



Addendum verkenning differentiatie overdrachtsbelasting starters en be- leggers

In opdracht van:

Ministerie van Financiën
Directie Algemene Fiscale Politiek

Project:

2019.158

Publicatienummer:

2019.158-2007

Datum:

Utrecht, 3 april 2020

Auteurs:

ir. ing Reg Brennenraedts MBA
ir. Jasper Veldman



Inhoudsopgave

Managementsamenvatting	5
1 Inleiding	11
1.1 Inleiding	11
1.2 Aanleiding onderzoek	11
1.3 Definities	12
1.4 Scope van het onderzoek.....	13
1.5 Aanpak.....	14
1.6 Onderzoeksmethoden	14
1.7 Leeswijzer.....	14
2 Doelgroepanalyse	15
2.1 Inleiding	15
2.2 Aansluiting bij de startersdefinitie	15
2.3 Aansluiting bij de beleggersdefinitie.....	17
2.4 Conclusie.....	19
3 Doeltreffendheid	21
3.1 Inleiding	21
3.2 Alternatieve definitie starters	21
3.3 Alternatieve definitie beleggers.....	25
3.4 Conclusie	28
4 Doelmatigheid.....	29
4.1 Inleiding	29
4.2 Budgettaire effecten	29
4.3 Gederfde belastingopbrengsten per woningtransactie	31
4.4 Uitvoerbaarheid	32
4.5 Neveneffecten op koopstarters en beleggers	34
4.6 Conclusie	35
Referenties	37
Bijlage 1. Opbrengsten overdrachtsbelasting na differentiatie	39
Bijlage 2. Overzicht interviewrespondenten	43

Managementsamenvatting

Dialogic Innovatie & Interactie heeft in 2019 in opdracht van het ministerie van Financiën (Directie Algemene Fiscale Politiek) in samenwerking met het ministerie van Binnenlandse Zaken een verkenning uitgevoerd naar een gedifferentieerde overdrachtsbelasting. Hierin is onder meer gekeken naar de doeltreffendheid en doelmatigheid. Met andere woorden: bereikt dit beleidsinstrument zijn doel en hoe efficiënt is dit beleidsinstrument?

Het onderzoek vloeide voort uit een aangenomen motie van de Tweede Kamerleden Dik-Faber en Ronnes, waarin de regering werd verzocht om een verkenning uit te voeren naar een gedifferentieerde overdrachtsbelasting. In deze motie wordt geen concrete beschrijving van een dergelijke differentiatie gegeven. Voor de invulling wordt gebruik gemaakt van een voorstel van Tweede Kamerlid Nijboer. Hij heeft een amendement ingediend bij het Belastingplan 2019. De strekking van het amendement was dat starters werden vrijgesteld van overdrachtsbelasting (een 0%-tarief), terwijl beleggers een tarief van 10% zouden gaan betalen in plaats van 2%. Toegelaten instellingen als bedoeld in artikel 19 van de Woningwet (woningcorporaties) zouden moeten worden uitgezonderd van het hogere tarief. 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**.

Uit het eerdere onderzoek kwam naar voren dat de oorspronkelijke definities niet tot nauwelijks uitvoerbaar zijn. Zowel het notariaat als de Belastingdienst kunnen niet met zekerheid vaststellen of een koper een starter, belegger of geen van beide is. Eenvoudige en objectief toetsbare criteria zouden dit probleem kunnen verhelpen. Naar aanleiding van deze eerste verkenning is daarom besloten om aanvullend onderzoek uit te voeren. In het aanvullend onderzoek wordt gekeken naar het effect van alternatieve definities voor starters en beleggers. Aan de kant van de definitie van beleggers speelde daarnaast dat de oorspronkelijke definitie er ook toe zouden leiden dat woningcorporaties als belegger zouden worden gezien. Dit zou negatieve effecten voor woningcorporaties hebben, terwijl zij niet concurreren met starters om koopwoningen.

Voor zowel de starter als belegger gelden twee alternatieve definities.¹ De alternatieve definities van starters zijn gericht op eenvoudigere en meer objectief toetsbare criteria. De alternatieve definities van beleggers zijn erop gericht om woningcorporaties te ontzien.

Starter

Alternatieve definitie 1: Starter: "Natuurlijk persoon tussen de 18 en 35 jaar die een woning verkrijgt"

Alternatieve definitie 2: Starter: "Natuurlijk persoon tussen de 18 en 35 jaar die een woning verkrijgt met een waarde van maximaal de NHG-grens"

Hierbij geldt het volgende:

- **Belangrijk:** het gaat om personen die jonger zijn dan 35 jaar. De dag van de 35^e verjaardag telt niet mee.

¹ De definities voor dit onderzoek zijn vastgesteld in samenspraak met het ministerie van Financiën en het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

- 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.
- Voor de tweede alternatieve definitie geldt dat voor de waarde wordt gekeken naar de waarde in het economisch verkeer. De waardegrens wordt per woning bekeken. Dat betekent dat als twee personen gezamenlijk één woning verkrijgen, de waardegrens niet twee keer zo hoog is.
- Bij deze alternatieve definitie voor starters wordt voor de definitie van beleggers dezelfde gehanteerd als in het eerste onderzoek: *"Natuurlijk persoon of rechtspersoon die een woning verkrijgt en op het moment van verkrijging twee of meer woningen heeft."*

Belegger

Alternatieve definitie 1: Belegger: *"Een natuurlijk persoon of rechtspersoon die op het moment van verkrijging van een woning twee of meer woningen in bezit heeft en die een transactie doet waarin tien woningen of minder zitten."*

Alternatieve definitie 2: Belegger: *"Een natuurlijk persoon of rechtspersoon die op het moment van verkrijging van een woning twee of meer woningen in bezit heeft en vijftig woningen of minder in bezit heeft"*

Hierbij geldt nog het volgende:

- 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.
- Bij deze alternatieve definitie voor starters wordt voor de definitie van beleggers dezelfde gehanteerd als in het eerste onderzoek: *"Natuurlijk persoon die voor het eerst een woning verkrijgt."*

Volgordelijkheid

Met de alternatieve definities geldt dat een persoon zowel starter als belegger kan zijn. Een persoon van 30 jaar die twee of meer woningen in zijn bezit heeft en vervolgens nog één additionele woning verkrijgt valt dan zowel onder de definitie van een starter als van een belegger. Het is dus noodzakelijk dat eerst wordt getoetst of een persoon een belegger is. In dat geval valt deze onder het hogere tarief. Als dat niet het geval is, moet getoetst worden of een persoon een starter is. Als dat het geval is dan verkrijgt hij een vrijstelling. Als dat niet het geval is, dan valt een persoon net als bij het andere onderzoek onder de categorie overig en dus het huidige tarief.

Voor dit addendum hebben we een doelgroepanalyse uitgevoerd en de doeltreffendheid en doelmatigheid van de alternatieve definities bepaald. We hebben hierbij dezelfde onderzoeks aanpak gehanteerd als bij het eerste onderzoek.

Doelgroepanalyse

Uit de analyse van de cijfers van het Kadaster komt naar voren dat beide alternatieve **startersdefinities** niet naadloos aansluiten bij de oorspronkelijke definitie vanuit het amendement Nijboer.

Bij de eerste alternatieve definitie (alleen een leeftijdsgrens) worden 19.600 (27%) van de 72.200 starters niet geholpen, terwijl bij de tweede alternatieve definitie (een leeftijdsgrens + grens voor de waarde van de woning) 30.000 starters (42%) niet worden geholpen. Deze personen krijgen dus geen vrijstelling terwijl ze wel voor het eerst een woning verkrijgen.

Daarnaast is er ook nog een groep die straks wel een voordeel krijgt, terwijl ze niet voor het eerst een woning verkrijgen. Bij de eerste alternatieve definitie gaat het om ruim 26.000 (33%) kopers van de bijna 79.000 kopers die een vrijstelling krijgen. Bij de tweede alternatieve definitie gaat het om 14.500 kopers (26%) van de bijna 57.000 kopers die een vrijstelling krijgen. De eerste alternatieve definitie helpt dus meer starters ten opzichte van de tweede alternatieve definitie, maar zorgt ook voor een grotere groep die een onterecht voordeel krijgt.

Voor de **beleggersdefinities** geldt dat bij beide definities ca. 36.000 woningtransacties worden aangemerkt als een transactie door een belegger. Dit is bijna 30% minder dan met de oorspronkelijke definitie het geval was. Daarbij geldt wel dat de tweede alternatieve definitie (tussen de 2 en 51 woningen in bezit) beter aansluit bij de definitie in het amendement Nijboer dan de eerste alternatieve definitie (10 woningen of minder in transactie). Bij de tweede alternatieve definitie wordt namelijk geen enkele woningtransactie van een woningcorporatie aangemerkt als beleggerstransactie. Bij de eerste alternatieve definitie worden er van de bijna 4.000 woningtransacties door woningcorporaties nog 1.500 woningtransacties aangemerkt als beleggerstransactie.

Doeltreffendheid

Voor elk van de vier definities geldt dat de doeltreffendheid minder wordt ten opzichte van de definitie die in het eerdere onderzoek is gehanteerd. De belangrijkste reden hiervoor is dat de definities niet naadloos aansluiten bij het voorstel in het amendement Nijboer. Zo zijn in het eerdere onderzoek starters gedefinieerd als natuurlijke personen die voor het eerst een woning verkrijgen. In dit addendum wordt een leeftijdsgrens (tussen de 18 en 35 jaar) en additioneel nog een grens voor de waarde van de woning (onder de NHG-grens) gehanteerd. Door de leeftijdsgrens krijgen niet alleen personen die voor het eerst een woning verkrijgen een vrijstelling, maar ook de doorstromers tussen de 18 en 35 jaar. Tegelijkertijd is er een groep personen die voor het eerst een woning verkrijgt maar geen vrijstelling krijgt. Dat komt omdat zij 35 jaar of ouder zijn (of – ongeacht de leeftijd – een woning boven de NHG-grens kopen). Voor de beleggers geldt dat de alternatieve definities er toe leiden dat minder woningtransacties te maken krijgen met het hogere overdrachtsbelastingtarief. Dat geldt voor zowel woningcorporaties als niet-woningcorporaties. **Belangrijk: het genoemde effect in onderstaande tabel is het resultaat van zowel een vrijstelling voor starters als een verhoging voor beleggers.**

Tabel 1 Percentage extra aantal woningtransacties door starters ten opzichte van de huidige situatie

Definitie	Ondergrens	Bovengrens
Oorspronkelijke definities	3%²	13%
Alternatieve definitie starters 1 (Leeftijdsgrens) en oorspronkelijke definitie belegger	3%	10%
Alternatieve definitie starters 2 (Leeftijdsgrens + grens woning waarde) en oorspronkelijke definitie belegger	2%	8%
Alternatieve definitie beleggers 1 (≤10 woningen in een transactie) en oorspronkelijke definitie starter	2%	10%

² Voor het bepalen van het percentage extra aantal woningtransacties door starters, is voor de oorspronkelijke definities gebruik gemaakt van het nieuwe databestand van het Kadaster. Het percentage wijkt dus licht af van het percentage dat genoemd is in het eerste onderzoek.

Definitie	Ondergrens	Bovengrens
Alternatieve definitie beleggers 2 (2 tot en met 50 woningen in bezit) en oorspronkelijke definitie starter	2%	10%

Indien alleen een vrijstelling voor starters wordt doorgevoerd, dan verwachten wij 1% tot 2% extra woningtransacties door starters. Wij verwachten daarbij weinig verschillen tussen de twee alternatieve definities. Een belangrijke opmerking is verder dat het grootste deel van de vrijstelling naar verwachting wordt gekapitaliseerd in hogere woningprijzen

Doelmatigheid

Voor de doelmatigheid is gekeken naar drie onderdelen. Het budgettaire effect, de uitvoerbaarheid en de neveneffecten.

Budgettaire effect

Voor het bepalen van het budgettaire effect is in kaart gebracht wat de gedeelde belastingopbrengsten zijn van de vrijstelling voor starters én de additionele opbrengsten van de verhoging voor beleggers. Het gaat dus om het gecombineerde effect van beide maatregelen. In onderstaande tabel zijn de uitkomsten daarvan te zien.

Tabel 2 Budgettaire effect van de alternatieve definities voor starters en beleggers

Definitie	Vrijstelling starters	Verhoging beleggers	Vershil
Oorspronkelijke definities	- €340 mln	+ €125 tot + €170 mln	- €170 tot - €220 mln
Alternatieve definitie starters 1 (Leeftijdsgrens) en oorspronkelijke definitie belegger	- €375 mln	+ €105 tot + €200 mln	- €175 tot - €270 mln
Alternatieve definitie starters 2 (Leeftijdsgrens + grens woning waarde) en oorspronkelijke definitie belegger	- €215 mln	+ €115 tot + €220 mln	+ €5 tot - €100 mln
Alternatieve definitie beleggers 1 (≤10 woningen in een transactie) en oorspronkelijke definitie starter	- €330 mln	+ €60 tot + €115 mln	- €215 tot - €270 mln
Alternatieve definitie beleggers 2 (2 tot en met 50 woningen in bezit) en oorspronkelijke definitie starter	- €330 mln	+ €50 tot + €115 mln	- €220 tot - €280 mln

Het budgettaire effect van de vier alternatieve definities verschilt ten opzichte van het budgettaire effect van de oorspronkelijke definitie. Uitgezonderd van de tweede alternatieve definitie voor starters ligt het budgettaire effect in alle gevallen hoger. Het budgettaire effect van de tweede alternatieve definitie voor starters ligt lager, voornamelijk doordat er een bovengrens is gesteld aan de waarde van een woning. Hierdoor ligt het aantal woningtransacties en de gemiddelde transactieprijs beduidend lager dan bij de andere definities. Voor de tweede alternatieve definitie geldt dat de maatregel (in combinatie met de verhoging voor beleggers) zelfs kan leiden tot additionele belastingopbrengsten. De gedeelde belastingopbrengsten voor de vrijstelling worden in dat geval gecompenseerd door de hogere belastingopbrengsten als gevolg van het hogere overdrachtsbelasting tarief voor beleggers.

Aanvullend op deze analyse hebben we in onderstaande tabel nog de belastingopbrengsten per transactie weergegeven.

Tabel 3 Belastingopbrengsten per additionele woningtransactie voor de alternatieve definities voor starters en beleggers

Definitie	Belastingopbrengsten per woningtransactie
Oorspronkelijke definities	- €15.000 tot - €80.000
Alternatieve definitie starters 1 (Leeftijdsgrens) en oorspronkelijke definitie belegger	- €25.000 tot - €150.000
Alternatieve definitie starters 2 (Leeftijdsgrens + grens woning waarde) en oorspronkelijke definitie belegger	+ €1.000 tot - €70.000
Alternatieve definitie beleggers 1 (≤10 woningen in een transactie) en oorspronkelijke definitie starter	- €30.000 tot -€170.000
Alternatieve definitie beleggers 2 (2 tot en met 50 woningen in bezit) en oorspronkelijke definitie starter	- €30.000 tot - €170.000

Uitvoerbaarheid

Vanuit de betrokken partijen is aangegeven dat de alternatieve definities voor starters uitvoerbaar zijn. Echter, de alternatieve definities voor beleggers kennen nog steeds een slechte praktische uitvoerbaarheid door onzekerheid over de status van de koper. Zowel het notariaat als de Belastingdienst geven aan dat de regeling voor beleggers conform de gehanteerde definities niet handhaafbaar en daarmee niet uitvoerbaar is. Daarnaast worden het notariaat en de Belastingdienst ook met de alternatieve definities geconfronteerd met hogere kosten. Verder verwachten we wel minder juridische procedures dan met de oorspronkelijke definities, specifiek bij de alternatieve definities voor beleggers. De reden hiervoor is dat minder woningtransacties worden aangemerkt als beleggerstransacties, waardoor er ook minder woningtransacties zijn waarover discussie zal zijn.

Neveneffecten op starters en beleggers

Voor de starters geldt dat de alternatieve definities wel leiden tot een andere afbakening van de groep 'starters'. Er wordt een groep kopers niet aangemerkt als starter, terwijl ze dat wel lijken te zijn.³ Afhankelijk van welke starterdefinitie wordt gehanteerd, gaat het daarbij om ca. 25% (19.600) tot ca. 40% (30.000) van de starters (72.200). Tegelijkertijd is er met de nieuwe definitie een groep kopers aangemerkt als starter, terwijl ze dat niet werkelijk zijn. Het gaat daarbij afhankelijk van de definitie om 14.500 (26%)⁴ of 26.000 (33%)⁵ woningtransacties die 'onterecht' een vrijstelling krijgen. Voor de beleggers blijven de problemen die in het eerdere onderzoek werden genoemd deels bestaan. Het voordeel van de alternatieve definities is wel dat woningcorporaties minder snel als belegger worden aangemerkt. Bovendien verwachten wij minder problemen met de herpositionering voor grote beleggers en zal de verstoring van het koopproces minder zijn dan bij de oorspronkelijke definities, zeker voor de starters.

³ We vergelijken hierbij met de oude definitie, waar werd gesteld dat een starter een natuurlijk persoon is die voor het eerst een woning verkrijgt.

⁴ Het gaat om 26% van de bijna 57.000 woningtransacties die een vrijstelling krijgen.

⁵ Het gaat om 33% van de bijna 79.000 woningtransacties die een vrijstelling krijgen.

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 woningen als beleggingsobject minder aantrekkelijk worden. Enkele andere landen, zoals Finland en het Verenigd Koninkrijk, hebben een dergelijke variant al ingevoerd.

1.2 Aanleiding onderzoek

Dialogic heeft in 2019 in opdracht van het ministerie van Financiën (Directie Algemene Fiscale Politiek) in samenwerking met het ministerie van Binnenlandse Zaken een verkenning uitgevoerd naar een gedifferentieerde overdrachtsbelasting. Hierin is onder meer gekeken naar de doeltreffendheid en doelmatigheid. Met andere woorden: bereikt dit beleidsinstrument zijn doel en hoe efficiënt is dit beleidsinstrument?

Het onderzoek vloeide voort uit een aangenomen motie van de Tweede Kamerleden Dik-Faber en Ronnes [1], waarin de regering werd verzocht om een verkenning uit te voeren naar een gedifferentieerde overdrachtsbelasting. In deze motie wordt geen concrete beschrijving van een dergelijke differentiatie gegeven. Voor de invulling wordt gebruik gemaakt van een voorstel van Tweede Kamerlid Nijboer. Hij heeft een amendement ingediend bij het Belastingplan 2019.⁶ De strekking van het amendement was dat starters werden vrijgesteld van overdrachtsbelasting (een 0%-tarief), terwijl beleggers een tarief van 10% zouden gaan betalen in plaats van 2%. Toegelaten instellingen als bedoeld in artikel 19 van de Woningwet (woningcorporaties) zouden moeten worden uitgezonderd van het hogere tarief. 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**.

Uit het eerdere onderzoek kwam naar voren dat de oorspronkelijke definities⁷ niet tot nauwelijks uitvoerbaar zijn. Zowel het notariaat als de Belastingdienst kunnen niet met zekerheid vaststellen of een koper een starter, belegger of geen van beide is. Eenvoudige en objectief toetsbare criteria zouden dit probleem kunnen verhelpen. Naar aanleiding van deze eerste verkenning is daarom besloten om aanvullend onderzoek uit te voeren. In het aanvullend onderzoek wordt gekeken naar het effect van alternatieve definities voor starters en beleggers. Aan de kant van de definitie van beleggers speelde daarnaast dat de oorspronkelijke definitie er ook toe zouden leiden dat woningcorporaties als belegger zouden worden

⁶ Dit amendement is tweemaal gewijzigd. Eerst voor de toelichting en vervolgens om woningcorporaties van het hoge tarief uit te zonderen. [2][3][4]

⁷ Zie volgende paragraaf voor deze definities.

gezien. Dit zou negatieve effecten voor woningcorporaties hebben, terwijl zij niet concurreren met starters om koopwoningen.

1.3 Definities

1.3.1 Oorspronkelijke definities

Voor het eerste onderzoek werden de volgende definities voor starters en beleggers gehanteerd:

Starter: *"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.

Belegger: *"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.

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 erbuiten. Op het moment dat deze individu na het verkrijgen van zijn tweede woning een andere woning verkrijgt en zijn huidige hoofdwooning nog niet verkocht heeft, dan wordt hij aangemerkt als een belegger (ook indien hij deze laatst verkregen woning als hoofdverblijf gaat gebruiken).

1.3.2 Alternatieve definities

Voor dit addendum zijn de volgende alternatieve definities gehanteerd.⁸ Voor zowel de starter als belegger gelden twee alternatieve definities. De alternatieve definities van starters zijn gericht op eenvoudigere en meer objectief toetsbare criteria. De alternatieve definities van beleggers zijn erop gericht om woningcorporaties te ontzien.

Starter

Alternatieve definitie 1: Starter: *"Natuurlijk persoon tussen de 18 en 35 jaar die een woning verkrijgt"*

Alternatieve definitie 2: Starter: *"Natuurlijk persoon tussen de 18 en 35 jaar die een woning verkrijgt met een waarde van maximaal de NHG-grens"*

Hierbij geldt het volgende:

- **Belangrijk:** het gaat om personen die jonger zijn dan 35 jaar. De dag van de 35^e verjaardag telt niet mee.

⁸ De definities voor dit onderzoek zijn vastgesteld in samenspraak met het ministerie van Financiën en het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

- 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.
- Voor de tweede alternatieve definitie geldt dat voor de waarde wordt gekeken naar de waarde in het economisch verkeer. De waardegrens wordt per woning bekeken. Dat betekent dat als twee personen gezamenlijk één woning verkrijgen, de waardegrens niet twee keer zo hoog is.
- Bij deze alternatieve definitie voor starters wordt voor de definitie van beleggers dezelfde gehanteerd als in het eerste onderzoek: *"Natuurlijk persoon of rechtspersoon die een woning verkrijgt en op het moment van verkrijging twee of meer woningen heeft."*

Belegger

Alternatieve definitie 1: Belegger: *"Een natuurlijk persoon of rechtspersoon die op het moment van verkrijging van een woning twee of meer woningen in bezit heeft en die een transactie doet waarin tien woningen of minder zitten."*

Alternatieve definitie 2: Belegger: *"Een natuurlijk persoon of rechtspersoon die op het moment van verkrijging van een woning twee of meer woningen in bezit heeft en vijftig woningen of minder in bezit heeft"*

Hierbij geldt nog het volgende:

- 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.
- Bij deze alternatieve definitie voor starters wordt voor de definitie van beleggers dezelfde gehanteerd als in het eerste onderzoek: *"Natuurlijk persoon die voor het eerst een woning verkrijgt."*

Volgordelijkheid

Met de alternatieve definities geldt dat een persoon zowel starter als belegger kan zijn. Een persoon van 30 jaar die twee of meer woningen in zijn bezit heeft en vervolgens nog één additionele woning verkrijgt valt dan zowel onder de definitie van een starter als van een belegger. Het is dus noodzakelijk dat eerst wordt getoetst of een persoon een belegger is. In dat geval valt deze onder het hogere tarief. Als dat niet het geval is, moet getoetst worden of een persoon een starter is. Als dat het geval is dan verkrijgt hij een vrijstelling. Als dat niet het geval is, dan valt een persoon net als bij het andere onderzoek onder de categorie overig en dus het huidige tarief.

1.4 Scope van het onderzoek

In dit aanvullende onderzoek hanteren wij dezelfde uitgangspunten als in het vorige onderzoek. Specifiek kijken we in dit addendum naar wat de implicaties van de alternatieve definities zijn voor de doeltreffendheid en doelmatigheid. Wij kijken daarbij vooral naar de verschillen ten aanzien van het eerste onderzoek.

Voor dit onderzoek is voor elk van de alternatieve definities de doeltreffendheid en doelmatigheid onderzocht. Het uitgangspunt daarbij is dat de andere definities hetzelfde blijven als bij het oorspronkelijke onderzoek. We hebben dus niet combinaties van alternatieve definities onderzocht zoals alternatieve definitie 1 voor starters samen met alternatieve definitie 1 voor beleggers.

1.5 Aanpak

In het eerste onderzoek hebben wij 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. Voor dit onderzoek hanteren we waar mogelijk dezelfde aanpak.

1.6 Onderzoeksmethoden

Om informatie over de parameters en gedragseffecten in het conceptueel model te verzamelen, hebben wij in het eerste onderzoek gebruik gemaakt van literatuuronderzoek, data-analyse en interviews. Specifiek voor dit onderzoek maken we gebruik van data-analyse en interviews.

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 *woning*transacties per kwartaal in tussen 2017Q4-2018Q3;
- Statistische informatie over de woningprijs van woningtransacties tussen 2017Q4-2018Q3.

Al deze gegevens hebben wij opgevraagd en geanalyseerd voor heel Nederland.

Voor het onderdeel interviews hebben wij gesproken met diverse betrokkenen bij de uitvoering van de overdrachtsbelasting. In Bijlage 2 is een overzicht van de geïnterviewden te vinden.

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, net als in het originele onderzoek over de differentiatie van de overdrachtsbelasting, door experts beaamd.

1.7 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 voeren wij de doelgroepanalyse uit. Wij beschrijven hierbij wie de doelgroep is van de differentiatie van de overdrachtsbelasting en hoe groot deze doelgroep is. In hoofdstuk 3 presenteren wij de verwachte effecten van de differentiatie. We sluiten hierbij zoveel mogelijk aan bij het conceptueel model dat eerder is ontwikkeld. Hoofdstuk 4 betreft de doelmatigheid. Hierin wordt zoveel mogelijk gekwantificeerd en wordt het budgettaire belang, de impact op de stakeholders en de impact op marktwerking meegenomen.

2 Doelgroepanalyse

2.1 Inleiding

Het doel van dit hoofdstuk is het analyseren van doelgroep die te maken krijgt met de differentiatie van de overdrachtsbelasting. Voor het analyseren vergelijken we in welke mate de alternatieve definities aansluiten bij de definities uit het eerste onderzoek. Voor het bepalen van de mate van aansluiting hebben we gebruik gemaakt van data van het Kadaster over het aantal woningtransacties. **Belangrijk:** het gaat hier dus om het aantal *woning*transacties. Dit is een ander concept dan een *vastgoed*transactie. Een *vastgoed*transactie kan één of meerdere *woning*transacties bevatten.

Box 1 Eigenaarschap binnen de data van het Kadaster

Eigenaarschap binnen de data van het Kadaster

Woningen kunnen meer dan één eigenaar hebben. Hierdoor kunnen verscheidene eigenaren bij een woningtransactie betrokken zijn. Voor de categorieën beleggers en overig werkt het Kadaster met het begrip meest belangrijke rechthebbende. Dit is vaak de nieuwe eigenaar die na de transactie het grootste aandeel in eigendom krijgt. Op basis van de kenmerken van deze eigenaar wordt vastgesteld of een transactie wordt aangemerkt als een beleggerstransactie of onder de categorie overig valt. Dit is geen perfect benadering van de definities die worden gehanteerd in het onderzoek.⁹ Daar wordt namelijk gesteld dat als indien de woning wordt verkregen door meerdere (rechts)personen, maar één van de (rechts)personen aan de criteria hoeft te voldoen om de transactie onder het beleggersregime aan te merken. Het zou daardoor kunnen voorkomen dat een transactie wordt aangemerkt onder de categorie overig, terwijl het een beleggerstransactie is. Echter, dit is wel de beste benadering die kan worden gegeven. De verwachting van het Kadaster is dat het meenemen van alle eigenaren een beperkte impact heeft op de uitkomsten. Voor de categorieën koopstarters houdt het Kadaster wel rekening met alle nieuwe eigenaren. Er wordt gecheckt of alle nieuwe eigenaren niet eerder in de registers van het Kadaster voorkomen en wat de leeftijd betreft zorgt het Kadaster ervoor dat geen van de kopers buiten de leeftijdsgrenzen vallen.

2.2 Aansluiting bij de startersdefinitie

In deze paragraaf kijken we naar de mate waarin de alternatieve definities voor starters aansluiten bij de oorspronkelijke definities. De doelstelling van de oorspronkelijke definitie was het helpen van alle starters, dus onafhankelijk van het inkomen. Bij het vaststellen van het aantal woningtransacties hebben we bij het Kadaster een uitvraag gedaan conform de alternatieve definities.

Alternatieve definitie 1 van starters

In onderstaande tabel hebben we het aantal woningtransacties door starters volgens de eerste alternatieve definitie (*Natuurlijk persoon tussen de 18 en 35 jaar die een woning verkrijgt*) afgezet tegen het aantal woningtransacties conform de oorspronkelijke definitie (*Natuurlijk persoon die voor het eerst een woning verkrijgt*).¹⁰

⁹ Het gaat dan zowel om dit onderzoek als het oorspronkelijke onderzoek.

¹⁰ Merk op dat wij de aanname doen dat de originele definitie ("Natuurlijk persoon die voor het eerst een woning verkrijgt") de juiste definitie van starter is. Op hoofdlijnen klopt dit, maar ook hier zijn er enkele punten waarover discussie gevoerd kan worden. In het vorige rapport is hier uitvoerig op ingegaan. Daarnaast speelt ook nog het feit dat cijfers van de originele definitie niet volledig correct

Tabel 4 Aantal woningtransacties in 2018 door starters conform alternatieve definitie 1

Koper	Starter	Geen starter	Totaal
Tussen de 18 en 35 jaar	52.600	26.350	78.950
35 jaar of ouder	19.600	-	-
Totaal	72.200	-	-

Uit bovenstaande tabel komt naar voren dat ten opzichte van de originele definitie bij deze nieuwe definitie:

- 52.600 starters (**73%**) van de 72.200 starters correct de startersvrijstelling verkrijgen.
- 19.600 starters (**27%**) van de 72.200 starters ten onrechte *niet* de startersvrijstelling verkrijgen omdat ze buiten de leeftijdscategorie vallen
- 26.350 niet-starters (in veel gevallen personen die voor de tweede of derde keer een woning kopen) ten onrechte *wel* de startersvrijstelling verkrijgen. Dit betekent een foutmarge van **33%**.

Uit bovenstaande analyse komt duidelijk naar voren dat met de nieuwe definitie een flinke mismatch heeft de oorspronkelijke startersdefinitie. Ruim een kwart van de starters krijgt geen vrijstelling krijgt omdat ze te oud zijn. Tegelijkertijd krijgt een nog grotere groep die geen starter is wel een vrijstelling krijgt omdat ze tussen de 18 en 35 jaar oud zijn.

Alternatieve definitie 2 van starters

In onderstaande tabel hebben we het aantal woningtransacties door starters volgens de eerste alternatieve definitie (*Natuurlijk persoon tussen de 18 en 35 jaar en die een woning verkrijgt met een waarde van minder dan €265.000*) afgezet tegen het aantal woningtransacties conform de oorspronkelijke definitie (*Natuurlijk persoon die voor het eerst een woning verkrijgt*). We hebben in deze analyse gekozen voor het bedrag van €265.000 omdat dit de NHG-grens was in 2018 en de data grotendeels over het jaar 2018 loopt.

Tabel 5 Aantal woningtransacties in 2018 door starters conform alternatieve definitie 2

Koper	Starter	Geen starter	Totaal
Tussen de 18 en 35 jaar en verkrijgt een woning met een waarde van minder dan €265.000	42.200	14.500	56.700
Is 35 jaar of ouder of tussen de 18 en 35 jaar en verkrijgt een woning met een waarde van meer dan €265.000	30.000	-	-
Totaal	72.200	-	-

Uit bovenstaande tabel komt naar voren dat ten opzichte van de originele definitie bij deze nieuwe definitie:

zijn. Deze onnauwkeurigheid is inherent aan de definitie en tevens de reden dat wij kijken naar alternatieve definities.

- 42.200 starters (**58%**) van de 72.200 starters correct de startersvrijstelling verkrijgen.
- 30.000 starters (**42%**) van de 72.200 starters ten onrechte *niet* de startersvrijstelling verkrijgen omdat ze buiten de leeftijdscategorie vallen of omdat ze een woning verkrijgen met een waarde boven de NHG-grens.
- 14.500 niet-starters (in veel gevallen personen die voor de tweede of derde keer een woning kopen) ten onrechte *wel* de startersvrijstelling verkrijgen. Dit betreft een foutmarge van **26%**.

Uit bovenstaande analyse komt duidelijk naar voren dat met de nieuwe definitie er een mismatch is met de oorspronkelijke startersdefinitie. De mismatch is wel anders dan bij de eerste alternatieve definitie. Bij de eerste alternatieve definitie werd ongeveer 25% van de starters niet geholpen, terwijl dat bij de tweede alternatieve definitie boven de 40% is. Er worden bij de tweede alternatieve definitie dus minder starters geholpen. Tegelijkertijd is het voordeel van de tweede alternatieve definitie wel dat er minder kopers onterecht als starter worden aangemerkt. Bij de eerste alternatieve definitie bleken ruim 26.000 kopers geen starter te zijn (een foutmarge van 33%). Bij de tweede alternatieve definitie gaat het om nog maar 14.500 kopers (een foutmarge van 26%).

2.3 Aansluiting bij de beleggersdefinitie

In deze paragraaf kijken we naar de mate waarin de alternatieve definities voor beleggers aansluiten bij de vorige definities. Daarvoor hebben we gebruik gemaakt van data van het Kadaster over het aantal woningtransacties.

Alternatieve definitie 1 van beleggers

In onderstaande tabel hebben we het aantal woningtransacties door beleggers volgens de eerste alternatieve definitie (*Een natuurlijk persoon of rechtspersoon die op het moment van verkrijging van een woning twee of meer woningen zijn bezit heeft en die een transactie doet waarin tien woningen of minder zitten*) uitgesplitst naar type belegger (woningcorporatie versus geen woningcorporatie).

Tabel 6 Aantal woningtransacties in 2018 door beleggers conform alternatieve definitie 1

Belegger	Woningcorporatie	Geen woningcorporatie	Totaal
10 woningen of minder in de transactie	1.500	34.650	36.150
11 woningen of meer in de transactie	2.550	11.400	13.950
Totaal	4.050	46.050	50.100

Uit bovenstaande tabel komt naar voren dat ten opzichte van de originele definitie bij deze nieuwe definitie:

- 2.550 woningtransacties van woningcorporaties onder het reguliere woningtarief voor de overdrachtsbelasting zullen vallen. Het gaat om **63%** van het aantal woningtransacties door woningcorporaties.
- 34.650 woningtransacties van niet-woningcorporaties onder het beleggerstarief zullen vallen. Het gaat om **75%** van het aantal woningtransacties door niet-woningcorporaties.
- 1.500 woningtransacties van woningcorporaties nog steeds onder het beleggerstarief zullen vallen. Het gaat om **37%** van het aantal woningtransacties door woningcorporaties.

- 11.400 woningtransacties van niet-woningcorporaties onder het reguliere woningtarief voor de overdrachtsbelasting zullen vallen. Het gaat om **25%** van het aantal woningtransacties door niet-woningcorporaties.

Het hanteren van deze definitie leidt er toe dat ruim 36.000 woningtransacties worden aangemerkt als een transactie door een belegger. Dit is bijna 30% minder dan met de oorspronkelijke definitie het geval was (**28%**). Met de nieuwe definitie wordt nog meer dan een derde van de woningtransacties door woningcorporaties aangemerkt als een transactie door een belegger. Aan de andere kant krijgen beleggers die geen woningcorporatie zijn -en die goed zijn voor ruim 20% van *alle woningtransacties* (11.400 van de 50.100 woningtransacties)- ook te maken het normale tarief van 2% voor woningen.

Alternatieve definitie 2 van beleggers

In onderstaande tabel hebben we het aantal woningtransacties door beleggers volgens de eerste alternatieve definitie (*Een natuurlijk persoon of rechtspersoon die op het moment van verkrijging van een woning twee of meer woningen zijn bezit heeft en vijftig woningen of minder in zijn bezit heeft*) uitgesplitst naar type belegger (woningcorporatie versus geen woningcorporatie).

Tabel 7 Aantal woningtransacties in 2018 door beleggers conform alternatieve definitie 2

Belegger	Woningcorporatie	Geen woningcorporatie	Totaal
2 tot en met 50 woningen in bezit	0	35.550	35.550
51 woningen of meer in bezit	4.050	10.500	14.550
Totaal	4.050	46.050	50.100

Uit bovenstaande tabel komt naar voren dat ten opzichte van de originele definitie bij deze nieuwe definitie:

- Alle 4.050 woningtransacties van woningcorporaties onder het reguliere woningtarief voor de overdrachtsbelasting zullen vallen.
- 35.550 woningtransacties van niet-woningcorporaties onder het beleggerstarief zullen vallen. Het gaat om **77%** van het aantal woningtransacties door niet-woningcorporaties.
- 0 woningtransacties van woningcorporaties onder het beleggerstarief zullen vallen.
- 10.500 woningtransacties van niet-woningcorporaties onder het reguliere woningtarief voor de overdrachtsbelasting zullen vallen. Het gaat om **23%** van het aantal woningtransacties door niet-woningcorporaties.

Het hanteren van deze definitie leidt er toe dat ruim 35.000 woningtransacties worden aangemerkt als een transactie door een belegger. Dit is bijna 30% minder dan met de oorspronkelijke definitie het geval was (**29%**). Met de nieuwe definitie wordt geen enkele woningtransacties door een woningcorporatie aangemerkt als een transactie door een belegger. Aan de andere kant krijgen zeer grote partijen die geen woningcorporatie zijn -en die goed zijn voor ruim 20% van alle woningtransacties (10.500 van de 50.100) - ook te maken met het (lagere) woningtarief.

In vergelijking met de eerste alternatieve definitie lijkt deze tweede alternatieve definitie beter aan te sluiten: Er worden iets meer woningtransacties aangemerkt als een beleggers-transactie en wordt geen enkele woningtransactie door woningcorporaties aangemerkt als beleggerstransacties (0 versus 1.500).

2.4 Conclusie

Uit de analyse van de cijfers van het Kadaster komt naar voren dat beide alternatieve **startersdefinities** niet naadloos aansluiten bij de oorspronkelijke definitie vanuit het amendement Nijboer.

Bij de eerste alternatieve definitie (alleen een leeftijdsgrens) worden 19.600 (27%) van de 72.200 starters niet geholpen, terwijl bij de tweede alternatieve definitie (een leeftijdsgrens + grens voor de waarde van de woning) 30.000 starters (42%) niet worden geholpen. Deze personen krijgen dus geen vrijstelling terwijl ze wel voor het eerst een woning verkrijgen. Daarnaast is er ook nog een groep die straks wel een voordeel krijgt, terwijl ze niet voor het eerst een woning verkrijgen. Bij de eerste alternatieve definitie gaat het om ruim 26.000 (33%) kopers van de bijna 79.000 kopers die een vrijstelling krijgen. Bij de tweede alternatieve definitie gaat het om 14.500 kopers (26%) van de bijna 57.000 kopers die een vrijstelling krijgen. De eerste alternatieve definitie helpt dus meer starters ten opzichte van de tweede alternatieve definitie, maar zorgt ook voor een grotere groep die een onterecht voordeel krijgt.

Voor de **beleggersdefinities** geldt dat bij beide definities ca. 36.000 woningtransacties worden aangemerkt als een transactie door een belegger. Dit is bijna 30% minder dan met de oorspronkelijke definitie het geval was. Daarbij geldt wel dat de tweede alternatieve definitie (tussen de 2 en 51 woningen in bezit) beter aansluit bij de definitie in het amendement Nijboer dan de eerste alternatieve definitie (10 woningen of minder in transactie). Bij de tweede alternatieve definitie wordt namelijk geen enkele woningtransactie van een woningcorporatie aangemerkt als beleggerstransactie. Bij de eerste alternatieve definitie worden er van de bijna 4.000 woningtransacties door woningcorporaties nog 1.500 woningtransacties aangemerkt als beleggerstransactie.

3 Doeltreffendheid

3.1 Inleiding

Voor het bepalen van de impact op doeltreffendheid kijken we specifiek naar het aantal woningen dat naar verwachting meer gekocht zal gaan worden door starters als gevolg van een mogelijke invoering van een differentiatie van de overdrachtsbelasting. Op basis van de originele definities kwamen wij tot de inschatting dat er per jaar ca. **2.500 tot 10.000** meer woningen gekocht zouden worden door starters. Dit komt overeen met **circa 4% tot circa 14%** meer woningtransacties voor starters ten opzichte van het huidige aantal woningtransacties door starters. In dit hoofdstuk analyseren we de impact van de alternatieve definities op de doeltreffendheid.

Box 2 Data Kadaster en samenhang met het vorige onderzoek

Data Kadaster en samenhang met het vorige onderzoek

Voordat wij nader ingaan op de doeltreffendheid is het belangrijk om nog een toelichting te geven over de samenhang met het vorige onderzoek. Het gaat dan specifiek om de gebruikte data van het Kadaster. Voor dit onderzoek maken wij namelijk gebruik van een nieuw databestand van het Kadaster. Het gaat om de BAG-georiënteerde Woningen Database (BWD). Met het herziene databestand is beter te achterhalen wat het aantal woningen is dat een koper heeft voorafgaand aan een transactie dan uit het databestand dat in het vorige onderzoek gehanteerd werd. Dit herziene databestand ligt ten grondslag aan dit onderzoek. De consequentie hiervan is wel dat de aantallen in dit onderzoek en het voorgaande onderzoek niet meer exact overeenkomen. In onderstaande overzicht zijn de woningtransacties per type koper weergegeven voor de woningtransacties van het vierde kwartaal van 2017 tot en met het derde kwartaal van 2018, voor zowel het oude als nieuwe databestand.

<u>Kopers</u>	<u>Oude databestand</u>	<u>Nieuwe databestand</u>
Starters	73.404	72.189
Beleggers	55.231	50.123
Overige	172.888	174.461
Totaal	301.523	296.773

Uit de tabel valt een aantal dingen op. Het eerste is dat het totaal aantal woningtransacties in het nieuwe databestand lager ligt dan in het oude databestand. Een tweede belangrijke verschil is dat het aantal woningtransacties van beleggers een stuk lager blijkt te liggen (ca. 10%). Bij de twee andere categorieën zijn de verschillen een stuk kleiner.

Wij hebben er voor gekozen om de vorige rapportage niet aan te passen. Wij hebben nog wel geïnventariseerd wat het effect zou zijn op de hierboven genoemde uitkomsten. Uit onze analyse komt naar voren dat het aantal extra woningtransacties als gevolg van de differentiatie licht omlaag gaat naar circa 3% tot 13%. Dit is ook logisch omdat het aantal woningtransacties door beleggers lager ligt en er dus in theorie minder beleggers concurreren met starters.

3.2 Alternatieve definitie starters

In deze analyse behandelen wij de effecten per alternatieve definitie voor starters. Wij hanteren daarbij het uitgangspunt dat er voor beleggers dezelfde definitie wordt gehanteerd als in het oorspronkelijke¹¹ onderzoek. **Dit betekent dus dat bij het bepalen van de**

¹¹ Natuurlijk persoon of rechtspersoon die een woning verkrijgt en op het moment van verkrijging twee of meer woningen heeft.

doeltreffendheid het gecombineerde effect van een vrijstelling voor starters en een verhoging voor beleggers wordt bepaald.

3.2.1 Alternatieve definitie 1 van starters: Leeftijd tussen de 18 en 35 jaar

Op basis van de informatie van het eerste onderzoek en de informatie uit de voorgaande paragrafen kunnen we een inschatting maken van het aantal *extra* woningen dat wordt gekocht door starters als gevolg van een mogelijke invoering van een differentiatie van de overdrachtsbelasting op basis waarbij deze alternatieve definitie wordt gehanteerd.¹²

Samengevat gaan wij er vanuit dat er ten opzichte van de huidige situatie ca. **1.800 tot 7.200 woningtransacties** per jaar bijkomen voor personen die voor het eerst een woning verkrijgen.¹³ Dit betekent een stijging van **ca. 3 tot 10 procent** ten opzichte van het huidige aantal woningtransacties (door personen die voor het eerst een woning verkrijgen).¹⁴ Hieronder geven wij een korte toelichting hoe wij bij de uitkomsten zijn gekomen.

- Voor het bepalen van het effect maken wij gebruik van de uitgangspunten die in het eerdere onderzoek zijn gehanteerd. De eerste stap die wij in het vorige onderzoek hebben gedaan is bepalen hoeveel woningtransacties er per jaar door beleggers waren, waar starters (hier: personen die voor het eerst een woning verkrijgen) daadwerkelijk mee concurreren. Op basis van de uitgangspunten van het eerdere onderzoek komen wij tot de inschatting dat er **6.200 tot 24.700 woningtransacties** per jaar door beleggers waren waar starters mee concurreren.
- In het eerdere onderzoek gingen wij er vanuit dat als gevolg van een mogelijke invoering van een differentiatie van de overdrachtsbelasting het aantal woningtransacties door beleggers met 40% afneemt (en ten goede komt aan starters). Echter, dat percentage is wel afhankelijk van de hoeveelheid starters waar beleggers mee concurreren. Zoals eerder aangegeven is uitgangspunt voor een starter daarbij dat het gaat om een persoon die voor het eerst een huis verkrijgt. Volgens het Kadaster waren er conform die definitie in 2017Q4 tot en met 2018Q3 **72.200** woningtransacties door starters.
- Bij de definitie die wij in deze paragraaf hanteren, is een starter gedefinieerd als een persoon tussen de 18 en 35 jaar die een huis verkrijgt (en geen belegger is). Uit onze analyse (zie §2.2) blijkt dat het hierbij gaat om **78.900** personen. Echter, uit diezelfde analyse blijkt dat slechts **52.600** van hen daadwerkelijk voor het eerst een huis verkrijgen. Wij gaan er vanuit dat alleen deze **52.600** starters die een vrijstelling krijgen met beleggers concurreren én dat de overige 'starters' die geen vrijstelling krijgen niet (zullen) concurreren met beleggers.¹⁵ Verder gaan wij er vanuit dat de personen die niet voor het eerst een huis verkrijgen, maar wel een vrijstelling krijgen (de $78.900 - 52.600 = 26.300$ woningtransacties), geen invloed

¹² Het uitgangspunt voor een starter is daarbij dat het gaat om een persoon die voor het eerst een huis verkrijgt.

¹³ Het aantal personen dat voor het eerst een woning verkrijgt is daarbij bepaald aan hand van data van het Kadaster. Door beperkingen in de data hoeven dit niet daadwerkelijk personen te zijn die voor het eerst een woning verkrijgen, daar hebben we in het eerste onderzoek ook uitgebreid bij stil gestaan. Echter, deze data is wel de beste benadering die wij kunnen geven.

¹⁴ 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.

¹⁵ Het gaat hier om $72.200 - 52.600 = 19.600$ kopers die wel voor het eerst een woning verkrijgen maar geen vrijstelling krijgen. De reden hiervoor is dat zij 35 jaar of ouder zijn.

hebben op het aantal woningtransacties door beleggers en de echte starters¹⁶. Het is voor ons namelijk lastig in te schatten wat het effect hiervan is. Deze groep heeft wel consequenties voor het budgettaire belang. Het effect op het budgettaire belang is terug te vinden in paragraaf §4.2.

- Ten opzichte van het eerdere onderzoek gaat het dus om ca. 25% minder personen die voor het eerst een huis verkrijgen en dus een voordeel krijgen (1 – 52.600/72.200). Voor het bepalen van de doeltreffendheid gaan we er vanuit dat het eerder genoemde percentage van 40%¹⁷ ook 25% lager is, en dus **30%** bedraagt.
- Dit betekent dat van die eerder genoemde **6.200 tot 24.700 woningtransacties** per jaar door beleggers, er 30% minder zullen zijn. Het gaat dan om ca. **1.800 tot 7.200 woningtransacties** per jaar. Dit zijn woningtransacties die ten goede komen aan starters; dat wil zeggen personen die voor het eerst een huis verkrijgen.

3.2.2 Alternatieve definitie 2 van starters: Leeftijd tussen de 18 en 35 jaar en waarde woning onder de NHG-grens

Op basis van de informatie van het eerste onderzoek en de informatie uit de voorgaande paragrafen kunnen we een inschatting maken van het aantal *extra* woningen dat wordt gekocht door starters als gevolg van een mogelijke invoering van een differentiatie van de overdrachtsbelasting op basis waarbij deze alternatieve definitie wordt gehanteerd.¹⁸

Samengevat gaan wij er vanuit dat er ten opzichte van de huidige situatie ca. **1.450 tot 5.750** extra woningtransacties per jaar voor bijkomen voor personen die voor het eerst een woning verkrijgen.¹⁹ Dit betekent een stijging van **ca. 2 tot 8 procent** ten opzichte van het huidige aantal woningtransacties (door personen die voor het eerst een woning verkrijgen).²⁰ Hieronder geven wij een korte toelichting hoe wij bij de uitkomsten zijn gekomen.

- Voor het bepalen van het effect maken wij gebruik van de uitgangspunten die in het eerdere onderzoek zijn gehanteerd. De eerste stap die wij in het vorige onderzoek hebben gedaan is bepalen hoeveel woningtransacties er per jaar door beleggers waren, waar starters (hier: personen die voor het eerst een woning verkrijgen) daadwerkelijk mee concurreren. Op basis van de uitgangspunten van het eerdere onderzoek komen wij tot de inschatting dat er **6.200 tot 24.700 woningtransacties** per jaar door beleggers waren waar starters mee concurreren.
- In het eerdere onderzoek gingen wij er vanuit dat als gevolg van een mogelijke invoering van een differentiatie van de overdrachtsbelasting het aantal woningtransacties door beleggers met 40% afneemt (en ten goede komt aan starters). Echter, dat percentage is wel afhankelijk van de hoeveelheid starters waar beleggers mee concurreren. Zoals eerder aangegeven is uitgangspunt voor een starter daarbij dat

¹⁶ Een starter is een koper die voor het eerst een woning verkrijgt.

¹⁷ Het percentage waarmee het aantal woningtransacties door beleggers afneemt, als gevolg van de differentiatie van de overdrachtsbelasting. Dit is gebaseerd op het eerdere onderzoek dat is uitgevoerd.

¹⁸ Het uitgangspunt voor een starter is daarbij dat het gaat om een persoon die voor het eerst een huis verkrijgt.

¹⁹ Het aantal personen dat voor het eerst een woning verkrijgt is daarbij bepaald aan hand van data van het Kadaster. Door beperkingen in de data hoeven dit niet daadwerkelijk personen te zijn die voor het eerst een woning verkrijgen, daar hebben we in het eerste onderzoek ook uitgebreid bij stil gestaan. Echter, deze data is wel de beste benadering die wij kunnen geven.

²⁰ 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.

het gaat om een persoon die voor het eerst een huis verkrijgt. Volgens het Kadaster waren er conform die definitie in 2017Q4 tot en met 2018Q3 **72.200** woningtransacties door starters.

- Bij de definitie die wij in deze paragraaf hanteren, is een starter gedefinieerd als een persoon tussen de 18 en 35 jaar die een woning verkrijgt met een waarde van minder dan de NHG-grens (en geen belegger is). Uit onze analyse (zie §2.2) blijkt dat het hierbij gaat om **56.700** personen. Echter, uit diezelfde analyse blijkt dat slechts **42.200** van hen daadwerkelijk voor het eerst een huis verkrijgen. Wij gaan er vanuit dat alleen deze **42.200** starters die een vrijstelling krijgen met beleggers concurreren én dat de overige 'starters' die geen vrijstelling krijgen niet (zullen) concurreren met beleggers.²¹ Verder gaan wij er vanuit dat de personen die niet voor het eerst een huis verkrijgen (de $56.700 - 42.200 = 14.500$ woningtransacties), maar wel een vrijstelling krijgen, geen invloed hebben op het aantal woningtransacties door beleggers en echte starters²². Het is voor ons namelijk lastig in te schatten wat het effect hiervan is. Deze groep heeft wel consequenties voor het budgettaire belang. Het effect op het budgettaire belang is terug te vinden in paragraaf §4.2.
- Ten opzichte van het eerdere onderzoek gaat om ca. 40% minder personen die voor het eerst een huis verkrijgen en dus een voordeel krijgen ($1 - 42.100/72.200$). Voor het bepalen van de doeltreffendheid gaan we er vanuit dat het eerder genoemde percentage van 40%²³ ook 40% lager is, en dus **24%** bedraagt.
- Dit betekent dat van die eerder genoemde **6.200** tot **24.700 woningtransacties** per jaar door beleggers, er 24% minder zullen zijn. Het gaat dan om ca. **1.450** tot **5.750 woningtransacties** per jaar. Dit zijn woningtransacties die ten goede komen aan starters; dat wil zeggen personen die voor het eerst een huis verkrijgen.

Box 3 Effect van alleen een vrijstelling voor starters

Effect van alleen een vrijstelling voor starters

We kijken ook nog specifiek naar het effect van de invoering van *alleen* een vrijstelling voor starters. Het Verenigd Koninkrijk kan in dit geval weer als voorbeeld dienen. In het Verenigd Koninkrijk is in het verleden een vrijstelling voor de overdrachtsbelasting doorgevoerd voor woningen tussen de £125.000 en £250.000. Normaal gesproken diende daarvoor 1% overdrachtsbelasting te worden betaald.²⁴ Uit de evaluatie van die maatregel bleek dat de vrijstelling leidde tot ca. 1% additionele woningtransacties door starters, gecorrigeerd voor substitutie- en gedragseffecten. [5]

Voor een vergelijking met de Nederlandse situatie is een aantal aspecten waar rekening mee moet worden gehouden. Zo bedraagt de overdrachtsbelasting voor woningen in Nederland 2%. Daarnaast gold de maatregel in het Verenigd Koninkrijk echt alleen voor kopers die voor het eerst een woning verkrijgen. Uit de analyse in hoofdstuk 2 blijkt dat voor de alternatieve definities niet direct te gelden. Wij gaan er vanuit dat een vrijstelling conform de alternatieve definitie voor starters zal leiden tot naar schatting **1%-2%** extra woningtransacties door starters (ten opzichte van het huidige aantal woningtransacties door starters). Het is daarbij lastig een verschil te geven tussen de twee alternatieve definities, beide hebben ze hun voor- en nadeel (zie ook het vorige hoofdstuk).

²¹ Het gaat hier om $72.200 - 42.200 = 30.900$ personen die wel voor het eerst een woning verkrijgen maar geen vrijstelling krijgen. De reden hiervoor is dat zij 35 jaar of ouder zijn en/of een woning verkrijgen boven de NHG-grens.

²² Een starter is een koper die voor het eerst een woning verkrijgt.

²³ Het percentage waarmee het aantal woningtransacties door beleggers afneemt, als gevolg van de differentiatie van de overdrachtsbelasting. Dit is gebaseerd op het eerdere onderzoek dat is uitgevoerd.

²⁴ Voor woningen van minder dan £125.000 hoefde geen overdrachtsbelasting te worden betaald.

Het risico van alleen de vrijstelling is wel dat het leidt tot hogere prijzen voor starters. Uit dezelfde evaluatie kwam naar voren dat na de invoering van de vrijstelling de woningprijzen voor starters met 0,5% tot 0,7% stegen. Het grootste gedeelte van de vrijstelling is dus gekapitaliseerd in hogere woningprijzen.

Verder speelt ook nog dat de alternatieve definities niet goed aansluiten bij de oorspronkelijke definitie. Hierdoor krijgen ook personen die niet voor het eerst een woning verkrijgen een vrijstelling. De kans bestaat dat deze groep uiteindelijk gaat concurreren met de echte starters²⁵ op de woningmarkt. En bij de echte starters op de woningmarkt is dan ook nog eens het probleem dat een deel geen voordeel krijgt, omdat ze te oud zijn (of een woning verkrijgen waarvan de waarde boven de NHG-grens ligt).

3.3 Alternatieve definitie beleggers

In deze analyse behandelen wij de effecten per alternatieve definitie voor beleggers. Wij hanteren daarbij het uitgangspunt dat er voor starters dezelfde definitie wordt gehanteerd als in het oorspronkelijke²⁶ onderzoek. **Dit betekent dus dat bij het bepalen van de doeltreffendheid het gecombineerde effect van een vrijstelling voor starters en een verhoging voor beleggers wordt bepaald.**

3.3.1 Alternatieve definitie 1 van beleggers: Transactieomvang 10 woningen of minder

Op basis van de informatie van het eerste onderzoek en de informatie uit de voorgaande paragrafen kunnen we een inschatting maken van het aantal woningen dat meer door starters wordt gekocht als gevolg van een mogelijke invoering van een differentiatie van de overdrachtsbelasting op basis waarbij deze alternatieve definitie wordt gehanteerd.

Samengevat gaan wij er vanuit dat er ten opzichte van de huidige situatie ca. 1.500 tot 7.100 woningtransacties per jaar voor starters²⁷ bijkomen. Dit betekent een stijging van **ca. 2 tot 10 procent** ten opzichte van het huidige aantal woningtransacties door personen die voor het eerst een woning verkrijgen.²⁸ Hieronder geven wij een korte toelichting hoe wij bij de uitkomsten van het onderzoek zijn gekomen.

- We kijken in deze analyse naar de concurrentie tussen beleggers en starters. Het uitgangspunt voor een starter is daarbij dat het gaat om een persoon die voor het eerst een huis verkrijgt.
- Het aantal woningtransacties door beleggers conform de nieuwe definitie²⁹ bedroeg in het laatste jaar ca. **36.150**. Onze verwachting is dat een flink deel een ontwijkende constructie in gaat zetten. Specifiek voor de woningcorporaties geldt dat zij geen ontwijkende constructies zullen inzetten om een hoger tarief te ontlopen. Dat gaat om **1.500** woningtransacties in het laatste jaar. Concreet betekent dus dat naar

²⁵ De personen die voor het eerst een woning verkrijgen.

²⁶ Natuurlijk persoon die voor het eerst een woning verkrijgt

²⁷ In dit geval personen die voor het eerst een woning verkrijgen, zie ook de discussie in de vorige paragraaf.

²⁸ Het aantal personen dat voor het eerst een woning verkrijgt is daarbij bepaald aan hand van data van het Kadaster. Door beperkingen in de data hoeven dit niet daadwerkelijk personen te zijn die voor het eerst een woning verkrijgen, daar hebben we in het eerste onderzoek ook uitgebreid bij stil gestaan. Echter, deze data is wel de beste benadering die wij kunnen geven.

²⁹ Een natuurlijk persoon of rechtspersoon die op het moment van verkrijging van een woning twee of meer woningen in bezit heeft en die een transactie doet waarin tien woningen of minder zitten.

verwachting bij **34.650 woningtransacties** per jaar door beleggers conform deze nieuwe definitie een ontwijkende constructie kan worden ingezet.

- Voor het bepalen van de doeltreffendheid schatten wij in dat het aantal beleggers conform deze nieuwe definitie dat een ontwijkende constructie inzet tussen de 40% en 80% bedraagt. Dit betekent dat ca. **13.850** tot **27.750** woningtransacties niet te maken krijgen met het hogere overdrachtsbelastingtarief. Voor de groep die een ontwijkingsconstructie inzet geldt nog wel dat zij een hoger overdrachtsbelasting kennen dan de personen die voor het eerst een woning verkrijgen ('starters'). Echter, wij gaan er vanuit dat starters voor deze groep geen concurrent zijn omdat wij verwachten dat de beleggers niet worden afgeschrikt door een verschil van 2% in de overdrachtsbelasting. Wat resteert zijn **6.900** tot **20.800** woningtransacties per jaar door beleggers conform deze nieuwe definitie die geen ontwijkende constructie inzetten en die nog wel zullen concurreren met starters.
- Bij de groep die overblijft resteert dan nog de vraag in hoeverre zij concurreren met starters. In het vorige onderzoek konden we nog een inschatting maken van de omvang van de groep 'beleggers'³⁰ die in de verkregen woningen gaat wonen. Wij hebben deze informatie niet opgevraagd, maar gaan er vanuit dat het net als in het vorige onderzoek om **3.000 woningtransacties** gaat. Aangezien het gaat om een transactie van een woning waar 'beleggers' in gaan wonen, gaan wij er vanuit dat het in veel gevallen gaat om een transactie van 10 woningen of minder. Daarnaast zijn er andere groepen 'beleggers' waarvan het de vraag is of ze concurreren met starters. Bijvoorbeeld 'beleggers' die een woning kopen, opknappen en vervolgens doorverkopen. Het is niet exact duidelijk hoe groot deze voorgaande groepen beleggers zijn, daarom laten wij ze buiten beschouwing. Het aantal woningtransacties per jaar door beleggers waar starters mee concurreren, wordt hierdoor **3.900** tot **17.800**.
- In het eerdere onderzoek gingen wij er vanuit dat als gevolg van de invoering van een differentiatie van de overdrachtsbelasting het aantal woningtransacties door beleggers met 40% afneemt (en ten goede komt aan starters). Wij zien hier geen reden om dit percentage te wijzigen. Het aantal starters is namelijk grotendeels hetzelfde als bij het oorspronkelijke onderzoek.
- Concreet betekent de voorgaande analyse dat het aantal woningtransacties door beleggers die concurreren met starters met ca. **1.500 tot 7.100** per jaar afneemt. Het gaat hierbij om woningtransacties die ten goede komen aan starters.

3.3.2 Alternatieve definitie 2 van beleggers: Woningportefeuille tussen de 2 en 50 woningen

Op basis van de informatie van het eerste onderzoek en de informatie uit de voorgaande paragrafen kunnen we een inschatting maken van het aantal woningen dat meer door starters wordt gekocht als gevolg van een mogelijke invoering van een differentiatie van de overdrachtsbelasting op basis waarbij deze alternatieve definitie wordt gehanteerd.

Samengevat gaan wij er vanuit dat er ten opzichte van de huidige situatie ca. **1.600 tot 7.300 woningtransacties** per jaar voor starters³¹ bijkomen. Dit betekent een stijging van

³⁰ Wij zetten bewust `` om het woord beleggers om aan te geven dat dit een aparte groep is. Het zijn personen van wie de transactie wordt aangemerkt als een beleggerstransactie, terwijl dit zeer waarschijnlijk geen beleggerstransactie is waarbij er wordt geconcurrereerd met personen die voor het eerst een woning verkrijgen.

³¹ In dit geval personen die voor het eerst een woning verkrijgen, zie ook de discussie in de vorige paragraaf.

ca. 2 tot 10 procent ten opzichte van het huidige aantal woningtransacties (door personen die voor het eerst een woning verkrijgen).³²³³ Hieronder geven wij een korte toelichting hoe wij bij de uitkomsten van het onderzoek zijn gekomen.

- We kijken in deze analyse naar de concurrentie tussen beleggers en starters. Het uitgangspunt voor een starter is daarbij dat het gaat om een persoon die voor het eerst een huis verkrijgt.
- Het aantal woningtransacties door beleggers conform de nieuwe definitie³⁴ bedroeg in het laatste jaar ca. **35.600**. Onze verwachting is dat een flink deel een ontwijkende constructie in gaat zetten. Specifiek voor de woningcorporaties geldt dat zij geen ontwijkende constructies zullen inzetten om een hoger tarief te ontlopen. Echter, met deze definities worden woningtransacties van woningcorporaties niet aangemerkt als een beleggerstransactie. Het aantal woningtransacties per jaar door beleggers waarvoor een ontwijkende constructie kan worden ingezet, blijft dus **35.600**
- Voor het bepalen van de doeltreffendheid schatten wij in dat het aantal beleggers conform deze nieuwe definitie dat een ontwijkende constructie inzet tussen de 40% en 80% bedraagt. Dit betekent dat ca. **14.200** tot **28.450** woningtransacties niet te maken krijgen met het hogere overdrachtsbelastingtarief. Voor de groep die een ontwijkingsconstructie inzet geldt nog wel dat zij een hoger overdrachtsbelasting kennen dan de personen die voor het eerst een woning verkrijgen ('starters'). Echter, wij gaan er vanuit dat starters voor deze groep geen concurrent zijn omdat wij verwachten dat de beleggers niet worden afgeschrikt door een verschil van 2% in de overdrachtsbelasting. Wat resteert zijn **7.100** tot **21.350** woningtransacties per jaar door beleggers conform deze nieuwe definitie die geen ontwijkende constructie inzetten en die nog wel zullen concurreren met starters.
- Bij de groep die overblijft resteert dan nog de vraag in hoeverre zij concurreren met starters. In het vorige onderzoek konden we nog een inschatting maken van de omvang van de groep 'beleggers'³⁵ die in de verkregen woningen gaat wonen. Wij hebben deze informatie niet opgevraagd, maar gaan er vanuit dat het net als in het vorige onderzoek om **3.000 woningtransacties** gaat. Daarnaast zijn er andere groepen 'beleggers' waarvan het de vraag is of ze concurreren met starters. Bijvoorbeeld 'beleggers' die een woning kopen, opknappen en vervolgens doorverkopen. Het is niet exact duidelijk hoe groot deze voorgaande groepen beleggers zijn, daarom laten wij ze buiten beschouwing. Het aantal woningtransacties per jaar door beleggers waar starters mee concurreren, wordt hierdoor **4.100** tot **18.350**.
- In het eerdere onderzoek gingen wij er vanuit dat als gevolg van de invoering van een differentiatie van de overdrachtsbelasting het aantal woningtransacties door beleggers met 40% afneemt (en ten goede komt aan starters). Wij zien hier geen reden

³² Het aantal personen dat voor het eerst een woning verkrijgt is daarbij bepaald aan hand van data van het Kadaster. Door beperkingen in de data hoeven dit niet daadwerkelijk personen te zijn die voor het eerst een woning verkrijgen, daar hebben we in het eerste onderzoek ook uitgebreid bij stil gestaan. Echter, deze data is wel de beste benadering die wij kunnen geven.

³³ 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.

³⁴ Een natuurlijk persoon of rechtspersoon die op het moment van verkrijging van een woning twee of meer woningen in bezit heeft en vijftig woningen of minder in bezit heeft.

³⁵ Wij zetten bewust `` om het woord beleggers om aan te geven dat dit een aparte groep is. Het zijn personen van wie de transactie wordt aangemerkt als een beleggerstransactie, terwijl dit zeer waarschijnlijk geen beleggerstransactie is waarbij er wordt geconcurrereerd met personen die voor het eerst een woning verkrijgen.

om dit percentage te wijzigen. Het aantal starters is namelijk grotendeels hetzelfde als bij het oorspronkelijke onderzoek.

- Concreet betekent de voorgaande analyse dat het aantal woningtransacties door beleggers die concurreren met starters met ca. **1.600 tot 7.300** per jaar afneemt. Het gaat hierbij om woningtransacties die ten goede komen aan starters.

3.4 Conclusie

Voor elk van de vier definities geldt dat de doeltreffendheid minder wordt ten opzichte van de definitie die in het eerdere onderzoek is gehanteerd. De belangrijkste reden hiervoor is dat de definities niet naadloos aansluiten bij het voorstel in het amendement Nijboer. Zo zijn in het eerdere onderzoek starters gedefinieerd als natuurlijke personen die voor het eerst een woning verkrijgen. In dit addendum wordt een leeftijdsgrens (tussen de 18 en 35 jaar) en additioneel nog een grens voor de waarde van de woning (onder de NHG-grens) gehanteerd. Door de leeftijdsgrens krijgen niet alleen personen die voor het eerst een woning verkrijgen een vrijstelling, maar ook de doorstromers tussen de 18 en 35 jaar. Tegelijkertijd is er een groep personen die voor het eerst een woning verkrijgt maar geen vrijstelling krijgt. Dat komt omdat zij 35 jaar of ouder zijn (of – ongeacht de leeftijd – een woning boven de NHG-grens kopen). Voor de beleggers geldt dat de alternatieve definities er toe leiden dat minder woningtransacties te maken krijgen met het hogere overdrachtsbelastingtarief. Dat geldt voor zowel woningcorporaties als niet-woningcorporaties. **Belangrijk: het genoemde effect in onderstaande tabel is het resultaat van zowel een vrijstelling voor starters als een verhoging voor beleggers.**

Tabel 8 Percentage extra aantal woningtransacties door starters ten opzichte van de huidige situatie

Definitie	Ondergrens	Bovengrens
Oorspronkelijke definities	3%³⁶	13%
Alternatieve definitie starters 1 (Leeftijdsgrens) en oorspronkelijke definitie belegger	3%	10%
Alternatieve definitie starters 2 (Leeftijdsgrens + grens woning waarde) en oorspronkelijke definitie belegger	2%	8%
Alternatieve definitie beleggers 1 (≤10 woningen in een transactie) en oorspronkelijke definitie starter	2%	10%
Alternatieve definitie beleggers 2 (2 tot en met 50 woningen in bezit) en oorspronkelijke definitie starter	2%	10%

Indien alleen een vrijstelling voor starters wordt doorgevoerd, dan verwachten wij 1% tot 2% extra woningtransacties door starters. Wij verwachten daarbij weinig verschillen tussen de twee alternatieve definities. Een belangrijke opmerking is verder dat het grootste deel van de vrijstelling naar verwachting wordt gekapitaliseerd in hogere woningprijzen.

³⁶ Voor het bepalen van het percentage extra aantal woningtransacties door starters, is voor de oorspronkelijke definities gebruik gemaakt van het nieuwe databestand van het Kadaster. Het percentage wijkt dus licht af van het percentage dat genoemd is in het eerste onderzoek.

4 Doelmatigheid

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk komt de doelmatigheid van de differentiatie van de overdrachtsbelasting aan de orde. De doelmatigheid is net als het vorige onderzoek opgesplitst in verschillende aspecten. We kijken naar de budgettaire effecten, de uitvoerbaarheid van de regeling en de neveneffecten op starters en beleggers.

4.2 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 in relatie tot de opbrengsten van de overdrachtsbelasting. Op basis van data van het Kadaster³⁷ hebben we in kaart gebracht hoeveel overdrachtsbelasting er van 2017Q4 tot en met 2018Q3 is opgehaald met de overdrachtsbelasting voor woningen. Wij schatten in dat het gaat om een bedrag van ca. **1.700 miljoen euro**.

In het eerdere onderzoek hebben wij ingeschat dat de beleids optie met de oorspronkelijke definities leidt tot een jaarlijkse derving van belastingopbrengsten van tussen de **170 miljoen euro en 220 miljoen euro**. De schatting was daarbij dat de vrijstelling voor starters leidde tot 340 miljoen euro aan gedeerde belastingopbrengsten en de verhoging voor beleggers tot 125 tot 170 miljoen euro aan additionele belastingopbrengsten.

In dit onderzoek hebben we bepaald wat de opbrengsten van de overdrachtsbelasting zijn voor zowel starters als beleggers. We vergelijken daarbij de situatie zonder differentiatie (dus een tarief van 2%) en de situatie na differentiatie. Voor de situatie na de differentiatie geldt een vrijstelling voor starters en een tarief van 6% voor beleggers. Wij gaan er daarbij nog wel vanuit dat een deel van de beleggers een ontwijkingsconstructie inzet, waardoor deze 2% blijven betalen. De analyse is gemaakt op basis van data van het Kadaster aan de hand van het aantal woningtransacties en de gemiddelde transactieprijs. Het gaat daarbij om het aantal woningtransacties en de gemiddelde transactieprijs voor elk van de definities. Deze cijfers kunnen verschillen per definitie.

Met de analyse kunnen wij inzichtelijk maken hoe de vrijstelling voor starters zich verhoudt tot de verhoging voor beleggers. In Bijlage 1 is een uitgebreidere analyse van de opbrengsten van de overdrachtsbelasting terug te vinden. Overigens hebben we er bewust voor gekozen om de categorie overig buiten beschouwing te laten. In alle gevallen vindt binnen die categorie geen verandering plaats in het aantal woningtransacties (na differentiatie van de overdrachtsbelasting).

4.2.1 Alternatieve definities starters

In deze paragraaf analyseren we de effecten voor de alternatieve definities voor starters. De resultaten daarvan zijn in de onderstaande tabellen weergegeven. **Belangrijk:** voor elk van de alternatieve definities voor starters hanteren we de oorspronkelijke definitie voor een

³⁷ Wij baseren ons bij deze berekeningen op de woningtransacties vanaf het vierde kwartaal van 2017 tot en met het derde kwartaal van 2018.

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

Tabel 9 Opbrengsten overdrachtsbelasting eerste alternatieve definitie starters (Natuurlijk personen tussen de 18 en 35 jaar die geen belegger zijn)

Koper	Zonder differentiatie ovb	Met differentiatie ovb	Vershil
Starters	€375 mln	€0	- €375 mln
Beleggers	€275 mln	€380 tot €475 mln	+ €105 tot €200 mln
Totaal	€650 mln	€380 tot €475 mln	- €175 tot €270 mln

In onderstaande tabel zijn de uitkomsten van de tweede alternatieve definitie te vinden.

Tabel 10 Opbrengsten overdrachtsbelasting tweede alternatieve definitie starters (Natuurlijke personen tussen de 18 en 35 jaar die geen belegger zijn een woning verkrijgen met een waarde onder de NHG-grens)

Koper	Zonder differentiatie ovb	Met differentiatie ovb	Vershil
Starters	€215 mln	€0	- €215 mln
Beleggers	€275 mln	€390 tot €500 mln	+ €115 tot €220 mln
Totaal	€490 mln	€390 tot €500 mln	+ €5 tot - €100 mln

4.2.2 Alternatieve definities beleggers

In deze paragraaf analyseren we de effecten voor de alternatieve definities voor beleggers. De resultaten daarvan zijn in de onderstaande tabellen weergegeven. **Belangrijk:** voor elk van de alternatieve definities voor beleggers hanteren we de oorspronkelijke definitie voor een starter: "Natuurlijk persoon die voor het eerst een woning verkrijgt."

Tabel 11 Opbrengsten overdrachtsbelasting eerste alternatieve definitie beleggers (Een natuurlijk persoon of rechtspersoon die op het moment van verkrijging van een woning twee of meer woningen zijn bezit heeft en die een transactie doet waarin tien woningen of minder zitten)

Koper	Zonder differentiatie ovb	Met differentiatie ovb	Vershil
Starters	€330 mln	€0	- €330 mln
Beleggers	€200 mln	€260 tot 315 mln	+ €60 tot €115 mln
Totaal	€530 mln	€260 tot 315 mln	- €215 tot €270 mln

In onderstaande tabel zijn de uitkomsten van de tweede alternatieve definitie te vinden.

Tabel 12 Opbrengsten overdrachtsbelasting tweede alternatieve definitie beleggers (Een natuurlijk persoon of rechtspersoon die op het moment van verkrijging van een woning twee of meer woningen in bezit heeft en vijftig woningen of minder in bezit heeft)

Koper	Zonder differentiatie ovb	Met differentiatie ovb	Vershil
Starters	€330 mln	€0	- €330 mln
Beleggers	€200 mln	€250 tot 315 mln	+ €50 tot €115 mln
Totaal	€530 mln	€250 tot 300 mln	- €220 tot €280 mln

4.3 Gederfde belastingopbrengsten per woningtransactie

In deze paragraaf bespreken we de gederfde belastingopbrengsten per woningtransactie. Net als bij het bepalen van de doeltreffendheid bespreken we hier ook het gecombineerde effect van een vrijstelling voor starters en een verhoging voor beleggers.

Als de **eerste alternatieve definitie** voor starters wordt gehanteerd, bedragen de gederfde belastingopbrengsten voor de beleidsoptie **175 tot 270 miljoen euro** per jaar. Dit is iets meer dan voor het eerste onderzoek werd ingeschat. Het gaat daarbij om **€25.000 tot €150.000 per extra woningtransactie door een starter** (een natuurlijk persoon die voor het eerst een woning verkrijgt).

Als de **tweede alternatieve definitie** voor starters wordt gehanteerd, dan bedragen de opbrengsten voor deze beleidsoptie tussen de **+5 tot -100 miljoen euro** per jaar. In het gunstigste geval levert deze alternatieve definitie dus geld op. Deze beleidsoptie kost dus minder geld dan de beleidsoptie die in het eerdere onderzoek werd gehanteerd. De opbrengsten van deze beleidsoptie bedragen tussen de **+€1.000 en -€70.000 per woningtransactie door een starter** (een natuurlijk persoon die voor het eerst een woning verkrijgt).

De reden dat de tweede alternatieve definitie voor starters minder gederfde belastingopbrengsten met zich mee brengt dan de eerste alternatieve definitie (en de oorspronkelijke definitie), en eventueel leidt tot additionele belastingopbrengsten is dat minder personen recht hebben op een vrijstelling. Bij de eerste alternatieve definitie ging het nog om bijna 79.000 woningtransacties, terwijl het bij de tweede alternatieve definitie om ruim 56.000 woningtransacties gaat. Wat bovendien meespeelt is dat bij de tweede alternatieve definitie de gemiddelde transactieprijs voor starters met ca. €190.000 aanmerkelijk lager ligt dan de gemiddelde woningtransacties prijs van ca. €235.000 van de eerste alternatieve definitie. Dit komt omdat er een bovengrens is gesteld aan de waarde van de woning, namelijk de NHG-grens. Voor deze data wordt een NHG-grens gehanteerd van €265.000.³⁸ Uiteindelijk bedragen hierdoor de gederfde belastingopbrengsten voor de vrijstelling (215 miljoen euro) niet veel minder dan de additionele opbrengsten door een verhoging voor het tarief voor beleggers (115 tot 225 miljoen euro).

Als de **eerste alternatieve definitie voor beleggers** wordt gehanteerd, bedragen de gederfde belastingopbrengsten voor de beleidsoptie **215 tot 270 miljoen euro** per jaar. Dit is meer dan voor het eerdere onderzoek werd ingeschat. Het gaat daarbij om **€30.000 tot €170.000 per extra woningtransactie** door een starter (een natuurlijk persoon die voor het eerst een woning verkrijgt).

Als de **tweede alternatieve definitie voor beleggers** wordt gehanteerd, bedragen de gederfde belastingopbrengsten voor de beleidsoptie **220 tot 280 miljoen euro** per jaar. Dit is meer dan voor het eerdere onderzoek werd ingeschat. Het gaat daarbij om **€30.000 tot €170.000 per extra woningtransactie** door een starter (een natuurlijk persoon die voor het eerst een woning verkrijgt).

De belangrijke reden voor de verschillen met het eerste onderzoek is dat er überhaupt minder woningtransacties zijn die worden aangemerkt als een beleggerstransactie. Hierdoor ligt het aantal woningtransacties dat wordt aangemerkt onder een hoger tarief ook lager.

³⁸ We hebben in deze analyse gekozen voor het bedrag van €265.000 omdat dit de NHG-grens was in 2018 en de data grotendeels over het jaar 2018 loopt.

4.4 Uitvoerbaarheid

Voor het bepalen van de uitvoerbaarheid van de definities is net als bij het vorige onderzoek informatie opgehaald bij de partijen die betrokken zijn bij de uitvoering: de Belastingdienst, het notariaat en het Kadaster. Bij het vorige onderzoek was de conclusie dat de regeling een slechte praktische uitvoerbaarheid kent door onzekerheid over de status van de koper, zowel aan de zijde van het notariaat als bij de Belastingdienst. Bovendien leidden de definities tot hogere kosten in de keten en werden er meer juridische procedures verwacht.

4.4.1 Praktische uitvoerbaarheid: alternatieve definities starters

Over de alternatieve definities voor starters wordt door alle partijen aangegeven dat deze definities uitvoerbaar zijn. Zowel de leeftijd van de kopers als de waarde van een woning zijn objectief vast te stellen.³⁹ Zoals aangegeven aan het begin van dit rapport, wordt voor wat betreft de waarde aangesloten bij de waarde in het economisch verkeer.

Voor de alternatieve definities voor starters kunnen nog wel ontwijkende constructies worden ingezet. Een concreet voorbeeld hiervan is de Groninger Akte. Met een Groninger Akte wordt de woning overgedragen onder de ontbindende voorwaarde dat de financiering later plaatsvindt. Hierdoor kan iemand vlak voor haar/zijn 35^e verjaardag nog een huis in eigendom verkrijgen, terwijl zij/hij pas op een later moment de financiering rond krijgt. Er moet ook bij een Groninger Akte overdrachtsbelasting worden afgedragen maar aangezien de persoon jonger is dan 35 jaar geldt een vrijstelling.

Voor wat betreft de leeftijdsgrens is nog aangegeven dat er ook gekozen zou kunnen worden voor een maximumleeftijd van 40 jaar. Op die manier wordt aangesloten bij de maximumleeftijd die geldt voor de eenmalig verhoogde vrijstelling schenkbelasting voor schenkingen ten behoeve van een eigen woning. Voor de uitvoerbaarheid van de startersvrijstelling heeft dit geen voor- of nadelen. Wel zal een dergelijke verruiming mogelijk aanzienlijke budgettaire gevolgen hebben.

4.4.2 Praktische uitvoerbaarheid: alternatieve definities beleggers

Over de alternatieve definities voor beleggers wordt door de betrokken partijen aangegeven dat deze nog steeds niet uitvoerbaar zijn. De belangrijkste opmerking daarbij is dat nog steeds moet worden bepaald of een natuurlijk persoon of rechtspersoon al twee of meer woningen heeft (en bij een van de alternatieve definities 50 of minder). In het eerdere onderzoek is aangegeven dat een notaris dat niet objectief kan vaststellen.⁴⁰ De reikwijdte van de definities is niet duidelijk (met name ten aanzien van rechtspersonen), zodat de notaris niet definitief en sluitend kan vaststellen of sprake is van een belegger. Omdat de notaris hoofdelijk aansprakelijk is voor de correcte afdracht van de overdrachtsbelasting ontstaat er een preciaire situatie.⁴¹ Hierbij moet men bedenken dat op het tijdstip van het belastbaar feit

³⁹ Er is nog wel aangegeven dat er een groep personen is die niet weet op welke dag ze geboren zijn, maar wel in welk jaar. Er wordt aangegeven dat voor die groep kan worden aangesloten bij de AOW-regeling. Daarbij is vastgesteld dat deze personen in 1 juli van het jaar geboren zijn.

⁴⁰ Een van de problemen die daarbij speelt is data de koppeling Basisregistratie Kadaster (BRK) en Handelregister van de Kamer van Koophandel niet 100% is. Daardoor is het mogelijk dat een rechtspersoon als twee (of meer) verschillende rechthebbenden in de BRK voorkomt, terwijl het in werkelijkheid één rechtspersoon is.

⁴¹ Het verschilt per casus in welke mate een notaris hoofdelijk aansprakelijk is voor een naheffing. De discussie bij de differentiatie tussen woning en niet-woning zorgde al voor veel discussie. Als er veel onzekerheid ontstaat, zou een notaris er in samenspraak met de cliënt voor kunnen kiezen om belasting volgens het beleggerstarief af te dragen en daartegen bezwaar aan te tekenen. Dit zou een

(de verkrijging van de woning) vast moet staan welk tarief van toepassing is. En in wezen al eerder in verband met facturering door de notaris en betaling aan de notaris (het bedrag van de overdrachtsbelasting moet uiterlijk de dag van passeren op de kwaliteitsrekening van de notaris staan).

Ook de Belastingdienst kan niet met zekerheid vaststellen of een koper een belegger is. Een sluitend toezicht op de juiste tarief-toepassing is daardoor niet mogelijk en hierdoor is de differentiatie naar 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.

4.4.3 Overige punten

In het vorige onderzoek werd nog aangegeven dat een differentiatie van de overdrachtsbelasting leidt tot hogere kosten in de keten en tot meer juridische procedures. Het is onze verwachting dat bij alternatieve definities een deel van deze argumentatie stand blijft houden. Voor het notariaat geldt bijvoorbeeld dat er – los van de eerder opgemerkte bezwaren – ten aanzien van beleggers nog steeds het nodige onderzocht moet worden. Zo moet meer betaalde informatie bij het Kadaster worden opgevraagd en zal het rechercheproces complexer en meer uitvoerig worden.

Voor wat betreft de volgordelijkheid is aangegeven dat het eerst onderzoeken of de koper een belegger is, leidt tot een onuitvoerbaar systeem. Dit omdat de definitie van belegger veel lastiger te toetsen is dan die van starter. Hiermee zadel je de praktijk (het notariaat) op met een ingewikkelde toetsing, dat tevens kostenverhogend werkt. De slagingskans van het met zekerheid vaststellen dat een (rechts)persoon een belegger is, ligt naar verwachting laag, zodat niet of nauwelijks wordt toegekomen aan de volgende toetsing: of een persoon een starter is. Indien alleen een vrijstelling voor starters wordt gehanteerd, speelt deze problematiek niet.

Mogelijk leiden de alternatieve definities wel tot minder juridische procedures dan de in het vorige onderzoek onderzochte definities. In dat onderzoek gaven we aan dat onze verwachting was dat het aantal rechtszaken vooral in het zakelijke segment en dus over het beleggerstarief zal worden gevoerd. Door de aangepaste definities zijn er minder woningtransacties die in aanmerking komen voor het verhoogde tarief. Dat betekent dus dat er voor minder partijen noodzaak is om een juridische procedure te starten.

Vanuit de starters verwachten wij weinig tot geen juridische procedures wanneer de eerste alternatieve definitie wordt ingevoerd. Een leeftijdscriterium is een duidelijk en objectief criterium. De waardegrens, bij de tweede alternatieve definitie (de NHG-grens), kan echter wel aanleiding geven voor discussies, procedures en ontwijkgedrag. Het gaat dan specifiek om woningen met een waarde die rond de NHG-grens ligt. Ook kan bij mensen het idee leven dat het gaat om de WOZ-waarde (met een peildatum die meer dan een jaar vóór de transactiedatum ligt) terwijl het gaat om de waarde in het economische verkeer op het tijdstip van de verkrijging (doorgaans de datum waarop de woning bij de notaris wordt overgedragen).

toename van het aantal bezwaarzaken bij de Belastingdienst respectievelijk beroepszaken bij de belastingrechter tot gevolg hebben.

4.5 Neveneffecten op koopstarters en beleggers

In deze paragraaf gaan we nader in op de neveneffecten op koopstarters en beleggers.

4.5.1 Onjuiste afbakening van de doelgroep

Uit het vorige onderzoek bleek al dat de definities niet perfect aansloten bij de doelgroep. Dit gold zowel voor starters als beleggers. Van bijvoorbeeld 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 mogelijk wel van een vrijstelling. Ook bij deze definities wordt er niet goed aangesloten bij de doelgroep.

Bij de **starters** is het probleem tweeledig. Er wordt een groep kopers niet aangemerkt als starter, terwijl ze dat wel zijn.⁴² Het gaat dan om personen die voor het eerst een woning verkrijgen en 35 jaar of ouder zijn en/of een woning verkrijgen boven de NHG-grens. Afhankelijk van welke starterdefinitie wordt gehanteerd, gaat het daarbij om ca. 25% (19.600) tot ca. 40% (30.000) van de starters (72.200). Tegelijkertijd is er met de nieuwe definitie een groep kopers aangemerkt als starter, terwijl ze dat niet werkelijk zijn. Het gaat dan om personen die al een huis hebben en een ander huis kopen (de zogenaamde doorstromers). Het gaat daarbij afhankelijk van de definitie om 14.500 (26%) of 26.000 (33%) woningtransacties die 'onterecht' een vrijstelling krijgen. Bij de eerste definitie voor starters waarbij enkel de leeftijdsgrens wordt gehanteerd, kunnen er problemen in de beeldvorming gaan ontstaan. Als een persoon van onder de 35 een woning koopt van één miljoen euro, dan dient daar normaal gesproken €20.000 overdrachtsbelasting te worden afgedragen. Bij de tweede definitie voor starters waarbij de NHG-grens als maximumwaarde wordt genomen is er geen gevaar voor een dergelijke beeldvorming.

Voor de **beleggers** is het de vraag of de alternatieve definities beter aansluiten bij de doelgroep. In beide gevallen geldt namelijk dat er minder woningtransacties worden aangemerkt als beleggerstransactie. Voor een deel is dat wenselijk, als het bijvoorbeeld gaat om woningtransacties door woningcorporaties, maar voor een deel is dat de vraag. De kans bestaat dat met deze definities grote institutionele en particuliere beleggers nog steeds de dans ontspringen als het gaat om een differentiatie. Er zijn is een aanzienlijk aantal beleggers die boven de grens van 50 woningen uitkomen.[6] Denk bijvoorbeeld aan institutionele beleggers in binnen- en buitenland, pensioenfondsen, verzekeraars maar ook particuliere beleggers met meer dan 5.000 woningen. [6]

4.5.2 Herpositionering voor grotere beleggers

In het vorige onderzoek werd aangegeven dat de differentiatie van de overdrachtsbelasting kan leiden tot een moeilijkere herpositionering voor grote beleggers. Het gaat dan om organisaties die de behoefte hebben om zich strategisch anders te positioneren, zoals bijvoorbeeld woningcorporaties die zich willen focussen op een bepaald verzorgingsgebied. Met de alternatieve definities voor beleggers is de verwachting dat zij minder problemen hebben met de herpositionering. Voor woningcorporaties geldt dat zeker als de tweede alternatieve definitie wordt doorgevoerd; dan vallen hun woningtransacties namelijk niet meer onder het verhoogde beleggerstarief.

⁴² We vergelijken hierbij met de oude definitie, waar werd gesteld dat een starter een natuurlijk persoon is die voor het eerst een woning verkrijgt. Echter, zoals we in de voorgaande alinea aangeven is die definitie ook niet helemaal waterdicht.

4.5.3 Verstoring koopproces

Uit het vorige onderzoek kwam naar voren dat de toen geldende definities konden leiden tot een verstoring van het koopproces. Dat kwam met name over de onzekerheid over de status van een koper. Door de aangepaste definitie voor starters geldt dat zij meer zekerheid hebben in het koopproces. Het is namelijk duidelijk of iemand wel of niet tussen de 18 en 35 jaar oud is en ook wat de prijs is van de koopwoning.

4.6 Conclusie

Budgettaire effect

Voor het bepalen van het budgettaire effect is in kaart gebracht wat de gedeerde belastingopbrengsten zijn van de vrijstelling voor starters én de additionele opbrengsten van de verhoging voor beleggers. Het gaat dus om het gecombineerde effect van beide maatregelen. In onderstaande tabel zijn de uitkomsten daarvan te zien.

Tabel 13 Budgettaire effect van de alternatieve definities voor starters en beleggers

Definitie	Vrijstelling starters	Verhoging beleggers	Verschil
Oorspronkelijke definities	- €340 mln	+ €125 tot + €170 mln	- €170 tot - €220 mln
Alternatieve definitie starters 1 (Leeftijdsgrens) en oorspronkelijke definitie belegger	- €375 mln	+ €105 tot + €200 mln	- €175 tot - €270 mln
Alternatieve definitie starters 2 (Leeftijdsgrens + grens woning waarde) en oorspronkelijke definitie belegger	- €215 mln	+ €115 tot + €220 mln	+ €5 tot - €100 mln
Alternatieve definitie beleggers 1 (≤10 woningen in een transactie) en oorspronkelijke definitie starter	- €330 mln	+ €60 tot + €115 mln	- €215 tot - €270 mln
Alternatieve definitie beleggers 2 (2 tot en met 50 woningen in bezit) en oorspronkelijke definitie starter	- €330 mln	+ €50 tot + €115 mln	- €220 tot - €280 mln

Het budgettaire effect van de vier alternatieve definities verschilt ten opzichte van het budgettaire effect van de oorspronkelijke definitie. Uitgezonderd van de tweede alternatieve definitie voor starters ligt het budgettaire effect in alle gevallen hoger. Het budgettaire effect van de tweede alternatieve definitie voor starters ligt lager, voornamelijk doordat er een bovengrens is gesteld aan de waarde van een woning. Hierdoor ligt het aantal woningtransacties en de gemiddelde transactieprijs beduidend lager dan bij de andere definities. Voor de tweede alternatieve definitie geldt dat de maatregel (in combinatie met de verhoging voor beleggers) zelfs kan leiden tot additionele belastingopbrengsten. De gedeerde belastingopbrengsten voor de vrijstelling worden in dat geval gecompenseerd door de hogere belastingopbrengsten als gevolg van het hogere overdrachtsbelasting tarief voor beleggers. Aanvullend op deze analyse hebben we in onderstaande tabel nog de belastingopbrengsten per transactie weergegeven.

Tabel 14 Belastingopbrengsten per additionele woningtransactie voor de alternatieve definities voor starters en beleggers

Definitie	Belastingopbrengsten per woningtransactie
Oorspronkelijke definities	- €15.000 tot - €80.000
Alternatieve definitie starters 1 (Leeftijdsgrens) en oorspronkelijke definitie belegger	- €25.000 tot - €150.000
Alternatieve definitie starters 2 (Leeftijdsgrens + grens woning waarde) en oorspronkelijke definitie belegger	+ €1.000 tot - €70.000
Alternatieve definitie beleggers 1 (≤10 woningen in een transactie) en oorspronkelijke definitie starter	- €30.000 tot -€170.000
Alternatieve definitie beleggers 2 (2 tot en met 50 woningen in bezit) en oorspronkelijke definitie starter	- €30.000 tot - €170.000

Uitvoerbaarheid

Vanuit de betrokken partijen is aangegeven dat de alternatieve definities voor starters uitvoerbaar zijn. Echter, de alternatieve definities voor beleggers kennen nog steeds een slechte praktische uitvoerbaarheid door onzekerheid over de status van de koper. Zowel het notariaat als de Belastingdienst geven aan dat de regeling voor beleggers conform de gehanteerde definities niet handhaafbaar en daarmee niet uitvoerbaar is. Daarnaast worden het notariaat en de Belastingdienst ook met de alternatieve definities geconfronteerd met hogere kosten. Verder verwachten we wel minder juridische procedures dan met de oorspronkelijke definities, specifiek bij de alternatieve definities voor beleggers. De reden hiervoor is dat minder woningtransacties worden aangemerkt als beleggerstransacties, waardoor er ook minder woningtransacties zijn waarover discussie zal zijn.

Neveneffecten op starters en beleggers

Voor de starters geldt dat de alternatieve definities wel leiden tot een andere afbakening van de groep 'starters'. Er wordt een groep kopers niet aangemerkt als starter, terwijl ze dat wel lijken te zijn.⁴³ Afhankelijk van welke starterdefinitie wordt gehanteerd, gaat het daarbij om ca. 25% (19.600) tot ca. 40% (30.000) van de starters (72.200). Tegelijkertijd is er met de nieuwe definitie een groep kopers aangemerkt als starter, terwijl ze dat niet werkelijk zijn. Het gaat daarbij afhankelijk van de definitie om 14.500 (26%)⁴⁴ of 26.000 (33%)⁴⁵ woningtransacties die 'onterecht' een vrijstelling krijgen. Voor de beleggers blijven de problemen die in het eerdere onderzoek werden genoemd deels bestaan. Het voordeel van de alternatieve definities is wel dat woningcorporaties minder snel als belegger worden aangemerkt. Bovendien verwachten wij minder problemen met de herpositionering voor grote beleggers en zal de verstoring van het koopproces minder zijn dan bij de oorspronkelijke definities, zeker voor de starters.

⁴³ We vergelijken hierbij met de oude definitie, waar werd gesteld dat een starter een natuurlijk persoon is die voor het eerst een woning verkrijgt. Echter, zoals we in de voorgaande alinea aangeven is die definitie ook niet helemaal waterdicht.

⁴⁴ Het gaat om 26% van de bijna 57.000 woningtransacties die een vrijstelling krijgen.

⁴⁵ Het gaat om 33% van de bijna 79.000 woningtransacties die een vrijstelling krijgen.

Referenties

- [1] Tweede Kamer, 2018-19, 32 847, nr. 504
- [2] Tweede Kamer, 2018-19, 35 026, nr 11
- [3] Tweede Kamer, 2018-19, 35 026, nr 17
- [4] Tweede Kamer, 2018-19, 35 026, nr 40
- [5] HMRC (2011) *Evaluating the Impact of Stamp Duty Land Tax First Time Buyer's Relief*
- [6] Volkskrant (2019) *Wie zijn de grootste huisbazen van Nederland?*. Zie: <https://www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/wie-zijn-de-grootste-huisbazen-van-nederland~be7d2e6f/>

Bijlage 1. Opbrengsten overdrachtsbelasting na differentiatie

Starters

Aan de hand van het aantal woningtransacties en de gemiddelde transactieprijs hebben wij een inschatting gemaakt van de opbrengsten van de overdrachtsbelasting op basis van de alternatieve definities voor starters. Het is belangrijk om op te merken dat het aantal woningtransacties door starters gaat over het aantal transactie van personen tussen de 18 en 35 jaar die geen belegger zijn (en waar eventueel nog een grens is gesteld aan de waarde van de woning). Het gaat dus niet om dezelfde groep starters die in het eerdere onderzoek is genoemd. Daar ging het namelijk om natuurlijke personen die voor het eerst een woning verkrijgen.

Belangrijk: voor elk van de alternatieve definities voor starters hanteren we de volgende definitie voor een belegger: "Natuurlijk persoon of rechtspersoon die een woning verkrijgt en op het moment van verkrijging twee of meer woningen heeft."

In onderstaande tabel zijn de uitkomsten van de eerste alternatieve definitie voor starters te vinden.

Tabel 15 Opbrengsten overdrachtsbelasting na differentiatie eerste alternatieve definitie starters (Natuurlijk personen tussen de 18 en 35 jaar die geen belegger zijn)

Koper	Transacties	Gemiddelde transactieprijs	Ovb-tarief	Opbrengsten overdrachtsbelasting
Starters ⁴⁶	80.700 tot 86.100	€235.000	0%	€0
Beleggers met 2% overdrachtsbelasting	18.400 tot 36.900	€275.000	2%	€100 mln tot €200 mln
Beleggers met 6% overdrachtsbelasting	10.800 tot 22.500	€275.000	6%	€180 mln tot €375 mln
Totaal				€380 tot €475 mln

In onderstaande tabel zijn de uitkomsten van de tweede alternatieve definitie voor starters te vinden.

⁴⁶ Het gaat hier om de groep die een vrijstelling krijgt. De omvang van deze groep is afhankelijk van de gehanteerde definitie voor een starter.

Tabel 16 Opbrengsten overdrachtsbelasting na differentiatie tweede alternatieve definitie starters (Natuurlijke personen tussen de 18 en 35 jaar die geen belegger zijn een woning verkrijgen met een waarde onder de NHG-grens)

Koper	Transacties	Gemiddelde transactieprijs	Ovb-tarief	Opbrengsten overdrachtsbelasting
Starters ⁴⁷	58.150 tot 62.500	€190.000	0%	€0
Beleggers met 2% overdrachtsbelasting	18.400 tot 36.900	€275.000	2%	€100 mln tot €200 mln
Beleggers met 6% overdrachtsbelasting	11.200 tot 23.900	€275.000	6%	€185 mln tot €400 mln
Totaal				€390 tot €500 mln

Beleggers

Aan de hand van het aantal woningtransacties en de gemiddelde transactieprijs hebben wij een inschatting gemaakt van de opbrengsten van de overdrachtsbelasting op basis van de alternatieve definities voor beleggers.

Belangrijk: voor elk van de alternatieve definities voor beleggers hanteren we de volgende definitie voor een starter: "Natuurlijk persoon die voor het eerst een woning verkrijgt." In onderstaande tabel zijn de uitkomsten van de eerste alternatieve definitie te vinden.

Tabel 17 Opbrengsten overdrachtsbelasting na differentiatie eerste alternatieve definitie beleggers (Een natuurlijk persoon of rechtspersoon die op het moment van verkrijging van een woning twee of meer woningen zijn bezit heeft en die een transactie doet waarin tien woningen of minder zitten)

Koper	Transacties	Gemiddelde transactieprijs	Ovb-tarief	Opbrengsten overdrachtsbelasting
Starters ⁴⁸	73.700 tot 79.300	€230.000	0%	€0
Beleggers met 2% overdrachtsbelasting	13.900 tot 27.700	€275.000	2%	€75 mln tot €150 mln
Beleggers met 6% overdrachtsbelasting	6.700 tot 14.400	€275.000	6%	€110 mln tot €240 mln
Totaal				€260 tot €315 mln

In onderstaande tabel zijn de uitkomsten van de tweede alternatieve definitie voor beleggers te vinden.

⁴⁷ Het gaat hier om de groep die een vrijstelling krijgt. De omvang van deze groep is afhankelijk van de gehanteerde definitie voor een starter.

⁴⁸ Het gaat hier om de groep die een vrijstelling krijgt. De omvang van deze groep is afhankelijk van de gehanteerde definitie voor een starter.

Tabel 18 Opbrengsten overdrachtsbelasting na differentiatie tweede alternatieve definitie beleggers (Een natuurlijk persoon of rechtspersoon die op het moment van verkrijging van een woning twee of meer woningen in bezit heeft en vijftig woningen of minder in bezit heeft)

Koper	Transacties	Gemiddelde transactieprijs	Ovb-tarief	Opbrengsten overdrachtsbelasting
Starters ⁴⁹	74.000 tot 80.200	€230.000	0%	€0
Beleggers met 2% overdrachtsbelasting	14.200 tot 28.500	€280.000	2%	€80 mln tot €160 mln
Beleggers met 6% overdrachtsbelasting	5.500 tot 14.00	€280.000	6%	€90 mln tot €235 mln
Totaal				€250 tot €315 mln

⁴⁹ Het gaat hier om de groep die een vrijstelling krijgt. De omvang van deze groep is afhankelijk van de gehanteerde definitie voor een starter.

Bijlage 2. Overzicht interviewrespondenten

Organisatie	Gesprekspartner
Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie	Jacco Sjerps en Ingrid de Jong
Kadaster	Jacques Vos
Ministerie van Financiën en Belastingdienst	Experts
Stimuleringsfonds Volkshuisvesting Nederlandse gemeenten	Paul van Weezel Errens en Alexander Vos



Contact:

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

