



Kansrijk woonbeleid 2020

Addendum: differentiatie overdrachtsbelasting

Dit achtergronddocument is een aanvulling op Kansrijk woonbeleid 2020. Het bevat een kwalitatieve analyse van een differentiatie van het tarief van de overdrachtsbelasting op woningen voor starters en/of beleggers.

Het effect van een differentiatie van de overdrachtsbelasting op de toegankelijkheid en betaalbaarheid voor starters op de woningmarkt is naar verwachting beperkt.

Inleiding

Het kabinet heeft als gevolg van de krapte op de woningmarkt een onderzoek naar een differentiatie van de overdrachtsbelasting laten uitvoeren door Dialogic.¹ De differentiatie bestaat uit een verlaagd tarief voor starters en/of uit een verhoogd tarief voor beleggers. Deze maatregel is oorspronkelijk niet opgenomen in de update van Kansrijk woonbeleid (CPB, 2020), omdat de maatregel op dat moment niet uitvoerbaar leek.² Sindsdien is een rapport verschenen van Dialogic (2020), waarin een definitie voor starters wordt beschreven die wel uitvoerbaar is.³ Naar aanleiding daarvan heeft het CPB, als aanvulling op de update van Kansrijk woonbeleid, een kwalitatieve analyse van de maatregel uitgevoerd. Het CPB verwacht dat het effect van de maatregel op de toegankelijkheid en betaalbaarheid voor starters op de woningmarkt beperkt zal zijn.

Algemene overwegingen bij de overdrachtsbelasting

De overdrachtsbelasting kent een tarief van 2% voor woningen en een tarief van 6% (vanaf 2021: 7%) voor overige onroerende zaken. Dit achtergronddocument gaat alleen over de overdrachtsbelasting op woningen. De overdrachtsbelasting op woningen is een transactiebelasting die de kosten van verhuizen vergroot. Dit verstoort de keuze van huishoudens om te verhuizen en verkleint de dynamiek op de woningmarkt. Dit kan bijvoorbeeld ook de dynamiek op de arbeidsmarkt verminderen en leiden tot langere woonwerkafstanden, aangezien huishoudens minder snel bereid zijn om te verhuizen om dichterbij hun baan te gaan wonen. De effecten van een generieke afschaffing van de overdrachtsbelasting worden besproken in de update van Kansrijk woonbeleid (CPB, 2020). Een budgetneutrale differentiatie van de overdrachtsbelasting, waarbij starters een lager en doorstromers en/of beleggers een hoger tarief gaan betalen, verkleint deze verstoring voor de ene groep terwijl hij voor de andere groep juist wordt vergroot.

Daarnaast werkt de overdrachtsbelasting als een vermindering van andere fiscale subsidies in de woningmarkt. Deze netto subsidiëring verstoort de woningmarkt en leidt tot meer vraag naar woningen en tot hogere prijzen. Een verlaging van de overdrachtsbelasting vergroot de netto subsidiëring en vergroot derhalve deze vorm van verstoringen op de woningmarkt. Het generiek verlagen, of afschaffen van de overdrachtsbelasting in combinatie met het afbouwen van overige fiscale subsidies op de woningmarkt, zou de doelmatigheid op de woningmarkt verbeteren.

Differentiatie naar starters en/of beleggers

De analyse vindt plaats op basis van de definities voor starters en beleggers, zoals die zijn gehanteerd in Dialogic (2020). Hierin wordt als starter aangemerkt een natuurlijk persoon met een leeftijd tussen de 18 en 35 jaar die een woning verkrijgt, eventueel met de aanvullende voorwaarde dat de waarde van de woning lager is dan de grens van de Nationale Hypotheek Garantie. Dit is minder gericht dan de oorspronkelijke definitie van starters die werd gehanteerd in Dialogic (2019).⁴ Dat komt doordat er ook starters zijn die pas op latere leeftijd een eerste woning (kunnen) kopen en er doorstromers zijn die op jonge leeftijd meerdere woningen kopen. Daardoor zouden sommige huishoudens meerdere malen gebruik kunnen maken van de vrijstelling en anderen nooit.

Als belegger wordt aangemerkt een natuurlijk persoon of rechtspersoon die op het moment van verkrijgen van een woning twee of meer woningen in bezit heeft. Om te voorkomen dat woningcorporaties ook (vaak) als belegger kwalificeren, kan aan de definitie worden toegevoegd (1) dat het om een transactie gaat met minder dan tien woningen, of (2) dat de koper op het moment van verkrijging minder dan vijftig woningen in bezit heeft. Niet alle beleggers voldoen aan deze definities en er zijn ook mogelijkheden tot ontwijking door bijvoorbeeld additionele rechtspersonen op te richten voor het aankopen van meerdere woningen. Daarnaast

¹ Kamerbrief 17-06-2020, [link](#).

² CPB, 2020, Kansrijk woonbeleid: update, [link](#).

³ Dialogic, 2020, Addendum verkenning differentiatie overdrachtsbelasting starters en beleggers, [link](#).

⁴ Dialogic, 2019, Verkenning differentiatie overdrachtsbelasting starters en beleggers, [link](#).

schrijft Dialogic (2020) dat deze definities volgens het notariaat en de Belastingdienst niet handhaafbaar en daarmee niet uitvoerbaar zijn.

Effect op beschikbare woningen voor starters

Momenteel is de toegankelijkheid voor zowel huur- als koopwoningen voor starters beperkt. Dit is het gevolg van een hoge geaggregeerde woningvraag ten opzichte van een woningvoorraad die op korte termijn vaststaat. Huren zijn relatief hoog ten opzichte van het inkomen van starters en bij de huidige kredietnormen is het in veel gevallen niet mogelijk om een koopwoning te financieren. Het meest effectief voor het verlagen van huren en woningprijzen is het vergroten van de woningvoorraad. De voornaamste rol van de (lokale) overheid daarbij is het toestaan en faciliteren van woningbouw. De update van Kansrijk woonbeleid (CPB, 2020) bespreekt verschillende maatregelen op het gebied van woningaanbod. Behalve nieuwbouw is het ook mogelijk om het aantal woningen te vergroten door bestaande bouw met een andere bestemming om te zetten tot woningen, of door het opdelen van bestaande woningen in kleinere woningen toe te staan. Het kost echter enige tijd om nieuw woningaanbod te realiseren.

Op zeer korte termijn, waarbij de omvang van de woningvoorraad vaststaat, is het lastig om de toegankelijkheid voor starters te verbeteren. Bij een gegeven woningvoorraad kan er immers alleen meer ruimte komen voor starters door de vraag van niet-starters te verkleinen. Het is niet waarschijnlijk dat een differentiatie van de overdrachtsbelasting zorgt voor een significante daling van de vraag naar woningen van doorstromers. Een hoger tarief van de overdrachtsbelasting voor beleggers maakt het kopen van een woning om te verhuren wel minder aantrekkelijk. Voor beleggers geldt dat zij woningen in principe niet onttrekken aan de woningvoorraad als zij deze gebruiken voor permanente verhuur.⁵ In dat geval leidt een daling van het aantal beleggers niet tot een toename van het aantal woningen voor starters, maar is er vooral sprake van een verschuiving van starters die willen huren naar starters die willen kopen.

Om die reden leidt een differentiatie van de overdrachtsbelasting vermoedelijk niet tot meer beschikbare koop- en huurwoningen voor starters. Hiervoor zou het noodzakelijk zijn om de vraag naar wonen van andere groepen te verlagen. Enkele denkrichtingen hiervoor zijn het verminderen van de aantrekkelijkheid van permanente verhuur aan toeristen of het vergroten van de fiscale aantrekkelijkheid van samenwonen.

Effect op betaalbaarheid voor starters

Indien de overdrachtsbelasting voor starters vervalt, besparen zij 2% op de transactiewaarde. De prijzen van starterswoningen zullen als gevolg van de maatregel vermoedelijk toenemen. In de update van Kansrijk woonbeleid (CPB, 2020) ramen we een stijging van huizenprijzen met 2,4% in het geval van een volledige afschaffing van de overdrachtsbelasting. Dat de prijsstijging hoger kan zijn dan de overdrachtsbelasting zelf (2%) komt doordat ook de belasting die wordt uitgespaard bij toekomstige transacties van dezelfde woning, kapitaliseert in de huizenprijzen. Indien de woningmarkt kan worden opgedeeld in een segment voor starters en een segment voor doorstromers, zou het afschaffen van de overdrachtsbelasting voor starters naar verwachting een vergelijkbaar prijseffect hebben in het segment voor starters.⁶

Als huizenprijzen van starterswoningen door de maatregel met ongeveer 2% stijgen, is er geen sprake van een verbetering van de betaalbaarheid. Starters die geen woning kunnen kopen vanwege de maximale loan-to-

⁵ Het is ook mogelijk dat woningen worden ingezet voor tijdelijke verhuur, of leegstaan. Leegstand komt weinig voor in Nederland: op 1 januari 2019 was het aantal leegstaande woningen 91,5 duizend (CBS, 2020, [link](#)), wat overeenkomt met 1,2% van de woningvoorraad. Bij huurwoningen die niet in eigendom waren van woningcorporaties was dit aandeel hoger (3,2%). Dit betreft voornamelijk tijdelijke (fictie)leegstand en het aandeel langdurig (langer dan een jaar) leegstaande woningen van overige verhuurders was 1,4%.

⁶ In de praktijk zijn er geen volledig gescheiden segmenten en kopen starters ook woningen in het duurdere segment, en kopen doorstromers woningen in het goedkopere segment. Het prijseffect zal het hoogst zijn voor het type woningen dat voornamelijk gekocht wordt door starters en in omvang afnemen in segmenten waarin minder starters actief zijn.

value (LTV) kunnen wel voordeel hebben van de maatregel. Als de totale kosten (transactieprijs plus overdrachtsbelasting) ongeveer gelijk blijven en de waarde van de woning toeneemt, is de LTV-norm namelijk minder restrictief. Hetzelfde effect kan echter ook worden bereikt door een versoepeling van de LTV-norm voor starters. Dit kan wel macro-economische risico's met zich meebrengen, zoals een verslechtering van balansen van banken en lagere consumptie van huishoudens in het geval van een neergaande woningmarkt. Voor starters die geen woning kunnen kopen vanwege de maximale loan-to-income (LTI) treedt geen verbetering op in de financierbaarheid indien de woningprijzen van starterswoningen met minimaal 2% stijgen.

Los van de betaalbaarheid leidt het vervallen van de overdrachtsbelasting voor starters op termijn wel tot een vermogensvoordeel. Het betalen van de overdrachtsbelasting leidt namelijk tot een directe daling van het vermogen van het huishouden. Zonder overdrachtsbelasting treedt dit effect niet op, aangezien starters die door de maatregel een hogere prijs betalen voor een woning bij verkoop ook weer een hogere prijs ontvangen, mits de maatregel op dat moment nog steeds van toepassing is. Op het moment van verkoop zijn de starters echter doorstromers, zodat de maatregel vooral een voordeel geeft voor de doorstromers van de toekomst.

Verschuiving van huur naar koop

Er treedt naar verwachting een verschuiving op van huur- naar koopwoningen. Een differentiatie van de overdrachtsbelasting verandert de relatieve aantrekkelijkheid van kopen voor eigen gebruik (door starters) ten opzichte van verhuren (door verhuurders). Er zullen hierdoor iets meer starters een woning kopen en minder starters een woning huren. Dialogic (2020) schat dat een vrijstelling van de overdrachtsbelasting voor starters leidt tot 1% tot 2% extra woningtransacties door starters. Indien de vrijstelling wordt gecombineerd met een hoger tarief voor beleggers is dit 2% tot 10%.

De fiscale behandeling van de eigen woning in Nederland geeft al een prikkel om te kopen in plaats van te huren in de commerciële huursector. Een deel van de huishoudens met een voorkeur voor flexibiliteit zou liever in een commerciële huurwoning wonen dan in een koopwoning, maar kiest toch voor een koopwoning vanwege de fiscale prikkels. Deze verstoring van voorkeuren zorgt voor een doelmatigheidsverlies op de woningmarkt.⁷ Door een differentiatie van de overdrachtsbelasting neemt deze prikkel verder toe en dit vergroot de verstoring die hiervan uitgaat. Indien een verschuiving van huurwoningen naar koopwoningen toch wordt beoogd, is een alternatieve maatregel het versoepelen van kredietnormen voor starters. Dit kan echter macro-economische risico's met zich meebrengen.

⁷ Zie Groot, S. en J. Möhlmann, 2020, CPB-woningmarktmodel 2020, [link](#). Voor een beschrijving van de verstoring van subsidies binnen het CPB-woningmarktmodel.