



Evaluatie verlaging overdrachtsbelasting 2011-2012

Het is niet mogelijk om het effect van de verlaging van de overdrachtsbelasting in 2011 op het aantal woningtransacties te bepalen. Het belangrijkste probleem is dat een controlegroep ontbreekt. Een andere complicerende factor is dat er in dezelfde periode veel meer wijzigingen in het woningmarktbeleid werden ingevoerd, waardoor het effect van de verlaging van de overdrachtsbelasting niet geïsoleerd kan worden.

Huishoudens lijken in juni 2012 wel het moment van aankoop van een huis te hebben verschoven om nog gebruik te maken van, het toen tijdelijk, verlaagde tarief. In die maand waren er twee keer zoveel transacties dan verwacht, in de maanden erna juist minder.

CPB Notitie

Fien van Solinge, Clemens Fiedler

september 2020

1 Inleiding

In deze notitie analyseren wij het effect van de verlaging van de overdrachtsbelasting in 2011 op het transactievolume van bestaande woningen. Een verlaging van een transactiebelasting kan zowel effect hebben op het aantal transacties als op de transactieprijs. Voor een verandering in de totale maatschappelijke welvaart is het effect van de maatregel op het transactievolume het meest van belang. Wanneer er alleen een effect is op de prijs, en het transactievolume blijft gelijk, dan is er sprake van herverdeling tussen de schatkist, verkopers en kopers. Hoewel dat ook van belang is, is het in dit geval lastig om het effect op de prijs, en daarmee op de herverdeling goed te schatten.¹ Om deze reden richt deze notitie zich op het effect op het transactievolume.

Het is niet mogelijk gebleken om het causale effect van de verlaging van de overdrachtsbelasting op het transactievolume te bepalen. Met andere woorden, het valt niet met zekerheid te zeggen dat de verlaging van de overdrachtsbelasting heeft geleid tot een verandering van het transactievolume. Daarvoor zijn een aantal redenen aan te wijzen. Ten eerste was het niet mogelijk om een goede controlegroep te identificeren. De maatregel zoals die is ingevoerd, gold voor alle bestaande woningen.² Het gebruiken van nieuwbouwwoningen, huurwoningen of commercieel vastgoed als controlegroep is ook met problemen omgeven. Zo verandert de relatieve prijs van nieuwbouwwoningen ook door de verlaging van de overdrachtsbelasting. Bij huurwoningen en commercieel vastgoed is het waarschijnlijk dat het om andere typen partijen gaat die deze transacties aangaan, de groepen zijn dan dus niet vergelijkbaar.³ Ten tweede was er geen goede data beschikbaar over dit type woningen. Een derde probleem is dat het lastig is om het effect van de verlaging van de overdrachtsbelasting te scheiden van de algemene macro-economische trends rondom 2011. De maatregel is ingevoerd in de nadagen van de financiële crisis en vlak voor de eurocrisis. Als laatste zijn er gelijktijdig veel andere maatregelen ingevoerd op de woningmarkt, zoals het aanscherpen van de loan-to-value en loan-to-incomenormen. Het is daarmee ook lastig om het effect van de verlaging van de overdrachtsbelasting los te maken van het effect van de andere maatregelen. De resultaten die gepresenteerd worden in deze notitie zijn om deze redenen geen causale effecten en moeten met de nodige voorzichtigheid worden geïnterpreteerd.

Zoals verwacht is er rondom de verlaging van de overdrachtsbelasting in 2011 geen verandering in het transactievolume te zien. De verlaging van de overdrachtsbelasting is op 1 juli 2011, met terugwerkende kracht naar 15 juni 2011, bekendgemaakt én ingevoerd. Hierdoor was het voor huishoudens onmogelijk om op deze maatregel te anticiperen. Het kopen van een huis kost tijd, als de verlaging van de overdrachtsbelasting effect heeft op het transactievolume is dat pas een aantal maanden later terug te zien.

Er is wel een indicatie dat huishoudens hun koopbeslissing naar voren hebben gehaald om nog gebruik te maken van het verlaagde tarief. De verlaging van de overdrachtsbelasting zou in eerste instantie aflopen op 1 juli 2012. Er is een piek in transacties te zien in juni 2012 en een dip in juli 2012. Dit komt overeen met

¹ Dit is lastig omdat een algemeen effect op de transactiepreisen meerdere oorzaken kan hebben. Namelijk, het kan zijn dat de huizen in het algemeen duurder of goedkoper zijn geworden vanwege het beleid. In dat geval heeft de maatregel een effect gehad op het algemeen prijspeil. Anderzijds is het ook mogelijk dat het type huizen dat veelal verkocht wordt verandert en dat dit terug te zien is in de gemiddelde prijs. Wanneer er door deze maatregel luxere huizen worden verkocht, stijgt de gemiddelde prijs ook. Deze effecten zijn moeilijk uit elkaar te halen.

² Er was geen sprake van een natuurlijk experiment. Zo was er bijvoorbeeld geen gefaseerde invoering per provincie, type huis of type koper. Dit had het schatten van een causaal effect makkelijker gemaakt.

³ Een difference-in-differencestechniek was ook niet mogelijk omdat wij vanwege gebrek aan goede data over de huur- en commerciële vastgoedmarkt niet konden vaststellen of er sprake was van een gelijke trend voorafgaand aan de verlaging van de overdrachtsbelasting.

resultaten uit ander onderzoek, een vergelijkbare verschuiving wordt ook in het Verenigd Koninkrijk gevonden ten tijde van een tijdelijke afschaffing van de overdrachtsbelasting.⁴

2 De maatregel

Op 1 juli 2011, met terugwerkende kracht tot en met 15 juni 2011, is de overdrachtsbelasting op bestaande woningen tijdelijk verlaagd van 6% naar 2%.⁵ Het doel van de maatregel was om de woningmarkt een tijdelijke boost te geven. Transactievolumes en huizenprijzen liepen namelijk al enige jaren terug. Nederland is niet het enige land dat zo'n maatregel heeft genomen tijdens de crisis. Zo heeft ook het Verenigd Koninkrijk de overdrachtsbelasting tijdelijk afgeschaft.

De tijdelijke verlaging van de overdrachtsbelasting per 1 juli 2011 is op 1 juli 2012 permanent geworden. Op 26 april 2012 is dit naar buiten gebracht toen er overeenstemming was in de Tweede Kamer over de begroting van 2013.⁶ Een maand later, op 25 mei 2012 stond de maatregel definitief in het Begrotingsakkoord 2013. Dit betekent dat kopers die vóór 26 april 2012 het koopcontract tekenden een prikkel hadden om ervoor te zorgen dat de overdrachtsdatum vóór 1 juli 2012 plaats zou vinden. Bovendien hadden mensen die overwogen om een huis te kopen tot voor 26 april 2012 een prikkel om dit nog snel te doen om nog voordeel van het verlaagde tarief te kunnen hebben.

Het valt te verwachten dat een verlaging van de overdrachtsbelasting een positief effect op het transactievolume heeft. Ten eerste zijn transactiebestedingen verstorend, sommige transacties vinden door de extra kosten niet plaats. Op basis van theorie is dus te verwachten dat een aantal mensen eerder gaat verhuizen dan ze zouden doen bij een hogere transactiebesteding.⁷ Eerdere modelmatige studies van het CPB laten zien dat een verandering in transactiekosten, zoals de overdrachtsbelasting, meer verhuizingen teweeg kunnen brengen.⁸ Empirisch onderzoek uit andere landen laat over het algemeen ook een negatief verband tussen een overdrachtsbelasting en het transactievolume zien.⁹

Anticiperen op de verlaging van de overdrachtsbelasting was in 2011 niet mogelijk. De maatregel was onaangekondigd en kwam vlak van te voren pas voor het eerst in het nieuws. Daarnaast ging deze ook in met terugwerkende kracht vanaf 15 juni 2011. Pas vanaf 1 juli 2011 is het mogelijk dat huishoudens hun koopbeslissingen zijn gaan aanpassen.

⁴ Timothy Besley, Neil Meads, and Paolo Surico, 'The Incidence of Transaction Taxes: Evidence from a Stamp Duty Holiday', *Journal of Public Economics* 119 (2014): 61–70; Michael Carlos Best and Henrik Jacobsen Kleven, 'Housing Market Responses to Transaction Taxes: Evidence from Notches and Stimulus in the UK', *The Review of Economic Studies* 85, no. 1 (2018): 157–193.

⁵ Voor commercieel vastgoed is de overdrachtsbelasting 6% gebleven.

⁶ NOS 26 april 2012, 'Akkoord over bezuinigingspakket' ([link](#)).

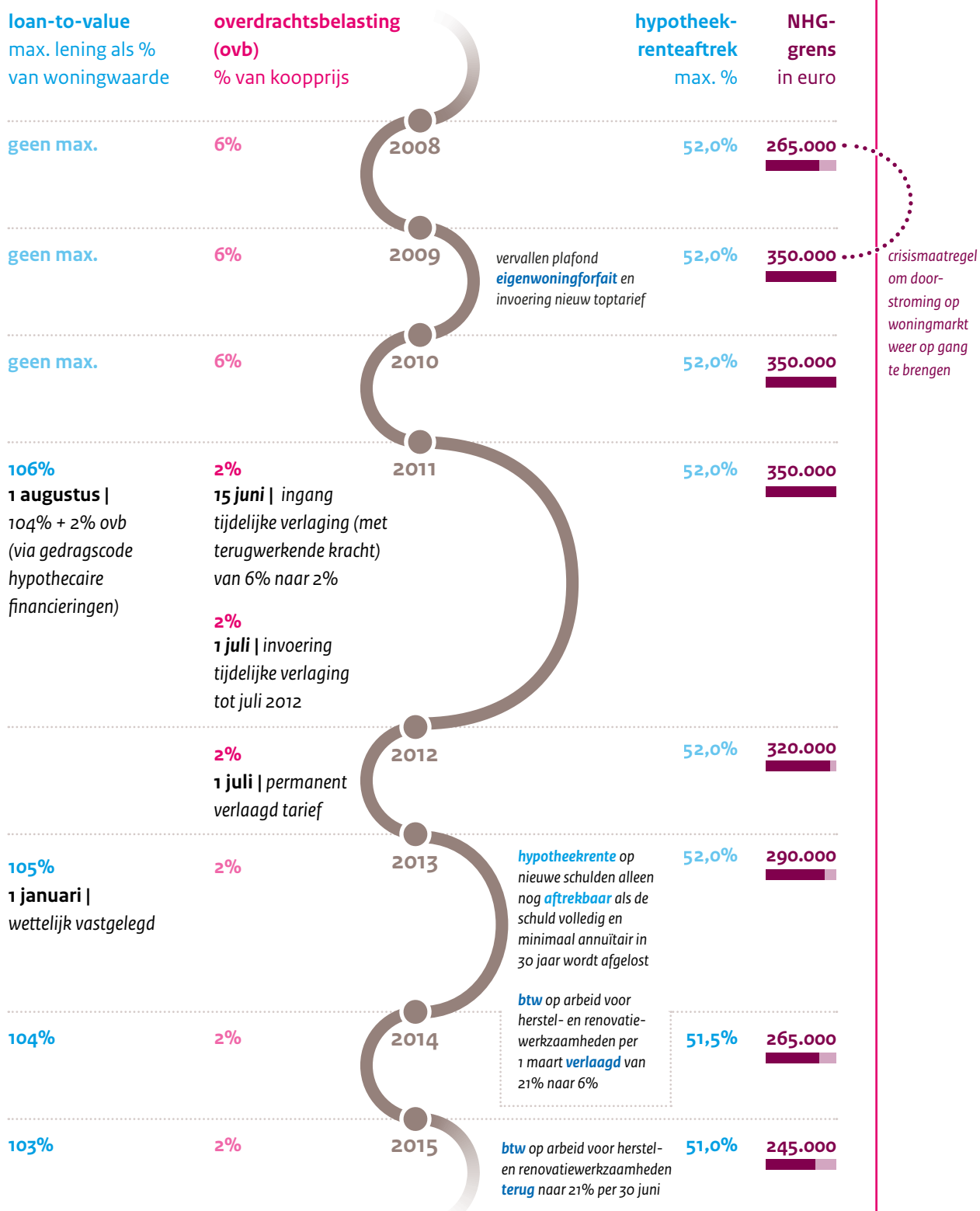
⁷ Best and Kleven, 'Housing Market Responses to Transaction Taxes'. Wanneer er kredietrestricties zijn verwacht men een sterker effect.

⁸ Wigt et al, 'Moving Behaviour in the Dutch Owner Occupied Housing Market', CPB Achtergronddocument, (2012); Jos Van Ommeren and Michiel Van Leuvensteijn, 'New Evidence of the Effect of Transaction Costs on Residential Mobility', *Journal of Regional Science* 45, no. 4 (2005): 681–702.

⁹ De grootte van het effect varieert sterk. Mogelijk heeft dit te maken met de marktcondities, onderhandelingsmacht van beide partijen, kredietrestricties en andere institutionele verschillen tussen de landen. Timothy Besley, Neil Meads, and Paolo Surico, 'The Incidence of Transaction Taxes: Evidence from a Stamp Duty Holiday', *Journal of Public Economics* 119 (2014): 61–70; Michael Carlos Best and Henrik Jacobsen Kleven, 'Housing Market Responses to Transaction Taxes: Evidence from Notches and Stimulus in the UK', *The Review of Economic Studies* 85, no. 1 (2018): 157–193.; Wodejciech Kopczuk and David Munroe, 'Mansion Tax: The Effect of Transfer Taxes on the Residential Real Estate Market', *American Economic Journal: Economic Policy* 7, no. 2 (2015): 214–57; Carolin Fritzsche and Lars Vandrei, 'The German Real Estate Transfer Tax: Evidence for Single-Family Home Transactions', *Regional Science and Urban Economics* 74 (2019): 131–143; Ben Dachis, Gilles Duranton, and Matthew A. Turner, 'The Effects of Land Transfer Taxes on Real Estate Markets: Evidence from a Natural Experiment in Toronto', *Journal of Economic Geography* 12, no. 2 (2012): 327–354; Joel Slemrod, Caroline Weber, and Hui Shan, 'The Behavioral Response to Housing Transfer Taxes: Evidence from a Notched Change in DC Policy', *Journal of Urban Economics* 100 (2017): 137–153.

Beleidsveranderingen koopmarkt

Overzicht van maatregelen op de koophuizenmarkt 2008-2015



Bovendien is het onduidelijk hoeveel vertraging er zit tussen de invoering van de maatregel en het mogelijke effect. Tussen het aanbieden van een woning op de markt en het sluiten van de koopovereenkomst zit gemiddeld 4 maanden en tussen het sluiten van de koopovereenkomst en de overdracht zit gemiddeld 3 maanden.¹⁰ Deze doorlooptijden verschillen ook sterk per transactie.¹¹ Pas na 1 juli 2011 passen huishoudens mogelijk hun verhuisbeslissing aan, het is echter door de verschillende doorlooptijden onmogelijk te weten wanneer dit terug is te zien in de cijfers.

Ook zijn er ten tijde van de verlaging van de overdrachtsbelasting veel andere maatregelen doorgevoerd op de woningmarkt (zie infographic op pagina 4). Zo zijn de leennormen, hypotheekrenteaftrek en eigenwoningforfait aangepast. Het btw-tarief op arbeid voor herstel- en renovatiewerkzaamheden is tijdelijk verlaagd en het algemeen btw-tarief verhoogd. Elk van deze maatregelen is van invloed op koopbeslissingen van huishoudens en de relatieve prijs van bestaande woningen ten opzichte van andere type woningen zoals nieuwbouw of huur.

Concluderend was het niet mogelijk om het causaal effect van de verlaging van de overdrachtsbelasting op het transactievolume te bepalen. Er was geen sprake van een natuurlijk experiment omdat de maatregel gold voor alle bestaande woningen. Om nieuwbouw, huur of commercieel vastgoed als controlegroep te nemen was niet mogelijk. In de eerste plaats hadden wij geen toegang tot goede transactiedata. Bovendien valt te betwijfelen of deze groepen voldoende vergelijkbaar zijn met bestaande woningen én de trends voldoende onafhankelijk van die op de bestaande woningmarkt. De relatieve prijzen van die woningen veranderen namelijk ook door de verlaging van de overdrachtsbelasting. Ten tweede verschilt de tijd die tussen het tekenen van het koopcontract en de daadwerkelijke overdracht bij de notaris sterk per transactie. Dit maakt het schatten van het effect lastig omdat wij niet weten wanneer we het effect zouden moeten zien in de data.¹² Als laatste is ook het schatten van verschillende effecten in subgroepen niet mogelijk gebleken. Op basis van theorie is te verwachten dat huishoudens met krediet- en/of liquiditeitsrestricties sterker reageren op een verandering in de overdrachtsbelasting.¹³ Als voornamelijk huishoudens met dergelijke restricties transacties hebben gedaan in de maanden van de oorspronkelijke verlaging, dan zou dat een indicatie kunnen zijn van een causaal effect. Op basis van de beschikbare data was het niet mogelijk om deze huishoudens te identificeren.¹⁴

¹⁰ NVM & Kadaster 2018 ([link](#)).

¹¹ Wij bezitten enkel data over de datum van overdracht en niet over de datum dat de koopovereenkomst is gesloten.

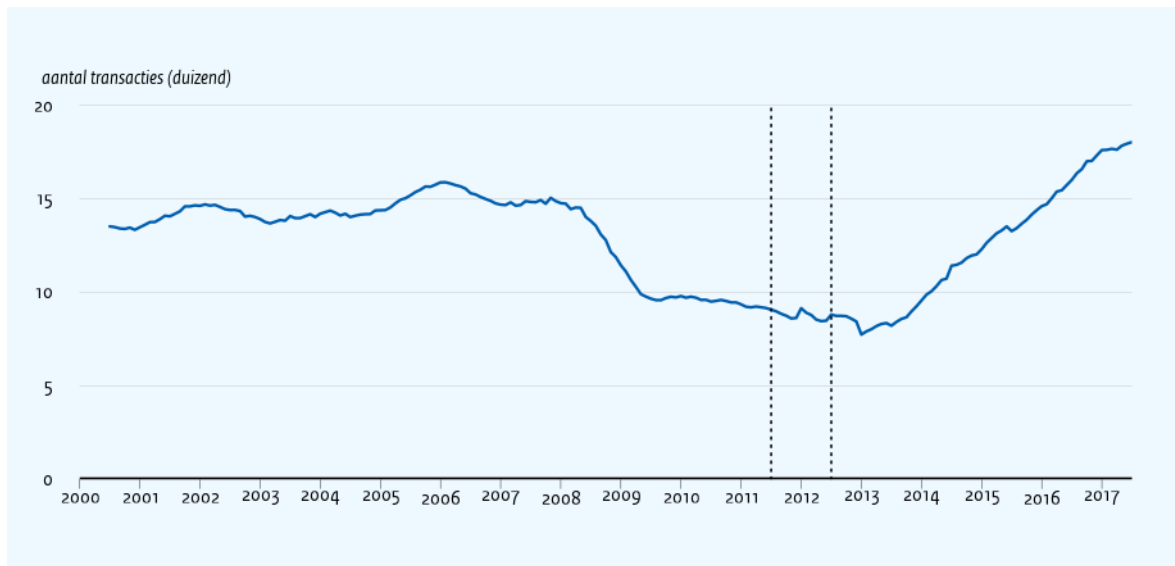
¹² De bestaande woningtransacties van het CBS betreft de overdrachtsdata. Wij weten dus niet of het koopcontract al 3 maanden eerder of 3 weken eerder getekend is.

¹³ Michael Carlos Best and Henrik Jacobsen Kleven, 'Housing Market Responses to Transaction Taxes: Evidence from Notches and Stimulus in the UK', *The Review of Economic Studies* 85, no. 1 (2018): 157–193.

¹⁴ Dit kan namelijk alleen als er aannames worden gedaan op basis van het inkomen en het vermogen van huishoudens. De vraag is uiteraard of dit overeenkomt met huishoudens die daadwerkelijk krediet- of liquiditeitsrestricties hebben. De loan-to-value was in 2011 namelijk nog 110% van de koopsom. De overdrachtsbelasting kon dus via de hypotheek worden gefinancierd. Bovendien valt bij het koppelen van de transactiedata aan de inkomens- en vermogensgegevens een groot deel van de observaties weg. Dit maakt het indelen van subgroepen of basis van inkomens- en vermogensgegevens lastig.

3 Resultaten

Figuur 1 Aantal transacties, 12-maands gemiddelde.¹⁵



Er is geen duidelijk lange termijn effect van de verlaging van de overdrachtsbelasting op het transactievolume te zien. In figuur 1 zien we de lange termijn trend van het aantal transacties per maand op de woningmarkt.¹⁶ In deze figuur is te zien dat het gemiddeld aantal transacties per maand tot 2013 blijft dalen, dit is ver na de verlaging van de overdrachtsbelasting op 1 juli 2011. Waarschijnlijk heeft dit te maken met de algemene macro-economische condities. Dat er geen directe stijging is vanaf juli 2011 wordt bevestigd door figuur 3 links. In deze figuur worden de maanden in 2011 vergeleken met dezelfde maanden in andere jaren. Ook daar is geen stijging te zien vanaf juli 2011. Dit resultaat is logisch omdat actoren op de woningmarkt niet konden anticiperen op de maatregel en het kopen van een huis veel tijd kost (tussen op de markt komen en overdracht zit gemiddeld 7 maanden).

Echter, er is indicatief bewijs dat huishoudens de koop van hun huis naar voren hebben gehaald omdat ze verwachtten dat de verlaging van de overdrachtsbelasting per 1 juli 2012 teruggedraaid zou worden. In het rechter panel van figuur 2 is er een duidelijke piek te zien in het aantal transacties in juni 2012. In figuur 3 zien we dat er 100% meer transacties plaatsvinden dan verwacht.¹⁷ De juni piek wordt gevolgd door een flinke daling in het aantal transacties in juli 2012 en de maanden daarna. In juli 2012 vinden er 40% minder transacties plaats dan verwacht. Deze tijdelijke piek in juni 2012 is een indicatie dat men de koop van hun huis naar voren heeft gehaald. Dergelijke sterke effecten komen overeen met de literatuur.¹⁸

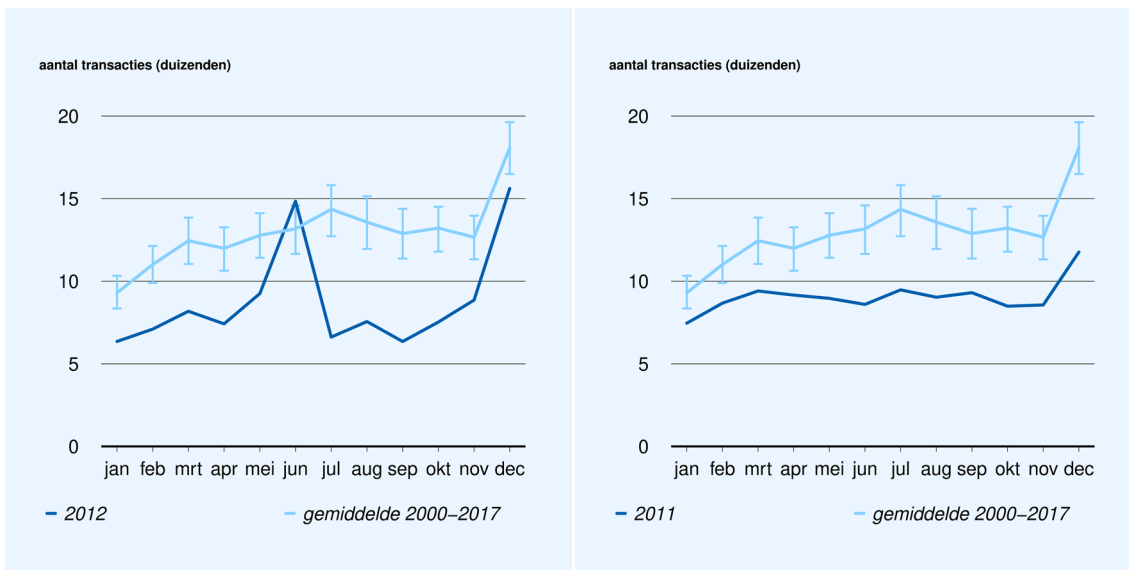
¹⁵ Per maand is het gemiddelde over twaalf maanden genomen, vallen seizoenseffecten weg en is de lange termijn trend beter te zien.

¹⁶ Data over transacties van bestaande woningen komt uit de Bestaande Koopwoningen dataset van het Kadaster en het Centraal Bureau voor de Statistiek. Dit hebben wij aangevuld met de Basisregistratie Adressen en Gebouwen (BAGPlus) voor kenmerken en adressen van de overgedragen huizen.

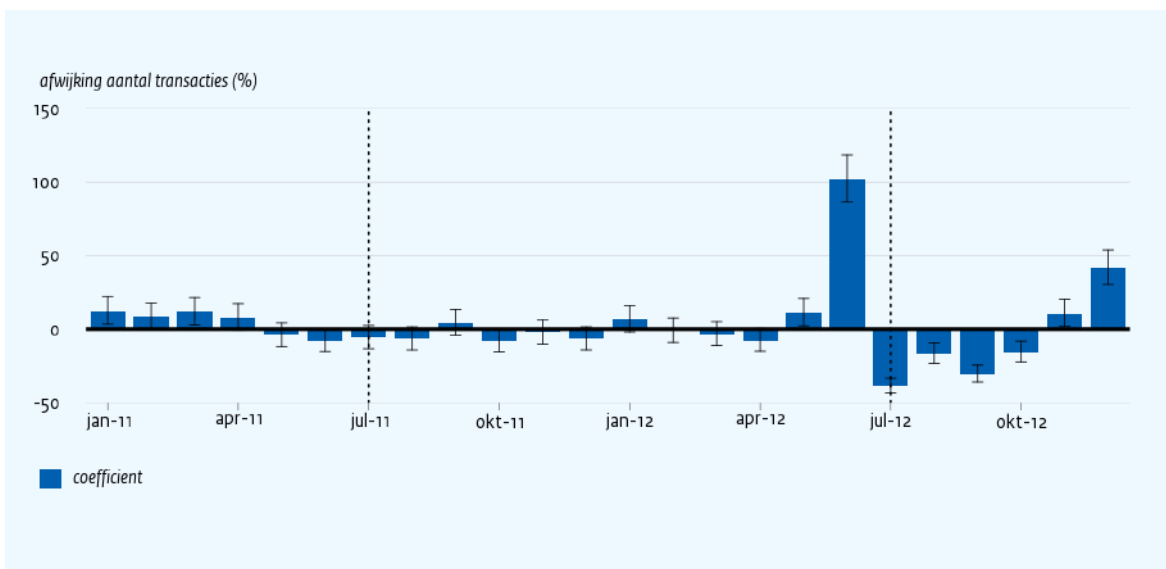
¹⁷ Deze verwachting is uitgerekend op basis van het aantal transacties in dat jaar, het aantal transacties in andere junimaanden en gecorrigeerd voor provincie. Dit verschil is statistisch significant.

¹⁸ Best and Kleven, 'Housing Market Responses to Transaction Taxes'; Besley, Meads, and Surico, 'The Incidence of Transaction Taxes'.

Figuur 2 Aantal transacties per maand in 2011 (links) en in 2012 (rechts) in vergelijking met andere jaren.



Figuur 3 Verschil tussen verwacht transactievolume (op basis van jaar, maand en provincie) en daadwerkelijk transactievolume.¹⁹



¹⁹ Voor een andere weergave van de piek in juni 2012 en het lager niveau van transacties in de maanden erna, zie figuur 5 in de bijlage.