

Flexibilisering van de overdrachtsbelasting

Overdrachtsbelasting wordt geheven bij de aankoop van een huis. Deze belasting remt de mobiliteit op de huizenmarkt en de arbeidsmarkt, omdat doorstromen naar een (duurdere) woning ontmoedigd wordt. Een alternatieve vorm, waarbij mensen die na korte tijd hun huis verkopen een deel van de betaalde belasting terugkrijgen, kan dit nadelige effect beperken.

VVD, D66 en CDA blijken in hun verkiezingsprogramma's alle voorstander te zijn van verlaging of, indien mogelijk, afschaffing van de overdrachtsbelasting. Deze belasting zou immers de werking van de huizenmarkt verstoren, de arbeids- en verhuismobiliteit beïnvloeden en ten slotte de omvang van het woon-werkverkeer vergroten. Gegeven de beperkte budgettaire mogelijkheden van de overheid en de prioriteit voor lastenverlichting op arbeid, blijft afschaffing van de overdrachtsbelasting op korte termijn echter evenzeer wenselijk als onwaarschijnlijk. In het onderstaande wordt uiteengezet, dat de nadelige mobiliteitseffecten voor een groot deel kunnen worden ondervangen door een meer flexibele vormgeving van de overdrachtsbelasting, die voor het Rijk tot een veel geringer verlies aan belastinginkomsten zou leiden. Deze flexibeler vormgeving zou bovendien een deel van de doorstroomproblematiek op de huizenmarkt kunnen ondervangen.

Economische effecten

Overdrachtsbelasting wordt geheven bij de eigendomsoverdracht van een bestaand onroerend goed (woning, bedrijfspand of grond). Zij bedraagt 6% van de verkoopprijs (economische waarde) van het onroerend goed en moet normaliter worden voldaan door de koper. De opbrengst is de laatste jaren, vooral door de grote activiteit op de woningmarkt en de sterke prijsstijgingen, fors gegroeid en bedroeg in 1993 ruim f 2,25 miljard. Het aandeel van eigen woningen hierin bedraagt circa f 1,7 miljard. Met name de overdrachts-

belasting betaald door eigenaar-bewoners is de afgelopen jaren sterk gestegen tot ongeveer f 1,4 miljard, terwijl circa f 0,3 miljard betaald wordt door particuliere verhuurders. De rechtsgrond van de overdrachtsbelasting staat reeds vele jaren ter discussie. In feite is momenteel de enige verdediging voor haar bestaan dat zij belangrijke budgettaire opbrengsten genereert¹.

De overdrachtsbelasting heeft twee belangrijke effecten, namelijk op de mobiliteit en doorstroming van eigenaar-bewoners en op de prijsvorming op de huizenmarkt.

Mobiliteit en doorstroming

Door veel kopers van een bestaand onroerend goed wordt de overdrachtsbelasting gezien als kosten welke geleidelijk worden 'terugverdiend'. De overdrachtsbelasting wordt dan ook vaak meegefinancierd, hetgeen in eerste instantie tot een negatief vermogen kan leiden. De terugverdiendtijd van de overdrachtsbelasting remt recente eigenaar-bewoners om, bij voorbeeld bij het aanvaarden van een nieuwe werkring, te verhuizen. Niet alleen neemt hierdoor het woon-werkverkeer toe, maar ook belemmert het de werking van de arbeidsmarkt. Het kan immers voorkomen dat men een baan aan zich laat voorbijgaan, vanwege de financiële nadelen van verhuizing. De terugverdiendtijd veroorzaakt bovendien dat starters op de woningmarkt langer in hun eerste woning blijven wonen dan ze feitelijk zouden willen, terwijl van de andere kant een groep potentiële kopers wordt afgeschrikt om met een (relatief goedkope) woning te starten. Vooralsnog is weinig

kwantitatief onderzoek verricht naar het effect van de overdrachtsbelasting op de mobiliteits-, doorstromings- en startersproblematiek².

Prijsvorming

Het effect van de overdrachtsbelasting op de huizenmarkt is, dat ze – evenals in feite iedere belasting – de prijsvorming verstoort. De huizenmarkt vindt haar evenwicht bij een bepaalde verkoopprijs inclusief overdrachtsbelasting. Door het kostenverhogende effect van de overdrachtsbelasting is de vraag naar huizen (in de evenwichtssituatie) kleiner dan bij afwezigheid van de overdrachtsbelasting. De kleinere vraag leidt ertoe, dat de 'kale' verkoopprijs in het evenwicht lager is dan zonder overdrachtsbelasting. Tevens zal door de overdrachtsbelasting het aanbod bij een gegeven 'kale' huisprijs lager liggen, omdat (vooral de recente) huiseigenaren hun huis pas zullen verkopen bij een prijs die voldoende rekening houdt met de door hen betaalde overdrachtsbelasting. Samenvattend leidt de overdrachtsbelasting tot een lagere 'kale' huisprijs en een lagere activiteit op de huizenmarkt.

In het verleden is een enkele maal onderzoek verricht naar de invloed van de overdrachtsbelasting op de prijsvorming op de huizenmarkt. Hierbij dient een onderscheid te worden gemaakt tussen korte-termijn en lange-termijneffecten. Eenvoudige regressie-analyse is voor berekening van lange-termijneffecten ongeschikt, omdat het tarief van de overdrachtsbelasting slechts zeer zelden is gewij-

1. Zie bij voorbeeld Tweede Kamer, vergaderjaar 1989-1990, 21 399, nr. 5, blz. 5-6 (antwoord van de minister en staatssecretaris van Financiën op kamervraag): "De overdrachtsbelasting is een heffing op het privaatrechtelijk rechtsverkeer, die als complementair kan worden beschouwd aan de omzetbelasting. Wat daarvan zij, de belangrijkste rechtvaardigingsgrond is thans het belang van de schatkist."

2. Onderzoek blijft grotendeels beperkt tot het in kaart brengen van mogelijke (gedrags)effecten, bij voorbeeld op basis van enquêtes. Zie bij voorbeeld P.A. Risseeuw en M. van Leuvensteijn, *Overdrachtsbelasting en doorstroming op de woningmarkt*, 1989; en W.A.J. Brouwer, *De gevolgen van het afschaffen van de overdrachtsbelasting en de invloed op de verhuismobiliteit*, 1993. Zie voor doorstroomproblematiek voorts ook bij voorbeeld *Nota Volkshuisvesting in de jaren '90*, Kamerstukken II, 1988-1989, 20 691, nrs. 2-3.

zigt, en er dus onvoldoende waarnemingen zijn. In de (onder andere) door het CPB in zijn (nog experimentele) Woningmarktmodel gekozen benadering wordt de te betalen overdrachtsbelasting vertaald naar financieringslasten, die worden uitgespreid over bijvoorbeeld dertig jaar. Het (lange-termijneffect) van de overdrachtsbelasting op de woningmarkt is dan relatief gering.

Het korte-termijneffect van (afschaffing van) de overdrachtsbelasting hangt af van de situatie waarin de woningmarkt zich bevindt. In een verkopersmarkt (vraag naar woningen groter dan het aanbod) leidt afschaffing van de overdrachtsbelasting waarschijnlijk vooral tot een stijging van de 'kale' huisprijzen, doordat in eerste instantie de vraag naar woningen nog verder toeneemt (huizenprijs inclusief belasting daalt immers), en het aanbod op korte termijn vrijwel constant is. Wanneer evenwel sprake is van een afnemende vraag naar huizen en dalende huisprijzen, zou afschaffing van de overdrachtsbelasting juist een stabiliserende functie kunnen vervullen, omdat hierdoor de vraag naar woningen zou worden gestimuleerd en prijsdalingen zouden kunnen worden afgeremd.

Beleidsalternatieven

De overdrachtsbelasting leidt, zoals boven is toegelicht, tot een vermindering van de mobiliteit en een verstoring van de prijsvorming en activiteit op de huizenmarkt. De grootste verstoring van de mobiliteit door de overdrachtsbelasting doet zich voor in de periode direct na aankoop van de eigen woning, dus tijdens de 'terugverdientijd'.

Afschaffing van de overdrachtsbelasting zou beide verstoringen geheel doen verdwijnen, maar is een weinig gericht instrument. Afschaffing komt immers ten goede aan alle kopers van een eigen woning, inclusief diegenen die er heel lang zullen (willen) blijven wonen. Het wordt daarmee een voor het Rijk erg duur, en dus onattractief, instrument om de mobiliteit te verhogen (belastingderving

ruim f 2,25 miljard per jaar bij algehele afschaffing en circa f 1,4 miljard per jaar bij beperking van de afschaffing tot eigenaar-bewoners). Op korte termijn lijkt de hierdoor veroorzaakte belastingderving budgettair moeilijk inpasbaar. Bovendien lijkt afschaffing – in het licht van de recente sterke prijsstijgingen op de huizenmarkt – momenteel niet opportuun, omdat dit voornamelijk tot extra prijsstijgingen zou kunnen leiden.

Een meer gerichte oplossing is flexibilisering van de overdrachtsbelasting. Hierbij kan worden gedacht aan (gedeeltelijke) restitutie van overdrachtsbelasting aan eigenaar-bewoners, indien een woning binnen een bepaalde termijn weer wordt verkocht. Momenteel bestaat een dergelijke regeling reeds voor een termijn van drie maanden. Deze regeling zou kunnen worden uitgebreid, zodat bij voorbeeld binnen een termijn van vier jaar volledige restitutie (6%-punt) wordt gegeven, binnen een termijn van vijf jaar een restitutie van 5%-punt, enz., aflopend tot 1%-punt restitutie indien een woning wordt verkocht binnen een termijn van negen jaar. De uitvoering van een dergelijke regeling is eenvoudig en kan in principe door de notaris (en in ieder geval door de belastingdienst) worden geverifieerd en verrekend³. In België bestaat reeds een regeling, waarbij in geval van verhuizing binnen een termijn van 2 jaar 60% van de betaalde overdrachtsbelasting wordt gerestitueerd⁴. Bijkomend voordeel van deze flexibilisering is, dat het voor starters op de woningmarkt aantrekkelijker wordt om te beginnen in een relatief goedkoop huis, om daarna reeds tamelijk snel door te stromen naar een duurder huis. De derving van middelen door de overdrachtsbelasting is immers niet, of veel minder, aanwezig. Daarmee wordt, naast de arbeidsmobiliteit, ook de eveneens vaak genoemde grotere flexibiliteit op de huizenmarkt zelf gestimuleerd.

Budgettaire effecten

Door bovengenoemde gerichte verlaaging van de overdrachtsbelasting

voor speciale gevallen zal het Rijk aanzienlijk minder belastinginkomsten derven dan door algehele afschaffing van de overdrachtsbelasting. De meeste eigenaar-bewoners verhuizen namelijk weinig. Bovendien zal een deel van de opbrengstderving weer kunnen worden 'inverdiend', als gevolg van een grotere activiteit en doorstroming op de woningmarkt.

Een exacte berekening van de budgettaire effecten is niet mogelijk, omdat onvoldoende (gedetailleerde) gegevens beschikbaar zijn over de woonduur van eigenaar-bewoners en de verkoopwaarde van de daarbij behorende woonhuizen. Bovendien is de woonduur- en waardeverdeling geen constant gegeven, zodat iedere berekening slechts indicatief kan zijn. Desalniettemin is het mogelijk om op basis van recent onderzoek en cijfermateriaal van Elkind/Zantboer (CBS) een redelijke benadering te maken⁵.

Op basis van het CBS Woningbehoefteonderzoek 1989/1990 kan de woonduur worden bepaald van mensen waarvan bekend is dat zij zeer binnenkort zullen verhuizen. Van deze groep mensen (de 'doelgroep') is namelijk bekend dat zij reeds een andere woning hebben gevonden en hoe lang zij reeds in hun huidige woning wonen. Aan de hand van deze doelgroep (een steekproef met in totaal circa 1.100 waarnemingen) kan, voor huurders respectievelijk eigenaar-bewoners, een woonduurverdeling worden opgesteld.

Tabel 1 geeft voor eigenaar-bewoners een overzicht van de woonduurverdeling van de doelgroep. Door het aandeel van iedere woonduurverdeling te vermenigvuldigen met de toegestane restitutie (0-100%, afhankelijk van

3. Eerder is door de Tweede Kamer reeds voorgesteld om bij de heffing van overdrachtsbelasting een onderscheid te maken tussen eigenaar-bewoners en particuliere verhuurders. Dit stuitte toen op uitvoeringstechnische bezwaren, omdat ex ante moeilijk valt vast te stellen of een koper de woning zelf zal gaan bewonen of zal verhuren. Controle achteraf, zoals bij een restitutieregeling, is veel eenvoudiger (aan de hand van gegevens huurwaardeforfait c.q. opbrengsten verhuur).

4. Vroeger bedroeg deze termijn vijf jaar. De termijn is onlangs verkort ten behoeve van een hogere budgettaire opbrengst.

5. Zie C. Zantboer en A. Elkind, Hoe lang wonen huishoudens op hetzelfde adres?, CBS, *Sociaal-economische Maandstatistiek*, 1993, nr. 10, blz. 12-16.

Tabel 1. Woonduurverdeling eigenaar-bewoners

Woonduur (jaren)	0	1	2	3	4-9	10-14	15-19	>19
Aandeel (%)	0,4	3,1	29,7	4,0	18,8	13,7	8,0	22,4

het gekozen restitutieschema), kan per woonduurcategorïe het budgettaire beslag (als % van de totale opbrengst van overdrachtsbelasting op eigenaar-bewoners) worden berekend. Door vervolgens over alle woonduurcategorïeën te sommeren, ontstaat het totale budgettaire beslag⁶.

De berekende budgettaire derving is afhankelijk van de gekozen restitutietafel. Tabel 2 geeft een vijftal mogelijke restitutieschema's en de daarbij behorende belastingderving.

Uit de berekeningen blijkt dat, afhankelijk van het veronderstelde restitutieschema, het budgettaire beslag varieert tussen circa 25% van de opbrengst van overdrachtsbelasting op woonhuizen (f 344 miljoen) en 45% (f 629 miljoen). Hierbij is ervan uitgegaan dat alleen restitutie wordt toegestaan aan eigenaar-bewoners (en niet aan particuliere verhuurders), omdat de restitutie alleen bedoeld is om de verstorende effecten van de overdrachtsbelasting op de arbeids- en verhuismobiliteit van de bewoner van een koopwoning te reduceren.

Verfijningen en nuanceringen

In de berekeningen kan een aantal verfijningen worden toegepast. Te denken valt aan een mogelijke koppeling van de woonduur aan de daarbij behorende waarde van een woning (waarde woning is relevant voor de overdrachtsbelasting). Een andere verfijning betreft een mogelijk verschil tussen de woonduur in nieuwbouwwoningen en bestaande woningen (dit onderscheid is relevant omdat over nieuwbouwwoningen doorgaans geen overdrachtsbelasting hoeft te worden betaald). Tot slot zijn de berekende budgettaire effecten exclusief mogelijke inverdieneffecten, die een gevolg zouden kunnen zijn van de door de restitutieregeling veroorzaakte grotere activiteit en flexibiliteit op de woningmarkt.

Woonduur en waarde woning

Omdat de te betalen overdrachtsbelasting afhankelijk is van de verkoopwaarde van de woning, kan het van belang zijn de woonduurverdeling te koppelen aan de daarbij behorende (gemiddelde) verkoopwaarden. Het is immers mogelijk dat goedkope woningen gekocht worden door starters die vervolgens weer tamelijk snel doorverhuizen naar een duurdere woning. Wanneer relatief korte woondu-

ren zich vooral voordoen bij goedkope woningen, zijn de kosten van een restitutieregeling lager dan zoals boven is berekend.

Gegevens over individuele woonduren en daarbij behorende verkoopwaarden zijn niet beschikbaar. Wel zijn CBS-gegevens over de eerdergenoemde doelgroep bekend met voor verschillende verkoopwaardeklassen de gemiddelde woonduur. Zo blijkt de gemiddelde woonduur relatief kort te zijn bij woningen tot f 100.000 (10 jaar) en boven f 325.000 (8 jaar). De langste woonduur wordt gerealiseerd in de klasse f 225.000 tot f 300.000 (14 jaar). Wordt op basis van deze CBS-gegevens de naar verkoopwaarde gewogen gemiddelde woonduur berekend, dan blijkt deze nauwelijks af te wijken van de ongewogen gemiddelde woonduur (beide 11 jaar)⁷. Dit suggereert dat de invloed van de verkoopwaardeverdeling van de eigen woningen slechts een bescheiden invloed zal hebben op de berekende budgettaire effecten van de restitutieregelingen.

Woonduur en type woning

Een tweede verfijning van de berekening houdt rekening met een mogelijk verschil in woonduur van eigenaar-bewoners in bestaande versus nieuwbouwwoningen. Het onderscheid kan belangrijk zijn omdat over nieuwbouwwoningen doorgaans geen overdrachtsbelasting zal worden geheven. Op basis van het CBS-Woningbehoefteonderzoek 1989/1990 kan afgeleid worden dat de gemiddelde woonduur voor beide woontypen circa 11 jaar bedraagt. Voor onze berekeningen van de budgettaire gevolgen van een restitutieregeling (zie tabel 2) kan daarom geconcludeerd worden, dat deze nauwelijks zullen worden beïnvloed door een onderscheid naar bestaande en nieuwbouwwoningen.

Woonduur en gedragseffecten

De invoering van een restitutieregeling met betrekking tot de overdrachtsbelasting beoogt gedragseffecten op te roepen in de vorm van enerzijds een grotere flexibiliteit op en betere werking van de arbeidsmarkt en anderzijds een grotere activiteit en flexibiliteit op de woningmarkt (meer starters, betere doorstroming). Vooral deze grotere activiteit op de woningmarkt zal tot

Tabel 2. Verschillende restitutieschema's en belastingdervingen^a

Restitutieschema ^b	Budgettaire derving	
	% tot. opbr.	in f mln
(1)	45	629
(2)	42	583
(3)	34	476
(4)	26	368
(5)	25	344

a. Restitutie alleen toegekend aan eigenaar-bewoners.

- b. (1): 6%-reductie bij verkoop binnen 4 jaar, 5%-punt binnen 5 jaar, aflopend tot 1%-punt binnen 9 jaar.
 (2): 6%-reductie bij verkoop binnen 3 jaar, 5%-punt binnen 4 jaar, aflopend tot 1%-punt binnen 8 jaar.
 (3): 6%-reductie bij verkoop binnen 2 jaar, 5%-punt binnen 3 jaar, aflopend tot 1%-punt binnen 7 jaar.
 (4): 6%-reductie bij verkoop binnen 1 jaar, 5%-punt binnen 2 jaar, aflopend tot 1%-punt binnen 6 jaar.
 (5): 6%-reductie bij verkoop binnen 2 jaar, 4%-punt binnen 3 jaar, 2%-punt binnen 4 jaar.

gevolg hebben dat een woning vaker wordt verkocht, waardoor vaker overdrachtsbelasting zal worden geheven. Dit zal leiden tot een hogere opbrengst van de overdrachtsbelasting (inverdieneffect). Een tegengesteld effect is, dat door de restitutieregeling de (gemiddelde) woonduur zal dalen, waardoor vaker gebruik zal worden gemaakt van de restitutieregeling dan nu is berekend op basis van de woonduurverdeling bij een niet-restitueerbare overdrachtsbelasting van 6%. De per saldo omvang van dit effect valt niet vooraf te berekenen.

Samenvatting verfijningen

Geconcludeerd kan worden dat de berekende effecten van de verschillende restitutieregelingen (zie tabel 2) een goede benadering geven van

6. Voor de woonduurklassen 4-9 jaar, 10-14 jaar, enz., is een eenvoudige lineaire interpolatie toegepast om het percentage aandeel per individuele woonduur te bepalen.

7. Omdat de gegevens gegroepeerd waren in klassen, is voor de berekening van de gewogen gemiddelde woonduur per klasse gebruik gemaakt van een veronderstelde gemiddelde waarde per klasse. Voor de categorieën <f 100.000, f 110.000 - f 150.000, f 160.000 - f 200.000, f 225.000 - f 300.000 en f 325.000 - f 375.000 werd als gemiddelde waarde genomen respectievelijk f 85.000, f 130.000, f 185.000, f 260.000 en f 350.000.

de werkelijke ermee gemoeide belastingdervingen, waarbij de omvang van in- en uitverdieneffecten niet op voorhand kan worden bepaald.

Conclusies

Afschaffing van de overdrachtsbelasting is wenselijk met het oog op het wegnemen van de erdoor veroorzaakte verstoringen op de huizenmarkt en de arbeids- en verhuismobiliteit. De belastingderving door een dergelijke maatregel is echter zeer aanzienlijk en mogelijk op korte termijn niet budgettair inpasbaar. Een meer flexibele vormgeving van de overdrachtsbelasting, waarbij restitutie wordt toegestaan als het huis maar kort in eigendom wordt gehouden, kan een groot deel van de versturende effecten op de arbeids- en verhuismobiliteit ondervangen terwijl de budgettaire derving *f* 344 à *f* 629 miljoen bedraagt; aanzienlijk geringer dan de *f* 1,4 miljard bij algehele afschaffing.

Bij de schattingen van de gedeerde belastingopbrengsten bij een restitutieregeling moet worden bedacht, dat de berekende bedragen bovengrenzen zijn. De opbrengst van de overdrachtsbelasting lijkt in 1993 een top te hebben bereikt, als gevolg van de zeer grote activiteit op de woningmarkt en de sterke prijsstijgingen in de periode 1991-1993. Nu de hypotheekrente weer stijgt, kan op termijn een zekere terugval van de opbrengst van de overdrachtsbelasting niet worden uitgesloten. Dit kan betekenen dat met verlaging van de overdrachtsbelasting minder opbrengsten verloren gaan: de kosten van de flexibilisering kunnen dan lager uitvallen dan hierboven is berekend⁸.

P.L.M. van de Ven

De auteur is werkzaam als onderzoeker bij de Stafgroep Economisch Onderzoek van Rabobank Nederland. Het artikel is geschreven op persoonlijke titel. De auteur dankt dr. P. Everaers en ing. A. Elkink (CBS) voor het samenstellen van aanvullende gegevens en voor hun nuttig commentaar op een eerdere versie van dit artikel.

8. Overigens zou invoering van een restitutieregeling juist in dit geval, waarbij de activiteit op de woningmarkt begint af te nemen, een goede woningmarktstabiliserende maatregel kunnen zijn, zowel voor wat betreft de activiteit op de woningmarkt als voor wat betreft het prijsniveau.