïmplementeerd kan worden, maar is dat ook daadwerkelijk het geval en wat komt daar allemaal bij kijken? De uitvoerbaarheid wordt behandeld vanuit het perspectief van de drie partijen die betrokken zijn bij het koopproces: de Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie (KNB), het Kadaster en de Belastingdienst.

Als derde aspect bespreken we de **neveneffecten op starters en beleggers.** In hoofdstuk vier hebben we geanalyseerd wat het effect is op het aantal gekochte woningen door starters en beleggers en de woningprijzen voor starters. Echter, er zijn ook nog neveneffecten die voor deze groepen op kunnen treden.

Als laatste en vierde aspect gaan we in op **neveneffecten op de huurmarkt**. In hoofdstuk vier is specifiek gekeken naar de effecten op de koopwoningmarkt, maar niet naar de huurmarkt. Terwijl het doorvoeren van een differentiatie van de overdrachtsbelasting ook op die markt een impact kan hebben.

5.2 Budgettaire effecten

Voor dit onderzoek hebben wij ook in kaart gebracht wat de budgettaire effecten van dit beleid zijn. Het gaat dan specifiek om de budgettaire effecten op de opbrengsten van de overdrachtsbelasting. [55] *Voor* invoering van de differentiatie van de overdrachtsbelasting waren er voor de starters en beleggers de volgende opbrengsten voor de overdrachtsbelasting[56]:

- Starters: ca. 340 miljoen euro
- Beleggers: ca. 310 miljoen euro.

Na invoering van de differentiatie zijn er geen opbrengsten van de overdrachtsbelasting meer voor starters: dit kost **340 miljoen euro** per jaar**.** Voor de beleggers gaan wij uit van twee scenario's. Daarbij gaan wij uit van de argumentatie die wij eerder in hoofdstuk 4 hebben gegeven. In onderstaande tabel zijn de uitkomsten daarvan gegeven.

---

[54] Merk op dat in de Nota Zicht op Wetgeving de uitvoerbaarheid als een separate vereiste voor behoorlijke wetgeving wordt aangemerkt en dus niet als effect van de doelmatigheid van een wettelijke regeling.

[55] Wij baseren ons bij deze berekeningen op de transacties tussen het vierde kwartaal van 2017 en het derde kwartaal van 2018. Dit is de meest recente periode waarover wij data hebben. Voor alle andere berekeningen hanteren wij dezelfde periode, tenzij anders aangegeven.

[56] Voor het berekenen van de opbrengsten hebben we het aantal transacties vermenigvuldigd met de gemiddelde transactieprijs en vermenigvuldigd met het tarief voor de overdrachtsbelasting (2%). Voor de transactieprijs geldt dat deze zijn gebaseerd op transacties met 1 woning. Dat wil zeggen dat een deel van de transacties door beleggers niet worden meegenomen.

Tabel 8 Budgettaire effecten beleggers

	I	II
Transacties door beleggers met ontwijkende constructie (2%)	Ca. 22.000	Ca. 13.000
Transacties door beleggers zonder ontwijkende constructie (6%)	Ca. 19.300	Ca. 38.600
Totaal	**Ca. 41.300**	**Ca. 51.500**

In het eerste scenario zijn er ca. 14.000 transacties minder dan in de huidige situatie. Veruit het grootste gedeelte van de transacties komt ten goede aan starters (ca. 10.500). Daarnaast zijn er ook minder transacties door woningcorporaties (ca. 3.500). In het tweede scenario zijn er maar ca. 3.500 transacties minder dan in de huidige situatie. Net als bij het eerste scenario komt een deel daarvan ten goede aan starters (ca. 2.500). Verder zijn er in dit geval ook minder transacties door woningcorporaties (ca. 1.000).

Voor het mindere aantal transacties geldt dat daar geen opbrengsten voor zijn. De starters zijn namelijk vrijgesteld van de overdrachtsbelasting en de overige transacties vinden niet eens plaats. Voor de overige transacties geldt dat een deel valt onder het 2%-tarief en een deel onder het 6%-tarief. Dit komt door de inzet van ontwijkende constructies.

Voor de beide scenario's gelden daardoor de volgende opbrengsten voor de overdrachtsbelasting:

- Scenario I: ca. 475 miljoen euro
- Scenario II: ca. 430 miljoen euro

In vergelijking met de huidige situatie levert de verhoging voor beleggers **125 tot 170 miljoen euro** per jaar op.

Indien wij het effect op de starters en beleggers gezamenlijk bekijken dan bedragen de totale kosten voor deze beleidsoptie tussen de **170 miljoen euro en 220 miljoen euro** per jaar**.** In dit geval zijn we er vanuit gegaan dat de overdrachtsbelasting voor beleggers naar 6% wordt verhoogd. Het onze verwachting dat de uitkomsten van een verhoging naar 10% niet substantieel veel afwijken. De opbrengsten per transactie gaan uiteraard omhoog, maar beleggers kennen in dat geval een sterke prikkel om ontwijkende constructies in te zetten. Daarnaast kunnen bepaalde groepen beleggers (bijv. woningcorporaties) besluiten om nog minder transacties te doen, dan bij een tarief van 6%. Het lijkt ons waarschijnlijk dat als de kosten toch veranderen, dat ze eerder omhoog gaan dan omlaag gaan.

Uit het vorige hoofdstuk komt naar voren dat deze beleidsmaatregel zal gaan leiden tot 2.500 (scenario II) tot 10.000 (scenario I) meer transacties per jaar die naar starters gaan. De kosten liggen hiermee tussen de €15.000 en €80.000 per extra woningtransactie voor een koopstarter.[57]

Het kan zelfs nog zo zijn dat specifieke groepen beleggers, die niet concurreren met starters, minder woningen gaan kopen. Het kan dan gaan om beleggers die woningen van andere beleggers kopen of beleggers die een woning kopen, opknappen en vervolgens doorverkopen. In dit geval gaat het aantal transacties voor de gehele markt voor beleggers omlaag.

[57] In het Verenigd Koninkrijk is ook onderzocht wat de kosten waren van de vrijstelling voor de overdrachtsbelasting voor starters. Daar kostte de maatregel £150 miljoen en leidde het tot 1.000 additionele transacties door starters. De kosten kwamen hiermee uit op £160.000 per additionele transactie.

In de voorgaande paragrafen hebben we aangegeven dat we geen inschatting van deze groep kunnen maken. Echter, mocht het aantal transacties door beleggers alsnog (substantieel) afnemen dan zullen de kosten nog hoger uitvallen.

5.3 Uitvoerbaarheid

Om een goed beeld te krijgen van de uitvoerbaarheid van de gedifferentieerde overdrachtsbelasting zijn de meest relevante partijen die een rol spelen bij de heffing van de overdrachtsbelasting nauw betrokken bij het onderzoek. Hierbij gaat het om de Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie (KNB), het Kadaster en de Belastingdienst. Deze drie partijen hebben eigen analyses uitgevoerd, de documenten met ons gedeeld en de uitkomsten besproken. Wij hebben deze data geïntegreerd in dit hoofdstuk en samengevoegd met data uit andere bronnen.

Om een goed beeld te krijgen van de vraagstukken die zich gaan voordoen, schetsen wij allereerst de manier waarop de huidige heffing van de overdrachtsbelasting is vormgegeven en hoe dit zal veranderen als het tarief voor de overdrachtsbelasting gedifferentieerd wordt. Daarna gaan wij pas in op de implicaties die er zijn voor de uitvoerbaarheid.

5.3.1 Introductie

De huidige heffing van de overdrachtsbelasting

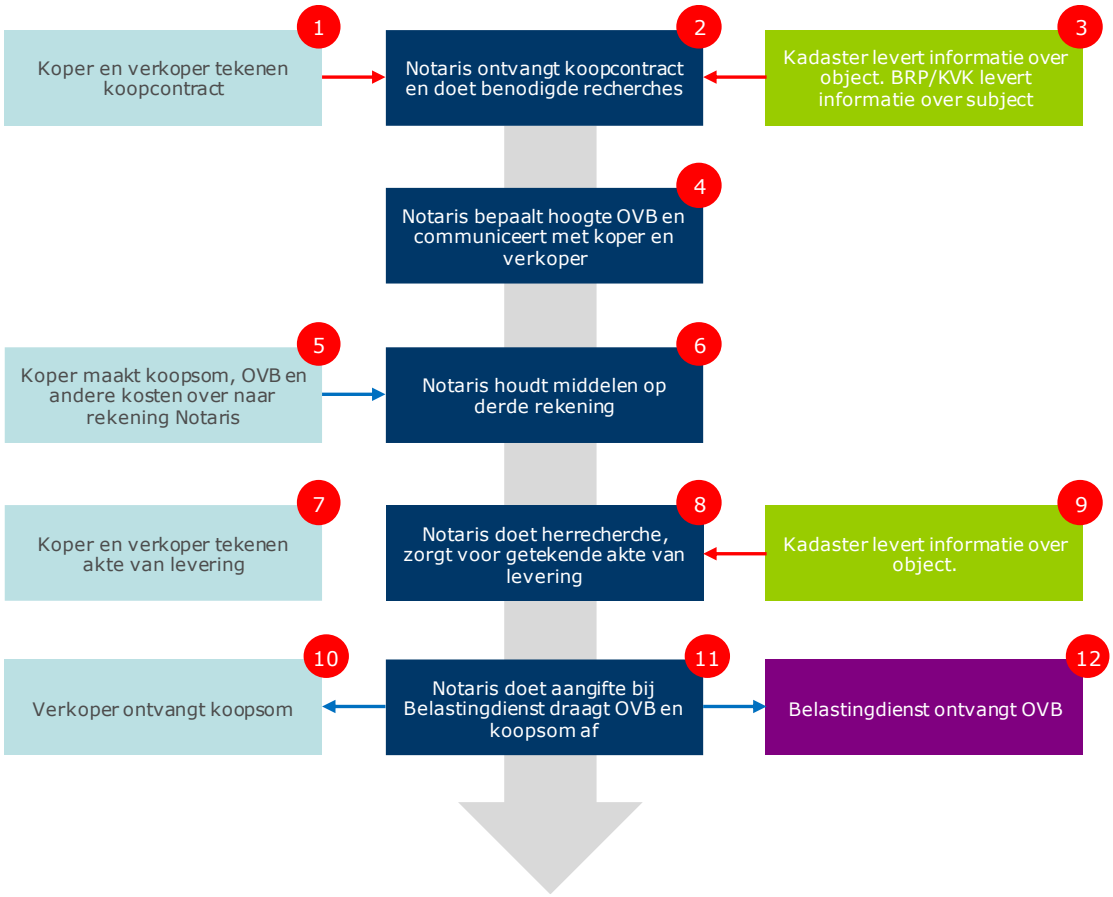
Het notariaat speelt een centrale rol in de heffing van de overdrachtsbelasting en interacteert onder meer met koper, verkoper, informatieverstrekkers (BRP, Kadaster BRK) en de Belastingdienst. De notaris is hierbij hoofdelijk aansprakelijk voor de overdrachtsbelasting die ingevolge de akte is verschuldigd.[58] Voor een notaris moet het daarom klip-en-klaar zijn of het pleitbare standpunt kan worden ingenomen dat er sprake is van een starter, belegger of geen van beiden. Figuur 13 toont op hoofdlijnen de stappen in het proces van de heffing van de overdrachtsbelasting, die binnen de kaders van dit onderzoek het meest relevant zijn. Om het overzichtelijk te houden, hebben wij zo veel mogelijk aspecten die in dit kader niet relevant zijn niet benoemd, kijken wij niet naar allerlei uitzonderingssituaties en analyseren wij alleen het koopproces waarbij een notaris betrokken is.

Het proces[59] begint als (1) de koper en verkoper een koopcontract tekenen en een kopie hiervan, eventueel via de makelaar, (2) aanleveren bij de notaris. De notaris gaat recherches doen bij verschillende bronnen. (3) Het Kadaster levert het kadastraal en hypothecair uittreksel, de eigendomsakte en hypotheekakte van de verkoper. (3) Daarnaast worden de verkoper en koper nagetrokken via de BRP (Basisregistratie Personen) of het handelsregister van de KvK indien er sprake is van rechtspersonen. Met deze data kan (4) de notaris bepalen op basis van feitelijke objectinformatie of sprake is van een woning of een andersoortig object, rekening houdend met de reeds bestaande onduidelijkheid omtrent het begrip 'woning'. Nadat (5) de koper de koopsom, de overdrachtsbelasting en mogelijk andere kosten aan de derdegeldenrekening van de notaris heeft overgemaakt, (6) houdt de notaris deze

[58] Let op: dit betreft alleen een subsidiaire aansprakelijkheid voor het geval de koper de OVB niet voldoet. Bovendien is de notaris slechts aansprakelijk voor de OVB die op grond van de akte is verschuldigd. Als volgens de akte het starterstarief van toepassing is en er sprake is van een pleitbaar standpunt dat achteraf niet juist blijkt te zijn, dan kan de notaris niet voor het verschil tussen het toegepaste tarief en het juiste tarief aansprakelijk worden gesteld.

[59] Overigens beschrijven wij in dit hoofdstuk het proces vanuit het perspectief van de heffing van de OVB. In een eerdere fase van het proces zijn er ook informatiestromen tussen partijen. Veel potentiële kopers onderzoeken bijvoorbeeld al in de oriëntatiefase van een woningkoop wat hun financieringscapaciteit is.

middelen op deze rekening. Op het moment dat het onroerend goed daadwerkelijk geleverd gaat worden, (8) maakt de notaris een akte van levering op. Hierbij wordt (9) wederom bij het Kadaster gekeken of er geen veranderingen in de status van het object zijn opgetreden. Er moet bijvoorbeeld voorkomen worden dat de verkoper het onroerend goed in de tussentijd aan iemand anders dan de koper verkocht heeft. In de laatste fase (11) draagt de notaris de middelen af naar de juiste partijen: (10) verkoper ontvangt de koopsom en de (12) de Belastingdienst de overdrachtsbelasting.

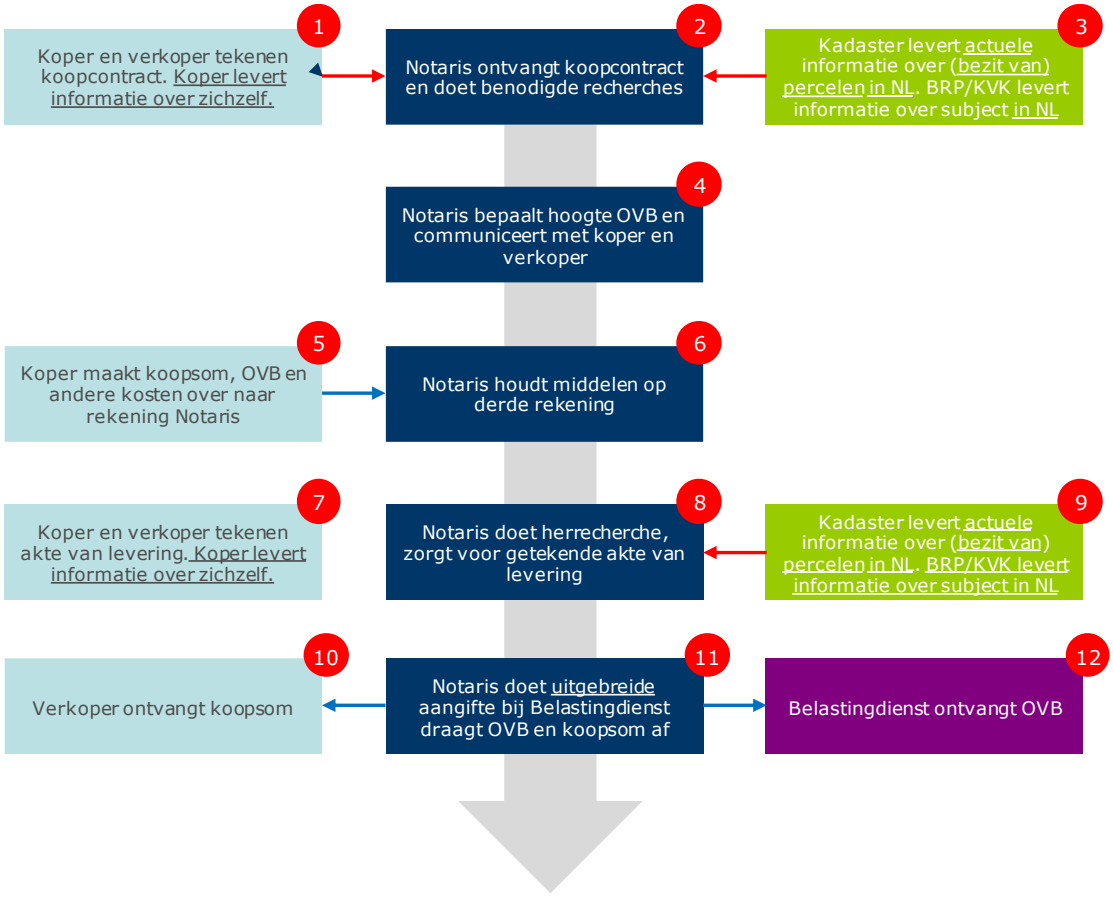


Figuur 13. Schematische weergave van de belangrijkste stappen bij de huidige heffing van de overdrachtsbelasting

De toekomstige heffing van de gedifferentieerde overdrachtsbelasting

Figuur 14 toont op hoofdlijnen de stappen in het proces van de heffing van het gedifferentieerde tarief voor de overdrachtsbelasting die voor dit kader het meest relevant zijn. Hierbij hebben wij met onderstreping aspecten waar de differentiatie op aanhaakt aangegeven. Wederom hebben wij zo veel mogelijk aspecten die niet relevant zijn niet benoemd, kijken wij niet naar allerlei uitzonderingssituaties en analyseren wij alleen het proces waarbij een notaris betrokken is. Daarnaast gaan wij ervan uit dat het proces *an sich* niet verandert[60], maar er alleen andere databronnen betrokken gaan worden.

[60] Dit speelt bijvoorbeeld al in stap 1. Dit is namelijk het punt waarin de koper informatie over zichzelf levert, inclusief informatie over het te verkrijgen object (het pand). Hoewel de informatie die het kadaster levert over het object van belang kan zijn, is het in de praktijk veelal de informatie die de koper aanlevert over het pand die bepaalt of sprake is van een woning voor OVB-doeleinden. Door de



Figuur 14. Schematische weergave van de belangrijkste stappen bij de heffing van een gedifferentieerde overdrachtsbelasting

Op basis van de bovenstaande figuur benoemen wij de aspecten die veranderen als er sprake is van een gedifferentieerd tarief voor de overdrachtsbelasting. Hierbij hanteren wij de bovenstaande nummering.

Kadaster levert **actuele** informatie over (bezit van) percelen in NL [3] en [9]

Om een inschatting te kunnen maken of een koper een starter is, is het nodig om te achterhalen of hij/zij al een woning heeft op dit moment en/of in het verleden al een woning verkregen heeft. Uit een analyse van het Kadaster komt naar voren dat voor verschillende periodes verschillende manieren zijn om te bepalen wat een rechthebbende in die periode op naam heeft gehad:

- Eigendomsdata van oktober 2018 tot heden kan via digitaal worden onderzocht. Er is op dit moment nog geen online platform beschikbaar, maar dit zou wel ontwikkeld kunnen worden. Reguliere tarieven voor online-opvraging liggen tussen de €1 en €5 per persoon per keer.

introductie van een gedifferentieerd tarief bij de verkrijging van woningen, wordt de huidige discussie omtrent het begrip woning in deze fase nog belangwekkender.

- Eigendomsdata van 1989 tot oktober 2018 kan in principe via een titelonderzoek uitgevoerd worden. Dit kan niet op geheel geautomatiseerde wijze plaatsvinden, vergt doorlooptijd en kent relatief hoge kosten van €72 per persoon per keer. Bovendien kunnen de huidige processen van het Kadaster geen grootschalige raadpleging faciliteren.
- Voor eigendomsdata voor 1989 is geen eenvoudig doorzoekbare databron aanwezig: Er dient een uitgebreid handmatig onderzoek in akten en systemen plaats te vinden. De kosten liggen op €144 per persoon per keer en ook hier kunnen de huidige processen van het Kadaster geen grootschalige raadpleging faciliteren.

Bovendien is van belang of de eerder verkregen woning, ook naar maatstaven van de overdrachtsbelasting als 'woning' kwalificeerde op het moment van de verkrijging. De objectregistratie van het Kadaster sluit niet aan bij het begrip woning voor de overdrachtsbelasting. Ook kan sprake zijn van het 'bezit' van woningen indien de koper participaties heeft in fiscaal-transparant vastgoedfonds (een cv of een fonds voor gemene rekening). Men heeft dan een percentage van de eigendom van een aantal woningen. Tellen dan het aantal woningen volledig mee, ondanks dat men daar slechts een percentage van heeft? Of moet er bij elkaar opgeteld sprake zijn van twee woningen?

Kadaster levert actuele informatie over (**bezit van**) percelen in NL [3] en [9]

Als het gaat om eigenaren van woningen heeft het Kadaster geen volledig registratie. Niet alle mutaties van eigendom zijn ingeschreven bij het Kadaster. Dit komt vooral voor bij vererving wanneer geen verklaring van erfrecht is ingeschreven en de erven niet bij naam zijn opgenomen in de registratie.

Bovendien is het relevant om te beseffen dat het concept *bezit* niet altijd eenduidig is. Wat als een natuurlijke persoon aandeelhouder is van een rechtspersoon (denk met name aan een BV) die een woning of woningen in eigendom heeft? Kan deze dan nog steeds starter zijn? Of kijk je dan door de vennootschap heen, zodat de woning of de woningen worden toegerekend aan de aandeelhouder als 'natuurlijk persoon'? Of telt de eigendom van de vennootschap, waarvan die natuurlijk persoon aandeelhouder is, op bij het eigendom van de natuurlijk persoon-aandeelhouder? Maakt het hierbij uit hoe groot het aandelenbelang is? Wat als de natuurlijk persoon aandeelhouder is van meerdere rechtspersonen: telt dit bij elkaar op of wordt per vennootschap beoordeeld? Nog afgezien van het antwoord op deze vragen, kan uit de gegevens die het Kadaster heeft over rechtspersonen, niet worden opgemaakt, wie de achterliggende natuurlijke personen zijn. Het geheel wordt nog complexer doordat er verschillende soorten eigendomsrechten zijn -zoals recht op vruchtgebruik, recht van opstal en erfpacht- waarvan in dit kader bepaald zal moeten worden of het onder eigendomsrechten vallen.

Het benodigde toezicht om vast te stellen of de verkrijger woningen in economische eigendom bezit, of aandelen die middellijk of onmiddellijk woningen vertegenwoordigen is navenant ingewikkeld en tijdrovend. Economisch eigendom hoeft niet bij notariële akte geleverd te worden en wordt ook niet als zodanig in het Kadaster geregistreerd, omdat het gaat om een obligatoire overeenkomst , niet over een juridische eigendomssituatie. Voor de notaris is het zelfs nagenoeg onmogelijk om alle situaties vast te stellen.

Kadaster levert actuele informatie over (bezit van) **percelen** in NL [3]

Om een goede inschatting te kunnen maken moet de notaris informatie over woningen vergaren. Er is echter geen bron van deze informatie beschikbaar. Er bestaat een discrepantie tussen het begrip woning, zoals dat geldt voor de toepassing van de overdrachtsbelasting en de objectgegevens zoals die in de registers van het Kadaster worden vastgelegd. Het begrip woning voor de overdrachtsbelasting heeft een andere betekenis dan het begrip dat

het Kadaster hanteert. In het vastgoedverkeer worden "percelen" overgedragen, niet woningen. Het Kadaster registreert bijvoorbeeld appartementsrechten niet per definitie als woning. Daarnaast kan er sprake zijn van erfpacht of opstalrecht.

Kadaster levert recente informatie over (bezit van) veel percelen **in NL**. BRP/KVK leveren informatie over subject **in NL** [3] & [9]

Zowel het BRK, de BAG, de BRP als het handelsregister van de KvK bevatten informatie die betrekking heeft op Nederland: Objecten die in Nederland gelegen zijn, inwoners van Nederland, bedrijven die in Nederland gevestigd zijn. Indien de notaris alleen deze databronnen hanteert, dan kan hij bijvoorbeeld het volgende niet meer vaststellen:

- Of een Nederlands natuurlijk persoon in het buitenland een woning heeft (gehad);
- Of een Nederlandse rechtspersoon in het buitenland een woning heeft;
- Of een buitenlands natuurlijk persoon of rechtspersoon een woning in Nederland of het buitenland heeft;

Het spreekt voor zich dat het betrekken van dergelijke databronnen uit alle andere landen niet mogelijk is vanwege (1) onbeschikbaarheid van deze data (2) complexiteit en kosten voor de notaris.

Koper en verkoper tekenen koopcontract. **Koper levert informatie over zichzelf** [1] &[7]

Omdat de bovenstaande bronnen geen volledig beeld zullen schetsen, dient de notaris ook informatie bij de koper op te vragen over zijn/haar status, zoals het bezit van een eerdere woning in Nederland of bezit van een andere woning in Nederland of in het buitenland, bezit van een woning op basis van een ander recht (opstal, erfpacht, onverdeeld aandeel in een boedel, economisch eigendom) of bezit van een woning in een (andere) vennootschap in Nederland of buitenland). De vraag is echter in welke mate de notaris kan vertrouwen op de input van zijn cliënt. Ook dient de notaris informatie bij de koper op te vragen over de status van het aan te kopen object. Daarbij dient het toetsingskader van de Hoge Raad als uitgangspunt, waarbij het volgende vastgesteld moet worden: (1) hoe is het object oorspronkelijk ontworpen en gebouwd (2) heeft het object ingrijpende bouwkundige ingrepen ondergaan en (3) wat is de publiekrechtelijke bestemming?

Notaris doet **uitgebreide** aangifte bij de Belastingdienst en draagt overdrachtsbelasting en koopsom af [11]

De huidige structuur van de aangifte overdrachtsbelasting zal hoogstwaarschijnlijk moeten veranderen als er sprake is van een verregaande differentiatie van de tarieven van de overdrachtsbelasting. Om bruikbare risicoanalyses uit te kunnen voeren dient de Belastingdienst meer informatie te verkrijgen.

In de volgende drie paragrafen bespreken we de implicaties van het veranderde koopproces voor de uitvoerbaarheid voor de regeling.

5.3.2 Slechte praktische uitvoerbaarheid door onzekerheid over status koper

Uit de voorgaande paragraaf is duidelijk naar voren gekomen dat het niet mogelijk is om in alle gevallen met zekerheid vast te kunnen stellen of een koper een starter of belegger is. De notaris kan niet objectief vaststellen of een natuurlijk persoon voor het eerst een woning verkrijgt en of een natuurlijk persoon of rechtspersoon al twee of meer woningen heeft. Omdat de notaris hoofdelijk aansprakelijk is voor de correcte afdracht van

overdrachtsbelasting ontstaat er een precaire situatie.[61] Het notariaat geeft derhalve aan dat bij deze definities van starters en beleggers de differentiatie van de overdrachtsbelasting voor het notariaat niet uitvoerbaar is.

Ook de Belastingdienst kan niet met zekerheid vaststellen of een koper een starter of belegger is. Een sluitend toezicht op de juiste tariefstoepassing is daardoor niet mogelijk en hierdoor is de differentiatie naar starter en belegger niet handhaafbaar. Bovendien maakt dit de regeling fraudegevoelig. Een regeling die niet volledig handhaafbaar is, zal ook leiden tot imagoschade voor de Belastingdienst en een negatieve invloed hebben op het belastingmoraal (compliance) aan de zijde van de belastingplichtige. Ook kan dit leiden tot veel discussies en gerechtelijke procedures.

5.3.3 Hogere kosten in de keten

Aan de kant van notarissen zullen er aanzienlijk hogere kosten gemaakt worden doordat er meer onderzocht moet worden. Zo moet meer betaalde informatie bij het Kadaster worden opgevraagd. Ook zal het rechercheproces complexer en meer uitvoerig worden. Daarnaast zullen ook het dossierproces en de facturering naar klanten moeten worden aangepast. Vanuit het notariaat wordt geschat dat het gaat om een kostenverhoging van op €100-€400 per transactie. Op een totaal van grofweg 300.000 transacties[62] per jaar[63], gaat het hier om totale maatschappelijke kosten (in de vorm van administratieve lasten voor belastingplichtigen) in de ordegrootte van 30M€-120M€ per jaar. Een tariefdifferentiatie van de overdrachtsbelasting zal daarnaast het proces van andere actoren in de keten, zoals financiers en makelaars, complexer maken.

Als het gaat om het opzetten van nieuwe digitale werkprocessen tussen de notarissen, de Belastingdienst en het Kadaster zullen er substantiële eenmalige kosten worden gemaakt. De aanpassing van de overdrachtsbelasting van 6% naar 2% had al de nodige impact en de impact hiervan zal omvangrijker zijn. Ook de software die de verschillende partijen gebruiken zal aangepast moeten worden op de nieuwe situatie. Al deze pakketten zullen na aanpassing opnieuw moeten worden gecertificeerd. Behalve de aanpassing van de aangifte-software zal ook de interne software van notariskantoren moeten worden aangepast, omdat de aangiftegegevens ook verwerkt moeten worden in afrekeningen en de koppeling met de financiële administratie. Ook het Kadaster zal extra kosten moeten maken voor het uitvoeren van onderzoeken naar eigendom in het verleden, hiervoor is nu maar beperkt capaciteit aanwezig. Voor zover deze gegevens digitaal beschikbaar zijn kunnen daarvoor online-functies worden ontwikkeld.

Aan de kant van de Belastingdienst zullen er ook extra kosten gemaakt moeten worden:

- De Belastingdienst zal extra capaciteit nodig hebben voor noodzakelijk toezicht. Er zal naar verwachting veel discussie en onzekerheid ontstaan over het toe te passen tarief voor de overdrachtsbelasting, hetgeen leidt tot veel discussie, vooroverleg, bezwaren en gerechtelijke procedures. Hier spelen twee effecten:

---

[61] Het verschilt per casus in welke mate een Notaris hoofdelijk aansprakelijk voor een naheffing. De discussie bij de differentiatie tussen woning en niet-woning zorgde al voor veel discussie. Als er veel onzekerheid ontstaat, dan kan in een deel van de gevallen de notaris de beoordeling aan de voorzieningenrechter overlaten nadat de koop gesloten is.

[62] Zie hoofdstuk 3.

[63] Omdat het (per definitie) vooraf niet bekend is of een koper een starter, beleggers of geen van beide is, zullen alle transacties de hogere kosten ervaren.

    - In veel gevallen kan niet met zekerheid kan worden vastgesteld dat een verkrijger van een woning een starter of een belegger is.
    - De overdrachtsbelasting kent een eigen –in de jurisprudentie ontwikkelde– definitie van het begrip woning. De reikwijdte van het begrip is nog steeds onderwerp van procedures. Door de introductie van met name het hogere tarief voor de overdrachtsbelasting van 10% voor beleggers zal er nog meer druk komen op het woningbegrip.
- De verwachting is dat er veel fiscale constructies zullen ontstaan. Om constructies tegen te gaan, zal de regelgeving zeer gedetailleerd moeten zijn, met name ten aanzien van indirect bezit van woningen door middel van rechtspersonen. Dit zal de uitvoerbaarheid, handhaafbaarheid en begrijpelijkheid van de regeling zeer nadelig beïnvloeden en de uitvoeringskosten verhogen. Voor de constructies die wellicht bestreden kunnen worden, zal de handhaving hierop door de Belastingdienst intensief en tijdrovend zijn.
- Als de differentiatie voor starters en beleggers alleen op de woning en niet op de aanhorigheden bij de woning betrekking heeft, zal ook de afzonderlijke waarde en tegenprestatie vastgesteld moeten worden. De expertise voor dergelijke werkzaamheden (taxateurs) is schaars.
- Zoals eerder aangegeven moet de huidige aangifte waarschijnlijk uitgebreid worden, zodat de Belastingdienst in staat wordt gesteld om bruikbare risicoanalyses te kunnen verrichten. De omvang en doorlooptijd van dergelijke wijzigingen van de systemen is niet onderzocht, maar lijkt zeker niet eenvoudig te zijn.

Het is nog niet geheel duidelijk welke termijn gerekend moet worden voor de implementatie. Als wij kijken naar de bovenstaande analyse, dan schatten wij dat een periode van circa twee jaar nodig is om alle systemen te realiseren.

5.3.4 Meer juridische procedures

Uit de interviews komt naar voren dat de verwachting is dat door onduidelijkheid van het begrippenkader en het forse financiële belang voor de belastingplichtige er een flink aantal rechtszaken gevoerd zal gaan worden over dit onderwerp. Voor alle betrokken gaan hier kosten en tijd mee gemoeid. Ook bij de differentiatie tussen woningen en niet-woningen is in recente verleden (en wordt nog steeds) een flink aantal procedures gevoerd en de verwachting is dat het aantal procedures onder de nieuwe differentiatie zal toenemen. De verwachting is dat het aantal rechtszaken vooral in het zakelijke segment, en dus over het beleggerstarief, zal worden gevoerd. Hier hebben partijen een aanzienlijk financieel belang en in sommige gevallen zelfs een eigen juridische afdeling. Hierdoor zullen zij waarschijnlijk sneller een procedure starten dan natuurlijke personen. Aan de andere kant kunnen we niet uitsluiten dat ook particulieren tot procedures overgaan.

Als het beleggerstarief hoger is dan het tarief voor de overige onroerende zaken (niet-woningen), zal dat opnieuw leiden tot meer discussie over het begrip woning, aangezien het dan profijtelijker is dat een onroerende zaak *geen* woning is. Dit kan zich bijvoorbeeld voordoen bij de zogeheten 'transformatiepanden'.

5.4 Neveneffecten op koopstarters en beleggers

In deze paragraaf analyseren we de neveneffecten op koopstarters en beleggers.

5.4.1 Onjuiste afbakening van de doelgroep

Een belangrijk punt wat ook al in hoofdstuk 3, specifiek §3.8, is aangestipt, is dat er nog onduidelijkheid is over de afbakening van de doelgroep: wordt wel de juiste doelgroep

geraakt door de maatregel? De situatie van beleggers is daarbij deels al in §3.7 beschreven, maar zowel voor starters als beleggers zijn er nog aanvullingen mogelijk. In hoofdstuk drie ging om actoren die wel deel uitmaken van doelgroep (belegger of starter), maar onbedoeld geen effecten ondervinden van de differentiatie van de overdrachtsbelasting. Hier gaat het over actoren die *geen* deel uitmaken van doelgroep (belegger of starter), maar onbedoeld *wel* effecten ondervinden van de differentiatie van de overdrachtsbelasting.

Starters

De differentiatie van de overdrachtsbelasting zorgt ervoor dat sommige groepen starters die (waarschijnlijk) niet als doelgroep gezien worden toch een positieve prikkel krijgen. Zo worden sommige personen ten onrechte als starter aangemerkt en profiteren ze van de vrijstelling. Het element in de definitie "*voor het eerst een woning verkregen*" is niet waterdicht. Denk hierbij aan de volgende situaties:

- Bij personen die in het buitenland gewoond hebben kan niet worden getoetst of zij voor het eerst een woning kopen. Als zij in het buitenland een woning hebben gehad, zijn zij geen starter, maar profiteren wel mogelijk wel van de bonus.
- Bij personen die een woning verkregen hebben via een erfenis kan niet altijd worden getoetst of zij eerder een woning hebben verkregen: Van slechts een deel van de woningen die geërfd worden, wordt een verklaring van erfrecht ingeschreven waarmee de rechthebbende in de BRK wordt aangepast, en daarmee kan worden teruggezocht. Is zo'n inschrijving er niet, dan blijkt dit eigendom niet uit de data van het Kadaster. Deze personen kunnen daardoor een beroep doen op de startersvrijstelling. Als zij deze woning daadwerkelijk zijn gaan bewonen, zijn zij in onze ogen geen starter meer als zij daarna een andere woning kopen. Toch zouden zij in deze situatie waarschijnlijk wel een beroep kunnen doen op de vrijstelling.

Daarnaast bestaat de mogelijkheid dat een deel van de bonus voor starters (door de vrijstelling van de overdrachtsbelasting) terechtkomt bij starters die deze middelen helemaal niet nodig hebben. In §4.5.1 lieten wij zien dat er verschillende soorten starters zijn en hieruit bleek dat er ook een groep starters is die deze bonus niet nodig heeft, bijvoorbeeld omdat zij nog voldoende financieringsruimte (zowel in LTI[64] als LTV) hebben. Zij kunnen de bonus inzetten op verschillende gebieden: het vergroten van hun financiële buffer, een duurdere keuken of nieuwe meubels. Het is de vraag of het wenselijk is om deze groep onnodig deze bonus te verstrekken. Het lijkt in ieder geval niet in lijn met de originele doelstellingen van de voorgestelde differentiatie.

Beleggers

De differentiatie van de overdrachtsbelasting zorgt ervoor dat sommige groepen woningkopers als beleggers worden aangezien terwijl zij (waarschijnlijk) niet de doelgroep zijn en daardoor toch een negatieve prikkel krijgen. Hieronder enkele voorbeelden:

- Doorstromers met twee woningen, zoals een eigen woning en een vakantiewoning, die willen verhuizen zullen als belegger worden aangemerkt als zij eerst een nieuwe woning kopen en daarna de oude woning verkopen.
- Een persoon die samen met broers en zussen twee geërfde woningen heeft en waarvan de erfrechtsituatie is ingeschreven bij het Kadaster en voor het eerst gaat kopen, wordt als belegger gezien. Terwijl deze persoon wellicht eerder feitelijk een starter is (zeker als diegene niet in de geërfde woningen is gaan wonen) en geen volledige controle heeft over de verkoop van de geërfde woningen. Hoewel deze situatie niet

[64] Loan-to-Income, de maximale hypotheek die iemand kan krijgen op basis van zijn inkomen.

veelvuldig zal voorkomen, geeft het wel een aardig beeld van de vreemde situaties die kunnen ontstaat door de huidige opzet.

- Een 'belegger' die enkele verouderde woningen koopt met de bedoeling deze te slopen om er meerdere nieuwe appartementen te realiseren voor de verkoop aan particulieren. Dergelijke partijen dragen juist bij aan het verbeteren van de positie van starters maar worden wel geconfronteerd met een negatieve prikkel.

5.4.2 Moeilijkere herpositionering voor grote beleggers

Een groot deel van de huurwoningmarkt bestaat uit organisaties met een grote vastgoedportefeuille. Denk aan woningcorporaties en institutionele beleggers (zie hiervoor hoofdstuk 3). Geregeld hebben deze organisaties de behoefte om zich strategisch anders te heroriënteren. De behoefte kan voortkomen uit het feit dat een woningcorporatie zich wil focussen op een bepaald verzorgingsgebied en/of financiële middelen nodig heeft. Een concreet voorbeeld hiervan is Vestia dat in mei van dit jaar 10.000 woningen te koop zette voor andere woningcorporaties. Met de opbrengst hiervan wil Vestia leningen aflossen die het moest aangaan na een enorm verlies op derivaten in 2012. [19] De hogere overdrachtsbelasting is voor deze organisaties een extra belasting op een herpositionering die maatschappelijk wellicht zeer wenselijk is. Zij bedienen immers een kwetsbare doelgroep op de woningmarkt en hebben beperkte mogelijkheden om de waardevermindering en transactiekosten door te belasten in de huurprijzen. In §4.6.4 gaven wij al aan dat er mogelijk 1.000 tot 3.500 minder transacties komen voor deze groep als de verhoging van de overdrachtsbelasting wordt doorgevoerd.

5.4.3 Lagere beleggingswaarde vastgoedportefeuilles

Hoewel een hogere overdrachtsbelasting geen impact heeft op de huurinkomsten (oftewel het directe rendement uit), zijn de assets minder courant geworden door het hogere tarief voor de overdrachtsbelasting. Doordat een hogere overdrachtsbelasting het (ver)kopen van vastgoedportefeuilles duurder maakt, zal de waarde van deze portefeuilles dalen (oftewel het indirecte rendement). De lagere beleggingswaarde voor beleggers kan aanzienlijke consequenties hebben. In de markt bestaat de vrees dat de waardering van de vastgoedportefeuilles van institutionele beleggers en woningcorporaties omlaag gaat. Dit kan een effect hebben op hun investeringsgedrag in Nederland. Deze partijen doen doorgaans geen buy-to-let, maar kopen huurcomplexen op en doen aan nieuwbouw. De differentiatie heeft daarmee dus een negatieve impact op partijen die het Nederlandse woningaanbod kunnen vergroten.

5.4.4 Verstoring koopproces

Een ander punt dat werd aangedragen door de verschillende interviewrespondenten is dat het koopproces verstoord wordt, zowel voor de starters als de kopers. Hiervoor zijn verschillende argumenten:

- Het proces bij de notaris wordt langer doordat er meer onderzoek gedaan moet worden. Voor starters zal moeten worden aangetoond dat zij geen woningen in bezit hebben gehad. Voor beleggers moet worden aangetoond dat zij minimaal twee woningen in bezit hebben.
- Sommige kopers krijgen een complexere situatie omdat zij tijdens het doen van een bod niet zeker weten hoe hoog de overdrachtsbelasting voor hen zal zijn. Het zal voor hen niet altijd duidelijk te overzien zijn of zij nu wel of niet een starter, belegger of geen van beide zijn. Voor starters zonder (voldoende) eigen vermogen kan een misgelopen vrijstelling er bijvoorbeeld voor zorgen dat de koop alsnog niet door kan

gaan. De Belastingdienst verwacht daarom dat een deel van de kopers vooraf zekerheid wil krijgen over de toepassing van het beleggerstarief en de startersvrijstelling en daarom zullen zij de Belastingdienst benaderen voor vooroverleg. Gezien de voorgestelde definities kan de Belastingdienst zonder (uitvoerig) vooronderzoek in veel gevallen vooraf geen zekerheid geven.

- Sommige kopers, bijvoorbeeld de groep die eerder onroerend goed uit erfenis hebben verkregen, zullen in een situatie komen dat zij verrast kunnen worden door een hogere overdrachtsbelasting dan zij verwachten. Dit kan ertoe leiden dat een koop op het laatste moment toch niet door kan gaan.
- De notaris zal bij gerede twijfel over de toepassing van het tarief, niet de akte passeren zonder dat de verkrijgers een hoger tarief voor de overdrachtsbelasting op de derdengeldenrekening van de notaris gestort hebben.

5.5 Neveneffecten op de huurmarkt

In deze paragraaf beschrijven we de effecten van de differentiatie van de overdrachtsbelasting op de huurmarkt. In hoofdstuk 4 over doeltreffendheid gaven wij al aan dat een deel van de beleggers de verhoging van de overdrachtsbelasting (al dan niet volledig) kan en zal doorrekenen in hogere huren voor woningen in het niet gereguleerde segment. Dit zal vooral spelen in de gebieden waar de huren nog niet aan een plafond zitten. Volgens gesprekspartners is dit in bepaalde stadsdelen van de G4 op dit moment al wel het geval.

Dit zal betekenen dat de huurders in deze gebieden direct opdraaien voor de hogere overdrachtsbelasting. Deze hogere huurprijzen raken vervolgens ook de 'achterblijvende' starters (die nog huren, omdat ze (net) nog niet kunnen *of* willen kopen. Verder kan de ongelijkheid bij lage inkomens toenemen, gaan niet-kopers vaker een woning delen en blijven starters langer thuis of in een studentenhuis wonen omdat zij de hogere huur niet kunnen dragen.

Het is echter de vraag of dit effect ook daadwerkelijk zal optreden. Voor het inschatten van de neveneffecten hebben we nogmaals naar de situatie in het Verenigd Koninkrijk, en de wijzigingen in de overdrachtsbelasting die daar zijn doorgevoerd, gekeken. In de eerste analyse wordt gekeken naar het effect op het aantal huishoudens dat in de vrije huursector huurt. De verwachting is namelijk dat dit lager zal worden omdat er minder huizen door particuliere verhuurders gekocht worden en dus ook minder huurhuizen beschikbaar komen.

De data voor deze analyse is gebaseerd op de verschillende jaargangen van de English Housing Survey (EHS) die door het Office for National Statistics (ONS) wordt uitgevoerd. In onderstaande tabel wordt voor de laatste vier jaargangen van de EHS het aantal huishoudens per categorie weergegeven. [20][21][22][23]

Tabel 9 Aantal huishoudens naar wooncategorie (in miljoenen)

Indicator	2014-15	2015-2016	2016-2017	2017-2018
Aantal huishoudens in eigen woning	14.324	14.330	14.444	14.784
Aantal huishoudens in sociale huur	3.912	3.918	3.947	3.958
Aantal huishoudens in vrije huur	4.278	4.528	4.692	4.530
Totaal	**22.514**	**22.776**	**23.083**	**23.272**

Uit de data komt naar voren dat het aantal huishoudens in de vrije huursector tussen 2014-2015 en 2016-2017 met ruim 400.000 is gestegen. Echter, in het laatste jaar is het aantal

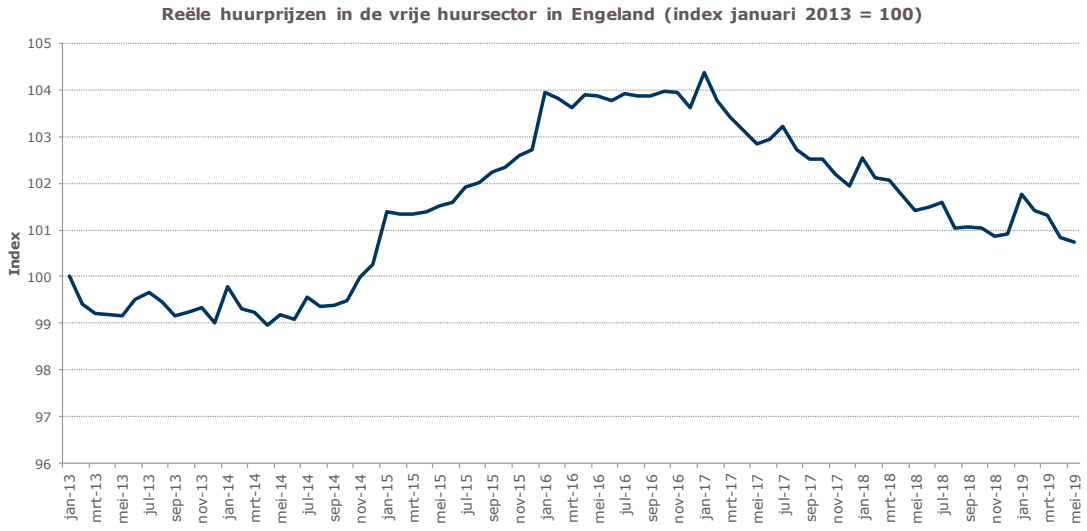
huishoudens in de vrije huursector afgenomen met ruim 150.000. Deze afname valt onder meer samen met de verhoogde overdrachtsbelasting voor de aankoop van een tweede woning. Uit onderstaande tabel blijkt dat het niet alleen om een absolute daling gaat maar ook om een relatieve daling.

Tabel 10 Aandeel huishoudens naar wooncategorie

Indicator	2014-15	2015-2016	2016-2017	2017-2018
Aandeel huishoudens in eigen woning	63,6%	62,9%	62,6%	63,5%
Aandeel huishoudens in sociale huur	17,4%	17,2%	17,1%	17,0%
Aandeel huishoudens in vrije huur	19,0%	19,9%	20,3%	19,5%

Bij het bepalen voor de effecten op de gehele woningmarkt dient er niet alleen gekeken te worden naar het aantal huishoudens in de vrije huursector, maar ook naar de huurprijzen. Een genoemd argument in de interviews tegen de verhoging van de overdrachtsbelasting voor particuliere verhuurders is dat de huurprijzen zullen toenemen, omdat er (1) minder aanbod beschikbaar is voor huurders en (2) particuliere verhuurders de verhoogde overdrachtsbelasting doorberekenen in de huurprijzen. Voor dit laatste geldt uiteraard dat verhuurders in de gereguleerde sector hun prijzen slechts beperkt kunnen verhogen.

Voor deze analyse wordt gebruik gemaakt van data van de ONS over de prijzen in de vrije huursector.[24][25] In onderstaande figuur zijn de reële huurprijzen in de vrije huursector voor Engeland weergegeven. Dit betekent dat de cijfers gecorrigeerd zijn voor inflatie. Vanwege beperkingen in de data zijn de cijfers tot en met 2005 alleen over Engeland bekend en niet het hele Verenigd Koninkrijk.



Figuur 15 Reële huurprijzen op de huurwoningmarkt in het Engeland

Uit bovenstaande figuur komt naar voren dat tussen 2013 en begin 2016 de reële huurprijzen zijn gestegen. Na het moment van invoering van de verhoogde overdrachtsbelasting bij aanschaf van een tweede woning, bleven de reële huurprijzen in de vrije huursector in eerste instantie stabiel, waarna ze vanaf begin 2017 afnamen. Het is onduidelijk waardoor de daling in de huurprijzen precies komt. Het beeld komt in ieder geval niet overeen met de

verwachting dat een verhoging van de overdrachtsbelasting voor particuliere verhuurders (waardoor zij minder huizen kopen), gepaard gaat met hogere huurprijzen. Mogelijk hebben de andere maatregelen die zijn doorgevoerd voor particuliere verhuurders hier ook nog een effect op.

Uit een analyse van Marcel Visser [26] is een mogelijke verklaring voor dit effect te halen. Hij beschrijft het volgende: *"En hoewel onder veel omstandigheden meer huuraanbod leidt tot een betere betaalbaarheid (lagere huren), kan dit ten tijde van een woningtekort juist omgekeerd werken. Er kan dan een perverse feedbackloop ontstaan waarbij de extra koopvraag door buy-to-let de prijzen voor koopwoningen verder doet stijgen, waardoor kopen buiten bereik van bepaalde groepen komt, waardoor de vraag naar huren toeneemt, vervolgens de huurprijzen stijgen, hetgeen dan weer meer buy-to-let-aankopen uitlokt, enzovoort."* Het effect hiervan is dat buy-to-let, in tijden van schaarste, zowel de betaalbaarheid op de koopwoning- als de huurmarkt onder druk zet. Omgekeerd betekent dit dat een afname van buy-to-let op de woningmarkt de betaalbaarheid van zowel de koop- als huurwoningen tegemoet kan komen.

Hiervoor is echter wel vereist dat er voldoende aanbod op de markt van koop- en huurwoningen is. Partijen die feitelijk geen beleggers zijn, maar wel onder de overdrachtsbelasting definitie van belegger vallen, kunnen echter ook getroffen worden door de maatregel. Dit kan tot een (verdere) verstoring van (het aanbod op) de huurmarkt leiden. Denk hierbij aan projectontwikkelaars die oude woningen kopen (bijvoorbeeld 10 rijtjeshuizen) om deze te slopen en te vervangen door een appartementencomplex (met bijvoorbeeld 60-80 appartementen) waarvan de appartementen worden verhuurd (of verkocht). Ditzelfde geldt voor institutionele beleggers. Deze categorie van 'beleggers' draagt juist bij aan het creëren van meer aanbod van huurwoningen (of koopwoningen), maar wordt wel getroffen door de voorgestelde maatregel. Indien dergelijke kopers als gevolg van de maatregel minder nieuwe woningen gaan realiseren, zal de schaarste aan huurwoningen (en koopwoningen) groot blijven en zullen de huurprijzen dus ook hoog blijven en wellicht nog verder stijgen.

Specifiek voor de Nederlandse woningmarkt is onze verwachting dat het belemmeren van de toegang van beleggers tot de woningmarkt niet direct zal leiden tot hogere prijzen op de huurwoningmarkt. Ondanks dat dit punt wel werd aangedragen door veel interviewrespondenten. Uit de voorgaande analyse van de huurprijzen in het Verenigd Koninkrijk, lijkt juist een daling op te treden na het doorvoeren van strengere regels voor beleggers. Voorwaarde hierbij is wel dat projectontwikkelaars voldoende ruimte behouden om de woningvoorraad (huur en koop) aan te vullen (zie ook volgend hoofdstuk).

5.6 Overige relevante neveneffecten

Gegeven de huidige definities en uitgangpunt voorzien wij nog een aantal andere neveneffecten die wij relevant genoeg achten om binnen deze verkenning aan de orde te laten komen. Dit betreft zowel neveneffecten van tweede of derde orde als effecten die betrekking hebben op andere doelgroepen dan starters en beleggers.

- Een deel van de starters zal hun koop uitstellen totdat zij een duurdere woning kunnen veroorloven om eenmalig voordeel in te zetten voor een hoger bedrag. Ook kan men het huis op de naam van één van de twee partners zetten i.p.v. op beiden namen (als één van de twee eerder al gekocht heeft), om zo misgelopen voordeel te voorkomen. Beide constructies hebben verminderde belastinginkomsten tot gevolg.
- Het aantal inschrijvingen van vererfde woningen zal waarschijnlijk afnemen, aangezien dit gevolgen kan hebben voor de status (starter, beleggers, anders) van de persoon die de woning verkrijgt. Dit komt de volledigheid van de BRK niet ten goede.

- De executoriale verkoop van woningen zal waarschijnlijk minder op gaan brengen per woning.[65] Deze woningen worden namelijk vaak door zakelijke kopers gekocht om binnen zes maanden weer door te verkopen. Als de gemiddelde executiewaarde van woningen aanzienlijk daalt, ligt voor de hand dat banken hier rekening mee gaan houden. Dit zou invloed kunnen hebben op de financierbaarheid van woningen in de vorm van een stijging van hypotheekrentes, wat op haar beurt weer een negatief effect heeft op de toegankelijkheid voor zowel starters als niet-starters.
- De verwachte toename in het aantal constructies door beleggers zorgt er mogelijk voor dat het bredere publiek minder respect voor en vertrouwen in de Belastingdienst krijgt.

5.7 Conclusies

In dit hoofdstuk hebben wij de volgende onderzoeksvragen behandeld:

- Wat zijn de gevolgen van een gedifferentieerde overdrachtsbelasting waarbij starters een vrijstelling krijgen en beleggers vanaf de derde woning te maken krijgen met een hoger tarief? (doelmatigheid)
- Welke gevolgen heeft deze gedifferentieerde overdrachtsbelasting voor de uitvoerbaarheid door de Belastingdienst, het notariaat en het Kadaster?
- Welke gevolgen zijn er voor de administratieve lasten van belastingplichtigen?
- Wat zijn de budgettaire effecten van een gedifferentieerde overdrachtsbelasting?

Budgettaire effecten

De totale kosten voor deze beleidsoptie bedragen tussen de **170 miljoen euro en 22-miljoen euro** per jaar**.** De kosten liggen hiermee tussen de € 15.000 en € 80.000 per extra woningtransactie voor een koopstarter. De vrijstelling voor starters alleen kost **340 miljoen euro**, terwijl de verhoging voor beleggers juist tussen de **125 tot 170 miljoen euro** oplevert.

Uitvoerbaarheid

Vanuit de betrokken partijen is aangeven dat de regeling een **slechte praktische uitvoerbaarheid kent door onzekerheid over de status van de koper, in combinatie met de reeds bestaande onzekerheid over het object** (woning/niet-woning). Zowel het notariaat als de Belastingdienst geven aan dat de regeling conform de gehanteerde definities niet handhaafbaar en daarmee niet uitvoerbaar is. Daarnaast gaat de invoering ook gepaard met **hogere kosten in de keten.** Alleen al de hogere uitvoeringskosten bij het notariaat leiden tot extra maatschappelijke kosten (in de vorm van administratieve lasten voor belastingplichtigen) van **30M€-120M€** per jaar. Daarboven op komen onder andere nog jaarlijkse extra kosten voor de Belastingdienst voor het noodzakelijke toezicht en de substantiële eenmalige kosten voor het opzetten van nieuwe (digitale) werkprocessen tussen de notarissen, de Belastingdienst en het Kadaster. Verder verwachten de betrokken partijen ook **meer juridische procedures.**

[65] Het is lastig om exacte cijfers te achterhalen hoe vaak een dergelijke verkoop zich voordoet. Een mogelijke bron is de website veilingnotaris.nl waar een flink aantal notarissen bij aangesloten is. Uit hun archief blijft dat zij in de periode 2008 tot heden ruim 10.000 verkopen hebben geplaatst. Omgerekend komt dit uit op circa 850 executoriale verkopen van onroerend goed per jaar. Als wij alleen naar executoriale verkopen van woningen kijken, dan schatten wij dit op 500 per jaar.

Neveneffecten op starters en beleggers

Voor de starters en beleggers geldt dat er tot op zekere hoogte sprake is van een **onjuiste afbakening van de doelgroep**. Sommige kopers die geen 'echte' belegger zijn krijgen wel de malus[66]; sommige kopers die geen starter zijn krijgen wel de bonus. Voor grote beleggers (onder andere woningcorporaties) geldt zij zich **moeilijker kunnen herpositioneren.** Daarnaast krijgt een deel van de beleggers ook nog te maken met een **lagere beleggingswaarde van hun vastgoedportefeuille.** Daarnaast wordt het **koopproces verstoord** voor de starters en, in mindere mate, beleggers. Sommige starters krijgen bijvoorbeeld een complexere situatie omdat zij tijdens het doen van een bod niet zeker weten hoe hoog de overdrachtsbelasting voor hen zal zijn

Neveneffecten op de huurmarkt

Het belemmeren van de toegang van beleggers tot de woningmarkt lijkt niet direct te leiden tot hogere prijzen op de huurwoningmarkt, ondanks dat dit punt wel werd aangedragen door veel interviewrespondenten. Uit een analyse van de huurprijzen in het Verenigd Koninkrijk, lijkt juist een daling op te treden na het doorvoeren van strengere regels voor beleggers. Voorwaarde hierbij is wel dat projectontwikkelaars voldoende ruimte behouden om de woningvoorraad (huur en koop) aan te vullen (zie ook volgend hoofdstuk).

[66] Oftewel de beleggers die geen starters dwarszitten (of starters zelfs juist toegang geven tot nieuwe woningen)

6 Beleidsoverwegingen

6.1 Inleiding

In dit hoofdstuk gebruiken wij de inzichten uit onze integrale analyse om tot een aantal beleidsaanbevelingen te komen. Uit deze analyse kwam naar voren dat de voorgestelde differentiatie van de overdrachtsbelasting weliswaar enigszins doeltreffend is, maar er grote kanttekeningen te plaatsten zijn met betrekking tot uitvoerbaarheid en doelmatigheid. Bij het maken van beleidsaanbevelingen redeneren wij vanuit twee perspectieven.

- In §6.2 presenteren wij mogelijkheden om de differentiatie van overdrachtsbelasting anders vorm te geven en zo een doeltreffend, doelmatig en uitvoerbaar beleidsinstrument te krijgen. Wij kijken daarom naar een differentiatie van de overdrachtsbelasting waarin het gebruik van de woning als hoofdverblijf is opgenomen (§6.2.1) en woningcorporaties worden uitgesloten (§6.2.2) In §6.2.3 gaan wij in op mogelijkheden om een differentiatie van de overdrachtsbelasting uitvoerbaar te maken.
- In §6.3 presenteren wij alternatieven voor de differentiatie van de overdrachtsbelasting om een doeltreffend, doelmatig en uitvoerbaar beleidsinstrument te krijgen. Hier hanteren wij dus een veel breder perspectief en kijken we naar alternatieven voor de overdrachtsbelasting.

Net als in de voorgaande hoofdstukken sluiten wij dit hoofdstuk af met een conclusie.

6.2 Alternatieve vormgeving van de differentiatie van overdrachtsbelasting

In deze paragraaf presenteren wij de aanpassingen die wij voorzien ten opzichte van de huidige definities en voorstellen voor het toetsingsproces.

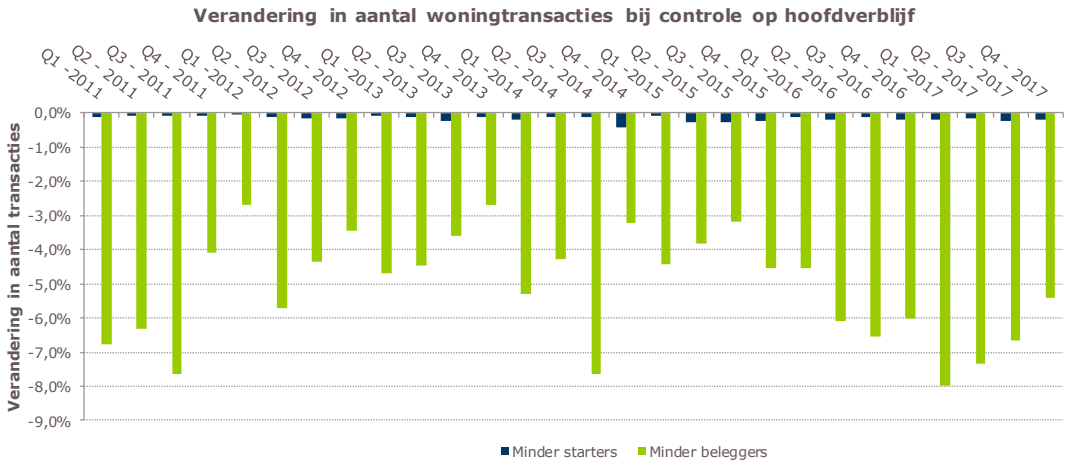
6.2.1 Wijziging in de definities door toevoegen "gebruik woning als hoofdverblijf"

Bij het vaststellen van de definities van starter en belegger is bepaald dat in dit onderzoek ook gekeken wordt naar de situatie waarin het gebruik van woning als hoofdverblijf wordt toegevoegd. Een starter is hiermee *een natuurlijk persoon die voor het eerst een woning verkrijgt en deze woning als hoofdverblijf gaat gebruiken*. De belegger wordt *een natuurlijk persoon of rechtspersoon die een woning verkrijgt die hij niet als hoofdverblijf gaat gebruiken en die op het moment van verkrijging twee of meer woningen heeft*.

Doelgroepanalyse

Bij het Kadaster is ook over dit onderwerp data over opgevraagd. In onderstaande figuur is aangegeven hoeveel procent *minder* starters en beleggers er zijn als er gecontroleerd wordt of de aangekochte woning als hoofdverblijf gaat fungeren. Het percentage is berekend door van het aantal transacties door beleggers *bij controle op hoofdverblijf*, het aantal transacties door beleggers *conform basisdefinitie* af te trekken. De uitkomst hiervan wordt gedeeld door het aantal transacties door beleggers *conform basisdefinitie*. Aangezien het aantal transacties in de basisdefinitie altijd hoger of gelijk is aan het aantal transacties bij de check op hoofdverblijf, komt er een negatief percentage uit voort. Voor het bepalen van het percentage minder starters, is dezelfde formule gebruikt, maar dan voor de transacties door starters.

De controle op hoofdverblijf heeft plaatsgevonden negen maanden na aanschaf van de woning. Dit betekent dat in onderstaande figuur alleen data wordt getoond tot en met het vierde kwartaal van 2017.



Figuur 16 Verandering in aantal transacties bij controle op hoofdverblijf (Bron: Kadaster, bewerking Dialogic)

Uit de figuur komt naar voren dat een controle op hoofdverblijf voor starters beperkte invloed heeft. Het komt er op neer dat 0,1% tot 0,3% van de starters niet binnen negen maanden in de aangekochte woning gaat wonen. In absolute zin gaat het om 50 tot 170 starters per jaar. Bij de beleggers, zoals gedefinieerd in het onderzoek, is het effect een stuk groter. Bij hen gaat om 3% tot 8% van de transacties over de afgelopen jaren. Voor deze transacties geldt dat de beleggers de woning niet hebben aangeschaft om te verhuren of te speculeren op waardestijging, maar om er zelf in te wonen. In absolute zin in gaat het om meer dan 3.000 transacties in 2017, ten opzichte van ruim 1.300 transacties in 2011.

Doeltreffendheid

Voor starters is er nauwelijks een effect op doeltreffendheid. De toevoeging van een bewoningseis gaat er niet toe leiden dat -ten opzichte van de originele definitie- de woningmarkt voor starters meer of minder toegankelijk wordt. Hierboven zagen wij dat het bij starters echter om zeer kleine aantallen gaat. Gezien het beperkte aantal, verwachten wij dat een deel van deze groep zwaarwegende redenen heeft om niet binnen 9 maanden in hun nieuwe woning te zijn gaan wonen: relatieproblemen, gezondheidsproblemen, huizen die niet bewoonbaar (meer) zijn, et cetera. Het is de vraag of we deze groep ook echt niet meer als starter willen zien en dus achteraf een boete van twee procent toe te kennen.

Als het gaat om beleggers, dan is er geen noemenswaardig effect op de doeltreffendheid. De toevoeging van een bewoningseis gaat er niet toe leiden dat -ten opzichte van de originele definitie- particuliere beleggers meer ontmoedigd worden om een woning te kopen *als investering*. Immers, de kleine groep verkrijgers van woningen met meer dan twee woningen die een woning kopen om erin te gaan wonen, zijn voor *deze nieuwe woning* geen belegger: de personen gaan er namelijk zelf in wonen. De woning waar zij uit vertrekken komt in veel gevallen beschikbaar op de markt. De woningen waar beleggers in wonen verschillen van de woningen die zij verhuren (in type en prijs) en daarom verwachten wij dat de oude woning vooral beschikbaar komt op de koopmarkt (en niet de huurmarkt). Er zou overigens nog een groep beleggers kunnen zijn die (herhaaldelijk) eerst in een huis gaan wonen en daarna dit huis in de verhuur doet. Omdat er weinig prikkels zijn om dit te doen, verwachten wij dat deze groep zeer klein is.

Doelmatigheid

Budgettaire effecten

Gezien de kleine aantallen zal het budgettaire effect van de toevoeging relatief beperkt zijn. Wij schatten dit in op 3.100 woningen waar 4% of 8% minder overdrachtsbelasting over wordt geheven. Met een gemiddelde prijs van €280.000[67], gaat het om verminderde opbrengsten van 35M€ tot 70M€ per jaar (ten opzichte van de originele regeling die in het rest van dit document besproken wordt).

Uitvoerbaarheid

Het grote probleem met het toevoegen van de controle op hoofdverblijf dat de uitvoerbaarheid nog veel lager ligt dan bij de originele definitie. Hiervoor is een aantal argumenten:

- Het toevoegen van de controle op hoofdverblijf is niet verenigbaar met een belangrijk uitgangspunt van de overdrachtsbelasting: de overdrachtsbelasting is een tijdstipbelasting. Maar op het tijdstip van het belastbaar feit kan (nog) niet vastgesteld worden of de koper ook daadwerkelijk in de woning gaat wonen. Dat kan immers pas *na* het tijdstip van het belastbaar feit.
- Wie gaat controleren of een persoon daadwerkelijk in een woning woont? De BRP is niet sluitend. Een persoon kan ergens immers wel ingeschreven staan, maar er niet echt wonen.
- Hoe lang dient er in de woning gewoond te worden voor de vrijstelling definitief is? Is dat 6 maanden, een jaar, drie jaar?
- Gezien de beperkte financiële ruimte bij een deel van de starters, kunnen eventuele naheffingen leiden tot betalingsproblemen.
- Hoewel de notaris in beginsel slechts aansprakelijk kan worden gesteld voor de overdrachtsbelasting die ingevolge de inhoud van de akte is verschuldigd (en dus niet voor het meerdere), is het voorstelbaar dat er toch procedures gevoerd gaan worden over de aansprakelijkheidstelling van de notaris. Bovendien zal de notaris de intentie van de koper moeten gaan toetsen om het juiste tarief toe te passen.

Neveneffecten

We verwachten weinig neveneffecten, al zullen sommige starters en beleggers lichte gedragseffecten gaan vertonen. Dit zal onder andere afhankelijk zijn van de termijn die wordt aangehouden voor bewoning. Indien er gedurende een relatief korte periode sprake moet zijn van gebruik als hoofdverblijf zal men hier makkelijker op kunnen anticiperen. Met name bij de beleggers met een klein aantal woningen verwachten wij ontwijkconstructies middels tijdelijke inschrijving op de nieuw verkregen woning.

6.2.2 Wijziging in de definitie door het uitsluiten van woningcorporaties

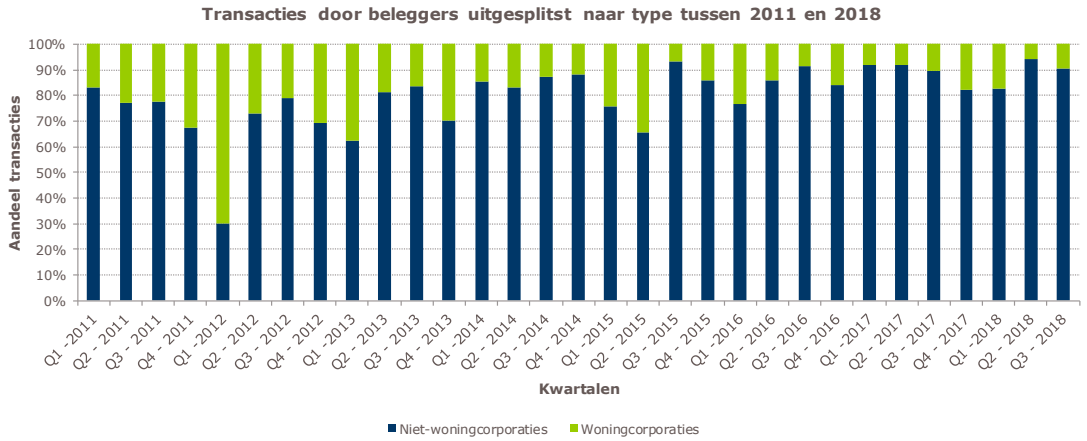
Bij het vaststellen van de definitie van belegger is bepaald dat in dit onderzoek ook gekeken wordt naar de situatie waarin woningcorporaties worden uitgesloten en nooit als belegger worden aangemerkt. Een belegger is hiermee een *Natuurlijk persoon of rechtspersoon die*

[67] Voor de transactieprijs geldt dat deze zijn gebaseerd op transacties met 1 woning. Dat wil zeggen dat een deel van de transacties door beleggers niet worden meegenomen.

een woning verkrijgt en op het moment van verkrijging twee of meer woningen heeft, met uitzondering van toegelaten instellingen als bedoeld in artikel 19 van de Woningwet.

Doelgroepanalyse

Een van de consequenties van de eerder in dit document vastgestelde definities is dat woningcorporaties ook als belegger worden gezien. Om het effect daarvan te bepalen is bij het Kadaster ook nog data uitgevraagd waarbij woningcorporaties worden uitgezonderd als belegger. Aan de hand van die informatie is te reconstrueren welk aandeel woningcorporaties in het aantal kooptransacties hebben. In onderstaande figuur zijn de kooptransacties door beleggers uitgesplist naar woningcorporaties en niet-woningcorporaties.



Figuur 17 Transacties door beleggers uitgesplitst naar type belegger tussen 2011-2018 (Bron: Kadaster, bewerking Dialogic)

Uit de figuur komt al duidelijk naar voren dat het aandeel transacties door woningcorporaties sterk wisselt, maar de laatste jaren afneemt. In de figuur is af en toe ook nog een piek te zien in het aandeel van de woningcorporaties. Dat komt omdat woningcorporaties in sommige gevallen een grote portefeuille hebben gekocht van een andere partij (bijv. een andere woningcorporatie). In onderstaande tabel is voor beleggers nog een vergelijking gemaakt tussen woningcorporaties en niet-woningcorporaties tussen 2011 en de laatste vier kwartalen waar wij data over hebben: 2017Q4 t/m 2018Q3.

Tabel 11 Aantal transacties door beleggers uitgesplist naar type belegger voor 2011 en het laatste vier kwartalen (Bron: Kadaster, bewerking Dialogic)

Beleggers	**2011**		**Laatste jaar**	
	Aantal	Aandeel	Aantal	Aandeel
Niet-woningcorporaties	17.400	75,3%	48.100	87,2%
Woningcorporaties	5.700	24,7%	7.100	12,8%
Totaal	**23.100**	**100%**	**55.200**	**100%**

Uit bovenstaande tabel kan worden afgelezen dat in 2011 bijna 25% van de transacties door beleggers werd gedaan door woningcorporaties. In het afgelopen jaar was dat aandeel net geen 13%.

Doeltreffendheid

Er zijn sterke signalen dat het uitsluiten van woningcorporaties als belegger niet past binnen de staatssteunkaders. Echter om hier uitsluitsel over te krijgen is meer juridisch onderzoek

nodig. Mocht het toegestaan zijn, heeft het uitsluiten van woningcorporaties geen impact op de doeltreffendheid. Immers, de woningcorporaties die geen malus meer krijgen zijn geen particuliere beleggers die in de motie genoemd worden .

Doelmatigheid

Budgettaire effecten

Gezien de kleine aantallen zal het budgettaire effect van de toevoeging relatief beperkt zijn. Wij schatten dit in op 3.500 tot 6.000 woningen waar 4% of 8% minder overdrachtsbelasting over wordt geheven.[68] Met een gemiddelde prijs van €230.000[69], gaat het om verminderde opbrengsten van 15M€ tot 100M€ per jaar.

Uitvoerbaarheid

De discussie over staatssteun zorgt er waarschijnlijk voor dat deze definitie niet uitvoerbaar is. Daarnaast zijn er geen tot weinig additionele nadelen van het uitsluiten van woningcorporaties. Bij een eventuele uitsluiting van woningcorporaties moet wel worden nagedacht over verkrijgingen door constructies (zoals PPS'en) waar woningcorporaties deel van uit maken. Zorgt de deelname van de woningcorporatie ervoor dat het beleggerstarief niet meer van toepassing is voor het geheel, alleen voor het aandeel van de corporatie of vervalt de vrijstelling door de deelname van de reguliere belegger?

Neveneffecten

Indien woningcorporaties worden uitgesloten van de het beleggerstarief, dan zal de doelmatigheid toenemen. De nadelen die zij bij de initiële definitie ervaren met betrekking tot herpositionering en beleggingswaarde van de vastgoedportefeuille zullen verdwijnen. Dit stelt hen beter in staat om hun kerntaak uit te voeren: het beschikbaar stellen en houden van betaalbare huurwoningen.

6.2.3 Wijziging in de definitie door het hanteren van eenvoudig toetsbare criteria

De voornaamste reden dat de uitvoerbaarheid van de regeling met de primaire definities zeer laag is, is dat niet goed kan worden vastgesteld of een koper een belegger of starter is. Wij zouden het probleem van de uitvoerbaarheid mogelijk kunnen oplossen door eenvoudig toetsbare criteria te hanteren. In Finland geldt bijvoorbeeld onder meer dat een starter tussen de 18 en 39 jaar oud moet zijn.[27] In het Verenigd Koninkrijk geldt onder meer een grens voor de huizenprijs. Starters zijn daarbij vrijgesteld van overdrachtsbelasting bij een aanschafprijs tot £300.000, waarna een tarief van 5% geldt voor het deel van de prijs tussen £300.001 en £500.000.[70] Bij huizenprijzen van meer dan een half miljoen pond worden

---

[68] Wij waren er bij het bepalen van de doeltreffendheid en het budgettair belang al vanuit gegaan dat er minder transacties door woningcorporaties zouden zijn (ca. 1.000 tot 3.500). Als de woningcorporaties worden uitgezonderd kan het aantal transacties voor deze groep ook weer omhoog gaan, maar dan geldt een overdrachtsbelasting van 2%. Bij het bepalen van de verminderde opbrengsten is hier rekening mee gehouden.

[69] Voor de transactieprijs geldt dat deze zijn gebaseerd op transacties met 1 woning. Dat wil zeggen dat een deel van de transacties door beleggers niet worden meegenomen.

[70] In het Verenigd Koninkrijk geldt normaal gesproken dat kopers van een woning vrijgesteld zijn van overdrachtsbelasting voor het bedrag tot £125.000. Voor het bedrag tussen de £125.000 tot £250.000 geldt 2% overdrachtsbelasting, voor het bedrag tussen de £250.000 tot £925.000 geldt 5% overdrachtsbelasting, voor het bedrag tussen de £925.000 tot £1.500.000 geldt 10% overdrachtsbelasting en voor het bedrag boven de £1.500.000 geldt 12% overdrachtsbelasting.

starters behandeld als niet-starters. Hieronder enkele suggesties voor definities met eenvoudig toetsbare criteria:

- De vrijstelling van de OVB geldt voor natuurlijke personen die bij het verkrijgen van hun woning jonger zijn dan 30 of 40 jaar.
- De vrijstelling van de OVB geldt voor natuurlijke personen die bij het verkrijgen van hun woning jonger zijn dan 30 of 40 jaar en bij het verkrijgen van hun woning geen eigendom hebben van een andere woning.
- De vrijstelling van de OVB geldt voor natuurlijke personen die bij het verkrijgen van hun woning jonger zijn dan 30 of 40 jaar en een woning kopen met een aanschafprijs of waarde lager dan €290.000 of de dan geldende NHG-grens.
- De vrijstelling van de OVB geldt voor natuurlijke personen die bij het verkrijgen van hun woning jonger zijn dan 30 of 40 jaar, bij het verkrijgen van hun woning geen eigendom hebben van een andere woning en een woning kopen met een aanschafprijs of waarde lager dan €290.000 of de dan geldende NHG-grens.
- De hogere tarief van de OVB geldt voor niet natuurlijke personen (ergo: alle rechtspersonen zijn belegger).
- De hogere tarief van de OVB geldt voor alle niet natuurlijke personen en de natuurlijke personen die eigendom hebben van twee of meer woningen.
- De hogere tarief van de OVB geldt niet voor rechtspersonen met meer dan 25 woningen in de portefeuille: Zij vallen buiten de reguliere definitie van belegger (een zogenoemd beleggerscriterium, met als doel om projectontwikkelaars, institutionele beleggers en/of woningcorporaties uit te kunnen sluiten).
- Transacties met meer dan 100 woningen vallen buiten het hogere tarief van de OVB. Hierdoor kunnen veel transacties van woningcorporaties en institutionele beleggers eenvoudig uitgesloten worden van het hogere tarief.

Omdat we hier verschillende definities door elkaar gebruiken is het niet mogelijk om harde uitspraken te doen over de doelgroepanalyse, doeltreffendheid en doelmatigheid. Door de bank genomen denken wij echter dat de doeltreffendheid en zeker de doelmatigheid zal gaan afnemen. De eenvoudig toetsbare criteria zijn immers minder specifiek dan je zou willen. Voorbeeld: Bij de definitie "*Starters zijn natuurlijke personen die bij het verkrijgen van hun woning jonger zijn dan 40 jaar*" zullen er grote groepen personen zijn die geen starter zijn, maar wel profiteren van de regeling. Uiteraard heeft dit ook een flinke negatieve impact op de budgettaire effecten: hoe meer vrijstellingen, hoe lager de belastinginkomsten.

6.3 Bredere inzichten uit verkenning

In de gesprekken die wij voor deze verkenning hebben gevoerd, is ons nog een aantal aanvullende zaken opgevallen die de nauwere beschouwing van doeltreffendheid van doelmatigheid van de differentiatie te buiten gaan.

6.3.1 Structurele problemen op de woningmarkt

Een breed gedragen opinie is dat, hoewel men het vaak een sympathieke maatregel acht, de differentiatie van de overdrachtsbelasting *geen* oplossing is voor structurele problemen: (1) de woningvoorraad is te klein en (2) veel huidige woningbezitters hebben grote (fiscale) voordelen ten opzicht van koopstarters. Vanuit de optiek van de koopstarters overschaduwen deze problemen ruimschoots de oplossingen die een gedifferentieerde overdrachtsbelasting kan bieden. Hoewel het vergroten van de woningvoorraad als logische oplossing voor het eerste probleem wordt geacht, wees men ons ook direct op de andere spanningen binnen dit veld: stilliggende bouwprojecten door discussies omtrent de stikstofuitstoot, de

beschikbaarheid van voldoende en gekwalificeerd personeel en de kosten en beschikbaarheid van geschikte bouwgrond.

6.3.2 Dualiteit in het woningmarktbeleid

Een aantal van de interviewrespondenten heeft aangegeven dat de overheid een duaal beleid voert ten aanzien van de verhuur van woningen. Vanuit verschillende lagen van de overheid is er namelijk de wens voor meer huurwoningen in het middenhuursegment. De beleggers die een woning kopen en hem vervolgens verhuren creëren daarbij extra woningen in het segment. Dit geldt ook voor ontwikkelaars die verouderde woningen kopen en vervangen door nieuwe (en vaak meer) woningen. Als deze groep kopers minder woningen koopt om het huuraanbod te vergroten, dan zullen specifieke groepen op de woningmarkt problemen ondervinden. Het gaat om de groep mensen die geen woning kan óf wil kopen en niet terecht kan of mag in een sociale huurwoningen. Zij zijn nog altijd aangewezen op huurwoningen in het middenhuursegment. Als dat aantal vermindert, zouden zij door een beperkter aanbod en/of stijgende huurprijzen in de problemen kunnen komen.

6.3.3 Kapitaalstroom naar andere markten

Een ander punt dat breed werd gedragen door alle interviewrespondenten is dat de lage rentes op de kapitaalmarkt zorgen voor een flinke stroom van kapitaal dat op zoek is naar een rendement. Op het moment dat beleggers worden ontmoedigd om woningen te kopen, dan bestaat het risico dat deze beleggers hun middelen in andere markt gaan investeren en daar zorgen voor prijsstijgingen. Het gebrek aan aantrekkelijke alternatieven zorgt er wellicht voor dat deze uitstroom in de praktijk beperkt zal zijn en beleggers er eerder voor kiezen om een minder aantrekkelijke businesscase te accepteren.

6.3.4 Verhouding tussen overdrachtsbelasting en andere ontwikkelingen

Tot slot komt uit de interviews naar voren dat veel respondenten verwachten dat andere beleidsmaatregelen een grotere impact op de businesscase van beleggers zullen hebben dan een differentiatie van de overdrachtsbelasting. Hierbij noemen zij de aanpassingen van de vermogensrendementsheffing, het rentebeleid van de ECB en een eventuele noodknop middenhuur. Een verhoging van de overdrachtsbelasting is immers 'slechts' een eenmalige kostenverhoging bij de aanschaf van een woning die in veel gevallen over een langere periode gecompenseerd kan worden. De andere genoemde zaken zorgen voor een langlopende lastenverzwaring of onzekerheid.

6.4 Alternatieve mogelijkheden om doelen te bereiken

Op basis van de gesprekken, de uitkomsten van onze analyse en de bredere inzichten uit §6.3 voorzien wij een aantal alternatieve beleidsopties die volgens ons ook of beter zouden bijdragen aan het aanpakken van de gestelde problematiek.

- Beleid dat veel meer oog heeft voor de zeer sterke **regionale verschillen** in Nederland. Beleid dat goed is voor centrum A'dam, Utrecht en Groningen is vaak niet goed voor Terneuzen, Delfzijl en Heerlen (en vice versa). Waar beleid voor de G4 meer aanbodgericht zal moeten zijn (meer woningen in brede zin) zal het in de andere delen van het land juist meer vraaggericht zijn (aantrekkelijkheid voor specifieke doelgroepen vergroten). Ook een combinatie van beiden is mogelijk, bijvoorbeeld wanneer de woningmix (huur/koop en goedkoop/duur) niet goed aansluit bij de vraag.
- Beleid dat een meer **tijdelijk karakter** heeft om te voorkomen dat er in tijden van woningkrapte (te) sterk wordt ingezet op vraagstimulerend beleid. Het invoeren van

een differentiatie van de overdrachtsbelasting zal enkele jaren duren en voor een mogelijke afschaffing zal hetzelfde gelden. Er bestaat een risico dat het beleid hierdoor steeds achter de problemen aanloopt. Door tijdelijk, meer flexibel beleid wordt voorkomen dat een aanbodprobleem wordt aangepakt met een verdelingsoplossing; veel regelingen zorgen immers voor een verschuiving van het aanbod (de verdeling van de taartpunten) tussen doelgroepen in plaats van het creëren van meer aanbod (de grootte van de taart zelf).
- Beleid dat zich specifiek richt op het **ontmoedigen van het omzetten** van koopwoningen naar huurwoningen. Hiermee wordt veel directer ingegrepen op de gestelde problematiek. (Maar de uitvoerbaarheid hiervan is twijfelachtig.)

Andere verkenningen komen op een vergelijkbare mix aan beleidsmaatregelen. Zo adviseerden Boelhouwer en Schiffer [28] om een integraal beleid te voeren, waarbij het aanbod wordt verhoogd, de positie van starters worden versterkt, een herpositionering van particuliere beleggers en woningcorporaties wordt gerealiseerd en financieringsmogelijkheden worden versterkt.

Voorgestelde beleidsmaatregelen door respondenten

Gesprekspartners hebben bij voorgaande beleidsstrategieën ook voorstellen voor concrete beleidsmaatregelen gedaan. Ter inspiratie sommen wij hier een aantal van deze voorstellen op, zonder dat wij hierbij de uitvoerbaarheid of gewenstheid van de opties verder zullen uitwerken. Dit zijn nadrukkelijk geen voorstellen die uit onze analyses naar voren komen.

- Laat gemeenten via een (woon)verordeningen ingrijpen op de woningmarkt, bijvoorbeeld door grenzen te stellen het maximaal aantal bewoners per pand, het splitsen van panden in te perken en de sociale huurnorm (lokaal/tijdelijk) te verhogen.
- Beperk de biedingsmogelijkheden voor beleggers. Schrijf bijvoorbeeld voor dat een woning eerst een periode (bijv. 3 maanden) leeg of te koop moet staan voordat beleggers erop mogen bieden.
- Plaats starters in een voorrangspositie tijdens het verkoopproces: geef starters eerst een periode om te bieden op een woning, om daarna pas beleggers en overige groepen toegang te verlenen.
- Zet de overdrachtsbelasting van verkrijgingsbelasting voor de koper om naar een winstbelasting voor de verkoper. Inspiratie hiervoor kan men vinden in Frankrijk: in het Franse stelsel betalen verkopers 30% winstbelasting over de overwaarde van de woning. Kopers betalen echter ook overdrachtsbelasting, dus in vergelijking met Nederland ligt de totale belastingdruk alsnog hoger.
- Stel (een deel van) de nieuwbouwwoningen exclusief beschikbaar voor starters, bijvoorbeeld door deze woningen als starterswoningen te labelen. Middels een (al dan niet tijdelijk) kettingbeding kunnen deze woningen bij (door)verkoop ook voor starters bestemd blijven.
- Vergroot de aantrekkelijkheid van niet-oververhitte regio's voor starters, bijvoorbeeld door de algehele leefbaarheid te vergroten, OV-verbindingen te verbeteren, reiskostenvergoedingen te aantrekkelijker maken voor starters, etc.

Wij willen benadrukken dat wij voorgaande voorstellen slechts ter illustratie hebben opgenomen; in veel gevallen is er sprake van duidelijke juridische of praktische onmogelijkheden en gaan de voorstellen de scope van deze verkenning ver te buiten.

6.5 Conclusie

In dit hoofdstuk hebben wij de volgende onderzoeksvragen behandeld:

- Hoe kan het begrip 'starter' voor deze regeling worden gedefinieerd op een uitvoerbare manier met aandacht voor de mate van fraudebestendigheid?
- Hoe kan het begrip 'belegger' voor deze regeling worden gedefinieerd op een uitvoerbare manier met aandacht voor de mate van fraudebestendigheid?
- Welke alternatieven zijn er buiten de overdrachtsbelasting om eenzelfde doel te bereiken?

Daarnaast zijn we ingegaan op twee alternatieve definities van de overdrachtsbelasting waar (a) een woontoets wordt toegevoegd en (b) woningcorporaties worden uitgesloten van het hogere beleggerstarief.

Het hanteren van eenvoudige en objectief toetsbare criteria (zoals leeftijd, aankoopprijs of waarde van de woning en *huidige* situatie m.b.t. woningbezit) voor starters en beleggers zorgt ervoor dat veel van de problemen met de uitvoerbaarheid van de basisvariant van de differentiatie van de overdrachtsbelasting worden opgelost. **Het is goed om nader te onderzoeken hoe goed verschillende definities scoren als het gaat om uitvoerbaarheid, doeltreffend- en doelmatigheid.**

Het toevoegen van een woontoets aan de basisvariant kan zorgen dat differentiatie een betere focus heeft, maar deze optie is praktisch onuitvoerbaar. Doordat de toets pas op een later moment kan plaatsvinden, komen ook de basisuitgangspunten van de overdrachtsbelasting onder spanning te staan. De overdrachtsbelasting is immers een tijdstipbelasting en op het tijdstip van het belastbaar feit kan niet met zekerheid worden vastgesteld welk tarief van toepassing is. Het gebruik als hoofdverblijf kan namelijk pas na dat tijdstip beoordeeld worden. Daarbij neemt de onduidelijkheid voor notarissen toe, wordt de kans op naheffingen groter en zullen aanvullende inspecties uitgevoerd moeten worden. **Gezien de grote nadelen van het toevoegen van de woontoets, lijkt het niet voor de hand liggen om deze optie serieus te overwegen.**

Het uitsluiten van woningcorporaties van de definitie van *belegger* aan de basisvariant heeft geen effect op de doeltreffendheid. Het zorgt wel voor een hogere doelmatigheid. Dit komt omdat de eerder vastgestelde nadelen (waardedaling van portefeuille en extra kosten bij herpositionering) voor woningcoöperaties verdwijnen. Er zijn echter sterke signalen dat deze uitsluiting niet past binnen de staatssteunkaders van de EU en hierbij staat ook hier de uitvoerbaarheid onder druk. Een meer voor de hand liggende methode lijkt het hanteren van een differentiatie waarbij transacties die op meer dan een vastgesteld aantal woningen betrekking hebben niet in het beleggerstarief vallen. **Dit laatste criterium past goed bij de discussie over eenvoudige en objectief toetsbare criteria en zou aan nader onderzoek onderworpen naar uitvoerbaarheid, doeltreffend- en doelmatigheid kunnen worden.**

Vanuit een breder perspectief komt uit het onderzoek naar voren dat de differentiatie van de overdrachtsbelasting, ongeacht de exacte definities, geen oplossing is voor structurele problemen op de woningmarkt. Het zorgt voor verschuiving van aanbod, terwijl het probleem ligt in te beperkt aanbod. Het vergroten van het aanbod van woningen, bijvoorbeeld door nieuwbouw, lijkt een veel meer structurele oplossing dit probleem. Ook wordt aangegeven dat er een spanning is tussen de differentiatie van de overdrachtsbelasting en de wens voor meer woningen in het midden(huur)segment. Ook hier zou een vergroting van het woningaanbod de problemen kunnen verminderen. De impact van de differentiatie van de overdrachtsbelasting lijkt overigens relatief beperkt te zijn ten opzichte van andere (mogelijke) ontwikkelingen op de woningmarkt zoals aanpassingen van de vermogensrendementsheffing, het rentebeleid van de ECB en een eventuele noodknop middenhuur.

Als er *toch* beleid wordt gevormd dat zich specifiek richt op de concurrentie tussen beleggers en starters, dan zou dat ons inziens aan verschillende randvoorwaarden moeten voldoen:

- Door de grote regionale verschillen moet beleid **een regionaal karakter** hebben.
- Door de dynamiek op de markt (en doorlooptijd van invoering van nieuw beleid) zou beleid **flexibel** moeten zijn.
- Beleid zou zich zo **specifiek mogelijk** moeten richten op het onderliggende probleem.

Referenties

[1] Tweede Kamer, 2018-19, 35 026, nr 11

[2] Tweede Kamer, 2018-19, 35 026, nr 17

[3] Tweede Kamer, 2018-19, 35 026, nr40

[4] Tweede Kamer, 2019-20, 35 302, nr. 13

[5] Tweede Kamer, 2018-19, 32 847, nr. 504

[6] Van Straaten, Rozendal en Schoenmaker (2018) Wegwijs in de overdrachtsbelasting, p. 3

[7] Kadaster (2019) *Kopen om te verhuren. Onderzoek naar veranderingen in eigendomsverhoudingen op de woningmarkt*.

[8] Kadaster (2019). *Opkomst particuliere investeerders op de woningmarkt. Onderzoek naar mogelijke woningprijseffecten*.

[9] Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2019) *Ruimte voor wonen. De resultaten van het WoonOnderzoek Nederland 2018.*

[10] Data Kadaster, bewerking Dialogic

[11] CBS (2019) *Eigendomsmutaties tussen koopwoningen en overige huurwoningen*

[12] Gerechtshof Arnhem Leeuwarden d.d. 6 februari 2018 (ECLI:NL:GHARL:2018:1128).

[13] De Nederlandsche Bank (2017) *De woningmarkt in de grote steden*

[14] Pararius (2018) *Pararius Huurmonitor Q4 2017*, beschikbaar via: [pararius.nl]

[15] Conijn, J., Meertens, V., & Schilder, F. (2019) *Buy-to-let verdringt starter van de koopwoningmarkt*

[16] HMRC (2011) *Evaluating the Impact of Stamp Duty Land Tax First Time Buyer's Relief*

[17] UK Finance (2016-2019) *Mortgage Trends Updates*.

[18] OBR (2017) Economic and fiscal outlook.

[19] Financieel Dagblad (2019) *Noodlijdende corporatie Vestia zet ruim 10.000 woningen te koop*

[20] National Statistics (2016) *English housing survey 2014 to 2015: private rented sector report*/ Beschikbaar via: [gov.uk]

[21] National Statistics (2017) *English housing survey 2015 to 2016: private rented sector.* Beschikbaar via: [gov.uk]

[22] National Statistics (2018) *English housing survey 2016 to 2017: private rented sector.* Beschikbaar via: [gov.uk]

[23] National Statistics (2019) *English housing survey 2017 to 2018: private rented sector.* Beschikbaar via: [gov.uk]

[24] Office for national Statistics (2019) *All data related to Index of Private Housing Rental Prices, UK: June 2019*, Beschikbaar via: [ons.gov.uk]

[25] Office for national Statistics (2019) *Consumer price inflation time series (MM23)*. Beschikbaar via [ons.gov.uk]

[26] Visser, M. (2018) *Bijsluiter bij: Buy-to-let gewikt en gewogen.*

[27]Vero Skatt (nd.) *First-time homebuyer – find out whether the exemption applies to you.* Beschikbaar via: [vero.fi]

[28]Boelhouwer, P. & Schiffer, K. (2019) *Geef Starters een kans.*

Bijlage 1. Overzicht interviewrespon-denten

Interviews

Organisatie	Gesprekspartner
Centraal Planbureau	Stefan Groot
De Nederlandsche Bank	Frank van Hoenselaar
Finance Ideas	Johan Conijn
Kadaster	Jacques Vos en Paul de Vries
Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie	Jacco Sjerps en Ingrid de Jong
KU Leuven	Manuel Aalbers
Planbureau voor de Leefomgeving	Christian Lennartz
Rabobank	Carola de Groot
TU Delft	Peter Boelhouwer
SER jongeren	Semih Eski, Alwin Snel en Eva Buwalda

Groepssessies

Organisatie	Deelnemer
Bouwend Nederland	Mathieu van Rooij
IVBN	Frank van Blokland
Nederlandse Vereniging van Banken	Ton Daniels
NEPROM	Sander Voogt
Vastgoed Belang	Co Koning
VBO	Kristina Ullrich
Verbond van Verzekeraars	Hans Rietveld
Vereniging Eigen Huis	Tjalling Letterie en Wike Wilbrink

Contact:
Dialogic innovatie & interactie
Hooghiemstraplein 33-36
3514 AX Utrecht
Tel. +31 (0)30 215 05 80
www.dialogic.nl