

Vergaderjaar 2020–2021

35 576

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

Nr. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 20 oktober 2020

Inhoudsopgave	blz.
I. ALGEMEEN	1
1. Inleiding	1
2. Hoofdlijnen van het voorstel	11
2.1. Startersvrijstelling	11
2.2. Hoofdverblijfcriterium voor verlaagde tarief en startersvrijstelling	20
2.3. Uitzondering bepaalde fictieve onroerende zaken en economische eigendom	31
2.4. Verhoging algemene tarief	32
2.5. Aangifteplicht bij toepassing van een vrijstelling	32
3. Budgettaire aspecten	33
4. Evaluatie en horizonbepaling	34
5. Uitvoerings- en handhavingsaspecten	36
6. Advies en consultatie	39
7. Administratieve lasten	40
II. ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING	41
8. OVERIG	43

I. ALGEMEEN

1. Inleiding

Het kabinet heeft met interesse kennisgenomen van de vragen en opmerkingen van de leden van de fracties van de VVD, de PVV, het CDA, D66, GroenLinks, de SP, de PvdA, de ChristenUnie, de SGP en 50PLUS. Hierna wordt bij de beantwoording van de vragen zo veel mogelijk de volgorde van het verslag aangehouden, met dien verstande dat gelijklopende of in elkaars verlengde liggende vragen tezamen zijn beantwoord.

De leden van de fracties van de VVD en het CDA vragen om te reageren op het commentaar van de Vereniging van Estate Planners in het Notariaat (EPN), het Register Belastingadviseurs (RB) en de Nederlandse

Orde van Belastingadviseurs (NOB). De leden van de fractie van de VVD vragen ook in te gaan op het commentaar van het Netwerk Notarissen en VNO-NCW. De reactie op deze commentaren vindt zo veel mogelijk plaats waar dat onderwerp in deze nota aan bod komt.

De leden van de fracties van de VVD en het CDA vragen wanneer of bij welk percentage de wetswijziging voor het kabinet geslaagd is. De leden van de fractie van het CDA vragen aanvullend naar de beoogde stijging van het aantal koopstarters is en bij welk percentage het kabinet de tariefdifferentiatie succesvol acht. Het effect van de tariefdifferentiatie op het aantal starters kent inderdaad een aanzienlijke onzekerheidsmarge en het kabinet hecht eraan deze helder te communiceren; het kabinet wil geen schijnprecisie wekken. Het kabinet heeft dan ook geen specifieke kwantitatieve doelstelling, maar beoogt met deze maatregel te zorgen dat zo veel mogelijk mensen op een verantwoorde manier in een woning terecht kunnen die bij hun situatie past. Met de tariefdifferentiatie wordt de positie van kopers die een woning zelf als hoofdverblijf gaan gebruiken versterkt ten opzichte van andere potentiële kopers. In het bijzonder komt het kabinet een groep op de koopwoningmarkt tegemoet waar de inbreng van eigen middelen het meest knelt, namelijk starters.

Motie Dik-Faber en Ronnes

De leden van de fractie van de PvdA vragen waarom niet is aangesloten bij amendement Nijboer¹, zodat alle koopstarters onder de vrijstelling kunnen vallen. De leden vragen verder waarom het Kadaster het woningbezit niet met zekerheid uit de systemen kan halen. Ook vragen zij waarom er niet voor een startersverklaring is gekozen, waarin de belastingplichtige stelt dat dit zijn eerste koopwoning is, of het eerste huis waarop hypotheekrenteaftrek zal worden toegepast. Ook de leden van de fractie van de ChristenUnie vragen of het kabinet nader kan toelichten waarom zij een onderscheid maken tussen starters, doorstromers en beleggers en waarom niet kan worden gekomen tot een generieke regeling voor koopstarters.

Bij de voorbereiding van de maatregel in het wetsvoorstel is door Dialogic onderzocht of het mogelijk is de vrijstelling in zijn algemeenheid toegankelijk te maken voor mensen die voor het eerst een woning kopen. Uit dit onderzoek bleek dat een vrijstelling gebaseerd op dit criterium niet uitvoerbaar en misbruikgevoelig is. Het Kadaster kan niet met 100% zekerheid vaststellen of een persoon een woning in bezit heeft of ooit heeft gehad. De data van het Kadaster zijn geschikt om statistische analyses te doen, maar niet volledig en toereikend om op individueel niveau een betrouwbaar en rechtszeker beeld te geven. De bestaande systemen kunnen in veel gevallen vaststellen of iemand actuele eigendomsrechten heeft. Om te achterhalen wat iemand in het verleden op naam heeft gehad is een titelonderzoek nodig. Dit onderzoek leidt tot kosten voor de starter. Dit onderzoek leidt ook tot aanzienlijke uitvoeringskosten voor het Kadaster. Om dit beter te laten verlopen zouden aanpassingen nodig zijn in de basisregistraties, processen en systemen. Maar zelfs na deze ingrijpende aanpassingen is het naar verwachting van het Kadaster niet mogelijk het volledige beeld van iemands (historische) woningbezit te krijgen. Dit komt onder andere doordat het Kadaster niet aansluit bij het begrip «woning» voor de overdrachtsbelasting, geen data heeft die zijn gericht op de huidige situatie en geen volledige registratie heeft van eigenaren van woningen, waaronder de verkrijging van eigendomsrechten buiten een notariële akte om. Het kadaster kan uit de gegevens over rechtspersonen ook niet opmaken wie de achterliggende

¹ Kamerstukken II 2018/19, 35 026, nr. 40 en Kamerstukken II 2019/20, 35 302, nr. 16.

natuurlijke personen zijn en kan ook niet het bezit van woningen in het buitenland vaststellen of het bezit van woningen in Nederland door buitenlandse verkrijgers vaststellen. Zowel het notariaat als de Belastingdienst kunnen met gegevens uit het Kadaster dus niet met zekerheid vaststellen of een koper eerder een woning heeft gehad of al meerdere woningen bezit. Om die reden heeft een startersverklaring geen toegevoegde waarde. Deze kan namelijk niet achteraf door de Belastingdienst op juistheid worden getoetst. Een koppeling aan de hypotheekrenteaftrek acht het kabinet niet wenselijk, omdat daarmee starters zullen worden uitgesloten die de woning anders financieren dan met een annuïteitenhypotheek of lineaire hypotheek. Om toch een vorm van een vrijstelling gericht op starters mogelijk te maken, heeft het kabinet gekozen voor een alternatief dat is gebaseerd op de drie voorwaarden (eenmalig, hoofdverblijf en leeftijds criterium) die in het wetsvoorstel staan genoemd. Een hoofdverblijfverklaring is wel achteraf verifieerbaar voor de Belastingdienst op basis van objectieve gegevens.

De leden van de fractie van de VVD vragen hoe het Stimuleringsfonds Volkshuisvesting Nederlandse gemeenten (SVn) controleert of starters hun eerste woning kopen. Bij de starterslening tekent een starter voor het feit dat diegene eerder geen andere woning in bezit heeft gehad. Dit wordt gecontroleerd via de aangifte inkomensbelasting van het jaar ervoor. Ook een Kadastercheck geeft, zij het zeer beperkt, inzicht in de situatie van maximaal de afgelopen twee jaar. Deze check is zoals geschreven niet 100% waterdicht.

Economische wenselijkheid van een differentiatie in de overdrachtsbelasting

De leden van de fracties van de VVD, het CDA, de PVV, GroenLinks, de SP, ChristenUnie en de SGP hebben vragen over het verwachte effect van de tariefdifferentiatie op woningprijzen. Zo vragen de leden van de fracties van het CDA en de PVV een nadere toelichting op de verwachte prijsopdrijvende en prijsdrukkende effecten van de maatregelen en of hiernaar onderzoek is gedaan. De leden van de fractie van de VVD vragen of alsnog onderzoek gedaan kan worden naar een eventueel drukkend effect op de prijzen door de hogere belasting voor beleggers. De leden van de fracties van het CDA, GroenLinks en de ChristenUnie vragen of het kabinet de zorgen deelt dat de overdrachtsbelastingvrijstelling zal worden verdisconteerd in de verkoopprijs en zo nee, waar het kabinet dit op baseert. De leden van de fractie van de SP vragen aanvullend of het op peil houden van huizenprijzen heeft meegewogen in de vormgeving van dit wetsvoorstel.

Het is inderdaad de verwachting dat de tariefdifferentiatie een effect zal hebben op de huizenprijzen. Het Centraal Planbureau (CPB) schat in dat *volledige* afschaffing van het verlaagde overdrachtsbelastingtarief van 2% een opwaarts effect op de woningprijs heeft van 2,4%.² Het effect op de huizenprijzen van de voorgestelde tariefsdifferentiatie zal waarschijnlijk lager zijn en per saldo mogelijk prijsbeperkend. Deze inschatting wordt in de eerste plaats gedaan, omdat het CPB in zijn berekening – anders dan het voorstel – uitgaat van een afschaffing van overdrachtsbelasting voor alle woningen en dus ook voor doorstromers. Daarnaast wordt in het huidige wetsvoorstel het verlaagde tarief beperkt tot eigenaar-bewoners en wordt het standaardtarief verhoogd. Dit mitigeert mogelijk het opwaartse prijseffect van de startersvrijstelling. Ook daar is in de berekening van CPB geen rekening mee gehouden. Hoewel het uiteindelijke prijseffect moeilijk is in te schatten, ligt voor de woningmarkt als geheel in de rede dat de differentiatie prijsbeperkend uitvalt. Per saldo

² Zie Kansrijk Woonbeleid (CPB, 2020).

wordt de woningmarkt namelijk minder fiscaal gestimuleerd door de differentiatie. Prijsontwikkelingen kunnen per deelsegment op de koopmarkt verschillend uitvallen, maar vanwege het bovenstaande verwacht het kabinet dat er betaalbaarheidswinst voor starters optreedt en dat de positie van de starter en, in iets mindere mate, van de doorstromer ten opzichte van de belegger op de koopwoningmarkt wordt verbeterd. Ook zonder dit effect zijn de meest beknelde starters geholpen door deze maatregel. Starters bij wie de Loan-to-Value (LTV) knelt maar de Loan-to-Income (LTI) niet hoeven immers minder (lang) te sparen alvorens zij voldoende eigen middelen hebben om een woning te kopen. Opgemerkt zij tot slot dat huizenprijzen jaarlijks fluctueren door het samenspel van verschillende economische factoren, zoals ontwikkelingen in huishoudinkomen, rentestanden of consumentenvertrouwen. Ten opzichte van deze andere economische factoren is het effect van de overdrachtsbelastingmaatregel op huizenprijzen naar verwachting beperkt.

De leden van fractie van de VVD vragen op welke manier de gevolgen van het afschaffen van de overdrachtsbelasting en het handhaven van het verlaagde tarief gemonitord worden op het punt van de woningprijsontwikkeling en het aantal transacties. Woningprijsontwikkeling en het aantal transacties door starters zullen onderdeel zijn van de geplande evaluatie. In deze evaluatie zal gekeken worden naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van de voorgestelde maatregelen.

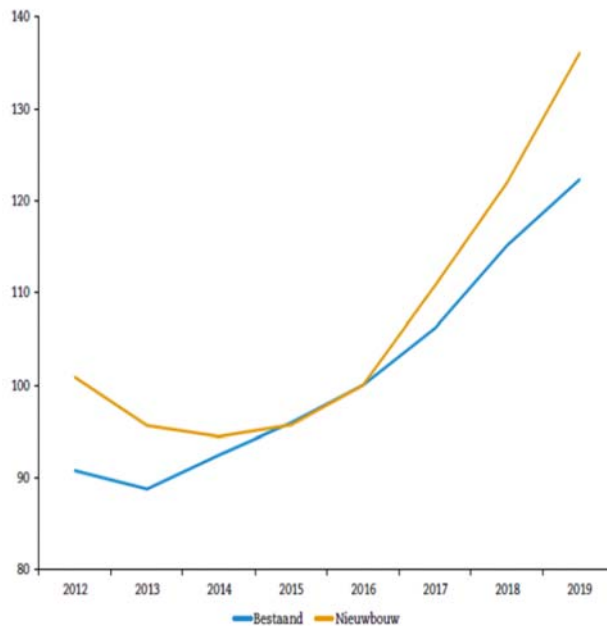
De leden van de fractie van GroenLinks vragen of de prijs van een nu aangeboden nieuwbouwwoning gemiddeld een ton boven de prijs van een gemiddelde bestaande woning ligt. De transactieprijs op basis van afgesloten koopovereenkomsten van een bestaande koopwoning lag in het tweede kwartaal 2020 op € 335.000. Voor een nieuwbouwwoning werd € 401.000 betaald. Het prijsverschil is dus € 66.000.³ Wanneer wordt gekeken naar geregistreerde eigendomsoverdrachten in het tweede kwartaal van 2020 dan is de prijs voor een bestaande koopwoning € 328.000 en voor een nieuwbouwkoopwoning € 410.000, een verschil van € 82.000.⁴ De eigendomsoverdracht volgt 2 à 3 maanden na de afsluiting van de koopovereenkomst.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen of het kabinet een overzicht kan geven van de verhouding tussen de gemiddelde verkoopprijs van een nieuwbouwwoning en bestaande woningen over de jaren 2010 tot 2020 en of het kabinet kan aangeven hoe zij verwacht dat deze verhouding zich de komende tien jaar ontwikkelt en wat de effecten van dit wetsvoorstel zijn voor deze verhouding. De index van de prijsontwikkeling van bestaande en nieuwe koopwoningen is in onderstaande grafiek getoond. Voorspellingen over het verloop van de prijzen zijn niet goed mogelijk. De differentiatie van de overdrachtsbelasting heeft naar verwachting een gering effect op het gemiddelde prijsniveau van bestaande woningen en is niet van toepassing op nieuwbouwwoningen.

³ Gegevens van de NVM.

⁴ Zo blijkt uit gegevens van het CBS en het Kadaster.

Prijsindex voor bestaande en nieuwbouwwoningen per vierkante meter, ongecorrigeerd voor samenstellingseffecten, basisjaar 2016.



Bron: De ontwikkeling van woningprijzen, EIB 2020.

De leden van de fractie van de SP vragen in hoeverre het kabinet heeft overwogen dat prijzen van huizen zullen stijgen door concurrentie van starters onderling.

Dat effect is inderdaad overwogen. Woningprijzen kunnen door het afschaffen van de overdrachtsbelasting voor starters inderdaad stijgen. Daar staat tegenover dat de verhoging voor beleggers juist een drukkend effect hebben op de prijs kan hebben. Hoewel het uiteindelijke prijseffect moeilijk in te schatten is, ligt het voor de woningmarkt als geheel in de rede dat de differentiatie prijsbeperkend uitvalt. Per saldo wordt de woningmarkt namelijk minder fiscaal gestimuleerd door de differentiatie.

De leden van de fractie van D66 vragen wat de verwachte ontwikkelingen zijn op de woningmarkt voor wat betreft de prijsontwikkeling en de vraag- en aanbodzijde voor de jaren 2021 en 2022, met inbegrip van de door het kabinet voorgestelde maatregelen. Ook vragen deze leden of het totale woonaanbod naar verwachting verandert als gevolg van de maatregel en vragen zij wat er gebeurt met het woonaanbod voor starters. Tot slot vragen deze leden of de maatregel leidt tot het meer aanbieden van starterswoningen. De woningprijsontwikkelingen voor de jaren 2021 en 2022 zijn voor het overgrote deel afhankelijk van macro-economische ontwikkelingen en zeer lastig te voorspellen. De door het kabinet voorgestelde maatregelen zullen naar verwachting een zeer beperkt prijseffect hebben ten opzichte van deze macro-economische factoren. Deze maatregel heeft geen invloed op het huidige woningaanbod. De maatregel heeft naar verwachting ook geen invloed op het woningaanbod voor starters. Wel kan er een verschuiving plaatsvinden in het aanbod van huurwoningen ten opzichte van het aantal koopwoningen. Voor het aanbod van het aantal koopwoningen voor starters zou het kunnen zijn dat meer starterswoningen worden aangeboden. De relatieve positie van starters wordt immers versterkt. Daardoor wordt het voor investeerders aantrekkelijker om te verkopen aan starters dan aan beleggers (met een beperkte beleggingshorizon).

De leden van de fractie van de SP vragen naar de effecten van het wetsvoorstel op het algehele prijsniveau, of het daadwerkelijk afschrikwekkend werkt tegen beleggers en zo niet of het kabinet bereid is alternatieve maatregelen te nemen. Het netto-prijseffect van de differentiatie van de overdrachtsbelasting is lastig op voorhand in te schatten. De verhoging voor beleggers kan een drukkend effect hebben op de prijs, terwijl als gevolg van het afschaffen van de overdrachtsbelasting voor starters de woningprijzen in het starterssegment kunnen stijgen. Voor het neerwaartse prijseffect van de verhoging voor beleggers zijn door het CPB geen inschattingen gemaakt. Het kabinet zet ook in op een verhoging van het woningaanbod, wat weer een drukkend effect op de prijzen kan hebben. Het kabinet heeft al verschillende maatregelen aangekondigd om de betaalbaarheid van huren te verbeteren. In de Kamerbrief van 15 mei 2020 kondigde de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) aan om de jaarlijkse huurprijsverhogingen tijdelijk te maximeren.⁵ In aanvulling daarop is zij in gesprek met de sector om te bezien hoe de transparantie over de totstandkoming van de aanvangshuurprijs kan worden verhoogd. Hiermee kunnen verhuurders zich beter verantwoorden voor de aanvangshuurprijs die zij vragen. Eerder heeft de Minister van BZK al aangekondigd om de impact van de WOZ-waarde in het Woningwaarderingstelsel te maximeren. Dit zorgt ervoor dat sociale huurwoningen in woninggebieden met grote schaarste het gereguleerde huursegment niet te snel ontstijgen.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen welke andere (fiscale) maatregelen het kabinet overwogen heeft om starters een betere toegang tot de woningmarkt te geven. Daarbij vragen de leden in te gaan op mogelijke maatregelen die de aanbodkant extra sturen op het bouwen van betaalbare woningen. Naast het verlagen van de overdrachtsbelasting wordt voor starters ingezet op het bouwen van extra woningen en het verbeteren van de informatievoorziening. Ook hebben gemeenten mogelijkheden om actief te sturen op betaalbare nieuwbouw. Recentelijk heeft Platform 31 in opdracht van de Minister van BZK een overzicht gemaakt van maatregelen die gemeenten kunnen nemen om starters te kunnen helpen, zowel bij koop als huur.⁶ Vanuit de woningbouwimpuls wordt specifiek gebouwd voor deze doelgroep. Van de 51.000⁷ woningen die met behulp van de woningbouwimpuls gerealiseerd worden zal een aanzienlijk deel ook gericht zijn op starters. Met name de 33.000 betaalbare woningen zullen starters helpen. Daarnaast stimuleert het kabinet, door middel van de heffingsvermindering, nieuwbouw de woningbouw door corporaties, waar starters ook van profiteren. Over de realisatie van die nieuwbouw zijn onlangs bestuurlijke afspraken gemaakt met VNG en Aedes. Om de informatievoorziening voor starters te verbeteren organiseerde de Minister van BZK in de week van 27 september tot en met 3 oktober samen met woonpartijen de «Week van de Starter». Het doel van deze week was om de positie van starters op de woningmarkt te verbeteren door te zorgen voor een compleet en onafhankelijk overzicht van informatie. Ook is hierin een onderzoek gepresenteerd naar de middelen die gemeenten hebben om starters op de woningmarkt te helpen. Ook heeft het kabinet een opkoopbescherming aangekondigd die voorkomt dat goedkope en middeldure koopwoningen zomaar kunnen worden opgekocht om vervolgens te worden verhuurd. Mensen die op zoek zijn naar een koopwoning, bijvoorbeeld groepen als starters en woningzoekenden met een middeninkomen, krijgen hierdoor een grotere kans om te slagen. Naast het zorgen voor meer aanbod voor

⁵ Kamerstukken 2019/20, 32 847, nr. 654.

⁶ Platform 31 oktober 2020, Starters op de woningmarkt. 34 maatregelen voor gemeenten om huur- en koopstarters te helpen.

⁷ Betreft eerste tranche woningbouwimpuls.

starters, wil het kabinet zich inzetten voor het verbeteren van de positie van de starter. Daarbij is naast het verlagen van de overdrachtsbelasting ook gekeken naar het landelijk invoeren van startersleningen. Deze maatregel heeft een ander effect dan een verlaging van de overdrachtsbelasting. Een starterslening maakt het makkelijker voor starters om een hypotheek af te sluiten, terwijl de verlaging van overdrachtsbelasting de kosten koper verlaagt die uit eigen middelen betaald moet worden. Omdat een deel van de doelgroep niet over eigen middelen beschikt, is het verlagen van de overdrachtsbelasting een passend instrument voor deze doelgroep.

De leden van de fracties van het CDA, de PVV, D66 en de SGP vragen naar de effecten op de huurprijzen van de tariefdifferentiatie. De leden van de fractie van de PVV vragen of onderzocht is in welke mate het 8%-tarief voor beleggers zal doorwerken in door te berekenen kostenverhogingen door die beleggers.

Wat het effect op huurprijzen is, is op voorhand lastig te bepalen. Dit is ook niet onderzocht, maar het kabinet verwacht dat het effect op huurprijzen naar verwachting beperkt zal zijn. Het wetsvoorstel maakt het kopen van een eigen woning voor starters aantrekkelijker, waardoor naar verwachting de vraag naar koopwoningen toeneemt en die naar huurwoningen mogelijk afneemt. Dit laatste kan op zichzelf een drukkend effect op de huurprijzen hebben, waardoor de huurmarkt mogelijk toegankelijker wordt. Daar staat tegenover dat het hogere tarief voor beleggers het kopen van woningen, om deze vervolgens te verhuren, minder aantrekkelijk maakt. Dat verkleint het aanbod en mogelijk berekenen beleggers de additionele kosten door in hogere huren. Echter, voor verhuurders die voor de langere termijn op de woningmarkt actief zijn, zal dit minder aan de orde zijn.

De leden van de fractie van de VVD vragen of het effect op het aantal huurwoningen in de vrije sector gekwantificeerd kan worden en hoe zich dit verhoudt tot het andere kabinetsbeleid. Beleggers zijn nodig voor een stabiele woningmarkt. Dankzij hun investeringen worden er woningen gebouwd en hebben we op dit moment een groeiend middenhuursegment. In 2019 is een record gevestigd in het transactievolume op de Nederlandse woningbeleggingsmarkt.⁸ Ook draagt het tijdelijk opschorten van de marktverkenning hier naar verwachting aan bij. Hoewel het effect niet of nauwelijks te kwantificeren is, is de verwachting dat de verhoging van het OVB-tarief voor beleggers het aanbod van vrije sector huurwoningen mogelijk wat zal dempen. Een differentiatie van de overdrachtsbelasting zou kunnen leiden tot een kleiner aanbod in de (vrije) huursector, indien beleggers vanwege het hogere tarief kiezen voor een andere beleggingsvorm. De verwachting is dat het voor beleggers die als een goede verhuurder voor de langere termijn in de Nederlandse woningmarkt willen investeren, een aantrekkelijke belegging zal blijven.

De leden van de fractie van het CDA vragen of er ook kwalitatieve verschillen worden verwacht op de huurmarkt, bijvoorbeeld doordat woningen eerder voor lange tijd verhuurd zullen worden in plaats van tijdelijk. Het kabinet zou het toejuichen dat mede als gevolg van deze maatregel beleggers investeringen doen op de woningmarkt voor de lange termijn en dat speculatie op de woningmarkt afneemt. Zij verwacht dat er geen relatie is tussen de duur van de huurovereenkomst en de voorgestelde verhoging van de overdrachtsbelasting. Het gebruik van tijdelijke huurovereenkomsten wordt jaarlijks gemonitord door het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS). Verwacht wordt dat de resul-

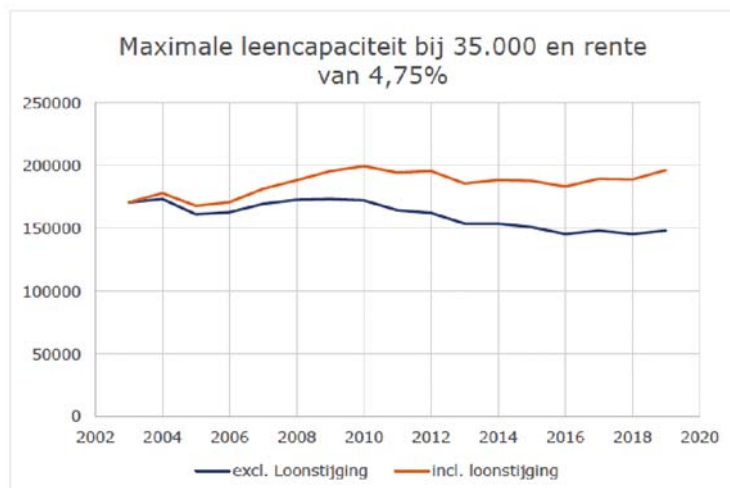
⁸ Capital Value, Onderzoeksrapport, de woning(beleggings)markt in beeld 2020.

taten van deze enquête voor het einde van het jaar naar uw Kamer worden gestuurd.

De leden van de fractie van 50PLUS vragen of het kabinet kan aangeven op welke leeftijd de gemiddelde student aan het hoger onderwijs klaar is met het aflossen van een studieschuld. Mensen die voor september 2015 zijn begonnen met hun studie in het hoger onderwijs hebben in de meeste gevallen te maken met een terugbetaalperiode van 15 jaar om de studielening af te lossen. Ongeveer 60% heeft de lening binnen 5 jaar afgelost en circa 80% binnen 10 jaar. Studenten die na augustus 2015 zijn begonnen in het hoger onderwijs hebben te maken met het sociaal leenstelsel waarbij een terugbetaalperiode van 35 jaar hoort. Aangezien nog maar weinig studenten onder het leenstelsel zijn begonnen met terugbetalen, is er nog geen informatie beschikbaar hoe lang zij hierover doen.

De leden van de fractie van de VVD vragen naar een tijdlijn van de aanscherpingen van de leennormen, bijvoorbeeld de LTV en de LTI, en hoeveel een starter minder kan lenen dan een decennium geleden. In 2013 is de maximale hoogte van een hypothecair krediet ten opzichte van de woningwaarde (LTV) wettelijk verankerd op 106%. Daarna is de LTV-limiet door het vorige kabinet en dit kabinet stapsgewijs verlaagd met 1%-punt per jaar tot 100% in 2018. De gedachte hierachter is dat een verlaging van de LTV-limiet bijdraagt aan de financiële stabiliteit en ook de consument beter beschermt tegen een mogelijke restschuld. De figuur hieronder geeft de ontwikkeling weer van de maximale leencapaciteit ten opzichte van het inkomen (LTI) van een huishouden met een inkomen van € 35.000 bij een vaste rente van 4,75%. Zichtbaar is dat de maximale leencapaciteit bij een nominaal gelijkblijvend inkomen over de periode van 2003 tot en met 2019 is afgenomen; waar een huishouden (starter of doorstromer) met een inkomen van € 35.000 in 2003 een maximale hypotheek kon krijgen van ongeveer € 170.000, was dat in 2019 ongeveer € 150.000. Dit komt vooral doordat de leennormensystematiek rekening houdt met de gemiddelde uitgaven van een huishouden en die zijn over de periode door inflatie hoger geworden. Hierdoor blijft dus minder ruimte over voor woonlasten. Rekening houdend met een gemiddelde CAO-loonstijging is de maximale leencapaciteit toegenomen tot ongeveer € 200.000 in 2019.

Figuur: de maximale leencapaciteit bij een inkomen van € 35.000 en vaste rente van 4,75% (bron: Nibud, 2019, «Inkomenscriteria voor huurders en kopers»).



De leden van de fractie van de VVD vragen hoeveel eigen vermogen een starter moet hebben vergeleken met een decennium geleden. Een starter moet nu ongeveer maximaal 6% aan eigen middelen inleggen om de kosten koper te financieren, bovenop de maximale LTV van 100%. Bij een woning van € 250.000 komt dit neer op € 15.000. In 2013 kon dit bedrag volledig geleend worden. Door dit wetsvoorstel hoeft een starter geen 2% overdrachtsbelasting te betalen, wat neerkomt op € 5.000 bij een starterswoning van € 250.000.

De leden van de fractie van de VVD vragen om de stijging van de prijzen van woningen voor starters te vergelijken met de loonstijgingen over dezelfde periode om te bepalen hoeveel minder «betaalbaar» een woning is geworden. Volgens de cijfers van het CBS lagen de prijzen van bestaande koopwoningen in augustus 2020 43,3% hoger dan in 2015 en 26,8% hoger dan in 2010. In diezelfde periode stegen de cao-lonen met respectievelijk circa 8% en 14,5%. Er is daarbij niet een specifiek onderscheid te maken voor starters. Voor de betaalbaarheid van woningen spelen meer factoren dan loonstijgingen een rol. Met name de dalende rente is van grote invloed. Hierdoor kunnen mensen meer lenen waardoor woningen van een hogere prijs voor meer mensen betaalbaar worden. Ook de leennormen spelen hierbij, zoals hiervoor geschreven, een rol. De Nederlandsche Bank laat zien dat tussen 2009 en 2018 de maximale leenruimte (met name door de lagere rente) eerst meer is gestegen dan de prijs van een koopwoning en dat dit verschil vervolgens weer is ingelopen.⁹ Daarbij wordt echter niet specifiek gekeken naar koopstarters die niet kunnen profiteren van een hogere overwaarde van de huidige woning bij stijgende prijzen. De laatste jaren is de prijs van woningen bovendien sneller gestegen dan de maximale leenruimte.

De leden van de fractie van de VVD vragen of er cijfers bekend zijn over de spaarmogelijkheden van starters. Ook vragen de leden hoe lang starters er gemiddeld over doen om het benodigde bedrag bij elkaar te sparen, inclusief kosten koper. Het is belangrijk dat starters niet onverantwoord veel lenen. Daarom zijn na de vorige crisis de leennormen aangescherpt waardoor huizenkopers ook zelf een bedrag aan (spaar)geld moeten inbrengen. De zogenaamde kosten koper kunnen zich, onder andere afhankelijk van de waarde van het huis, ergens rond de € 10.000 en € 15.000 euro bevinden.¹⁰ Precieze cijfers zijn er niet, maar dit bedrag is voor veel starters lastig op te brengen. Mede daarom stelt het kabinet nu voor om starters vrij te stellen van overdrachtsbelasting, zodat zij minder spaargeld hoeven in te brengen. Ook heeft de verlaging van de NHG-premie naar 0,7% per 1 januari 2020 voor een deel van de starters geholpen om de kosten koper te verlagen.

Alternatieve definitie starter en belegger

De leden van de fracties van de VVD, de PVV en D66 vragen een uitgebreidere toelichting van de verschillende overwogen alternatieven, waarom deze zijn afgefallen en waarom uiteindelijk voor de voorgestelde afkadering van starter is gekozen. Hierbij vragen de leden van de VVD vooral om in te gaan op alternatieven in relatie tot de handhaafbaarheid. In de memorie van toelichting bij dit wetsvoorstel wordt op de pagina's 5 en 6 ingegaan op de alternatieven en de redenen dat deze zijn afgefallen. Hierna bleven een aantal mogelijkheden over die door Dialogic zijn onderzocht. Het resultaat van dit onderzoek maakte het nodig om ook de

⁹ <https://www.dnb.nl/nieuws/nieuwsoverzicht-en-archief/dnbulletin-2020/dnb389563.jsp>

¹⁰ [https://www.eigenhuis.nl/huis-kopen/bestaande-bouw/orienteren-en-budgetteren/berekenen-kosten-koper#/.](https://www.eigenhuis.nl/huis-kopen/bestaande-bouw/orienteren-en-budgetteren/berekenen-kosten-koper#/)

begrippen starter en belegger verder te definiëren om tot een regeling te komen die uitvoerbaar en handhaafbaar is voor de Belastingdienst.

De leden van de fracties van GroenLinks, D66, 50PLUS en de SGP vragen, zoals ook de Afdeling advisering van de Raad van State zich afvraagt, waarom het kabinet er niet voor heeft gekozen om voor de startersvrijstelling een woningwaardegrens op te nemen. Ook vraagt D66 hierbij in te gaan op de voor- en nadelen hiervan en of zo'n grens de doelmatigheid ten goede komt. Het doel van de maatregelen is om de positie van alle starters jonger dan 35 jaar te versterken ten opzichte van die van andere kopers, waaronder beleggers. Het kabinet heeft de mogelijkheid van een woningwaardegrens overwogen en er uiteindelijk voor gekozen deze niet op te nemen als aanvullende voorwaarde. Hierdoor kunnen al deze jonge starters in aanmerking komen voor de vrijstelling, ongeacht de waarde van de woning. Iedere vorm van een woningwaardegrens is voor de uitvoering complexiteitverhogend. Het achterwege laten van een woningwaardegrens maakt het wetsvoorstel gemakkelijker voor de Belastingdienst. Tot slot zijn ingewikkelde antimisbruikbepalingen overbodig. Dit heeft het kabinet ertoe bewogen geen maximumaankoopbedrag aan deze vrijstelling te verbinden.

De leden van de fractie van de SGP vragen of het kabinet nader kan ingaan op het verschijnsel dat een starter die een woning van € 1 miljoen koopt een veel groter voordeel heeft dan een starter die een woning aanschaft van € 100.000, terwijl de financiële ruimte van de eerstgenoemde waarschijnlijk veel groter is. Een woningwaardegrens zou de uitvoering van de startersvrijstelling compliceren. Gevallen waarin een koopstarter een woning koopt die duurder is dan € 1 miljoen komen volgens een indicatie van het Kadaster daarentegen nagenoeg niet voor.

De leden van de fractie van D66 vragen of er een soortgelijke grens is overwogen voor de toepassing van het 2%-tarief voor doorstromers. Nee, dit is niet overwogen, omdat niet beoogd is om de verkrijging van een woning die dient als hoofdverblijf bij mensen die niet in aanmerking komen voor de startersvrijstelling zwaarder te belasten dan tegen 2%.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen hoe het kabinet staat tegenover het volledig schrappen van de overdrachtsbelasting voor woningeigenaren, of dit aanvullend circa € 700 miljoen zou kosten en of dit gedekt kan worden uit verdere beperking van de hypotheekrenteaftrek. Uit de fiscale sleuteltabel 2021 volgt dat ook het schrappen van de overdrachtsbelasting voor doorstromers in 2021 € 944 miljoen (twee keer de sleutel van € 472 miljoen per procentpunt) kost. Structureel zou dit zo'n € 1,1 miljard kosten. De afwijking tussen de structurele kosten voor het schrappen van de overdrachtsbelasting en de fiscale sleuteltabel 2021 heeft te maken met de groei. Er komen steeds meer kopers die onder het 2%-tarief vallen in plaats kopers van die gebruik kunnen maken van de startersvrijstelling. De kosten nemen dus toe met het verschil tussen de kosten van de startersvrijstelling in 2021 (€ 388 miljoen) en de structurele kosten (€ 221 miljoen). Het wetsvoorstel beoogt de positie van koopstarters én doorstromers te verstevigen ten opzichte van andere kopers zoals beleggers. Voornamelijk de starters worstelen vaak om toe te kunnen treden tot de woningmarkt. Het schrappen van de overdrachtsbelasting voor alle woningeigenaren geeft de koopstarter geen extra voordeel ten opzichte van andere woningkopers en schiet daarmee zijn doel voorbij.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen of het budgettair overschot als gevolg van de maatregel kan worden aangewend voor het verder verbeteren van de positie van starters. De vrijstelling van de

overdrachtsbelasting betreft al een betekenisvolle stap om de concurrentiepositie van starters te verbeteren. De budgettaire opbrengst van het verhogen van het standaardtarief is bij de augustusbesluitvorming meegenomen in het totale plaatje en niet geoormerkt voor verdere verbetering van de positie van de starter.

2. Hoofdpijnen van het voorstel

De leden van de fractie van de SP vragen het kabinet waarom de maatregel in dit wetsvoorstel meer doeltreffend zal zijn dan de variant die door Dialogic is onderzocht. Met de voorgestelde maatregel valt een grotere groep onder het 8%-tarief, hetgeen de doeltreffendheid van de maatregel ten goede komt. Beleggers vallen al vanaf de eerste woning onder het tarief van 8%, indien zij deze woning niet zelf gaan bewonen. Hiermee wordt ook ontwijking door grote beleggers voorkomen. Verder zijn door de introductie van een zelfbewoningverklaring (die alleen natuurlijke personen kunnen afgeven) en de leeftijdsgrens de mogelijke ontwijkingsconstructies beperkt. Bijkomend voordeel van de huidige beleggersmaatregel is dat het onderscheid tussen een woning en een niet-woning in veel gevallen irrelevant wordt (namelijk in alle gevallen dat niet aan het hoofdverblijfcriterium wordt voldaan). Dit spaart de notaris werk uit en doet het aantal gerechtelijke procedures over dit onderwerp afnemen.

Deze leden van de fractie van de SP vragen of dit nu de meest doelmatige manier is om starters te helpen. Een differentiatie in de overdrachtsbelasting is vanzelfsprekend niet dé oplossing voor alle structurele problemen op de woningmarkt. Zo vergroot de maatregel niet het aanbod van woningen. Dergelijke structurele problemen worden onder andere geadresseerd met maatregelen die het vergroten van het woningaanbod vergroten, zoals de woningbouwimpuls. Tegelijkertijd verwacht het kabinet – alles overziend – dat deze maatregel de toegankelijkheid en betaalbaarheid van een koopwoning voor starters zal verbeteren, omdat de verwachting is dat het mogelijke prijsopdrijvende effect van de startersmaatregel wordt ingehaald door het prijsdrukkende effect van de maatregel voor beleggers. Daardoor zal de besparing van de kosten koper een voordeel voor de starter opleveren.

2.1. Startersvrijstelling

De leden van de fractie van de VVD vragen naar informatie over het begrip starters, wanneer mensen over het algemeen hun eerste huis kopen, tegen wat voor prijs, of deze prijs de afgelopen jaren fors is toegenomen en, zo ja, met hoeveel. Ook vragen deze leden de drie soorten koopstarters te kwalificeren. Starters op de woningmarkt zijn mensen die voor het eerst een zelfstandige woonruimte willen huren of kopen. Met dit wetsvoorstel beoogt het kabinet de positie van de koopstarter te verbeteren. Koopstarters zijn mensen die voor het eerst een huis kopen. Zij zijn te verdelen naar mensen die vanuit onzelfstandige woonruimte een woning kopen en mensen die een zelfstandige huurwoning achterlaten. In een recent onderzoek van het Kadaster uit mei 2020 worden koopstarters in drie leeftijdscategorieën ingedeeld: jonge koopstarters (jonger dan vijfentwintig jaar), koopstarters (de groep tussen de vijfentwintig en vijfendertig jaar) en overige koopstarters (ouder dan vijfendertig jaar).¹¹ Uit dit onderzoek blijkt dat het merendeel van de starters behoort tot de categorie tussen de vijfentwintig en vijfendertig jaar. Met de door het kabinet gekozen leeftijdsgrenzen van meerderjarig en jonger dan vijfendertig jaar wordt aangesloten bij deze leeftijdsgrens

¹¹ Onderzoek Kadaster, «Moeilijke tijden voor koopstarters op de woningmarkt», mei 2020.

voor de meest actieve koopstarters. De gemiddelde leeftijd waarop de eerste woning wordt gekocht is heel constant. Die schommelt al jaren rond de 30 jaar. De gemiddelde leeftijd van een starter vanaf 2010 wordt in de tabel hieronder weergegeven.¹²

2010	28,6
2011	29,1
2012	29,0
2013	29,9
2014	31,1
2015	31,0
2016	30,8
2017	30,4
2018	30,2
2019	30,2
2020	29,8

Bron: Kadaster 8-10-2020

De gemiddelde huizenprijzen laten een stijging zien sinds 2014. Sinds 2016 schommelt de prijsstijging tussen de 5 en de 10 procent.

Koopjaar	Gemiddelde koopsom starter	Vershil gemiddeld koopsom t.o.v. voorgaand jaar	Vershil (aandeel gemiddelde koopsom t.o.v. voorgaand jaar)
2006	€ 182.950		
2007	€ 189.588	€ 6.638	3,6%
2008	€ 191.748	€ 2.160	1,1%
2009	€ 188.197	€ - 3.551	- 1,9%
2010	€ 190.426	€ 2.229	1,2%
2011	€ 190.024	€ -402	- 0,2%
2012	€ 184.379	€ - 5.645	- 3,0%
2013	€ 177.168	€ - 7.211	- 3,9%
2014	€ 186.094	€ 8.926	5,0%
2015	€ 190.168	€ 4.074	2,2%
2016	€ 200.101	€ 9.933	5,2%
2017	€ 217.064	€ 16.963	8,5%
2018	€ 239.034	€ 21.970	10,1%
2019	€ 258.604	€ 19.570	8,2%
2020	€ 273.590	€ 14.986	5,8%

Bron: Kadaster 8-10-2020

Leeftijd van de verkrijger (meerderjarig en jonger dan vijfendertig jaar)

De leden van de fracties van de VVD en D66 vragen waarom het kabinet heeft gekozen voor de harde grens van 35 jaar. Ook de leden van de fractie van de ChristenUnie vragen of het uitsluitend om uitvoeringstechnische redenen is dat de startersvrijstelling niet van toepassing is op koopstarters van 35 jaar of ouder. In de aanloop naar het wetsvoorstel is onderzocht of het mogelijk is de vrijstelling enkel toegankelijk te maken voor alle mensen die voor het eerst een woning kopen (koopstarters). Hiervoor verwijs ik ook naar pagina 1 van de memorie van toelichting bij het onderhavige wetsvoorstel en het rapport en addendum van Dialogic.¹³ Uit dit onderzoek blijkt dat een vrijstelling gebaseerd op dit criterium niet

¹² De cijfers over starters die genoemd zijn in de tabellen zijn afkomstig van het Kadaster met datum 08 oktober 2020. Hierbij worden koopstarters beschouwd als een koper die nooit eerder een woning in het bezit heeft gehad. Kopers die samen een huis kopen worden samen beschouwd als startend huishouden. Zij zijn alleen koopstarter als ze beiden nooit een huis in hun bezit hebben gehad. Bij een gezamenlijk huishouden is de leeftijd van de jongste koper gebruikt.

¹³ Bijlagen bij Kamerstukken II 2019/20, 32 847, nr. 665.

uitvoerbaar is. Dit leidt tot de conclusie dat een differentiatie in de overdrachtsbelasting die gekoppeld is aan het woningbezit van een persoon geen begaanbare route is. Het kabinet heeft met het oog op de door uw Kamer aangenomen motie vervolgens gezocht naar een uitvoerbaar alternatief voor de uitvoeringsinstanties en zo veel mogelijk koopstarters helpt, zonder dat niet-koopstarters hiervan meeprofiteren. Hieruit is naar voren gekomen dat het best passende alternatief om de groep «starters» af te bakenen bestaat uit een leeftijdsgrens in combinatie met de voorwaarde «gebruik als hoofdverblijf». Ook kan een persoon maar één keer een beroep doen op de vrijstelling. Het kabinet realiseert zich dat er koopstarters zijn boven de 35 jaar die daardoor niet in aanmerking komen voor de vrijstelling en dat er doorstromers zijn die jonger zijn dan 35 jaar en toch gebruik kunnen maken van de startersvrijstelling. Bij het vaststellen van de hoogte van de leeftijdsgrens is rekening gehouden met de gemiddelde leeftijd waarop een eerste huis wordt gekocht. Uit een recent onderzoek van het Kadaster uit mei 2020 blijkt dat het merendeel van de starters behoort tot de categorie tussen de vijfentwintig en vijfendertig jaar. Met de door het kabinet gekozen leeftijdsgrenzen van meerderjarig en jonger dan vijfendertig jaar wordt aangesloten bij deze leeftijdsgrens voor de meest actieve koopstarters. Daarnaast is aangetoond dat bij de leeftijdsgroep jonger dan vijfendertig jaar de financiële buffer het laagst is van alle leeftijdsgroepen en dat deze over de jaren toeneemt.

De leden van de fractie van D66 vragen wat het percentage starters is van de afgelopen 5 jaar dat een leeftijd heeft van boven de 35 jaar. Uit data van het Kadaster vanaf 2015 blijkt dat het percentage koopstarters van 35 jaar en jonger jaarlijks toeneemt en boven de 35 jaar jaarlijks afneemt.

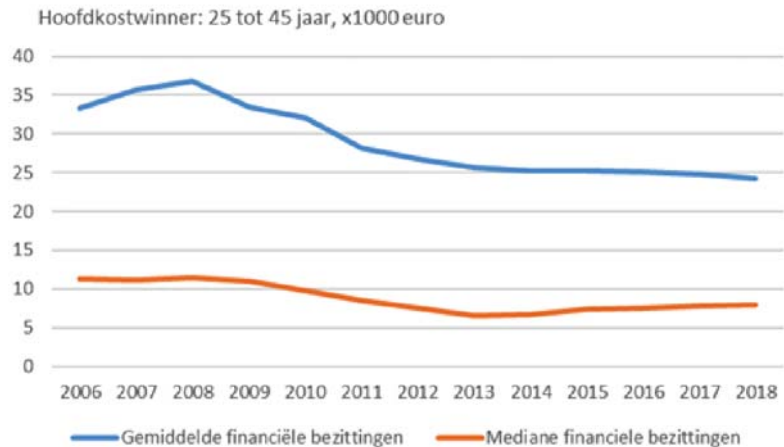
Koopjaar	Koopstarters 35 jaar en jonger	Koopstarters ouder dan 35 jaar
2015	79,3%	20,7%
2016	80,3%	19,6%
2017	81,6%	18,4%
2018	82,5%	17,5%
2019	82,6%	17,4%
2020	84,6%	15,4%

Bron: Kadaster 8-10-2020

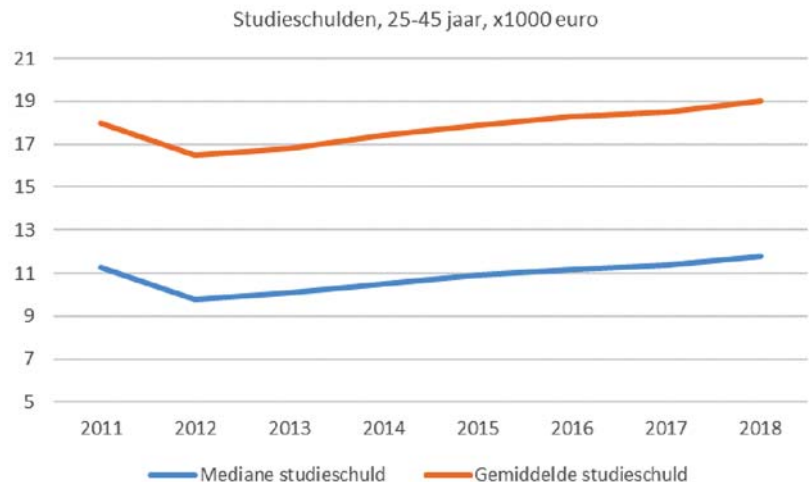
De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen welke oorzaken het kabinet ziet voor het feit dat jonge huishoudens over lage liquide buffers beschikken. Jongere huishoudens, huishoudens met lagere inkomens, huurders, flexwerkers en huishoudens die een hoger aandeel van hun inkomen spenderen aan vaste en noodzakelijke lasten hebben vaker minder buffers. Dit zijn allemaal gecorreleerde factoren. Jongere huishoudens hebben over het algemeen minder inkomen, vaker een flexibele arbeidsrelatie, bevinden zich deels in het «spitsuur» van hun leven, waardoor ze ook hogere lasten hebben en hebben minder tijd gehad dan oudere huishoudens om te sparen. Aangezien buffers meestal worden opgebouwd vanuit het inkomen dat overblijft na consumptie, is ook hun buffer lager.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen hoe de liquide buffer van jonge huishoudens zich de afgelopen jaren heeft ontwikkeld. Onderstaande grafiek toont de ontwikkeling van de financiële bezittingen (de som van bank- en spaartegoeden en effecten) van de groep 25–35 jarigen en de groep tot 25 jaar. In de jaren 2008–2013 namen liquide buffers in doorsnee af, met name doordat bank- en spaartegoeden zijn afgenomen (ook de waarde van het effectenbezit daalde, maar de impact

hiervan is kleiner, en er zijn veel minder huishoudens met effecten). Sindsdien zijn de liquide vermogens weer wat gestegen.



De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen naar de rol van het leenstelsel in de ontwikkeling van de liquide buffers van huishoudens. De studieschulden van personen tot 25 jaar vertonen sinds 2016 een stijging (zie onderstaande figuur). Het bedrag aan uitstaande schulden wordt niet in mindering gebracht op de liquide buffers. Wat het effect van het leenstelsel op liquide buffers is, is lastig vast te stellen. Enerzijds verhogen de rentelasten en aflossingen de vaste lasten, waardoor huishoudens minder kunnen sparen. Anderzijds kan het geleende geld zijn aangewend om de liquide buffer op peil te houden of zelfs te verhogen.



De leden van de fractie van de PvdA vragen of het kabinet onderschrijft dat mensen ouder dan 35 jaar die in de vrije sector huren waarschijnlijk ook weinig mogelijkheden hebben gehad om te sparen om te overdrachtsbelasting te financieren. De positie van deze groep op de koopmarkt van woningen wordt versterkt ten opzichte van beleggers door de tariefdifferentiatie. Door het tekort aan woningen staat voor meerdere mensen de betaalbaarheid van wonen onder druk. Het kabinet zet daarom ten eerste sterk in op de bouw van extra woningen. Ook mensen boven de 35 jaar hebben mogelijk weinig spaarmogelijkheden gehad. Voor de toekomst draagt de vrijstelling van de overdrachtsbelasting eraan bij dat

starters meer kansen op een koopwoning krijgen en daardoor minder snel nog ongewenst toegewezen zijn op de vrije huursector als ze boven de 35 zijn. Daarnaast zet het kabinet onder andere met de maatregelen die in mei zijn aangekondigd in op verantwoorde prijzen in de vrije huursector.

De leden van de fractie van de SP vragen hoeveel niet-starters onder deze regeling komen te vallen en hoeveel overdrachtsbelasting zij hiermee gaan ontlopen.

Het structurele budgettaire belang van € 221 miljoen gaat volgens het Kadaster om circa 50.000 kopers in de leeftijdsgroep van 18 tot 35 jaar die nog niet eerder een woning hebben bewoond. Op de korte termijn gaat het naar schatting om in totaal ruim 83.000 duizend kopers in deze leeftijdscategorie, die al wel een woning in bezit kunnen hebben. Uit het verschil tussen het structurele effect en het effect op de korte termijn blijkt hoeveel niet-starters onder deze regeling komen te vallen en hoeveel overdrachtsbelasting daarmee gemoeid is: naar schatting dus 33.000 niet-starters met een budgettair belang van ongeveer € 153 miljoen. Op de langere termijn zullen er geen niet-starters meer zijn die gebruik kunnen maken van de vrijstelling, omdat hierop door een persoon maar één keer beroep kan worden gedaan.

De leden van de fracties van de VVD, D66 en de SGP vragen naar de budgettaire gevolgen van het verhogen van de leeftijdsgrens van de startersvrijstelling naar 40 jaar. Het budgettaire belang van de startersvrijstelling tot 35 jaar is in 2021 € 388 miljoen en structureel € 221 miljoen. Bij een leeftijdsgrens van 40 jaar bedraagt het geraamde budgettaire belang € 538 miljoen in 2021 en structureel € 250 miljoen. Per saldo zou dit een aanvullende lastenverlichting zijn van € 150 miljoen in 2021 en structureel € 29 miljoen, waarvoor dekking moet worden gevonden.

De leden van de fractie van D66 vragen welke maximumprijs de startersvrijstelling zou moeten worden gezet om een leeftijdsgrens van 40 jaar budgettair neutraal in te kunnen voeren. Allereerst moet worden opgemerkt dat niet tegelijkertijd budgetneutraliteit kan worden bereikt in 2021 én structureel. Dit komt omdat het gebruik van de startersvrijstelling door niet-koopstarters relatief groter is bij een hogere leeftijd. Daarnaast zijn op dit moment ten aanzien van een leeftijdsgrens van 40 jaar alleen cijfers beschikbaar over transacties zonder grenswaarde en transacties bij een grenswaarde van € 310.000. Op basis van uitgebreidere gegevens bij een leeftijdsgrens van 35 jaar is de verwachting dat structureel een startersvrijstelling met een leeftijdsgrens van 40 jaar budgetneutraal is bij een maximumprijs tussen € 400.000 en € 450.000.

De leden van de fractie van de VVD vragen wat de gevolgen zijn als het kabinet had gekozen voor de leeftijdsgrens tot 45 jaar. Het budgettaire belang in 2021 bedraagt dan niet € 388 miljoen in 2021 en structureel € 221 miljoen (huidige voorstel, tot 35 jaar), maar € 659 miljoen in 2021 en structureel € 266 miljoen.

De leden van de fractie van de VVD vragen naar een budgettaire sleutel van dit voorstel en vragen daarbij hoeveel het kost om de leeftijdsgrens met 1 jaar te verhogen of te verlagen. Deze sleutel is niet voorhanden. Aan het Kadaster is een dataverzoek gedaan om de startersvrijstelling te bekijken bij 35 jaar (voorstel) 40 jaar en 45 jaar.

De leden van de fracties van de VVD en de SGP vragen naar het verschil in leeftijdsgrens voor de startersvrijstelling en de eenmalig verhoogde vrijstellingen voor schenkingen die verband houden met de eigen woning in de Successiewet 1956. Deze leden vragen waarom er niet voor is gekozen om deze leeftijdsgrenzen op elkaar af te stemmen. Aanvullend

vragen de leden van de fractie van de SGP of het feit dat de startersvrijstelling en de schenkbelastingvrijstelling in de Successiewet 1956 gedeeltelijk een andere doelgroep beogen, de enige reden is om de leeftijdsgrenzen niet op elkaar af te stemmen. Hiervoor verwijs ik graag naar pagina 10 van de memorie van toelichting. De startersvrijstelling heeft een andere doelstelling dan de schenkbelastingvrijstelling. Waar de startersvrijstelling tot doel heeft de positie van starters op de woningmarkt te verstevigen ten opzichte van die van beleggers heeft de schenkbelastingvrijstelling ten behoeve van de vrijstelling ook tot doel een bijdrage te leveren aan de reductie van de eigenwoningsschuld. Er is derhalve geen noodzaak de leeftijdsgrenzen van deze vrijstellingen gelijk te stellen. Gelet op de gemiddelde leeftijd van een koopstarter acht het kabinet een leeftijd van 35 jaar ook passender bij de voorgestelde vrijstelling van overdrachtsbelasting.

De leden van de fractie van D66 vragen wat het toetsingsmoment is voor de leeftijdseis. Is dat het moment dat een bod wordt uitgebracht, de koopakte wordt ondertekend of het moment van passeren van de notariële akte. Het toetsingsmoment voor de leeftijdseis is het moment van verkrijging van het onroerend goed, in verreweg de meeste gevallen het moment van passeren van de notariële akte.

De leden van de fractie van D66 vragen of de veronderstelling klopt dat een koper van onder de 35 die al eerder een huis heeft gekocht aanspraak kan maken op de vrijstelling. Dat klopt. Deze persoon moet dan wel voor de eerste keer de vrijstelling toepassen, en aan alle overige voorwaarden voldoen. Er wordt niet gekeken naar vroeger of huidige woningbezit, maar wel of de vrijstelling eerder is toegepast. Dit soort gevallen zullen vanwege de eenmalig toepassing over de tijd wel minder worden.

De leden van fractie van de SP vragen het kabinet voorts in hoeverre er volgens haar sprake is van een leeftijdgerelateerd probleem of een sociaaleconomisch probleem. Indien het tweede het geval is, vragen deze leden het kabinet te beargumenteren waarom dan voor een oplossing wordt gekozen in de leeftijdssfeer.

Door het tekort aan woningen staat voor meerdere mensen de betaalbaarheid van wonen onder druk. Het is daarmee niet alleen een leeftijdgerelateerd of sociaaleconomisch probleem al kunnen deze factoren wel een rol spelen. Het kabinet zet daarom ten eerste in op de bouw van extra woningen. Omdat dit tijd kost, resulteert dit niet op korte termijn al in meer betaalbare woningen. Daarom zet het kabinet ook maatregelen in op waar de problematiek het grootst is zoals met de vrijstelling van de overdrachtsbelasting voor starters en op meer betaalbare huurprijzen met de maatregelen die de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties met de Kamerbrief van 15 mei 2020 heeft aangekondigd.

De leden van de fractie van de VVD vragen hoe de leeftijdsgrens van 35 jaar in de praktijk uitwerkt. Deze leden noemen als voorbeeld de situatie dat een koppel (1 boven de 35 en 1 onder de 35 jaar) de randen van de wetgeving opzoekt door bijvoorbeeld de persoon onder de 35 het huis te laten kopen. Ook de leden van de fractie van D66 vragen of onbedoelde gedragseffecten in het civiele recht kunnen worden gedempt. Als voorbeeld noemen deze leden de situatie dat het huis volledig op de naam van de jongere partner te kopen (en te leveren) waarbij de hypothecaire geldlening wel op twee namen komt te staan of in de eigendomsverhouding 1%–99% aan te kopen en vervolgens in de wettelijke gemeenschap van goederen te trouwen. Het kabinet acht het risico klein dat in de gevallen dat één partner de startersvrijstelling kan toepassen en de ander niet, eerstgenoemde partner het huis volledig op zijn naam zet. Het kabinet verwacht namelijk dat de banken in die gevallen bij het verlenen

van een hypotheek verzoeken dat de partner, die de startersvrijstelling toepast, de woning alleen op zijn eigen inkomen kan financieren. Het is aannemelijk dat het merendeel van de huizenkopers wil dat voor de hoogte van de beschikbare hypotheek rekening wordt gehouden met het inkomen van beide partners. Dan kunnen zij immers een hoger bedrag lenen. Daarom zullen partners er doorgaans voor kiezen om de woning samen te kopen. Het staat koppels natuurlijk vrij om te bepalen in welke verhouding zij de eigendom willen verkrijgen; dat is nu ook al zo en dat blijft.

De leden van de fractie van het CDA vragen een nadere motivering van de juridische houdbaarheid van de leeftijdsgrens van 35 jaar en of deze stand zal houden voor de rechter. Een leeftijdsgrens is op zich niet iets nieuws in de wet- en regelgeving. Zo kent de schenkingsvrijstelling eigen woning in de Successiewet 1956 een leeftijdsgrens en ook in de huurtoeslagregeling zit een leeftijdsgrens. Een ongelijke behandeling van gelijke gevallen is toegestaan, mits er een objectieve en redelijke rechtvaardiging voor is. Op pagina 9 en 10 van de memorie van toelichting wordt toegelicht waarom het kabinet van mening is dat er een objectieve en redelijke rechtvaardiging is voor de leeftijdsgrenzen voor toepassing van de startersvrijstelling. Het kabinet verwacht dan ook niet dat de voorgestelde leeftijdsgrens op gespannen voet staat met artikel 26 IVBPR of artikel 14 EVRM.

De leden van de fractie van het CDA vragen naar aanleiding van een voorbeeld in de memorie van toelichting over een stel van 32 en 37 dat een woning koopt of schenkbelasting verschuldigd is als zij alle kosten daarvan samen – dus ieder voor de helft – betalen.¹⁴ Ja, in beginsel is dit een schenking tot de helft van het bedrag aan overdrachtsbelasting door de persoon van 32 jaar (in het voorbeeld € 1.500). De woning wordt door de aankoop gezamenlijk eigendom van beide partners, ieder voor de onverdeelde helft. Indien zij niet in gemeenschap van goederen zijn gehuwd, behoort de woning tot een eenvoudige gemeenschap. Bij de koop komen de aanschaffkosten, zoals de overdrachtsbelasting, voor rekening van de koper. Deze kosten behoren niet tot de eenvoudige gemeenschap. Als één van de partners overdrachtsbelasting is verschuldigd, komt deze last voor zijn of haar rekening. Als de andere partner de helft van deze kosten (in het voorbeeld € 3.000) betaalt, is dat een schenking tot de helft van dat bedrag. Dit is niet anders als de partners een notarieel samenlevingscontract hebben, waarin is opgenomen dat de kosten van de huishouding worden verdeeld op basis van de draagplicht. De verschuldigde overdrachtsbelasting kwalificeert immers niet als kosten van de huishouding.

De leden van de fractie van het CDA vragen daarnaast naar de mogelijke gevolgen voor de schenkbelasting in de situatie dat:

- a. Het stel in gemeenschap van goederen is gehuwd en het huis bij aankoop enkel op naam van één van de partners wordt gezet en ook wat de gevolgen zijn als zij die tenaamstelling een jaar later veranderen door het huis bij het Kadaster op beider namen te laten zetten.
- b. Het stel is gehuwd in koude uitsluiting en het huis, dat geheel met vreemd vermogen wordt gefinancierd, bij de aankoop enkel op naam gezet wordt van de 32-jarige en zij een half jaar later huwelijkse voorwaarden opmaken voor een beperkte gemeenschap van woonhuis; en
- c. Het stel op huwelijkse voorwaarden is gehuwd met een periodiek dan wel finaal verrekenbeding en het huis enkel op naam wordt gezet van de 32-jarige.

¹⁴ Kamerstukken II 2020/21, 35 576, nr. 3, p. 10.

In situatie a en b is geen sprake van een schenking, als ieder de helft van de aanschafkosten betaalt. In situatie c kan wel sprake zijn van een schenking. Dit ligt ik hieronder nader toe.

Als een echtpaar dat getrouwd is in de wettelijke gemeenschap van goederen een woning koopt, valt deze in de gemeenschap, tenzij die woning voor meer dan de helft wordt gefinancierd met privévermogen. De woning maakt deel uit van de huwelijksgoederengemeenschap. Op wiens naam de woning staat is van belang voor de privaatrechtelijke vraag welke echtgenoot het bestuur over de woning heeft (zie artikel 1:97 BW). Hoewel de woning gaat behoren tot de huwelijksgoederengemeenschap is de overdrachtsbelasting verschuldigd door degene(n) die de woning in eigendom verkrijgt. Afhankelijk van de leeftijd van de verkrijger kan dit betekenen dat de startersvrijstelling van toepassing is. Degene op wiens naam de woning komt te staan is dus de «formele» belastingplichtige. Omdat de woning gaat behoren tot de wettelijke gemeenschap van goederen, vormt de verschuldigde overdrachtsbelasting een last die ook tot de die gemeenschap behoort (artikel 1:94, zevende lid, BW). Hoewel de overdrachtsbelasting wordt geheven van één van de echtgenoten behoort deze last door beiden te worden gedragen, zodat er geen sprake is van een schenking als ieder de helft van de aanschafkosten betaalt. Als de echtgenoten een altijd werkend wederkerig periodiek en finaal verrekenbeding zijn overeengekomen om bij het einde van het huwelijk af te rekenen alsof tussen hen een wettelijke gemeenschap van goederen had bestaan (waartoe de woning gaat behoren), geldt hetzelfde. Als de echtgenoten buiten gemeenschap van goederen zijn gehuwd, is de verkrijgende echtgenoot niet alleen juridisch maar ook in economisch opzicht de enige partij van wie de woning is. De overdrachtsbelasting wordt dan geheven en gedragen door die echtgenoot. Als de echtgenoten later hun huwelijkse voorwaarden wijzigen en een beperkte gemeenschap van het woonhuis overeenkomen, kan dat een schenking zijn.¹⁵

De leden van de fractie van het CDA schetsen het volgende voorbeeld. Een man van 29 jaar koopt een woning en maakt gebruik van de startersvrijstelling. Een jaar later gaat hij samenwonen en trouwen in gemeenschap van goederen met een vrouw van 28 jaar. Nog een jaar later strandt het huwelijk, verkopen ze samen het huis en kopen ze allebei een nieuwe eigen woning. De leden vragen wie er dan nog recht heeft op de startersvrijstelling.

De man heeft de startersvrijstelling al een keer gebruikt en kan daarop bij de aankoop van zijn tweede woning derhalve niet nogmaals een beroep doen. De vrouw heeft de startersvrijstelling nog niet gebruikt, en kan daarop bij de aankoop van haar eigen woning dus wel een beroep doen.

De leden van de fractie van het CDA schetsen het volgende voorbeeld. Een vrouw van 28 jaar en een man van 29 jaar zijn getrouwd in gemeenschap van goederen. Omwille van de overdrachtsbelasting koopt de vrouw de woning, die zij samen gaan bewonen, alleen. Vier jaar later gaan ze groter wonen en koopt de man een woning. De leden vragen of de echtgenoten voor beide woningen dan recht hebben op de startersvrijstelling. Ook vragen deze leden of het kabinet dit een rechtvaardige uitkomst acht. Wordt de eerste woning alleen verkregen door de vrouw van 28 jaar, dan kan de vrouw aanspraak maken op de startersvrijstelling als zij aan alle voorwaarden voldoet. De man heeft dan nog geen aanspraak gemaakt op deze vrijstelling. Dit betekent dat hij nog aanspraak kan maken op de startersvrijstelling voor de aankoop van een woning, als hij aan alle voorwaarden voldoet. Het kabinet heeft er bewust voor gekozen om de startersvrijstelling per individu te laten gelden en niet per koppel. Het staat echtgenoten vrij om de verkrijging zo vorm te geven,

¹⁵ Zie beleidsbesluit van 5 juli 2010, nr. DGB2010/872M, Stcrt. 2010, nr. 10873, onderdeel 3.2, hernummerd tot onderdeel 3.4.

waardoor elk van beide echtgenoten aanspraak maakt op de startersvrijstelling bij de aankoop van een andere woning, mits zij aan alle overige voorwaarden voldoen. Dat de andere echtgenoot hiervan mee kan profiteren, is inherent aan het feit dat het onwenselijk wordt geacht om een fiscale drempel op te werpen voor het aangaan of beëindigen van een huwelijk. De verkrijgingen van onroerende zaken door boedelmening of verdeling van een huwelijksgemeenschap zijn daarom niet belast met overdrachtsbelasting. Het kan daardoor voorkomen dat echtgenoten opeenvolgend een woning kunnen verkrijgen met gebruik van de startersvrijstelling. Naar verwachting zullen banken, ingeval slechts één van de echtgenoten de eigendom van de woning verkrijgt, verzoeken dat deze echtgenoot de gehele woning op zijn of haar eigen inkomen kan financieren. Aangezien de meeste partners hun woning op hun beide inkomens zullen willen financieren om een hoger bedrag te kunnen lenen, verwacht het kabinet dat dit voorbeeld zich in praktijk niet veelvuldig zal voordoen.

De NOB en de EPN zijn in hun commentaren op het Belastingplan 2021 nader ingegaan op het geval dat één van twee samenwonende partners voldoet aan de voorwaarden voor toepassing van de startersvrijstelling. Onder meer is ten aanzien van dit geval gevraagd te bevestigen dat:

- a. hebben van een samenlevingscontract met een meerwaardeclausule of verrekenbeding als bedoeld in paragraaf 8 van het Besluit van 25 oktober 2015, niet in de weg staat aan het toepassen van de vrijstelling;
- b. als deze partners gaan trouwen in gemeenschap van goederen de startersvrijstelling niet wordt teruggenomen, ook al is dat zeer kort na aankoop van de woning; en
- c. als deze partners gaan trouwen op huwelijkse voorwaarden met daarin een verrekenbeding ten aanzien van de woning, de startersvrijstelling niet wordt teruggenomen, ook al wordt het huwelijk aangegaan kort na de aankoop van de woning.

De uitkomst van de onder a, b en c geschetste gevallen kan worden bevestigd. Als de jongere partner die de woning verkrijgt aan de voorwaarden voldoet, is de verkrijging vrijgesteld van overdrachtsbelasting. Een meerwaardeclausule of verrekenbeding in een samenlevingscontract kan een economische eigendomsverkrijging door de andere partner tot gevolg hebben. Het bedoelde besluit van 15 oktober 2015¹⁶ bevat een goedkeuring op grond waarvan, onder bepaalde voorwaarden, heffing van overdrachtsbelasting achterwege blijft bij een dergelijke mogelijke verkrijging.

De leden van de fracties van de ChristenUnie, 50PLUS en de SGP vragen naar het effect van het wetsvoorstel voor kopers boven de 35 jaar. De leden van de fractie van de 50PLUS vragen of het kabinet erkent dat koopstarters van boven de 35 jaar juist worden benadeeld, omdat zij wél koopstarter zijn maar geen vrijstelling ontvangen. Ook de leden van de fractie van de SGP vragen of het kabinet erkent dat er voor doorstromers van boven de 35 geen sprake is van een extra stimulans.

Kopers boven de 35 jaar blijven het huidige tarief van 2% betalen als zij de woning zelf gaan bewonen. Koopstarters van boven de 35 jaar gaan ten opzichte van de huidige situatie er financieel niet op achteruit. Wel zal deze groep doorstromers een voordeel ondervinden van de verhoging van het tarief voor de groep die de woning niet als hoofdverblijf gaat gebruiken. Deze groep gaat immers vanaf 1 januari 2021 8% betalen. Hierdoor zal ook de concurrentiepositie van deze oudere koopstarters ten opzichte van beleggers verbeteren.

¹⁶ Stcrt. 2015, 36766.

De leden van de fractie van 50plus vragen het kabinet om het woord «startersregeling» niet meer te gebruiken. Het klopt dat niet alle koopstarters onder de regeling vallen. Dit betekent niet dat men daarom niet van een «startersregeling» zou kunnen spreken. Uit onderzoek is namelijk gebleken dat het overgrote deel van de doelgroep – degenen die voor het eerst een huis kopen – jonger is dan 35 jaar.

Eenmalige vrijstelling

De leden van de fractie van het CDA vragen of de notaris de startersvrijstelling altijd moet weigeren indien dezelfde koper voor de tweede keer bij dezelfde notaris een startersverklaring afgeeft.

De notaris mag in beginsel vertrouwen op de verklaring van de koper. Als er echter duidelijke indicatoren zijn dat de door een koper afgegeven verklaring weleens vals zou kunnen zijn, zoals in het geval dat de koper bij de notaris al eerder een beroep heeft gedaan op de startersvrijstelling en dat nu voor de tweede keer doet, wordt de notaris geacht door te vragen. Als de koper aannemelijk kan maken dat ter zake van de eerdere verkrijging de startersvrijstelling uiteindelijk niet is toegepast, hoeft de notaris de toepassing van de startersvrijstelling niet te weigeren.

2.2. Hoofdverblijfcriterium voor verlaagde tarief en startersvrijstelling

De leden van de fractie van de VVD vragen wat precies wordt bedoeld met «na verkrijging anders dan tijdelijk als hoofdverblijf gaat gebruiken» in relatie tot de vrijstelling of het tarief van 2%. Het begrip «hoofdverblijf» is synoniem met het begrip «centrale levensplaats». Het gaat daarbij om het antwoord op de vraag waar zich het middelpunt van de persoonlijke en economische belangen van een persoon zich bevindt. Hierbij kan onder andere worden gedacht aan de school of opvang waar de kinderen naartoe gaan en speelmaatjes hebben, waar de sportclub is, waar de persoon lid is van zijn geloofsgemeenschap of sportvereniging. De bewijslast om aannemelijk te maken dat het middelpunt van de persoonlijke en economische belangen van de koper van een woning zich na de verkrijging van de woning op het adres van de verkregen woning bevindt, ligt bij de koper. Een persoon kan slechts één woning als hoofdverblijf hebben. Dit betekent doorgaans dat pied-à-terre's of een huis voor uitwonende kinderen dat op naam van de ouders staat niet als hoofdverblijf zullen worden aangemerkt. Hetzelfde geldt in verreweg de meeste gevallen ook voor recreatiewoningen. Dit is slechts anders als de recreatiewoning daadwerkelijk anders dan tijdelijk als hoofdverblijf wordt gebruikt door de verkrijger. Is de woning niet de centrale levensplaats, dan geldt vanaf 2021 het tarief van 8%.

Netwerk Notarissen en de NOB vragen welk tarief van toepassing is ingeval één van de echtgenoten de echtelijke woning verlaat, een andere woning tijdelijk aankoopt en daar alleen in gaat wonen. Netwerk Notarissen vragen specifiek of bij verkrijging van een recreatiewoning in gemeenten waarin inschrijving in het Basisregistratie Personen niet mogelijk is, omdat permanente bewoning in recreatiewoningen niet is toegestaan, geen beroep kan worden gedaan op de startersvrijstelling en het tarief van de overdrachtsbelasting 8% bedraagt. Zij noemen hierbij het voorbeeld dat in het kader van een echtscheiding door een van de ex-partners een recreatiewoning wordt gekocht, zodat daarin gewoond kan worden totdat de hele scheiding is afgewikkeld (wat vaak één tot twee jaar duurt). Doorgaans zal aan het hoofdverblijfcriterium niet worden voldaan ingeval de echtgenoot in een recreatiewoning gaat wonen, waarvoor permanente bewoning niet is toegestaan en inschrijving in het BRP niet mogelijk is, zodat de koper niet in aanmerking komt voor de

vrijstelling of het verlaagde tarief. De woning moet het middelpunt van de persoonlijke en economische belangen van de koper zijn. Daarnaast moet de beoogde bewoning een bepaalde duurzaamheid bevatten. Hierop ziet de bewoording «anders dan tijdelijk». Het is afhankelijk van de feiten en omstandigheden of een recreatiewoning in aanmerking komt voor het verlaagde tarief of de vrijstelling. Hiervoor zal de koper aannemelijk moeten maken dat zijn persoonlijke en economische belangen zich op het adres van de verkregen (recreatie)woning bevinden en ook dat er sprake is van een mate van duurzaamheid. De beoordeling hiervan is in de eerste plaats aan de inspecteur en uiteindelijk aan de rechter.

De leden van fractie van de VVD vragen of iedere verkrijging wordt getoetst op het daadwerkelijk anders dan tijdelijk als hoofdverblijf gebruiken van de woning, en zo nee, op welke manier dit wel plaatsvindt. Voor een adequate en een efficiënte handhaving zal de Belastingdienst, na realisatie van de geautomatiseerde ondersteuning, een risicomodel ontwikkelen dat mede gebruik maakt van de gegevens in het aangiftebe-richt. Zolang de geautomatiseerde ondersteuning niet is gerealiseerd, zal de controle steekproefsgewijs plaatsvinden.

De leden van de fractie van de VVD vragen of het kabinet een uitputtende lijst van omstandigheden kan geven die voor de koper onvoorzienbaar zijn op het moment dat de hoofdverblijfverklaring wordt afgegeven. Het kabinet heeft er bewust voor gekozen om geen uitputtende opsomming van onvoorziene omstandigheden te geven, omdat zij op voorhand geen omstandigheden wil uitsluiten. Zonder een uitputtende lijst kan juist de menselijke maat bij deze maatregel goed worden gewaarborgd. Bij onvoorziene gebeurtenissen na de verkrijging kan worden gedacht aan: het overlijden van een verkrijger, echtscheiding van de verkrijgers, baanverlies, het aanvaarden van een baan in een andere regio of emigratie. Deze opsomming is niet limitatief. Wel geldt dat de onvoor-ziene gebeurtenis er redelijkerwijs toe moet leiden dat een verkrijger niet de woning anders dan tijdelijk als hoofdverblijf kon gaan gebruiken.

De leden van de fracties van de VVD en 50PLUS hebben diverse vragen over de termijn dat een persoon in de woning moet gaan wonen om aan het hoofdverblijfcriterium te voldoen. De leden van de VVD vragen bovendien hoe lang een starter in de woning moet blijven wonen om aanspraak te maken op de vrijstelling of 2% overdrachtsbelasting, of het klopt dat een starter die te snel verhuist met terugwerkende kracht alsnog 2% overdrachtsbelasting moet betalen en hoe hij of zij dit weet, waarom deze termijn niet in de wet is gedefinieerd en hoe starters geïnformeerd worden over de termijnen die aan de startersvrijstelling verbonden zijn. Ook vragen deze leden of de vrijstelling vervalt als een starter een jaar na aankoop van de woning voor zijn werk twee jaar naar het buitenland gedetacheerd wordt en zijn woning voor die periode verhuurt, of dat de starter in die casus als belegger wordt aangemerkt en met terugwerkende kracht 8% overdrachtsbelasting moet betalen. De leden van de fractie van de VVD vragen ook hoe een starter, die te snel verhuist, weet dat hij/zij nog overdrachtsbelasting verschuldigd is. De leden van de fractie van 50PLUS vragen of het klopt dat uit de controlepraktijk op de hoofdverblijf-verklaring automatisch volgt dat de koper de woning slechts tot 12 maanden na het tekenen van de koopovereenkomst als hoofdverblijf hoeft te gebruiken om niet als belegger te worden aangemerkt. Er geldt geen strikte minimumtijd dat de woning anders dan tijdelijk als hoofdverblijf moet worden gebruikt na de verkrijging van de woning. Of de koper de woning daadwerkelijk als hoofdverblijf is gaan gebruiken, zal worden beoordeeld naar de feiten en omstandigheden. De beoordeling of in specifieke gevallen aan het hoofdverblijfcriterium is voldaan is aan de inspecteur. In de memorie van toelichting is als voorbeeld opgenomen dat

bij natuurlijke personen, die na de overdracht de woning minimaal een half jaar daadwerkelijk als hoofdverblijf hebben gebruikt, geen naheffing van overdrachtsbelasting volgt. Daarnaast kunnen zich na de overdracht onvoorziene gebeurtenissen voordoen die er redelijkerwijs toe leiden dat een verkrijger de woning niet anders dan tijdelijk als hoofdverblijf is of kon gaan gebruiken. Hiermee zal rekening worden gehouden bij de beoordeling. Dit neemt niet weg dat in bepaalde situaties niet aan het hoofdverblijfcriterium wordt voldaan, ondanks dat een verkrijger het een half jaar als hoofdverblijf heeft gebruikt. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan een situatie waarbij de woning na 6 maanden en 1 dag wordt verhuurd en de huurovereenkomst door de belegger aansluitend op de verkrijging reeds is gesloten. Ook kan gedacht worden aan andere vormen van oneigenlijk gebruik, zoals situaties waarin een persoon zich gedurende die periode wel inschrijft op het adres van de verkregen woning maar niet de intentie heeft om er te gaan wonen of een belegger die gedurende een half jaar in een woning gaat wonen enkel om gebruik te kunnen maken van het verlaagde tarief (of zelfs eenmalig van de startersvrijstelling) en dit mogelijk ook herhaalt bij andere woningen. Daartegenover staat dat een gebruik als hoofdverblijf korter dan 6 maanden in principe leidt tot een naheffing. Als niet aan de voorwaarden voor toepassing van het tarief van 2% of de startersvrijstelling wordt voldaan, is immers het algemene overdrachtsbelastingtarief van 8% van toepassing. Een verkrijger die weet dat hij niet aan de voorwaarden voldoet, kan de inspecteur zelf verzoeken om een naheffingsaanslag op te leggen. Daarnaast kan de inspecteur informatie krijgen waaruit blijkt dat niet aan de voorwaarden is voldaan. Hij zal de belastingplichtige daar eerst over informeren middels een vooraankondiging. De belastingplichtige kan dan nog een toelichting geven. Daarna zal de inspecteur met inachtneming van alle informatie al dan niet een naheffingsaanslag opleggen. Dit is mogelijk binnen de gebruikelijke termijnen. Vanzelfsprekend staan voor de verkrijger rechtsmiddelen open tegen een naheffingsaanslag en een eventuele boete. Een verkrijger die vermoedt dat hij mogelijk niet aan de voorwaarden voldoet en duidelijkheid wenst te verkrijgen kan om vooroverleg met de inspecteur verzoeken. Informatie over tarieven, vrijstellingen en de toepasselijke voorwaarden, waaronder het hoofdverblijfcriterium, zal op de website van de Belastingdienst worden geplaatst. Als een starter of andere verkrijger dan nog vragen heeft, bijvoorbeeld over het afgeven van de hoofdverblijfsverklaring, kan deze bij de Belastingdienst om vooroverleg verzoeken.

De leden van de fractie van de VVD vragen wat het hoofdverblijfcriterium betekent voor woningen die na aankoop eerst nog grondig verbouwd moeten worden alvorens de koper het huis als hoofdverblijf kan betrekken en noemen hierbij het voorbeeld van een gezin dat tijdelijk tussen twee woningen in zit. Aanvullend vragen de leden of de intentie voldoende is of dat het kabinet hecht aan een specifieke termijn waarbinnen de woning als hoofdverblijf fungeert.

Het voordeel van een hoofdverblijfcriterium ten opzichte van een toetsing op woningbezit is dat natuurlijke personen die tijdelijk tussen twee woningen in zitten niet onbedoeld tegen het hogere tarief aanlopen. Uit data van het Kadaster blijkt dat in minimaal 96% van de gevallen kopers binnen 12 maanden in de woning gaan wonen. Mocht het zijn dat een verbouwing langere tijd in beslag neemt, dan kan het zijn dat de inspecteur contact opneemt, omdat uit de objectieve gegevens niet blijkt dat de verkrijger de woning daadwerkelijk anders dan tijdelijk als hoofdverblijf is gaan gebruiken. In dat geval kan een verkrijger met een nog in gang zijnde verbouwing aannemelijk maken dat de woning toch is gekocht om anders dan tijdelijk te gaan gebruiken als hoofdverblijf. Wel zal de verkrijger de woning na voltooiing van de verbouwing daadwerkelijk anders dan tijdelijk als hoofdverblijf moeten gaan gebruiken.

De NOB vraagt in relatie tot het hoofdverblijfcriterium te bevestigen dat als 90% van de woning bestemd is voor bewoning, de startersvrijstelling op de gehele verkrijging van toepassing kan zijn. Voor het overige deel kan het verlaagd tarief van 2% worden toegepast, als de woning qua oppervlakte voor ten minste 90% voor bewoning is bestemd en aan het hoofdverblijfcriterium wordt voldaan. Bij onroerende zaken die naar hun aard gedeeltelijk zijn bestemd voor bewoning en gedeeltelijk voor andere doeleinden dan bewoning (bijvoorbeeld bedrijfsdoeleinden) kan de startersvrijstelling enkel worden toegepast ter zake van het deel van de woning dat voor bewoning is bestemd én dat anders dan tijdelijk als hoofdverblijf wordt gebruikt. Is geen sprake van splitsbare delen maar wordt een woning die voor ten minste 90% voor bewoning is bestemd volledig verkregen door een verkrijger die voldoet aan de voorwaarden voor toepassing van de startersvrijstelling, dan kan ter zake van de gehele onroerende zaak de startersvrijstelling worden toegepast.

De EPN vraagt in hoeverre de startersvrijstelling en het verlaagd tarief van toepassing kunnen zijn op een verkrijging van een woning door een persoon die zelf duurzaam in deze woning gaat wonen maar deze tegelijkertijd voor meer dan de helft verhuurt aan anderen. Als slechts een deel van de verkregen woning anders dan tijdelijk als hoofdverblijf zal worden gebruikt en een deel van de woning verhuurd zal worden, dan geldt de startersvrijstelling niet voor het deel dat voor verhuur bestemd is. Hetzelfde geldt voor de toepassing van het lage tarief. Voor het deel van de woning dat voor de verhuur is bestemd kunnen de genoemde faciliteiten niet worden toegepast. Derhalve dient een splitsing te worden gemaakt tussen deze twee delen op basis van het oppervlaktegebruik. Als de onroerende zaak qua oppervlakte voor 90% bestemd is voor bewoning en anders dan tijdelijk als hoofdverblijf wordt gebruikt, kan voor de verkrijging van de gehele onroerende zaak het verlaagde tarief worden toegepast.

De leden van de fractie van het CDA vragen in welke gevallen woningbouwcorporaties overdrachtsbelasting zijn verschuldigd. Is dat alleen wanneer woningen onderling tussen corporaties worden overgedragen of bijvoorbeeld ook wanneer woningbouwcorporaties grond aankopen voor de bouw van nieuwe woningen. Verder vragen deze leden in welke situaties woningbouwcorporaties nog meer overdrachtsbelasting zijn verschuldigd.

Als een woningcorporatie van een ondernemer grond koopt die bestemd is om te worden bebouwd (bouwterrein) dan is in de regel geen overdrachtsbelasting verschuldigd, maar btw. Ook wanneer een woningcorporatie een woning van een ondernemer (een andere corporatie daaronder begrepen) koopt vóór of binnen twee jaar nadat de woning in gebruik is genomen zal btw verschuldigd zijn. Voor verkrijgingen van «oud» onroerend goed zullen woningcorporaties, net als andere verkrijgers, in de regel overdrachtsbelasting verschuldigd zijn. De overdrachtsbelasting kent met het oog op een gelijk speelveld met andere marktpartijen geen algehele vrijstelling voor overdrachten tussen woningcorporaties. In specifieke gevallen, waarin een ANBI in het kader van een taakoverdracht onroerende zaken overdraagt aan een andere ANBI, bestaat een vrijstelling van overdrachtsbelasting. De meeste woningcorporaties hebben een ANBI-status en kunnen mogelijk hiervoor in aanmerking komen. Daarvoor moet wel aan een aantal in de regelgeving vastgelegde strikte voorwaarden worden voldaan. Indien dit niet mogelijk is, dan zal de Minister van BZK andere alternatieven onderzoeken.

De leden van de fracties van het CDA, GroenLinks, de PvdA, de ChristenUnie, 50PLUS en de SGP vragen waarom woningcorporaties

onder het hoge tarief vallen. De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen ook hoe dit zich verhoudt tot de breed onderkende zorgen over de lastenpositie van woningcorporaties en de bijdrage die zij juist kunnen spelen bij de bestrijding van de wooncrisis. Ook vragen de leden van de fractie van GroenLinks of het kabinet het standpunt deelt dat corporaties geen beleggers zijn. De leden van de fracties van de VVD, het CDA, D66, de SP, de ChristenUnie en de SGP vragen specifiek wat de gevolgen zijn van de maatregel voor woningcorporaties bij verkoop onder voorwaarden, terugkoopclausules en het opkopen van woningen door andere woningcorporaties. De leden van de fracties van het CDA, GroenLinks en 50PLUS stellen daarnaast vragen over de verwachte effecten van de verhoging van overdrachtsbelasting voor woningcorporaties, onder andere met betrekking tot de lastenverzwaring en investeringscapaciteit. De leden van het CDA, GroenLinks, de PvdA, de ChristenUnie, SGP en 50PLUS hebben diverse vragen over te volgen voor overname van sociale huurwoningen tussen corporaties, zoals Vestia. De leden van de fractie van GroenLinks vragen of woningcorporaties een hogere overdrachtsbelasting moeten betalen bij de overname van woningen van andere corporaties. Meer specifiek vragen de leden van de fractie van het CDA wat de gevolgen zijn van de tariefsverhoging voor woningbouwcorporaties voor de overdracht van Vestia-woningen aan regionale corporaties. De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen of het kabinet het eens is dat bij de overname van sociale huurwoningen tussen corporaties geen sprake is van het onttrekken van woningen uit de koopwoningmarkt. De leden van de fractie van het CDA vragen verder – met een verwijzing naar een artikel van Capital Value¹⁷ – of het klopt dat de balanswaarde van corporaties door de tariefsverhoging met € 16,2 miljard afneemt en of het kabinet kan aangeven hoeveel woningen er naar schatting minder gebouwd zullen worden de komende jaren omdat de door woningbouwcorporaties verschuldigde belasting stijgt en omdat corporaties door de lagere balanswaarde minder kunnen lenen. Ook vragen de leden van de fractie van GroenLinks of het kabinet de zorgen deelt dat corporaties minder snel woningen zullen (kunnen) aankopen. Verder vragen deze leden hoe dit wetsvoorstel zich verhoudt tot het rapport opgaven en middelen dat onlangs is gepresenteerd en of niet zou moeten worden gewerkt aan lastenverlichting voor corporaties, in plaats van lastenverhoging. De leden van de fractie van 50PLUS vragen een reactie op de opmerking van koepelorganisatie Aedes uit de brief van 5 oktober: *«Herstructurerings in krimpgebieden of aandachtswijken waarbij woningen (o.a. van particulieren) opgekocht moeten worden, worden veel kostbaarder»*.

Met het voorstel wordt de toepassing van de vrijstelling en het verlaagde tarief in de overdrachtsbelasting gericht op alleen verkrijgers, die een woning als hoofdverblijf gaan gebruiken. Omdat er wordt gewerkt met het hoofdverblijfcriterium zijn corporaties net als andere verhuurders, zoals beleggers, uitgesloten van de vrijstelling of het verlaagde tarief. Als bij een overdracht van woningen geen wettelijke vrijstelling van toepassing is, dient voor de overdracht vanaf 2021 8% overdrachtsbelasting te worden voldaan. Met deze maatregel is niet specifiek beoogd om woningcorporaties hoger te belasten, maar het is wel een logisch gevolg van de voorgestelde aanpassing van het wettelijk systeem. De differentiatie van de overdrachtsbelasting kan een financiële impact hebben op de overdracht van woningen tussen alle verhuurders en daarmee ook voor woningcorporaties. Het onderscheid tussen woningcorporaties en andere niet-woningcorporaties is op basis van het gelijkheidsbeginsel niet mogelijk. Er is een raming gemaakt van de jaarlijkse meerkosten aan overdrachtsbelasting voor de gehele corporatiesector in de periode

¹⁷ www.capitalvalue.nl/nieuws/door-voorgestelde-belastingmaatregel-verdamp-mogelijk-ca-19-miljard-euro-balanswaarde-bij-corporaties-en-pensioenfondsen.

2021–2024, gebaseerd op de voorgenomen aankopen in deze jaren. Deze komt uit op gemiddeld € 34 miljoen aan hogere overdrachtsbelastingafdrachten. Een raming gebaseerd op realisaties in de afgelopen jaren kan een vertekend beeld geven door hogere aankopen vanwege regionale herindeling en sanering. De kosten worden vooral gemaakt bij het complexmatig aankopen van woningen van andere corporaties, het terugkopen van woningen met verkoop-onder-voorwaarden (VOV, ook wel: maatschappelijk gebonden eigendom, bijvoorbeeld Koopgarant) en aankoop van woningen ten behoeve van bijvoorbeeld herstructurering. De mate waarin corporaties hier mee te maken krijgen hangt af van de lokale situatie. Bij VOV zijn doorgaans terugkoopclausules opgenomen. De terugkoop zal voor een corporatie duurder worden. Mocht dit er toe leiden dat corporaties in de toekomst terughoudender zullen zijn met VOV, wat minder gunstig is voor starters, dan betekent dat als tegenhanger dat er meer woningen worden toegevoegd aan de huurwoningenvoorraad van corporaties, wat voor huurstarters op de woningmarkt gunstig kan zijn. Woningen die op grond van een terugkoopclausule worden teruggekocht door een corporatie kunnen ook weer aan de huurwoningvoorraad worden toegevoegd, dus die tijdelijkheid is geen gegeven. Indien woningcorporaties de gereguleerde huurwoningen van elkaar overnemen, dan blijven deze woningen in corporatiebezit. Daarmee vindt geen onttrekking plaats van woningen uit de koopwoningmarkt. De casus Vestia ligt ter beoordeling bij de inspecteur. De fiscale geheimhoudingsplicht belet om nader inhoudelijk in te gaan op deze casus. De marktwaarde van de woningen van corporaties zal mogelijk met enkele procenten dalen, mogelijk oplopend tot € 16,2 miljard. Hier staat tegenover dat de marktwaarde de afgelopen periode juist fors gestegen als gevolg van de algemene prijsstijgingen. De marktwaarde is bovendien geen relevante grootheid, omdat voor de investeringscapaciteit van corporaties de beleidswaarde van belang is. De beleidswaarde wordt niet direct geraakt omdat die uitgaat van blijvende doorexplotatie als huurwoning. Omdat verkoop daardoor niet aan de orde is, zijn aankoopkosten, zoals de overdrachtsbelasting, hierin geen factor. De investeringscapaciteit van corporaties wordt daarom niet geraakt, waarmee het wetsvoorstel slechts een zeer gering effect heeft op de balans tussen opgaven en middelen. Vanuit de financiële investeringsmogelijkheden bezien, zijn aankopen nog steeds goed mogelijk, al zal de hogere overdrachtsbelasting in specifieke situaties de aankoopbereidheid van corporaties iets doen verminderen. Wat per saldo het effect van deze maatregelen is op herstructureringsactiviteiten is op voorhand niet te zeggen. Mede met oog op het effect dat woningcorporaties tegen een hoger tarief aanlopen, is op Prinsjesdag een pakket aan maatregelen gepresenteerd dat voor de sector als geheel een neutraal tot licht positief beeld oplevert voor corporaties en hun opgaven en middelen, ook als rekening wordt gehouden met de lastenverzwaring als gevolg van dit wetsvoorstel. Zo is er voor € 2,6 miljard ingetekend op de vermindering verhuurderheffing voor nieuwbouw. Hiermee wordt de lastenverzwaring van woningcorporaties als gevolg van de maatregelen in dit wetsvoorstel alsnog elders ondervangen en de investeringscapaciteit van de sector op peil gehouden.

De leden van de fracties van het CDA, D66, de SP en de ChristenUnie vragen of een uitzondering op de maatregel voor woningcorporaties is overwogen. De leden van de fractie van het CDA vragen of er specifiek een uitzondering voor DAEB overdrachten kan worden gemaakt. De leden van de fracties van 50PLUS en de PvdA vragen om een toezegging dat het overnemen van bezit tussen corporaties vrijgesteld wordt, bijvoorbeeld door gebruik van de reeds bestaande vrijstelling voor taakoverdracht. De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen of het kabinet het eens is dat de overheid niet mag verdienen aan het oplossen van de nood bij

Vestia. Voorts vragen deze leden of de reeds bestaande vrijstelling taakoverdracht de mogelijkheid biedt voor een vrijstelling. De overdrachtsbelasting kent geen algehele vrijstelling voor overdrachten tussen woningcorporaties. Een vrijstelling voor verkrijgingen door woningcorporaties is met ingang van 1 januari 2003 komen te vervallen, omdat woningcorporaties door die vrijstelling een concurrentievoordeel hadden ten opzichte van andere partijen. Ook alternatieve mogelijkheden voor vrijstellingen van overdrachtsbelasting of uitbreiding van bestaande vrijstellingen ten behoeve van woningcorporaties zijn eerder onderzocht. De uitkomsten daarvan zijn in de brief van 30 maart 2017¹⁸ door de toenmalige Staatssecretaris van Financiën uitgebreid toegelicht. Het onderzoek geeft geen aanleiding om invoering van een vrijstelling voor woningcorporaties of een uitbreiding van een bestaande vrijstelling ten behoeve van woningcorporaties te heroverwegen. Een specifieke uitzondering voor woningcorporaties zou staatssteun zijn, die niet als zodanig wordt genoemd in de DAEB-beschikking voor woningcorporaties van de Europese Commissie (EC) uit 2009¹⁹ en dus tot staatssteunproblemen kunnen leiden. Een meer algemene uitzondering, dus breder dan alleen corporaties betreffend, van het tarief van 8% leidt ook tot een grotere budgettaire derving dan dat de verhoging van de overdrachtsbelasting aan kosten voor woningcorporaties met zich meebrengt en werkt daarbij ontwijkconstructies in de hand. Bovendien worden dan ook grote beleggers ontzien, wat de maatregel minder effectief maakt. Ook is er binnen de huidige fiscale regelgeving geen mogelijkheid om bij terugkoopclausules een lager tarief toe te passen dan geldt voor andere marktpartijen. Ingeval binnen de bestaande vrijstellingen geen ruimte bestaat voor een vrijstelling van overdrachtsbelasting zal de Minister van BZK beleidsalternatieven buiten de sfeer van de overdrachtsbelasting onderzoeken.

De leden van de fractie van de VVD vragen of het klopt dat een gezin dat een niet-woning, zoals bijvoorbeeld een (leegstaande) winkel of kantoor, om wil bouwen tot een woning 8% overdrachtsbelasting moet betalen. Hetzelfde vragen zij met betrekking tot de koop van een kavel waarop zij een huis willen laten bouwen. Aanvullend vragen deze leden of het kabinet deze situaties wenselijk acht en of rekening is gehouden met deze en andere situaties in voorliggend wetsvoorstel.

In beide gevallen is inderdaad het tarief voor niet-woningen (8% in 2021) van toepassing. Voor de overdrachtsbelasting moet op het moment dat een onroerende zaak wordt verkregen, beoordeeld worden of sprake is van een woning. Als het pand op dat moment nog als winkel of kantoor kwalificeert, kan het (ook al staat het leeg) nog niet als woning worden aangemerkt en is bij aankoop het hoge tarief van toepassing. Voor een bouwkvavel is van belang of deze wordt verkregen van een ondernemer of niet. Als bouwgrond wordt verkregen van een ondernemer, dan wordt daarover omzetbelasting geheven en geen overdrachtsbelasting. Als geen sprake is van bouwgrond of er wordt verkregen van een niet-ondernemer, dan is overdrachtsbelasting verschuldigd. Voor de overdrachtsbelasting is dan pas sprake van een woning als de fundering van de woning in aanbouw is aangelegd. Deze uitwerking van de maatregel is voorzien. Het onderscheid in tarief hangt in deze gevallen met name samen met de vraag wanneer sprake is van een woning voor de heffing van overdrachtsbelasting en geldt reeds sinds de invoering van het lage tarief voor woningen. Het is niet mogelijk voor specifieke situaties als de genoemde een uitzondering te maken, zeker wanneer het gaat om de reden van aankoop van een onroerende zaak door een verkrijger. Dit is namelijk niet

¹⁸ Kamerstukken II 2016/17, 34 552, nr. 79.

¹⁹ Besluit Europese Commissie Steunmaatregelen Woningcorporaties (nr. E 2/2005 en N 642/2009).

objectief toetsbaar voor de Belastingdienst en niet vast te stellen door de notaris bij overdracht. Er is daarom geen onderscheid te maken tussen gezinnen, ouders, vakantiegangers en beleggers die een woning, kavel, of niet-woning kopen om deze te transformeren tot woning. Iedere uitzondering op het standaard tarief van 8% werkt daarbij ontwijkconstructies in de hand.

De leden van de fractie van de VVD vragen hoeveel inkomsten er minder binnenkomen als transacties gedaan door natuurlijke personen onder de 2% blijven vallen. Dat is naar schatting circa jaarlijks structureel € 272 miljoen.

De leden van de fractie van de VVD vragen onder welk tarief de aankoop van woningen door ouders voor hun kinderen valt.

Als de ouders de woning kopen, en deze niet zelf duurzaam als hoofdverblijf gaan gebruiken, is het 8%-tarief van toepassing. Vanzelfsprekend hebben ouders ook de mogelijkheid aan de kinderen een lening te verstrekken of een schenking te doen waarmee door hen de woning kan worden aangekocht en dan is het verlaagde tarief wel van toepassing.

De leden van de fractie van de VVD en D66 vragen onder welk tarief de aankoop van recreatiewoningen valt. Een recreatiewoning zal normaal gesproken niet in aanmerking komen voor toepassing van de startersvrijstelling of het verlaagde tarief, omdat de verkrijger die woning doorgaans niet anders dan tijdelijk als hoofdverblijf zal gaan gebruiken.

De leden van de fractie van de VVD vragen hoeveel transacties er zijn waarbij een recreatiewoning wordt gekocht. Ook vragen deze leden hoeveel transacties dit betreft waarbij een woning wordt gekocht voor het verhuren aan kinderen die bijvoorbeeld gaan studeren. Voorts vragen zij hoeveel (jaarlijkse) transacties er zijn waarbij een bedrijfspand wordt gekocht met daarboven een woning of een woningen van ouderen die zij kopen voor verhuur aan hun kinderen. Tot slot vragen de leden hoeveel inkomsten er minder binnenkomen als de eerdergenoemde groepen onder de 2% vallen. Op basis van de beschikbare cijfers is de gevraagde uitsplitsing niet precies te geven. Het Kadaster maakt in dezen alleen een onderscheid tussen eigenaren van «tweede woningen» en particuliere investeerders. De gevraagde classificering sluit het beste aan bij de groep «tweede woningen», aangeschaft door natuurlijke personen. Dat kunnen recreatiewoningen zijn, woningen voor verhuur aan kinderen et cetera. Dat waren er in 2018 ongeveer 15 duizend met een bijbehorend budgettair belang van € 120 miljoen als aandeel van de in totaal € 600 miljoen geraamde opbrengst bij «beleggers» door de verhoging van het tarief van 8%. Dat zouden dan de kosten zijn van een eventuele uitzondering van deze categorie, gedragseffecten nog buiten beschouwing gelaten.

De leden van de fractie van de PVV vragen hoe er met het hoofdverblijfcriterium moet worden omgegaan bij verschillende soorten transformatieobjecten. Deze leden vragen daarnaast of een verhoging van het tarief past bij de ambitie van het kabinet om transformatie te stimuleren en of transformatie tot woningen per saldo gestimuleerd wordt, of afgeremd door de maatregelen in de begroting.

De maatregel zal niet op alle transformatieprojecten effect hebben. Het hangt af van het type transformatieproject of er overdrachtsbelasting moet worden betaald of dat er btw wordt betaald, dat is nu ook al zo. Dat hangt ervan af of en in hoeverre het project feitelijk tot nieuwbouw leidt (btw) of dat een bestaand pand slechts wordt verbouwd (overdrachtsbelasting). Of bij de verkrijging van een transformatiepand sprake is van een woning, is afhankelijk van de fase waarin het pand of afzonderlijke appartementsrechten worden overgedragen. Er kunnen in de huidige

situatie twee tarieven van toepassing zijn, 2% voor woningen of 6% voor niet-woningen. In de nieuwe situatie is het mede afhankelijk van de verkrijger welk tarief kan worden toegepast. Zo is er voor woningen geen overdrachtsbelasting verschuldigd als de startersvrijstelling wordt toegepast, een tarief van 2% als de koper een natuurlijk persoon is die aan het hoofdverblijfcriterium voldoet en in alle andere gevallen 8%.

De leden van de fractie van de PvdA vragen of het kabinet bereid is transformatie tot huurwoningen uit te zonderen van het verhoogde tarief. De overdrachtsbelasting kent sinds 2009 voor het soort onroerend goed alleen een onderscheid in woningen en niet-woningen. Er is geen eenduidige definitie van wat een transformatiepand is. Transformatiepanden zijn er in allerlei vormen. Het is dus niet mogelijk om voor deze groep een specifieke uitzondering te maken. Welke belasting en welk tarief op een transformatieproject van toepassing is, zal moeten worden beoordeeld aan de hand van de feiten en omstandigheden van het individuele geval. De beoordeling hiervan ligt in eerste plaats bij de inspecteur en uiteindelijk bij de belastingrechter.

De leden van de fractie van het CDA vragen wat het verwachte effect voor pensioenfondsen is van de voorstelde maatregel. Het wetsvoorstel kan mogelijk effect hebben op de balanswaarde van vastgoedportefeuilles die pensioenfondsen in hun boeken hebben staan. Omdat pensioenfondsen veelal een lange beleggingshorizon hebben en over het algemeen zeer gespreide beleggingsportefeuilles hebben, zal het effect op de balanswaarde naar verwachting beperkt zijn.

De leden van de fractie van de SP vragen het kabinet om een substantiële verhoging van de overdrachtsbelasting voor beleggers. Het doel van de maatregel is om de positie van starters te verbeteren ten opzichte van kopers die niet primair het doel hebben om de woning zelf te bewonen. Onder deze laatste groep vallen onder andere beleggers, die daarmee een aanzienlijke verhoging van het tarief ondervinden.

Schriftelijke verklaring

De leden van de fractie van de VVD vragen naar de rol van de schriftelijke verklaring bij de handhaving van de regelgeving rond de differentiatie van de overdrachtsbelasting en het eenmalig gebruik van de startersvrijstelling. In deze verklaring zullen gegevens worden opgenomen die noodzakelijk zijn voor een goede uitvoering en toezicht door de Belastingdienst op onder andere leeftijd, het gebruik van de woning als hoofdverblijf en het eenmalige gebruik van de vrijstelling. De verplichting tot het afgeven van een verklaring heeft ook een effect dat bevorderlijk is voor de naleving. De verklaring is onderdeel van de aangifte en wordt toegezonden aan de inspecteur.

De leden van de fractie van D66 vragen of de verklaring vormvrij is. De verklaring is niet vormvrij. Op de website van de Belastingdienst zullen twee standaardformulieren beschikbaar worden gesteld (ten behoeve van een beroep op de startersvrijstelling respectievelijk het verlaagde tarief) die daarvan gedownload kunnen worden. Deze standaardformulieren moeten gebruikt worden om in aanmerking te komen voor de startersvrijstelling of het verlaagde tarief.

De leden van de fractie van D66 vragen waarom er niet voor is gekozen deze verklaring ook door een notaris te laten opmaken en of de notaris vooronderzoek moet doen. Ook vragen deze leden of de verklaring een intentieverklaring is, of dat dit meer moet inhouden dan alleen een intentie.

De verklaring houdt meer in dan alleen een intentie. De verkrijger van de woning zal ook daadwerkelijk de woning als hoofdverblijf moeten gaan gebruiken. De verklaring is een instrument van de Belastingdienst en niet van de notaris. De Belastingdienst moet aan de hand van de verklaring na het passeren van de notariële akte toezicht kunnen houden en controleren. De notaris heeft alleen het ingevulde en ondertekende standaardformulier met de verklaring van de verkrijger nodig om te bepalen welk tarief van toepassing is of dat de startersvrijstelling kan worden toegepast. Daarnaast moet de verklaring waarheidsgetrouw worden ingevuld door de verkrijger. De notaris is hier in beginsel niet voor aansprakelijk en hoeft slechts beperkt vooronderzoek te doen. De notaris mag in beginsel afgaan op de verklaring, tenzij hij weet dat de verklaring onjuist is.

De leden van de fractie van D66 vragen hoe wordt getoetst of een woning daadwerkelijk het hoofdverblijf is van iemand.

Of de koper de woning daadwerkelijk anders dan tijdelijk als hoofdverblijf is gaan gebruiken, zal worden beoordeeld naar de feiten en omstandigheden. Hier moet een bepaalde duurzaamheid in zitten, dat blijkt uit de woorden «anders dan tijdelijk. De Belastingdienst zal dit op basis van objectieve gegevens toetsen. Te denken valt aan inschrijving in het Basisregistratie Personen van de gemeente en de IB-aangifte. Ook kan de inspecteur extra onderzoek gaan doen bij bepaalde indicaties, bijvoorbeeld als er in kortere tijd meerdere verklaringen zijn afgegeven. Voor verdere uitleg verwijs ik naar pagina 12 van de memorie van toelichting.

De leden van de fractie van D66 vragen zich af hoe het toetsen van het hoofdverblijf later in de tijd past bij een tijdstipbelasting. Aan het karakter van de overdrachtsbelasting als tijdstipbelasting is vastgehouden door het gebruik van een verklaring. Het toetsingsmoment voor de toepassing van het lage tarief of de vrijstelling vindt plaats op het tijdstip van het passeren van de akte. Het zal ook mogelijk zijn om na te heffen als nadien blijkt dat de verkrijger op het moment van verkrijging niet voldeed aan de voorwaarden voor toepassing van het lage tarief of de vrijstelling. Dit doet niet af aan de overdrachtsbelasting als tijdstipbelasting.

De leden van de fractie van D66 vragen of bij de beoordeling of een woning al dan niet tijdelijk als hoofdverblijf dient het toetsingskader kan worden toegepast dat wordt gehanteerd voor de hypotheekrenteaftrek. Binnen de eigenwoningregeling geldt als uitgangspunt dat een woning kan kwalificeren als eigen woning als deze anders dan tijdelijk als hoofdverblijf ter beschikking staat. Hiermee wordt tot uitdrukking gebracht dat de woning bedoeld moet zijn om duurzaam te dienen als hoofdverblijf voor de belastingplichtige of personen die behoren tot zijn huishouden. Eenzelfde intentie tot het duurzaam dienen als hoofdverblijf voor de verkrijger van een woning is vanaf 2021 aan de orde binnen de overdrachtsbelasting. Daarbij dient in beginsel ook feitelijk gevolg te worden gegeven aan die intentie door de woning daadwerkelijk anders dan tijdelijk te gaan bewonen, voor in beginsel een minimale periode van zes maanden. Een dergelijke minimale duur aan het feitelijk anders dan tijdelijk als hoofdverblijf bewonen is binnen de eigenwoningregeling als zodanig niet van toepassing. Zo zijn er bepaalde fictiebepalingen op basis waarvan een woning als eigen woning kan kwalificeren zonder dat deze feitelijk als hoofdverblijf wordt bewoond. Bij het wel feitelijk bewonen kan een kortere duur binnen de eigenwoningregeling ook kwalificeren, waarbij het in aanmerking nemen als eigen woning dan ook voor die kortere duur geldt en een tijdsevenredige toepassing van bijvoorbeeld het in aanmerking nemen van renteaftrek voor de eigen woning aan de orde is. Het wezenlijk verschillende karakter van de heffing van overdrachtsbelasting en inkomstenbelasting brengt met zich dat een woning die als eigen woning in de eigenwoningregeling kwalificeert niet per definitie ook

als verkrijging van een woning die als hoofdverblijf gaat dienen voor de overdrachtsbelasting kwalificeert. Wel kan toepassing van de eigenwoningregeling als een van de indicatoren dienen voor de inspecteur om vast te stellen of de verkrijger de woning daadwerkelijk anders dan tijdelijk als hoofdverblijf is gaan gebruiken.

De leden van de fractie van D66 vragen hoe wordt omgegaan met panden die deels zijn bedoeld als hoofdverblijf en deels bedoeld als kantoorruimte voor een eigen bedrijf. Voor panden die deels zijn bedoeld voor bewoning en gedeeltelijk voor andere doeleinden dan bewoning (bijvoorbeeld bedrijfsdoeleinden), en waarbij deze gedeelten splitsbaar zijn, geldt dat uitsluitend op de waarde van het deel dat voor bewoning is bestemd én dat anders dan tijdelijk als hoofdverblijf wordt gebruikt, het verlaagde tarief of de vrijstelling kan worden toegepast. Voor verdere uitleg verwijs ik graag naar p. 23 van de memorie van toelichting.

De leden van de fracties van GroenLinks en de SP hebben diverse vragen over constructies om onder het tarief van 8% uit te komen. De leden van de fractie van GroenLinks vragen naar de zorgen van notarissen omtrent eventuele constructies die door notarissen zijn geuit. De leden van de fractie van de SP vragen het kabinet of het als doelmatig kan worden beschouwd dat huisjesmelkers nog steeds, zij het eenmalig, onder valse voorwendselen gebruik kunnen maken van deze regeling. Deze leden vragen verder onder welke voorwaarden en op welke wijze een huisjesmelker gaat worden bestraft, met welke straf deze overtreder gaat worden beboet en of dit misbruik van deze regeling afdoende tegen kan gaan.

Ook vragen deze leden hoe wenselijk het kabinet het acht dat een speculant al meer dan de 8% belasting heeft verdiend door de woning op korte termijn aan een andere speculant te verkopen en pas na langdurige rechtsgang kan worden gedwongen om alsnog deze overdrachtsbelasting te betalen. Er zijn tot nu toe geen grote zorgen over mogelijke ontwijkingsconstructies voor het tarief van 8% ter ore gekomen. Deze zorgen kwamen wel naar voren in het onderzoek van Dialogic over de variant, waarbij de startersvrijstelling en het tarief voor beleggers werden gekoppeld aan voormalig en huidig woningbezit. De strikte beperking van het verlaagde tarief tot alleen natuurlijke personen die de woning anders dan tijdelijk als hoofdverblijf gaan gebruiken, zonder hier specifieke uitzonderingen op te maken, zorgt er juist voor dat binnen de wet- en regelgeving ontwijkingsconstructies door beleggers heel moeilijk, zo niet onmogelijk, worden als zij de wet- en regelgeving naleven. Dit is dus juist een bijkomend positief effect van de aanpassing. Kopers die de woning niet als hoofdverblijf gaan gebruiken, zullen geen gebruik kunnen maken van deze regeling, ook niet eenmalig. Dat geldt dus ook voor kopers die tot doel hebben om de woning te gaan verhuren. Een verkrijger betaalt het van toepassing zijnde tarief op het moment van overdracht. Een verkrijger die een woning koopt met als doel deze na korte tijd weer te verkopen zal het 8% tarief betalen op het moment van verkrijging. Heeft de verkrijger het verlaagde tarief (of de vrijstelling) ten onrechte toegepast, omdat ten onrechte een verklaring hoofdverblijf is afgegeven, dan is sprake van valsheid in geschrifte en kan niet alleen de belasting worden nageheven maar ook een verzuim- of vergrijpboete, afhankelijk van de feiten en omstandigheden, worden opgelegd. Het is mogelijk om tegen deze boete (en de naheffing) in beroep te gaan.

De leden van de fractie van de VVD vragen waarom een aanvullende ministeriële regeling nodig is om de precieze vormgeving van de schriftelijke verklaring in te vullen en wanneer het kabinet voornemens is om de beschreven ministeriële regeling openbaar te maken. De nadere invulling van de inhoud en wijze van toezending van de schriftelijke

verklaring werd voorzien in lagere regelgeving, zodat nog voldoende tijd zou zijn om dit in overleg met de Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie (KNB) vorm te geven. Momenteel wordt hierover met de KNB geconsulteerd. Besloten is om van een aanvullende ministeriële regeling af te zien en de regeling over de schriftelijke verklaring in het wetsvoorstel op te nemen. De nota van wijziging zal zo spoedig mogelijk aan uw Kamer worden toegestuurd.

De NOB verzoekt te bevestigen dat als art. 8, lid 2, Wet op belastingen van rechtsverkeer van toepassing is, het toetsingsmoment of aan de voorwaarden voor toepassing van de startersvrijstelling of het verlaagd tarief is voldaan het moment is dat de opschortende voorwaarde in werking treedt.

Ik bevestig dit.

De NOB verzoekt daarbij ook te bevestigen dat in het beschreven geval de schriftelijke verklaring vóór het moment van de verkrijging dient te zijn gegeven. Dit moment kan dus zijn gelegen tussen het moment van het opmaken van de akte en het moment dat de opschortende voorwaarde in werking treedt. Het vereiste dat de schriftelijke verklaring voorafgaand aan het opmaken van de notariële akte wordt afgegeven, geldt niet als de levering onder opschortende voorwaarde plaatsvindt. Het toetsingsmoment of is voldaan aan de voorwaarden is immers het moment van de verkrijging. De verkrijger hoeft niet altijd vooraf op de hoogte te zijn dat een opschortende voorwaarde wordt vervuld. De verkrijger kan de schriftelijke verklaring in een dergelijk geval afgeven na de verkrijging, bij de aangifte, en dient de ingevulde en getekende verklaring mee te sturen met de aangifte.

2.3. Uitzondering bepaalde fictieve onroerende zaken en economische eigendom

De leden van de fractie van de PVV vragen welk tarief van toepassing is als kort na de verkrijging van de economische eigendom van een woning ook de juridische eigendom wordt verkregen. De vrijstelling en het verlaagde tarief zijn alleen van toepassing op de verkrijging van de economische eigendom als ook tegelijkertijd de juridische eigendom wordt verkregen van een woning. Wordt eerst de economisch eigendom verkregen en daarna de juridische eigendom, dan is op de verkrijging van de economische eigendom 8% overdrachtsbelasting verschuldigd en kan op de latere verkrijging van de juridische eigendom een vrijstelling, 2% of 8% van toepassing zijn. Dit laatste is afhankelijk van het antwoord op de vraag of aan de voorwaarden voor de vrijstelling of het verlaagde tarief wordt voldaan. Op grond van artikel 9, vierde lid, WBR wordt in een geval dat de verkrijger na de economische eigendom ook de juridische eigendom verkrijgt, in beginsel alleen overdrachtsbelasting geheven over de eventuele waardevermeerdering.

Het RB en de NOB vragen of de uitsluiting van verkrijgingen van economisch eigendom van de startersvrijstelling en het verlaagd tarief onverkort wordt toegepast. De verkrijging van economisch eigendom is uitgezonderd van de startersvrijstelling en het verlaagde tarief van 2%, dus in beginsel is over een verkrijging van economische eigendom altijd het standaardtarief van 8% verschuldigd. In bepaalde gevallen acht de Staatssecretaris dit onwenselijk. Daarom bevat het Besluit van 15 oktober 2015 enkele goedkeuringen, waarbij de heffing van overdrachtsbelasting bij de verkrijging van economische eigendom achterwege blijft. Dit zal aan de hand van alle relevante feiten en omstandigheden (samenstel van rechten en verplichtingen) moeten worden beoordeeld.

2.4. Verhoging algemene tarief

De leden van de fractie van het CDA vragen wat de effecten zijn van de verhoging van het tarief voor de verkrijging van niet-woningen op investeringen in zakelijk onroerend goed, de prijzen van verhuurde woningen en de vennootschapsbelasting en de verhuurderheffing. Er is per 2021 reeds een verhoging van het standaardtarief van 6 naar 7% voorzien met de Wet fiscale maatregelen Klimaatakkoord. Met het voorliggende wetsvoorstel wordt dat tarief verder verhoogd naar 8%. De verwachting is dat macro-economische ontwikkelingen mogelijkterwijs van grotere invloed zijn op zakelijk onroerend goed. Het effect op huurprijzen is op voorhand niet te bepalen. Het wetsvoorstel maakt het kopen van een eigen woning voor starters aantrekkelijker, waardoor naar verwachting de vraag naar koopwoningen toeneemt en die naar huurwoningen mogelijk afneemt. Dit laatste kan op zichzelf een drukkend effect op de huurprijzen hebben. Daar staat tegenover dat het hogere tarief voor beleggers het kopen van woningen, om deze vervolgens te verhuren, minder aantrekkelijk maakt. Dat verkleint het aanbod en mogelijk berekenen beleggers de additionele kosten door in hogere huren. Kopers boven de 35 jaar blijven het huidige tarief van 2% betalen als zij de woning zelf gaan bewonen. Het prijsniveau werkt mogelijk, met enige vertraging, door in de WOZ-waarde die als grondslag voor de verhuurderheffing wordt gebruikt. Welk effect de wijziging van de overdrachtsbelasting heeft op het prijsniveau is, zoals aangegeven, onzeker, waarbij het voor de woningmarkt als geheel in de rede ligt dat de differentiatie prijs beperkend uitvalt.

2.5. Aangifteplicht bij toepassing van een vrijstelling

De leden van de fractie van het CDA vragen naar gevallen waarin het moment dat de woning wordt verkregen, niet het moment van de levering bij de notaris is en om hoeveel transacties gaat het gemiddeld per jaar waarbij de verkrijger zelf de aangifte moet doen. Ook vragen deze leden in welke gevallen de verkrijging van een woning niet plaatsvindt bij notariële akte en de verkrijger dus zelf aangifte moet doen. In het eerste geval valt te denken aan de verkrijging van lidmaatschapsrechten van een vereniging of coöperatie waarin het recht op uitsluitend of nagenoeg uitsluitend gebruik van een woning is begrepen. Deze verkrijging heeft wel betrekking op een woning, maar hoeft niet per definitie bij notariële akte te geschieden. Ook voor de verkrijging van economische eigendom van een woning is geen notariële akte nodig. Een verkrijging van economische eigendom is echter uitgezonderd van toepassing van het lage tarief of de vrijstelling bedoeld in artikel 15, eerste lid, onderdeel b, WBR. Een andere mogelijkheid is dat de levering wel plaatsvindt bij notariële akte, maar dat de verkrijging vanwege een opschortende voorwaarde plaatsvindt op een later moment dan op het tijdstip waarop de akte wordt opgemaakt. De verkrijging komt dan tot stand op het tijdstip waarop de voorwaarde wordt vervuld. Dat tijdstip is het moment waarop het belastbare feit voor de overdrachtsbelasting zich voordoet. Het aantal aangiften van transacties waarbij de verkrijger zelf aangifte moet doen betreft ongeveer 2.300 op jaarbasis, waarvan naar schatting 10% betrekking heeft op woningen.

De leden van de fractie van het CDA vragen of het ook mogelijk is om eerder te verzoeken om een uitnodiging tot het doen van aangifte. Ja, de verkrijger kan ook eerder om een uitnodiging tot het doen van aangifte verzoeken. Wanneer een verkrijger weet dat er een verkrijging zal plaatsvinden, kan hij of zij de Belastingdienst om een aangiftebiljet verzoeken en dat zal dan ook worden uitgereikt. Het is dus mogelijk om op de dag van de verkrijging de aangifte in te sturen. De verkrijger moet de

Belastingdienst uiterlijk binnen één maand na de verkrijging om een uitnodiging tot het doen van aangifte verzoeken.

De leden van de fractie van D66 vragen waarom een belastingplichtige moet verzoeken om een uitnodiging tot het doen van aangifte en niet meteen spontaan aangifte kan doen.

De vraag van deze leden richt zich op de situatie dat de notaris niet betrokken is bij de verkrijging. In dat geval geldt een andere aangiftesystematiek. Voor in beginsel alle gevallen waarin belastingen welke ingevolge de belastingwet op aangifte moeten worden voldaan of afgedragen, geldt dat de belastingplichtige moet worden uitgenodigd voor het doen van aangifte door de inspecteur. Dit geldt ook voor de overdrachtsbelasting, nu deze op aangifte moet worden voldaan. De uitnodiging gebeurt door het uitreiken of toezenden van een aangiftebrief, waaruit blijkt de wijze van het doen van aangifte, een omschrijving van de gevraagde gegevens of bescheiden en de termijn waarbinnen aangifte moet worden gedaan. De aangiftetermijn wordt door de inspecteur gesteld en bedraagt ten minste een maand. Gelet op deze systematiek is het niet mogelijk om «spontaan» aangifte te doen als er geen notaris is betrokken bij de verkrijging.

De NOB vraagt of het doen van aangifte een noodzakelijke voorwaarde is voor het toepassen van de startersvrijstelling. Artikel 15, negende lid, maakt duidelijk dat de verplichting om aangifte te doen ook bestaat als de verkrijging is vrijgesteld van overdrachtsbelasting. Op deze wijze wordt gewaarborgd dat de Belastingdienst op de hoogte raakt van het feit dat een vrijstelling is toegepast, zodat de Belastingdienst desgewenst kan controleren of die vrijstelling terecht is toegepast. Wordt de schriftelijke verklaring niet voorafgaand aan de verkrijging aangeleverd, dan kan de vrijstelling of het verlaagde tarief niet worden toegepast. Dit betekent dat bij het ontbreken van een verklaring op het moment van verkrijgen achteraf geen beroep meer kan worden gedaan om het verlaagde tarief of de vrijstelling.

3. Budgettaire aspecten

De leden van de fractie van de PVV vragen naar de aanwending van een budgettair overschot, als gevolg van het wetsvoorstel. Budgettaire overschotten worden integraal afgewogen bij de augustusbesluitvorming en niet op voorhand geoormerkt voor specifieke bestedingen. Het is daarmee niet mogelijk om aan te geven hoe dit bedrag wordt aangewend.

De leden van de fractie van de PVV vragen naar de marginale kosten van de vrijstelling voor starters en doorstromers. Het wetsvoorstel behelst een eenmalige vrijstelling in de overdrachtsbelasting voor starters. Doorstromers blijven het verlaagde tarief van 2% betalen. Daarmee zijn de marginale kosten per transactie gelijk aan 2% van de woningwaarde voor starters, en nul in het geval van doorstromers.

De leden van de fractie van GroenLinks ontvangen graag een overzicht van de kosten, opbrengsten en de te verwachten effecten voor starters als de overdrachtsbelasting voor beleggers op 9%, 10%, 11%, 12%, 13%, 14% en 15% wordt gesteld. Conform de fiscale sleuteltabel 2021 levert verhoging van het tarief € 310 miljoen op per procentpunt. Bij een verhoging met 1% of 2% zullen de gedragseffecten beperkt zijn. Bij verhoging met een hoger percentage zal het aantal transacties door beleggers dalen ten gunste van starters en doorstromers. In welke mate is moeilijk in te schatten.

De leden van de fractie van het CDA vragen waarom de startersvrijstelling structureel € 221 miljoen kost terwijl deze per 1 januari 2026 komt te vervallen en of er al rekening is gehouden met de verlenging van de maatregel.

Er is in de raming al rekening gehouden met de budgettaire implicaties van een eventuele verlenging van de startersmaatregel.

De leden van de fractie van het CDA vragen voorts om een uitsplitsing van de geraamde opbrengst van € 600 miljoen van de beperking van het verlaagde tarief. Daarbij vragen ze hoeveel hiervan naar verwachting wordt opgebracht door woningbouwcorporaties, pensioenfondsen en particuliere verhuurders. Tot slot vragen ze welke categorieën verkrijgers er nog meer geraakt zouden kunnen worden door de beperking van het verlaagde tarief.

Van de 600 miljoen aan geraamde opbrengst van de beperking van het verlaagde tarief komt naar verwachting € 34 miljoen van woningcorporaties. Het budgettaire belang van de groep particuliere investeerders bedraagt ongeveer € 152 miljoen als aandeel op de totale € 600 miljoen. De andere groep, bedrijfsmatige aankopers niet zijnde natuurlijke personen, kent een aandeel van circa € 147 miljoen en de groep bedrijfsmatig, institutioneel – waaronder pensioenfondsen zouden kunnen vallen – een aandeel van € 14 miljoen. Voorts is er nog een groep natuurlijke personen die een tweede woning koopt maar daar niet zelf in gaat wonen, met een budgettair belang van € 120 miljoen. De resterende € 133 miljoen bij niet-natuurlijke personen classificeert het Kadaster als overige of onbekend.

4. Evaluatie en horizonbepaling

De leden van de fractie van GroenLinks vragen waarom er niet eerder een evaluatieparagraaf in het voorstel is opgenomen.

In het aan de Raad van State voorgelegde voorstel was reeds voorzien in een evaluatieparagraaf. Naar aanleiding van het advies van de Raad van State is een uitgebreidere evaluatieparagraaf in het wetsvoorstel opgenomen.

De leden van de fracties van de VVD en het CDA vragen waarom alleen bij een deel van het wetsvoorstel en alleen bij dit wetsvoorstel een horizonbepaling opgenomen is. In de begrotingsregels van het Kabinet en in de Rijksbegrotingsvoorschriften is opgenomen dat bij nieuwe fiscale regelingen in principe een horizonbepaling wordt opgenomen. De keuze voor een fiscale regeling geldt niet voor de eeuwigheid en een horizonbepaling dwingt om de afweging over de inzet van een fiscale regeling nogmaals te maken nadat de doeltreffendheid en doelmatigheid in de praktijk zijn onderzocht. Dit draagt bij aan de beheersing van fiscale regelingen, die in tegenstelling tot subsidieregelingen over het algemeen niet gebudgetteerd zijn. Bij andere wijzigingen in de belastingen, zoals tariefmutaties, is het niet gebruikelijk om een horizonbepaling op te nemen. Daarom is alleen bij de introductie van de vrijstelling van overdrachtsbelasting voor starters een horizonbepaling opgenomen. In de evaluatie, die voor 2024 gepland staat, zal de doeltreffendheid en doelmatigheid van het hele wetsvoorstel worden onderzocht en op basis daarvan worden bepaald of het hoofdverblijfcriterium en de startersvrijstelling worden gecontinueerd.

De leden van de fractie van het CDA vragen naar de toepassing van horizonbepalingen bij fiscale regelingen sinds de motie Dijkgraaf bij Belastingplan 2012.

Van de fiscale regelingen die in bijlage 9 en 10 van de Miljoenennota zijn opgenomen, hebben de volgende een horizonbepaling:

- Energie-investeringsaftrek (EIA)
- Milieu-investeringsaftrek (MIA)
- VAMIL
- EB Verlaagd tarief openbare laadpalen
- BPM Vrijstelling nulemissievoertuigen
- MRB Vrijstelling nulemissievoertuigen
- IB/LB Korting op de bijtelling voor nulemissieauto's
- MRB Halftarief plug-in hybride auto's
- Verlaagd gebruikelijk loon voor dga's van startups
- Vrijstelling aandelenopties werknemers van startups
- Vrijstelling overdrachtsbelasting woning starters (betreft onderhavig wetsvoorstel)

Bij de eerste acht regelingen is de horizon al eens verlengd. Bij de drie regelingen daarna is de horizon nog niet bereikt. Daarnaast is bij de multiplier voor culturele giften in de giftenaftrek een horizonbepaling ingevoerd, maar deze is vervallen (de multiplier is structureel gemaakt). Tot slot zijn er twee regelingen die een horizonbepaling hadden en daadwerkelijk zijn afgeschaft. Dit betreft de LNG-vrijstelling in de accijnzen en de afdrachtvermindering onderwijs.

De leden van de fractie van het CDA vragen of de stijging van notaris-kosten ook wordt meegenomen in de evaluatie en hoe deze kostenstijging in relatie tot de beoogde effectiviteit wordt bekeken. Dit is inderdaad een relevant aspect dat onderzocht zal worden.

De leden van de fractie van de PVV vragen om een nadere toelichting omtrent het tijdstip van evaluatie van de maatregelen en wanneer het kabinet van mening is dat de beoogde doelstellingen zijn gerealiseerd. Het voornemen is om met de evaluatie te starten in de loop van 2024. De resultaten zullen in het voorjaar van 2025 beschikbaar komen. De evaluatie zal betrekking hebben op de startersmaatregel, waarvoor ook een horizonbepaling geldt, en het hoofdverblijfcriterium. In deze evaluatie zal gekeken worden naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van de voorgestelde maatregelen, waarbij onder andere wordt gekeken naar: de ontwikkeling van het aantal transacties naar hoogte van het tarief van de overdrachtsbelasting dat van toepassing is; de ontwikkeling van de opbrengst van de overdrachtsbelasting; het leeftijdscriterium; de uitvoerbaarheid bij de Belastingdienst en het Notariaat en de handhaafbaarheid. De ontwikkelingen zullen vergeleken worden met de verwachte effecten die in het wetsvoorstel zijn aangegeven. Het zal lastig zijn om te bepalen in welke mate de geconstateerde ontwikkelingen het gevolg zijn van voorgenomen maatregelen, dan wel het gevolg van andere ontwikkelingen zoals de economische ontwikkeling, de ontwikkelingen op de woningmarkt, of van andere beleidsmaatregelen op het gebied van de woningmarkt. Zo blijkt uit een evaluatie van het CPB dat het effect van de verlaging van de overdrachtsbelasting in 2011 op het aantal woningtransacties lastig te bepalen is.

De leden van de fracties van het CDA en 50PLUS vragen of de maatregel tussentijds wordt geëvalueerd en gemonitord op de effectiviteit. De leden van de PVV vragen waarom er niet voor is gekozen om de maatregel eerder te evalueren.

De maatregelen in de overdrachtsbelasting zullen conform planning worden geëvalueerd in 2024 en niet daarvoor. Wel zal het aantal woningtransacties tegen 0%, 2%, en 8% de komende jaren worden gemonitord. Er is gekozen voor een evaluatie na 5 jaar omdat dat allereerst meer zekerheid geeft aan burgers en (markt)partijen. Daarnaast is er na 5 jaar meer relevante data beschikbaar en dus mogelijk meer zicht op het effect van de maatregel in relatie tot andere (macro-economische) ontwikkelingen.

De leden van de fractie van de PVV vragen naar de gevolgen op wettelijk, budgettair en tariefsmatig vlak van het, in beginsel, vervallen van de startersvrijstelling per 1 januari 2026. Ook de leden van de fractie van het CDA vragen naar de budgettaire gevolgen hiervan. De leden van de fractie van 50PLUS vragen hoe de Kamer geïnformeerd wordt over de opzet van de evaluatie en of de Kamer te zijner tijd nog invloed kan uitoefenen op de scope van de evaluatie.

Als gevolg van de horizonbepaling vervalt inderdaad per 1 januari 2026 de startersvrijstelling en daarmee het 0%-tarief voor starters. Vanaf dat moment vallen de jaarlijkse bedragen aan kosten van de startersvrijstelling vrij. Dit geld is beschikbaar binnen het lastenkader en kan ingezet worden voor het verlengen van de horizonbepaling of voor een heel andere maatregel aan de inkomstenkant. Bij eventuele verlenging van de horizonbepaling moet een nieuwe raming worden gemaakt op basis van de laatste inzichten. Valt deze hoger uit dan het beschikbare budget, dan zal extra dekking moeten worden gevonden. Valt de raming lager uit, dan kan het resterende bedrag elders worden ingezet. De Kamer hecht belang aan een onafhankelijk onderzoek naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van een fiscale regeling conform de uitgangspunten van de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek. Eventuele wensen en ideeën kunnen uiteraard in de aanloop van een evaluatieonderzoek conform de evaluatieplanning in de Miljoenennota worden gedeeld met het kabinet.

5. Uitvoerings- en handavingsaspecten

De leden van de fractie van D66 vragen of deze maatregel uitvoerbaar is voor de Belastingdienst. De leden van de fractie van de SGP vragen of er op dit moment problemen in de uitvoering worden voorzien.

Uit de uitvoeringstoets blijkt dat de maatregelen uitvoerbaar zijn voor de Belastingdienst. Wel zal het toezicht in het begin beperkter mogelijk zijn totdat de benodigde geautomatiseerde aangifteverwerking is aangepast. Voor een nadere toelichting verwijs ik graag naar hoofdstuk 5 van de memorie van toelichting en de daarbij behorende uitvoeringstoets.²⁰

De leden van de fractie van de VVD vragen op welke manier de Belastingdienst een check kan doen of de eenmalige vrijstelling al eerder is gebruikt en daarmee dus echt eenmalig is. De leden van de fracties van het CDA en D66 vragen of de Belastingdienst ook per BSN gaat bijhouden of de vrijstelling reeds is toegepast. De leden van de fractie van het CDA vragen daarnaast of de keuze voor verschillende notarissen een ontgaansmogelijkheid bevat.

Na realisatie van de geautomatiseerde ondersteuning zal de Belastingdienst de individuele gebruikers van de startersvrijstelling registreren, zodat toezicht op de eenmalige toepassing mogelijk wordt. Om dit mogelijk te maken zal in het aangiftebericht het BSN van de verkrijger(s) opgenomen moeten worden. Het gebruik van verschillende notarissen zal in de structurele situatie in elk geval geen zin hebben.

De leden van de fractie van D66 vragen hoe werkbaar het is als bij de aankoop van een huis de ene koper boven de leeftijdsgrens uitkomt en de andere niet.

Indien zij deze woning anders dan tijdelijk als hoofdverblijf gaan gebruiken, dan zullen zij allebei een verklaring moeten invullen. De persoon die boven de leeftijdsgrens uitkomt de verklaring ten behoeve van het lage tarief en de ander de verklaring ten behoeve van de vrijstelling. In deze situatie is dat deel van de verkrijging dat toekomt aan de koper onder de leeftijdsgrens vrijgesteld van overdrachtsbelasting en

²⁰ Bijlage bij Kamerstukken II 2019/20, 35 576, nr. 3.

betaalt de koper boven de leeftijdsgrens 2% over zijn of haar aandeel in de verkrijging.

De leden van de fractie van het CDA vragen naar een toelichting op de benodigde automatisering. Realisatie van de benodigde wijzigingen moet in twee stappen plaatsvinden. Eerst moet de geautomatiseerde ondersteuning van de aangifteverwerking bij de Belastingdienst aangepast worden. Daarmee wordt geborgd dat de gegevens die nodig zijn om toezicht uit te oefenen beschikbaar zijn. Aan de zijde van het notariaat moeten ook de nodige aanpassingen worden gedaan, zodat de automatisering van notarissen geschikt is voor het nieuwe aangiftebericht. Vervolgens moet ondersteuning van toezicht aan de zijde van de Belastingdienst gerealiseerd worden. Een belangrijk onderdeel hiervan is het ontwikkelen van een risicomodel aan de hand van het gerealiseerde gegevensmodel in het aangiftebericht, zodat de Belastingdienst adequaat en efficiënt toezicht kan uitvoeren.

De leden van de fractie van de PVV vragen hoe de aangifte moet worden gedaan indien de automatisering voor het doen van de aangifte vermoedelijk pas in november 2021 zal zijn gerealiseerd. De leden van de fractie van het CDA vragen op welke wijze de aangifte tot volgend jaar november plaatsvindt. De aangifte overdrachtsbelasting kan vanaf 1 januari 2021 op de thans gebruikelijke wijze gedaan worden. Dat houdt in dat de notaris de notariële akte waarin de transactie van een woning is opgenomen ter registratie aanbiedt en het elektronische aangiftebericht inzendt. Indien een beroep wordt gedaan op het lage tarief van 2% of op de startersvrijstelling zal tegelijkertijd ook de verklaring die de verkrijger moet afleggen ten behoeve van het beroep op het lage tarief of de vrijstelling als annex moeten worden ingezonden. De verklaring wordt afgelegd door invulling van een van de standaardformulieren die door de inspecteur worden vastgesteld. De standaardformulieren (een voor het lage tarief, een voor de vrijstelling) zullen beschikbaar worden gesteld op de website van de Belastingdienst en daarvan gedownload kunnen worden. Naast de verklaring zal de notaris voor de vrijstelling en het 2%-tarief een door de inspecteur voorgeschreven vaste tekst in de akte opnemen. De notaris stuurt een elektronische kopie van de akte naar de Belastingdienst.

De leden van de fractie van het CDA vragen een toelichting met betrekking tot de ondersteuning voor het tijdelijke toezicht totdat de automatisering gerealiseerd is en of beoogd is om alsnog volledig te controleren over de jaren 2021 en 2022 als deze gereed is. In de periode tot aanpassing van automatisering is gerealiseerd is alleen steekproefsgewijs toezicht mogelijk. De realisatie van ondersteuning voor dit toezicht richt zich primair op het kunnen selecteren van posten die in aanmerking komen voor steekproefsgewijs toezicht en het verzamelen van de daartoe noodzakelijke gegevens. Een meer dan steekproefsgewijs toezicht achteraf over de periode dat de aangepaste aangifteverwerking nog niet gerealiseerd is, is niet mogelijk omdat daarvoor essentiële gegevens ontbreken. Over de periode na realisatie van de geautomatiseerde ondersteuning kan achteraf wel toezicht uitgeoefend worden met behulp van het dan ontwikkelde risicomodel.

De leden van de fractie van het CDA vragen naar het gemiddelde aantal aangiften overdrachtsbelasting in een jaar. In de afgelopen twee jaren bedroeg het jaarlijkse aantal aangiften overdrachtsbelasting gemiddeld ruim 400.000.

De leden van de fractie van het CDA benoemen het implementatietraject bij het notariaat. De leden vragen op welke wijze moet rekening gehouden worden met dit implementatietraject, wat dit betekent voor de gang van

zaken na de inwerkingtredingsdatum en of implementatietraject voor het notariaat meer tijd nodig hebben dan de resterende maanden van dit jaar. De overdrachtsbelasting wordt door de notaris geïnd bij het passeren van de notariële akte en door de notaris afgedragen aan de Belastingdienst. De notaris verzorgt ook de aangifte overdrachtsbelasting namens de verkrijger. Deze aangifte wordt door de notaris elektronisch gedaan via het systeem van de Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie (KNB). De aangifte overdrachtsbelasting bestaat uit een elektronisch afschrift van de notariële akte plus een elektronisch aangiftebericht. De notaris doet aangifte overdrachtsbelasting via zijn CDR-systeem (Centraal Digitaal Repertorium). Vanuit dit systeem worden de berichten doorgestuurd naar de Belastingdienst. De systemen van de Belastingdienst en het notariaat moeten daarom goed met elkaar samenwerken. Met het oog op de noodzakelijke wijzigingen in de aangifte en aangifteverwerking zal om die reden rekening gehouden moeten worden met het implementatietraject bij het notariaat. Net als bij de Belastingdienst, zal de implementatie van het wetsvoorstel bij het notariaat in twee stappen moeten gaan, wil uiteindelijk toegekomen worden aan het geautomatiseerde systeem waarbij de handhaving en toezicht voldoende zijn. Hiervoor zullen niet alleen de systemen van de Belastingdienst moeten worden aangepast. Ook de verschillende softwareleveranciers voor het notariaat en de KNB zullen hun systemen moeten aanpassen. De notaris kan de nieuwe informatie in het aangiftebericht pas inzenden als de automatisering daarop is aangepast. Deze automatisering zal niet voor 1 januari 2021 gereed zijn. De Belastingdienst verwacht dat de automatisering van het systeem vanuit de kant van de Belastingdienst in november 2021 gereed zal zijn. Het streven is om de systemen van het notariaat en de KNB ook rond die tijd gereed te hebben, maar dit wordt door de KNB nog nader in kaart gebracht. Om het wetsvoorstel toch in werking te kunnen laten treden per 1 januari 2021, is een tijdelijke manier gevonden om binnen de huidige systemen een bepaalde gegevensuitwisseling tot stand te brengen, die noodzakelijk zijn voor de beoordeling van het toe te passen tarief. De notaris blijft de aangifte nog op de bestaande wijze doen, maar stuurt alleen een of meerdere annexen mee en voegt een verwijzing naar de annex of annexen toe aan de notariële akte. Deze annexen zijn de schriftelijke verklaringen. De Belastingdienst zal er tijdig voor zorgen dat de schriftelijke verklaringen kunnen worden gedownload van de website van de Belastingdienst.

De leden van de fractie van het CDA vragen naar de afbakeningsvraagstukken tussen tarieven. In de uitvoeringstoets bij het wetsvoorstel is aangegeven dat het financiële belang bij afbakeningsvraagstukken toeneemt. Dit komt omdat het algemene tarief van de overdrachtsbelasting 8% wordt en het tarief van 2% alleen van toepassing zal zijn op een verkrijging van een woning die de verkrijger anders dan tijdelijk als hoofdverblijf gaat gebruiken. Met afbakeningsvraagstukken doelt de Belastingdienst op het gebruik «anders dan tijdelijk als hoofdverblijf» en gevallen waarin twijfel bestaat of een verkrijger aan de voorwaarden voldoet. De beoordeling van het hoofdverblijfcriterium levert een verzwaring op voor de uitvoering. Daar staat een besparing voor de uitvoering tegenover, omdat verwacht wordt dat het aantal vraagstukken over de kwalificatie van een onroerend goed als woning of niet-woning af zal nemen. Deze besparing leidt ertoe dat er per saldo geen extra fte beschikbaar hoeft te worden gesteld voor de beoordeling van het hoofdverblijfcriterium.

De leden van de fractie van het CDA vragen naar fraude met het tarief van 2%. Deze leden vragen ook of de Belastingdienst ook op een andere wijze controleert of de verklaring inzake hoofdverblijf klopt. De Belastingdienst voorziet dat zich gevallen zullen voordoen dat iemand bij de verkrijging

wel verklaart dat hij de woning anders dan tijdelijk als hoofdverblijf gaat gebruiken, maar dit niet daadwerkelijk gaat doen. In dat geval is het tarief van 2% ten onrechte toegepast. De Belastingdienst houdt toezicht op de terechte toepassing van het tarief van 2% door na te gaan of de verkrijger de woning daadwerkelijk anders dan tijdelijk als hoofdverblijf is gaan bewonen. Inschrijving in de Basisregistratie Personen is een indicatie daarvoor, maar hoeft niet in alle gevallen doorslaggevend te zijn. Na aanpassing van de automatisering vormt de gestructureerde, massale aanlevering van het BSN van de verkrijger(s) het startpunt voor toezicht-activiteiten waarbij controle kan plaatsvinden in samenhang met andere beschikbare gegevens, bijvoorbeeld uit het IH-proces of relevante basisregistraties zoals de BRP. Omdat het hier een nieuw criterium betreft, worden de uitgangspunten en contouren voor de wijze van handhaving in de komende periode nader bezien. Of hierbij ook andere controlemethoden naar voren komen, kan op voorhand nog niet worden gezegd.

De leden van de fractie van het CDA vragen naar een toelichting op de incidentele kosten en de verdeling ervan over de periode tot 2023. De incidentele kosten zijn nagenoeg geheel gemoeid met de noodzakelijke aanpassingen in de automatisering. Dit betreft in de eerste plaats de kosten voor het aanbrengen van voorzieningen in het resterende deel van 2020 en begin 2021 ten behoeve het tijdelijke toezicht. Daarnaast betreft het de kosten voor de realisatie van de automatisering voor het gewijzigde aangiftebericht en de bijbehorende risicomodellen in de jaren 2021 en 2022. Deze kosten zijn in de memorie van toelichting nog niet aan 2022 toebedeeld omdat pas eerst bij de invulling van het portfolio 2021 voor de Belastingdienst zal blijken hoeveel van capaciteit in 2021 zal worden besteed en hoeveel in 2022 neerslaat. Derhalve moet deze post worden gelezen als «vanaf 2021».

De leden van de fractie van de VVD vragen wat het Kabinet heeft geleerd van de moeilijke handhaafbaarheid van het tegengaan van ongewenste permanente bewoning op vakantieparken. In eerdere correspondentie met uw Kamer heb ik aangegeven dat gemeenten over hun eigen beleid gaan ten aanzien van de aanpak van vakantieparken. Daarbij heeft het Kabinet aangegeven dat een integrale aanpak daarbij de voorkeur heeft en dat zij gemeenten ook aanmoedigt en ondersteunt om op deze wijze tot een oplossing te komen. Het Kabinet heeft daarbij gemeenten ook aangesproken op hun verantwoordelijkheid richting de bewoners op het moment dat op een park handhaving wordt ingezet. Voorts heeft het Kabinet een juridisch afwegingskader laten opstellen voor handhaving op vakantieparken, dat gebruikt kan worden door gemeentejuristen. Vakantiewoningen zijn niet per definitie wel of niet geschikt voor permanente bewoning. In een integrale aanpak maakt de gemeente de afweging om permanente bewoning op een vakantiepark wel of niet toe te staan. Wanneer permanente bewoning niet wordt toegestaan en er wordt gehandhaafd, verwacht het Kabinet daarbij wel van gemeenten dat zij – daar waar nodig – ondersteuning bieden aan kwetsbare bewoners om alternatieve huisvesting te vinden en – zo ver als mogelijk – te voorkomen dat deze mensen op straat komen te staan.

6. Advies en consultatie

De leden van de fractie van de SGP vragen of tegemoet wordt gekomen aan de uitdagingen waar het notariaat zich voor gesteld ziet. De KNB heeft aangegeven dat de voorgestelde maatregelen uitvoerbaar zijn voor het notariaat, maar voorzag daarbij nog enkele aandachtspunten. Voor de haalbaarheid van de inwerkingtredingsdatum van 1 januari 2021 is het voor het notariaat onder meer van belang dat de processen rond de schriftelijke verklaring geregeld zijn en dat nog door te voeren aanpas-

singen in de ICT-systemen goed op met het notariaat zijn afgestemd. Daarom is het KNB nauw betrokken bij de vormgeving deze processen.

7. Administratieve lasten

De leden van de fracties van de VVD en de SGP vragen of een stijging van de notariskosten wordt verwacht. De leden van de fractie van het CDA vragen hoe het kabinet deze kostenstijging bekijkt in relatie tot de beoogde effectiviteit.

De administratieve lastenverzwaring weegt mee bij de beoordeling van de doelmatigheid van het wetsvoorstel. Het wetsvoorstel zorgt structureel voor een administratieve lastenverzwaring van € 540.000 in totaal, waarvan de schriftelijke verklaring een onderdeel is. Zo zal de notaris ten behoeve van de heffing van overdrachtsbelasting voorafgaand aan de overdracht de kopers vragen of zij de woning gaan bewonen en – voor de startersvrijstelling – of zij al eerder deze vrijstelling hebben toegepast. Ook zal de notaris, bij toepassing van de startersvrijstelling of het verlaagde tarief van 2%, direct voorafgaand aan de overdracht een schriftelijke verklaring van de verkrijger (natuurlijk persoon) moeten ontvangen. Het betreft niet een verklaring van de notaris, maar van de belastingplichtige. De verklaring wordt gedaan door middel van een formulier dat kosteloos van de website van de Belastingdienst kan worden gedownload. De notaris hecht deze aan de notariële leveringsakte, zodat deze met de akte wordt geregistreerd en samen met de akte en het aangiftebericht onderdeel van de aangifte overdrachtsbelasting uitmaakt. Ook wordt in de akte melding gemaakt van de verklaring. De extra administratieve lasten voor de notaris worden mogelijk doorberekend in de prijs die de notaris in rekening brengt voor de overdracht van een woning. Hoeveel dit is, is op voorhand niet te zeggen. Het kabinet verwacht dat de notariskosten door de schriftelijke verklaring slechts beperkt hoeven te worden verhoogd, aangezien sprake is van een verklaring die wordt gegeven op een door de Belastingdienst verstrekt modelformulier, en dus een vaste inhoud heeft.

De leden van de fractie van de VVD vragen in algemene zin een overzicht van de gevolgen van het Belastingplan voor de verschillende uitvoeringsorganisaties en welke taken deze organisaties erbij krijgen. Ook vragen deze leden op basis van welke beoordeling duidelijk is geworden dat dit zonder gevolgen een extra taak kan zijn voor de betreffende uitvoeringsorganisatie. Tot slot vragen deze leden of de uitvoeringsorganisaties hebben meegekeken naar het ontwerp en de specifieke uitvoering van de regeling en, zo ja, waar dat uit blijkt en, zo nee, waarom niet.

Voor de Belastingdienst zijn de uitvoeringsgevolgen van de voorstellen uit het wetsvoorstel zonder de nota's van wijziging te vinden in de verzameling uitvoeringstoetsen die als bijlage is meegestuurd met de memorie van toelichting²¹. Voor de nota's van wijziging wordt nog gewerkt aan de uitvoeringstoetsen, daarom zijn op dit moment alleen eerste uitvoeringsanalyses meegestuurd. De leden vragen ook of de uitvoeringsorganisaties hebben meegekeken bij de totstandkoming van de regeling. De Belastingdienst is betrokken geweest bij de totstandkoming van de betreffende wetgeving.

Naast voor de Belastingdienst als uitvoeringsorganisatie, zal het wetsvoorstel ook gevolgen hebben voor het notariaat. Het notariaat krijgt, net als de Belastingdienst, te maken met het fenomeen dat het subject, degene die de onroerende zaak verkrijgt een wezenlijke rol gaat spelen in de overdrachtsbelasting. Concreet uit zich een toetsing aan de leeftijds-grenzen en het aanhechten van schriftelijke verklaringen aan de notariële akte. Dit kan een schriftelijke verklaring zijn voor het gebruik anders dan tijdelijk als hoofdverblijf en een verklaring dat de startersvrijstelling nooit

²¹ Bijlage bij Kamerstukken II, 2020/21, 35 572, nr. 3.

eerder is toegepast. Er is nauw contact tussen Financiën, de Belastingdienst en de KNB over de uitwerking van deze verklaringen en andere wijzigingen die nodig zijn voor een goede uitvoering van de maatregelen in het wetsvoorstel.

Het wetsvoorstel sluit niet aan bij het vroegere of huidige woningbezit, waardoor het Kadaster hier geen bijzondere rol vervult. Het Kadaster zal daarom geen extra taken krijgen als gevolg van dit wetsvoorstel.

De leden van de fractie van D66 vragen wat de administratieve lasten zijn voor de belastingplichtigen die zelf aangifte moeten doen in de situatie dat bij de aankoop van een huis de ene koper boven de leeftijdsgrens uitkomt en de andere niet.

Bij de aankoop van een huis zal een notariële akte worden opgemaakt en loopt de aangifte via de notaris. In dergelijke situaties hoeven de belastingplichtigen dus niet zelf aangifte te doen.

II. ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

De leden van de fractie van de VVD vragen welk tarief een starter of doorstromer betaalt in het geval dat zij een woning hebben gekocht van een belegger en artikel 13 WBR van toepassing is. De starter kan in dat geval aanspraak maken op de startersvrijstelling en is geen overdrachtsbelasting verschuldigd. De doorstromer is in dat geval 2% overdrachtsbelasting verschuldigd over het deel van de waarde van de woning waarover de belegger (minder dan 6 maanden) eerder nog geen overdrachtsbelasting heeft betaald.

Voorbeeld

Een belegger koopt een woning voor € 200.000 en betaalt daarover (8%) belasting. Binnen 4 maanden daarna verkoopt hij deze door aan een persoon die voldoet aan het hoofdverblijfcriterium (doorstromer) voor € 220.000. De doorstromer is dan 2% overdrachtsbelasting verschuldigd over het deel van de waarde waarover de belegger nog geen overdrachtsbelasting heeft betaald (2% over € 20.000 dus).

De leden van de fractie van de VVD vragen of in veel modelcontracten een clause bestaat op basis waarvan de overdrachtsbelasting die de belegger betaalt overgaat naar de koper die in het huis gaat wonen. Dit is niet het geval. De clause waar de fractieleden vermoedelijk op doelen houdt niet in dat de overdrachtsbelasting die de belegger betaalt overgaat naar de koper, maar dat de koper eventueel voordeel dat hij/zij heeft door de 6-maandenregeling van artikel 13 WBR aan de belegger betaalt. Starters hoeven op basis van deze clause niets terug te betalen (zij hebben immers geen voordeel op basis van artikel 13 WBR). Doorstromers hoeven op basis van deze clause ook geen 8% overdrachtsbelasting te betalen. Zij betalen 2% met toepassing van de clause over de waarde van de woning, waarvan een deel van die 2% wordt betaald aan de belegger.

Voorbeeld

Een belegger koopt een woning voor € 200.000 en betaalt daarover (8%) belasting. Binnen 4 maanden daarna verkoopt hij deze door aan een persoon die voldoet aan het hoofdverblijfcriterium (doorstromer) voor € 220.000. De doorstromer is dan 2% overdrachtsbelasting verschuldigd over het deel van de waarde waarover de belegger nog geen overdrachtsbelasting heeft betaald (2% over € 20.000 dus € 400). De doorstromer profiteert dus van het feit dat de belegger 4 maanden geleden al overdrachtsbelasting heeft betaald over € 200.000. Dit voordeel bedraagt 2% over

€ 200.000 = € 4.000. Op basis van de clause moet de doorstromer dit voordeel aan de belegger betalen. In totaal betaalt de doorstromer dus niet meer dan 2% over de gehele woningwaarde (2% van € 220.000 = € 4.400).

De leden van de fractie van de VVD vragen of in het wetsvoorstel rekening is gehouden met de bestaande regeling voor doorverkoop binnen 6 maanden.

Het kabinet antwoordt daarop bevestigend en verwijst voor het overige naar de toelichting op het voorgestelde artikel 13, lid 4, WBR op pagina's 21 en 22 van de memorie van toelichting.

De leden van de fractie van de VVD vragen welk tarief van toepassing is als een ondernemer een woning koopt, opkoopt en binnen 6 maanden weer verkoopt.

De aankoop van de woning door de ondernemer is belast met 8% overdrachtsbelasting, omdat de ondernemer de woning niet zelf gaat bewonen en dus niet aan het hoofdverblijfcriterium voldoet. Welk tarief bij de verkoop van de woning van toepassing is, hangt ervan af of de koper aan de voorwaarden voor toepassing van de startersvrijstelling of het verlaagd tarief voldoet. Is de startersvrijstelling van toepassing, dan is geen overdrachtsbelasting verschuldigd. Is het verlaagd tarief van toepassing of het normale tarief van toepassing, dan kan de koper onverkort een beroep doen op de 6-maandenregeling van art. 13 WBR van toepassing, dan kan de koper onverkort een beroep doen op de 6-maandenregeling van artikel 13, eerste lid, WBR. De ondernemer heeft niet de mogelijkheid overdrachtsbelasting terug te vragen.

De NOB vraagt te verduidelijken of met de verwijzing naar artikel 14, lid 2, WBR in het voorgestelde artikel 13, lid 4, WBR ook wordt bedoeld artikel 14, lid 2, WBR zoals dat vóór de wetswijziging luidt. Ja, artikel 13, lid 4, WBR geldt zowel voor artikel 14, lid 2 WBR (nieuw) als voor het artikel 14, lid 2, WBR (oud). Artikel 13, lid 4 WBR kan dus ook gelden wanneer het verlaagde tarief van 2% is toegepast op de eerdere verkrijging die zich vóór 1 januari 2021 hebben voorgedaan.

De NOB vraagt verder waarom in het voorgestelde artikel 13, lid 4, WBR naar de erfbelasting wordt verwezen. De verwijzing naar schenk- of erfbelasting in artikel 13, vierde lid, sluit aan bij artikel 13, eerste lid, waarin de waarde wordt verminderd met het bedrag waarover ter zake van de vorige verkrijging was verschuldigd hetzij overdrachtsbelasting welke niet in mindering heeft gestrekt van schenk- of erfbelasting, etcetera. Situaties waarin overdrachtsbelasting in mindering strekt van erfbelasting zullen zeldzaam zijn, omdat een verkrijging krachtens erfrecht voor de overdrachtsbelasting niet als verkrijging wordt aangemerkt. Een samenloop van erfbelasting en overdrachtsbelasting kan evenwel voorkomen bij bepaalde fictieve verkrijgingen voor de erfbelasting.

Het RB vraagt waarom er is afgezien van overgangsrecht voor artikel 13 WBR (inzake opvolgende verkrijgingen) ten aanzien van verkrijgingen in 2020, aangezien bij de aankoop van de woning niet kon worden voorzien hoe de wetgeving zou worden gewijzigd. Het opnemen van overgangsrecht leidt tot een ongelijke bevoordeling van beleggers, die opvolgend verkrijgen van een verkoper die de woning minder dan zes maanden daarvoor heeft verkregen. Dit is niet wenselijk. Bovendien komt de vermindering van artikel 13 wettelijk gezien niet toe aan de verkoper, maar aan de koper. Enkel verkrijgers die opvolgend verkrijgen in 2021 kunnen te maken krijgen met de werking van de gewijzigde artikelen 13 en 14. De voor hen relevante wetswijzigingen in de WBR zijn circa vier maanden vóór inwerkingtreding van het wetsvoorstel bekendgemaakt. Voor de

opvolgende verkrijgers zijn de wetswijzigingen dus te voorzien, zodat overgangsrecht niet nodig is.

Artikel 14, lid 2

De leden van de fractie van het CDA vragen waarom op de verkrijging van aanhorigheden bij een woning soms een ander tarief van toepassing is dan op de verkrijging van de woning zelf. Als aanhorigheden bij een woning gelijktijdig met die woning worden verkregen volgen zij het tarief dat op de woningverkrijging van toepassing is. Voor aanhorigheden die gezamenlijk met de woning worden verkregen kan dus ook de startersvrijstelling of het verlaagd tarief van toepassing zijn. Als aanhorigheden apart van de woning worden verkregen is daarop het standaardtarief van 8% van toepassing, tenzij de verkrijging van de aanhorigheid gelijktijdig met de woning plaatsvindt. De reden hiervoor is dat bij de losse verkrijging van de aanhorigheid niet aan het hoofdverblijfcriterium kan worden voldaan.

De leden van de fractie van het CDA stellen enkele vragen met betrekking tot aanhorigheden. Zo vragen zij welk tarief van toepassing is op aanhorigheden die tegelijkertijd met de woning worden verkregen maar in een aparte akte. In dat geval is het lage tarief van 2% van toepassing. De leden vragen voorts of dit ook geldt als de woning van een particulier wordt gekocht en de aanhorigheid van een gemeente. Dit is het geval, mits de juridische verkrijging van beide zaken gelijktijdig plaatsvindt. Omwille van de praktische uitvoerbaarheid mag onder gelijktijdig worden verstaan: op dezelfde dag. Als de levering van de aanhorigheid later plaatsvindt dan de woning, zal voor de aanhorigheid het tarief van 8% gelden, ook al mag de koper die aanhorigheid alvast gebruiken in afwachting van de levering. Voor de vraag welk tarief van toepassing is maakt het niet uit of de aanhorigheid wordt verkregen van één persoon of van meerdere personen die de aanhorigheid in mede-eigendom hadden.

De EPN vraagt of het begrip «woning» in de nieuwe regelingen dezelfde betekenis heeft als in het huidige artikel 14, lid 2, WBR. Aanhorigheden zullen minder vaak onder het begrip woning vallen. Verder blijft de betekenis van het begrip «woning» ongewijzigd.

8. OVERIG

De leden van de fractie van de VVD vragen of alle aspecten van de privacywetgeving zijn beoordeeld. Deze aspecten zijn beoordeeld. De gegevensverwerking die betrekking heeft op de maatregelen is gelijk aan de bestaande gegevensverwerking die reeds plaatsvindt door de notaris bij de overdracht van een onroerende zaak. De gegevensverwerking voortvloeiend uit het wetsvoorstel betreft slechts een verdere verwerking van reeds bestaande gegevens, namelijk gegevens die al via opname in de notariële akte met de Belastingdienst worden gedeeld. Een persoonsgegeven dat de Belastingdienst wel aanvullend op gaat vragen bij de notaris is het BSN van de verkrijger. Dit is noodzakelijk om te kunnen controleren of de verkrijger na de verkrijging de woning daadwerkelijk anders dan tijdelijk als hoofdverblijf is gaan gebruiken en – in geval de startersvrijstelling is toegepast – te kunnen controleren dat de verkrijger deze vrijstelling niet reeds bij een eerdere verkrijging van een woning heeft toegepast. Het notariaat is reeds op basis van bestaande regelgeving toegestaan om het BSN te verstrekken. Ook dit betreft dus geen nieuwe gegevensverwerking dan die reeds is toegestaan.

De leden van de fractie van de VVD vragen waarom de wet niet met terugwerkende kracht in werking treedt. Een eerdere ingangsdatum dan 1 januari 2021 is niet haalbaar. Reden daarvoor is onder meer dat de Belastingdienst en het notariaat voldoende tijd moeten krijgen om hun interne processen op de nieuwe wet af te stemmen. Anders dan bij de verlaging van het tarief op woningen van 2% in 2011, zijn aanvullende voorwaarden gekoppeld aan de toepassing van de vrijstelling en het verlaagde tarief. Zo zal er een schriftelijke verklaring moeten worden afgegeven door de verkrijgers en kan de vrijstelling maar eenmalig worden gebruikt.

De leden van de fractie van de VVD vragen naar andere alternatieven om starters te stimuleren, zoals het verhogen van de LTV-norm voor starters of fiscale startersleningen, en de positie van het kabinet. Door voorgaande kabinetten en dit kabinet zijn belangrijke maatregelen genomen om de overmatige hypotheekschulden in Nederland te beperken. Mede door maatregelen, zoals de stapsgewijze verlaging van de LTV-limiet en de fiscale aflossingseis, zijn huishoudens minder kwetsbaar voor een restschuld. In de periode 2013–2019 zijn de risico's bij hypotheekschulden op meerdere indicatoren afgenomen. Zo wordt over een steeds groter deel van de hypotheek volledig afgelost, en is het aantal woningen dat eind 2019 «onder water» stond met bijna 4% aanzienlijk minder dan in 2013, toen dit ruim een derde van de woningen betrof. Ook daalt de hypotheekschuld ten opzichte van het bruto binnenlands product al een aantal jaar. Deze ontwikkelingen dragen bij aan de stabiliteit van onze economie. Tegelijkertijd geldt dat Nederlandse huishoudens bij het afsluiten van een hypotheek in internationaal perspectief nog steeds hoge LTV-ratio's hebben. Daarnaast zijn huishoudens steeds meer gaan lenen ten opzichte van het inkomen.²² Maatregelen zoals de SVn Starterslening kunnen in individuele gevallen starters helpen om een duurdere woning aan te schaffen dan ingevolge de LTI-normen had gekund. Een algemene verruiming van de leennormen voor starters brengt meer nadelen dan voordelen met zich mee, zoals een verdere stijging van woningprijzen, mogelijk onverantwoord hoge maandlasten en hogere restschuldrisico's voor starters. Daarmee zou een dergelijke alternatieve maatregel belangrijke verbeteringen op het gebied van hypotheekschulden in de afgelopen jaren gedeeltelijk teruggedraaien. Dit wordt niet wenselijk geacht.

De leden van de fractie van ChristenUnie vragen of het kabinet heeft overwogen om de schenkingsvrijstelling af te schaffen. De eenmalige vrijstelling schenk- en erfbelasting ten behoeve van de eigen woning bevordert mogelijk de toegankelijkheid tot de woningmarkt van bepaalde groepen starters. Tegelijk is denkbaar dat deze vrijstelling een opwaarts effect heeft op huizenprijzen. Hoe sterk de verschillende effecten zijn, en hoe (on)wenselijk deze maatregel daarmee is, is op dit moment onduidelijk. De schenkingsvrijstelling wordt in 2021 geëvalueerd op doeltreffendheid en doelmatigheid.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen of het kabinet een meer fundamentele herziening van het woonstelsel noodzakelijk vindt. Ook vragen deze leden of het kabinet het belang inziet van het bewerkstelligen van een prijsdrukkend effect op de woningmarkt en of het kabinet maatregelen neemt om mogelijk prijsopdrijvende effecten van de overdrachtsbelastingdifferentiatie te mitigeren. De problematiek op de woningmarkt komt met name voort uit dat er als gevolg van de vorige economische crisis te weinig is gebouwd. Door het tekort aan woningen stijgen de prijzen en is de woningmarkt met name voor nieuwe toetreders

²² Kamerstukken II 2019/20, 32 545 nr. 119.

zoals jongvolwassenen minder goed toegankelijk. Het kabinet heeft daarom veel extra beleid ingezet om meer woningen te realiseren waaronder door als Rijk hier een actievere rol in te gaan spelen. De effecten van deze maatregelen zijn nog niet op korte termijn zichtbaar omdat de bouw van woningen tijd kost. Daarom zet het kabinet op korte termijn ook in op maatregelen om de meest urgente problematiek aan te pakken zoals deze maatregel gericht op starters.

Waar starters worden vrijgesteld van overdrachtsbelasting, gaan verkrijgers die onroerend goed niet als hoofdverblijf gebruiken een hoger tarief betalen. Per saldo wordt de woningmarkt minder gesubsidieerd door de differentiatie, dus voor de woningmarkt als geheel ligt het in de rede dat de differentiatie prijsbeperkend uitvalt. Het effect kan per deelsegment op de koopmarkt verschillen. Daarnaast heeft het kabinet al eerder besloten tot een verlaging van het maximale aftrektarief in de hypotheekrenteafrek. Dit ontmoedigt schuldfinanciering en heeft daarmee waarschijnlijk eveneens een remmend effect op prijsstijgingen.

De Staatssecretaris van Financiën,
J.A. Vijlbrief