

Toetsingskader fiscale regeling

Introductie algemeen overdrachtsbelastingtarief woningen (8%)

1. Is sprake van een heldere probleemstelling?

Er is een woningtekort in Nederland. Voor voldoende woningaanbod is het van belang dat er voldoende wordt geïnvesteerd in woningen en woningbouw. De evaluatie van de Wet differentiatie overdrachtsbelasting en de verdere verhoging van het algemene tarief naar 10,4% laat zien dat er een daling van investeringen in woningen door beleggers en investeerders plaatsgevonden in de jaren 2021 t/m 2023. Beleggers / investeerders kopen minder bestaande woningen op van eigenaar-bewoners¹ waardoor er minder huurwoningen op de markt komen. Vastgoedinvesteerders geven in interviews, die zijn afgenomen in het kader van deze evaluatie, ook aan dat de verhoging van het overdrachtsbelasting (ovb)-tarief het minder aantrekkelijk heeft gemaakt om te investeren in nieuwbouwwoningen. De onderzoekers concluderen dat de verhoging van het algemene tarief in twee stappen naar - vanaf 1 januari 2023 - 10,4% negatieve neveneffecten heeft. Daarbij wordt een neerwaarts effect op het rendement bij gebiedsontwikkeling, waaronder nieuwbouw, genoemd. Daarnaast concluderen de onderzoekers dat de differentiatie van ovb waarschijnlijk heeft geleid tot een langzamere groei van de huurwoningvoorraad. De daling van de investeringen heeft uiteraard meerdere oorzaken. Ook macro-economische ontwikkelingen (bijvoorbeeld de rentestand) en andere beleidsmatige ontwikkelingen zijn hierop van invloed geweest.

2. Is er noodzaak tot overheidsingrijpen?

Volkshuisvesting is een grondwettelijke taak. In artikel 22, lid 2 van de Nederlandse Grondwet staat: 'Bevordering van voldoende woongelegenheden is voorwerp van zorg der overheid'. Deze maatregel beoogt daaraan bij te dragen door voldoende aanbod van huurwoningen te stimuleren. Zie voor meer toelichting op die doelen onderdeel 3 van dit toetsingskader. Aangezien de woningmarkt het beleidsterrein van het Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening is en fiscaliteit het beleidsterrein van het Ministerie van Financiën zijn beide departementen betrokken.

3. Is het te bereiken doel helder en eenduidig geformuleerd?

De doelstelling van deze maatregel is om het aanbod van huurwoningen te vergroten door:

1. investeringen in (private) huurwoningen te stimuleren;
2. het bouwen van meer (private) huurwoningen te stimuleren door de belastingdruk te verlagen bij uiteindelijke verkoop.

De maatregel is een uitwerking van het Hoofdlijnenakkoord en het Regeerprogramma.

4. Instrumentkeuze

4a. Kan worden aangetoond waarom financiële interventie noodzakelijk is?

De rentabiliteit van een investering is een financieel gegeven. Om investeren in huurwoningen (financieel) aantrekkelijker te maken, is een financiële interventie een logisch instrument. Dat neemt niet weg dat er ook niet-financiële instrumenten bestaan zoals het woningwaarderingstelsel, opkoopbescherming, vergunningverlening en bouweisen, die ook invloed hebben op het aanbod van huurwoningen.

4b. Kan worden aangetoond waarom een subsidie de voorkeur verdient boven een heffing?

Niet beide (sub)doelen kunnen door middel van een heffing worden bereikt. Een (hogere) heffing op niet-beleggers kan wel bijdragen aan het verbeteren van de (relatieve) positie van beleggers op de markt van bestaande woningen. De doelstelling om nieuwbouw van huurwoningen te stimuleren door de belastingdruk te verlagen kan echter niet worden bereikt door middel van een heffing. Een (fiscale) subsidie ligt voor de hand, omdat hiermee beide (sub)doelen (zie onderdeel 3) bereikt kunnen worden.

4c. Kan worden aangetoond waarom een fiscale subsidie de voorkeur verdient boven een directe subsidie?

¹ [Beleggers verkopen nu meer huizen aan eigenaar-bewoners dan ze opkopen - ESB](#)

De financiële aantrekkelijkheid van investeren in woningen kan ook worden verbeterd via directe subsidies. Directe subsidies hebben het voordeel dat ze een specifiek en gericht financieel voordeel bieden. Dat vraagt wel om het opzetten en het inrichten van een nieuw instrument waarvoor ook een uitvoerder moet worden gezocht. Dat kost tijd en brengt ook apparaatskosten met zich mee. Gelet op de doelstelling van deze maatregel om een generiek voordeel te geven dat bijdraagt aan de financiële aantrekkelijkheid van het investeren in (nieuwbouw)woningen en de wens om op relatief korte termijn maatregelen te nemen, ligt gebruik (aanpassing) van een bestaand generiek instrument (de overdrachtsbelasting) voor de hand. De Belastingdienst kan dit uitvoeren, hoewel het voor deze organisatie ook tot extra uitvoeringskosten leidt.

5. Is de maatregel doeltreffend?

Door de introductie van een algemeen woningtarief van 8% wordt de belastingdruk bij de verkrijging van woningen verlaagd. Voor investeerders neemt de belastingdruk af bij de verkrijging van bestaande woningen die verhuurd kunnen gaan worden. Dat verbetert de aantrekkelijkheid van investeren in huurwoningen ten opzichte van andere vastgoedinvesteringen. Daarnaast maakt een verlaging van de ovb voor de verkrijging van woningen het ook aantrekkelijker om te investeren in nieuwbouw. Een ovb-verlaging werkt door in de businesscase (via de verwachte opbrengst bij verkoop) van nieuwbouw. Hoewel bij nieuwbouw omzetbelasting (btw) wordt betaald en geen ovb, wordt de ovb wel ingecalculeerd in deze eindwaarde. In de praktijk betekent een hogere ovb een afslag op die taxatiewaarde. Het daadwerkelijke financiële voordeel van een lagere ovb treedt op aan het einde van de exploitatietermijn. Met deze maatregel wordt het relatief aantrekkelijker om bestaande woningen te verkopen aan kopers die geen aanspraak kunnen maken op het verlaagde tarief van 2% of een vrijstelling (bijvoorbeeld andere investeerders). Dat is bij complexgewijze verkoop per definitie het geval. Uitponden aan eigenaars-bewoners wordt relatief minder aantrekkelijk.

De maatregel verkleint het tariefverschil tussen koopstarters en beleggers. De evaluatie geeft aanwijzingen dat de verdere verhoging van het algemene tarief naar 10,4% doeltreffend is geweest in het verbeteren van de relatieve positie van starters ten opzichte van beleggers op de woningmarkt. Ten opzichte van de Wet differentiatie bestaat daarover wel meer onzekerheid omdat ook andere factoren zoals macro-economische ontwikkelingen (bijvoorbeeld hogere rente) en andere beleidsmatige ontwikkelingen de onderlinge concurrentiepositie van starters en beleggers beïnvloeden. Deze maatregel, waarmee de verhoging specifiek voor woningen wordt teruggedraaid (naar 8%), verkleint het tariefverschil weer. Daarmee wordt de relatieve concurrentiepositie van beleggers verbeterd en wordt investeren aantrekkelijker. Uit de evaluatie blijkt dat concurrentie tussen doorstromers en investeerders beperkt is.

6. Is de maatregel doelmatig?

De maatregel is deels doelmatig. Een verlaging van het ovb-tarief verlaagt ook de belastingdruk voor partijen die bestaande woningen verkrijgen maar die niet gaan verhuren (bijvoorbeeld doorverkopen) en partijen die bijvoorbeeld vakantiewoningen bouwen die zij gaan verhuren. Ook kan ook worden gedacht aan de verkrijgers van een tweede woning. De maatregel kan ook verstoringen werken voor bedrijven bij de keuze voor een bedrijfsgebouw: het wordt aantrekkelijker om een woning te gebruiken voor andere activiteiten dan bewoning, bijvoorbeeld om als kantoor te gebruiken, omdat het algemene tarief van 10,4% niet langer van toepassing is op de verkrijging van woningen, ongeacht het gebruik daarvan.

Omdat de maatregel de relatieve concurrentiepositie van beleggers verbetert ten opzichte van andere kopers, wordt de positie van deze kopers dus verslechtert. Dit kan worden gezien als een negatief neveneffect.

Opgemerkt moet worden dat deze maatregel doelmatiger is dan een generieke verlaging van het algemene ovb-tarief, omdat in dat geval ook de belastingdruk voor verkrijgingen van niet-woningen zou worden verlaagd.

7. Is evaluatie van de maatregel voldoende gewaarborgd?

Ja, er is een evaluatie voorzien in 2029. Hierbij zal worden gekeken naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van de maatregel in relatie tot de hierboven genoemde doelstelling(en). Er zal

gebruik gemaakt worden van gegevens van het CBS en het Kadaster, naast de aangiftegegevens waarover de Belastingdienst beschikt. Waar mogelijk zullen de beperkingen van de doelmatigheid in beeld worden gebracht. Bijvoorbeeld in hoeverre de maatregel neerslaat bij verkrijgers van tweede woningen die niet op de huurmarkt komen of vakantiewoningen. Ook zal worden bekeken wat de ontwikkeling is van: (1) aankopen door beleggers van eigenaar-bewoners, (2) verkopen van beleggers aan eigenaar-bewoners (uitponden) en andere beleggers en (3) de nieuwbouw van huurwoningen.

8. Is een horizonbepaling aan de orde?

Omdat deze maatregel kwalificeert als fiscale regeling moet deze in beginsel worden voorzien van een horizonbepaling. Daarvan kan, in lijn met het 17^e Advies van de Studiegroep begrotingsruimte, worden afgeweken indien de toevoeging van een horizonbepaling het beleidsdoel zou ondergraven. Hiervan is sprake wanneer bijvoorbeeld een regeling alleen het gewenste effect kan hebben als deze voor een langere periode bestaat. De maatregel beoogt het bouwen van (private) huurwoningen te stimuleren. Daarvoor is het van belang dat de verlaging structureel is. De reden hiervoor is dat de ovb-verlaging pas aan het eind van de exploitatietermijn van een project effect heeft in de businesscase bij nieuwbouw. De exploitatietermijn waar de investeerder rekening mee houdt is circa 15 jaar. Daar komt bij dat investeerders gebaat zijn bij een stabiel investeringsklimaat.

Daarom wordt voorgesteld om geen horizonbepaling op te nemen.

Dat neemt niet weg dat bij evaluatie van de maatregel in 2029 nadrukkelijk de doelmatigheid en doeltreffendheid worden gezien. In het Hoofdlijnenakkoord is afgesproken dat de begrotingsregels zoals beschreven in de 17e Studiegroep Begrotingsruimte worden gevolgd. Indien een fiscale regeling negatief geëvalueerd wordt, is het uitgangspunt om deze regeling af te schaffen of zodanig aan te passen dat tegemoet wordt gekomen aan de aanbevelingen van de evaluatie.²

² 17e rapport Studiegroep Begrotingsruimte, Bijlage 4 - Beheersing fiscale regelingen, p. 102.