

KOPEN ZONDER HEFFEN

EVALUATIE VAN VIER VRIJSTELLINGEN IN DE
OVERDRACHTSBELASTING

DEELRAPPORT 2

seo • economisch onderzoek

AUTEURS

DERCK STABLER EN ADAM KUCZYNSKI

IN OPDRACHT VAN

MINISTERIE VAN FINANCIËN EN HET MINISTERIE VAN VOLKSHUISVESTING EN RUIMTELIJKE ORDENING

AMSTERDAM, FEBRUARI 2025

Samenvatting

Vraagstelling

Het ministerie van Financiën en het ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening hebben SEO Economisch Onderzoek gevraagd de werking van de overdrachtsbelasting op de woningmarkt te evalueren. Dit deelrapport gaat over vier vrijstellingen in de overdrachtsbelasting gericht op de woningmarkt.

Verkoop onder voorwaarden

Verkoop onder voorwaarden is een verzamelnaam voor verkoopconstructies met een uitgestelde betaling voor de koper. Dit houdt in dat de koper een korting ontvangt bij aankoop van de woning en deze korting verrekend wordt met de aanbieder bij verhuizing. De vrijstelling is gericht op de terugkoop door de aanbieder van verkoop onder voorwaarden. Verkoop onder voorwaarden vergroot de toegankelijkheid en betaalbaarheid van de koopwoningmarkt. De korting leidt er namelijk toe dat een koopwoning bereikbaar wordt voor lage inkomens en lage middeninkomens, die zonder dit product beperkt toegang hebben tot de koopwoningmarkt. De vrijstelling bevordert de beschikbaarheid van verkoop onder voorwaarden, omdat het heffen van overdrachtsbelasting het rendement en daarmee het productaanbod zou verlagen. De uitvoeringslasten van de vrijstelling zijn laag voor gebruikers en de belastingdienst.

Taakoverdracht

De vrijstelling is gericht op de overdracht van onroerend goed en een bijbehorende taak die betrekking heeft op de werkzaamheden in de sfeer van het algemeen nut. De voorwaarden van de vrijstelling zijn in 2021 voor saneringssituaties en reguliere taakoverdrachten verduidelijkt voor woningcorporaties, waardoor de toegankelijkheid van de vrijstelling voor hen is vergroot. De verduidelijking in 2021 heeft zoals beoogd meer overdrachten mogelijk gemaakt met taken in de sfeer van het algemeen nut. Een tekortkoming van de verduidelijking is dat het begrip 'taak' niet is toegelicht in lijn met de meest recente ontwikkelingen in het woningmarktbeleid. Het gevolg is dat een taak in de praktijk vooral wordt afgebakend met geografie en doelgroepen, terwijl deze criteria beperkt aansluiten bij de maatschappelijke taken van corporaties waar de verduidelijking op was gericht. Dit leidt ertoe dat overdrachten niet onder de vrijstelling vallen die wel bijdragen aan de maatschappelijke taken van corporaties en andersom. Ook zorgt onduidelijkheid over het begrip 'taak' onnodig voor discussie over de toepassing van de vrijstelling.

Wijkontwikkelingsmaatschappij

Het doel van de vrijstelling voor de wijkontwikkelingsmaatschappij is het bevorderen van stedelijke herstructurering. Om de vrijstelling te benutten moet er uitvoering worden gegeven aan een gemeentelijk herstructureringsplan. De wijkontwikkelingsmaatschappij komt als samenwerkingsverband vrijwel niet meer voor door de administratieve lasten en diverse maatschappelijke ontwikkelingen. De vrijstelling wordt dan ook bijna niet meer gebruikt. Het vormgeven van de vrijstelling als subsidie zou een meer doeltreffende manier kunnen zijn om herstructurering te bevorderen, omdat de bekendheid toeneemt en het subsidiebedrag beter gericht is op herstructureringen met een financiële belemmering. Een nadeel van een subsidie is dat de uitvoeringslasten toenemen.

Wooninvesteringsfonds

De vrijstelling is gericht op het bevorderen van herstructurering door verkopen aan het Wooninvesteringsfonds vrij te stellen, dat speciaal is opgericht voor dit doel. Het Wooninvesteringsfonds is in 2014 opgeheven en was de enige gebruiker van de vrijstelling. Er is zodoende geen noodzaak meer tot overheidsingrijpen. Onze aanbeveling is om de vrijstelling af te schaffen.

Inhoudsopgave

Samenvatting	2
1 Inleiding	4
1.1 Inleiding	4
1.2 Beschrijving regelingen	5
2 Verkoop onder voorwaarden	8
2.1 Beschrijving van de regeling	8
2.2 Aanbod van verkoop onder voorwaarden	9
2.3 Doeltreffendheid	11
2.4 Doelmatigheid	13
2.5 Conclusie en beleidsoverwegingen	14
3 Taakoverdracht	15
3.1 Beschrijving van de vrijstelling	15
3.2 Doeltreffendheid	19
3.3 Doelmatigheid	22
3.4 Conclusie en beleidsoverwegingen	23
4 Wijkontwikkelingsmaatschappij	25
4.1 Achtergrond	25
4.2 Doeltreffendheid	26
4.3 Doelmatigheid	28
4.4 Conclusie en beleidsoverwegingen	28
5 Wooninvesteringsfonds	29
5.1 Achtergrond	29
5.2 Noodzaak overheidsingrijpen	30
5.3 Conclusie en beleidsoverwegingen	30
Bijlage A Lijst met gesprekspartners	31
Bijlage B Toetsingskader fiscale regelingen	32
Verkoop onder voorwaarden	32
Taakoverdracht	33
Wijkontwikkelingsmaatschappij	34
Wooninvesteringsfonds	35

1 Inleiding

Het ministerie van Financiën en het ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening hebben SEO Economisch Onderzoek gevraagd de werking van de overdrachtsbelasting op de woningmarkt te evalueren. Dit deelrapport gaat over vier vrijstellingen in de overdrachtsbelasting die raken aan de woningmarkt.

1.1 Inleiding

Achtergrond

De evaluatie overdrachtsbelasting woningmarkt is opgedeeld in twee delen:

1. Evaluatie van de Wet differentiatie OVB en de daaropvolgende tariefsverhoging van het algemene OVB-tarief van 8 procent naar 10,4 procent;
2. Evaluatie van de volgende vrijstellingen: Wijkontwikkelingsmaatschappij (WOM), Wooninvesteringsfonds (WIF), terugkoop van Verkoop onder Voorwaarden (VoV) en taakoverdracht tussen algemeen nut beogende instellingen.

Dit deelrapport gaat over deel twee.

Onderzoeksvragen

Het onderzoek doorloopt per vrijstelling het Toetsingskader Fiscale Regelingen en gaat in op:

- Doelbereik: het gebruik van de regelingen;
- Doeltreffendheid: het realiseren van de beleidsdoelen dankzij het ingezette beleid;
- Doelmatigheid: de mate waarin de doelen worden bereikt tegen de laagst mogelijke inzet van middelen en ongewenste neveneffecten.

Samenwerking

De begeleidingscommissie van dit onderzoek bestond uit een onafhankelijke voorzitter vanuit het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, medewerkers van het ministerie van Financiën, het ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, de belastingdienst en het Centraal Planbureau. SEO Economisch Onderzoek heeft met het Kadaster samengewerkt voor de data-analyse. Hierbij is gebruikgemaakt van het bestand van het Kadaster. Het Kadaster is medeverantwoordelijk voor de analyse van deze data. De eindverantwoordelijkheid voor het rapport ligt bij SEO Economisch Onderzoek.

Leeswijzer

Paragraaf 1.2 gaat in op de achtergrond en werking van de vrijstellingen. Hoofdstuk 2 tot en met hoofdstuk 5 beantwoorden de onderzoeksvragen per regeling.

1.2 Beschrijving regelingen

Overzicht vrijstellingen

Tabel 1.1 toont een overzicht van de vrijstellingen. De overdrachtsbelasting is een transactiebelasting die de kosten van een verkrijging verhoogt. Het neveneffect van de overdrachtsbelasting is dat deze kostenverhoging de keuze van kopers verstoort en daarmee het aantal transacties verlaagt. Een deel van de verkrijgingen is gericht op maatschappelijke doelstellingen. De doelstellingen zijn stedelijke herstructurering, het bevorderen van het eigenwoningbezit voor starters en mensen met een lager middeninkomen en het voortzetten van maatschappelijke taken. De vrijstellingen zijn gericht op het wegnemen van het neveneffect van de overdrachtsbelasting om de verkrijgingen gericht op deze maatschappelijke doelstellingen niet te belemmeren. De vrijstellingen zijn breder toegankelijk, maar worden overwegend benut door corporaties en - in het geval van de WIF - één specifieke corporatie.

Tabel 1.1 Overzicht van vrijstellingen

Vrijstelling	Doel	Werking	Doelgroep	Invulling doelgroep
Wijkontwikkelings-maatschappij (WOM)	Bevorderen stedelijke herstructurering	Dubbele vrijstelling bij verkrijging door de WOM bij inbreng en door de deelnemers bij voltooiing	Samenwerkingsverband dat een gemeentelijk herstructureringsplan uitvoert	Overwegend corporatie(s) met een gemeente, soms met een provincie of ontwikkelaar
Wooninvesterings-fonds (WIF)	Bevorderen stedelijke herstructurering	Vrijstelling bij verkrijging door WIF van een corporatie bij verkoop voor stedelijke herstructurering aan natuurlijke personen	Een WIF is een landelijke corporatie, speciaal opgericht voor deze werking	Er heeft één WIF bestaan
Verkoop onder voorwaarden (VoV)	Niet belemmeren van ondersteuning koopstarters en lagere inkomensgroepen met een VoV-product	Vrijstelling bij terugverkrijging woning	VoV-aanbieder	Overwegend corporaties
Taakoverdracht	Taakvoortzetting	Vrijstelling bij verkrijging bij taakoverdracht	Algemeen nut beogende instelling (anbi)	Overwegend corporaties

Bron: SEO Economisch Onderzoek

Achtergrond van regelgeving voor corporaties

In 2003 is de subjectieve vrijstelling binnen de overdrachtsbelasting voor verkrijgingen door woningcorporaties afgeschaft. De vrijstelling leverde woningcorporaties een concurrentievoordeel op bij het verkrijgen van woningen ten opzichte van andere partijen die actief zijn op de woningmarkt. Het concurrentievoordeel kan een marktversturende werking hebben. De vrijstelling is afgeschaft om een gelijk speelveld te waarborgen tussen woningcorporaties en andere partijen.¹

¹ Kst. 33 003, nr. 85. Wijziging van enkele belastingwetten en enige andere wetten (Belastingplan 2012).

In 2004 is de vrijstelling in de overdrachtsbelasting voor de wijkontwikkelingsmaatschappij met terugwerkende kracht tot en met 2003 voor onbepaalde tijd ingevoerd, in reactie op de afschaffing van de subjectieve vrijstelling. Vanaf 2003 is ingezet op een integrale wijkaanpak binnen de stedelijke herstructurering. In deze aanpak waren vooral corporaties actief in wijkontwikkelingsmaatschappijen. Het realiseren van deze herstructureringsopgave zou bemoeilijkt worden doordat deze corporaties te maken zouden krijgen met een extra heffing door de afschaffing van de subjectieve vrijstelling. Om deze reden is op initiatief van de Tweede Kamer de vrijstelling voor de wijkontwikkelingsmaatschappij ingevoerd.

In 2005 is de vrijstelling voor het wooninvesteringsfonds geïntroduceerd. De achtergrond was dat corporaties in achterstandswijken een deel van hun bezit wilden verkopen om aan voldoende liquide middelen te komen om te kunnen investeren in stedelijke herstructurering. De verkoop aan particulieren kost echter veel tijd, bijvoorbeeld vanwege zittende huurders. Om de snelheid te bevorderen is een wooninvesteringsfonds opgericht met als doel om woningen te kopen van corporaties en deze op termijn aan particulieren te verkopen. De aankoop door dit fonds als tussenstation is vrijgesteld van overdrachtsbelasting op voorwaarde dat de vrijkomende liquide middelen worden aangewend voor de stedelijke herstructureringsopgave.

In 2008 zijn corporaties integraal belastingplichtig gemaakt voor de vennootschapsbelasting. De hoofdreden was het voorkomen van concurrentievervalsing op de woningmarkt. Een bijkomende reden is dat in het regeerakkoord van Balkenende IV² is opgenomen dat corporaties een structurele bijdrage voor de integrale wijkaanpak moeten leveren van 750 miljoen euro. Deze bijdrage bestond uit een geraamde vennootschapsbelastingopbrengst van 500 miljoen euro, waarbij de overige 250 miljoen euro direct is geïnvesteerd in de wijken. De vennootschapsbelastingdruk is vanaf 2019 opgelopen vanwege de beperking van de mogelijkheden tot renteaftrek. Deze maatregel vloeit voort uit de implementatie van de Europese ATAD-richtlijn, gericht op het tegengaan van belastingontwijking.

In 2009 is in het staatssteunbesluit³ van de Europese Commissie van 2009 vastgelegd dat er staatssteun mag worden gegeven ter compensatie van de kosten voor de diensten van algemeen economisch belang (DAEB). Er is bij sociale huisvesting sprake van DAEB omdat de activiteiten onvoldoende opgepakt worden door commerciële partijen, bijvoorbeeld vanwege een te laag rendement. De vormen van staatssteun die zijn toegestaan zijn grondsubsidies, garanties voor leningen via het Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW), projectsteun en saneringssteun.

In 2012 is bepaald dat een corporatie een algemeen nut beogende instelling (ANBI) kan zijn. Naar aanleiding van een arrest van de Hoge Raad⁴ is in de wet opgenomen dat volkshuisvesting als algemeen nut wordt beschouwd⁵. Een instelling die werkzaam is op het gebied van het bieden van volkshuisvesting moet een toegelaten instelling zijn om te kunnen worden aangemerkt als ANBI. Andere voorbeelden van anbi's zijn goede doelen, musea of kerkgenootschappen. Een ANBI maakt onder voorwaarden aanspraak op een vrijstelling van overdrachtsbelasting bij een verkrijging van onroerende zaken bij een juridische fusie of taakoverdracht, naast andere fiscale voordelen. De gedachte bij taakoverdracht is dat het vermogen beschikbaar blijft voor de activiteiten in het kader van het algemeen nut.

² Samen werken, samen leven (2007).

³ C(2009)9963 final (Staatssteun E 2/2005 en N 642/2009 - Bestaande steun en speciale projectsteun aan woningcorporaties)

⁴ Hoge Raad 13 januari 2012, ECLI:NL:HR:2012:BQ0525.

⁵ Artikel 5b, derde lid, onderdeel k. Algemene wet inzake rijksbelastingen.

In 2013 is de verhuurderheffing ingevoerd. De verhuurderheffing was gericht op het genereren van extra inkomsten voor de rijksbegroting en het afdwingen van efficiëntiewinst bij corporaties met een heffing, waarmee ze zich meer op hun kerntaken gingen richten. Er hebben ook heffingsverminderingen (fiscale subsidies) in de verhuurderheffing bestaan voor verschillende vormen van herstructurering zoals verbouw of sloop-nieuwbouw. De verhuurderheffing is in 2023 afgeschaft om investeringen van corporaties in maatschappelijke opgaven te financieren zoals nieuwbouw of verduurzaming. De invulling van de opgaven is gestoeld op de aanname dat corporaties met een overschot aan middelen bijdragen aan de investeringen in de opgaven van corporaties met een tekort aan middelen.

In 2015 is de Woningwet herzien. De oorsprong van de wet waren misstanden in de corporatiesector en het staatssteunbesluit van de Europese Commissie. De wet is een grote hervorming met als hoofddoel het richten van de corporaties op hun kerntaken. Voorbeelden van maatregelen zijn het scheiden van DAEB en niet-DAEB, aanscherping van het toezicht, strengere regels voor governance en het meer richten van sanering op het redden van de DAEB.

In 2021 is er een tariefdifferentiatie doorgevoerd in de overdrachtsbelasting. Het gevolg voor corporaties is dat als zij bestaande woningen (geen nieuwbouw) verkrijgen het overdrachtsbelastingtarief toenam van 2 procent naar 8 procent in 2021 en 10,4 procent in 2023. Bij de tariefdifferentiatie heeft de Tweede Kamer verzocht om de gevolgen voor corporaties te onderzoeken.⁶ Dit heeft geleid tot de verduidelijking van de vrijstelling bij taakoverdracht en de invoering van de vrijstelling bij verkoop onder voorwaarden. In het Belastingplan 2025 is een daling van het algemene tarief voor woningen terug naar 8 procent voorzien per 1 januari 2026.

In 2021 is de vrijstelling bij taakoverdracht verduidelijkt voor sanerings- en niet-saneringsgevallen.⁷ De wijziging is dat de overnamesom ten hoogste de waarde mag belopen die van rijkswege wordt voorgeschreven en er is verduidelijkt hoe, in een situatie waarin financiering niet op objectniveau plaatsvindt maar op instellingsniveau, bij de activa/passiva-eis de passiva naar evenredigheid met de overgedragen activa moeten worden toegerekend aan de overgedragen taak.⁸ Bij taakoverdracht tussen corporaties is een bepaling in het BTIV opgenomen die verplicht dat corporaties tegen minimaal beleidswaarde en maximaal marktwaarde verhuurde staat vastgoed vervreemden. Dit betreft een verbreding van de toepasbaarheid van de vrijstelling bij taakoverdracht in niet-saneringssituaties. Deze aanpassing vergemakkelijkt daarmee taakoverdracht ten behoeve van het invullen van de maatschappelijke opgaven.

In 2022 is een vrijstelling bij verkoop onder voorwaarden geïntroduceerd. Stichting OpMaat signaleerde dat de stijging van het algemene overdrachtsbelastingtarief zou leiden tot minder VoV-transacties.⁹ De gedachte achter VoV is dat het koopstarters ondersteunt die zonder dit product weinig kansen hebben op de koopwoningmarkt. De vrijstelling is ingesteld omdat het bevorderen van dit doel aansluit bij de beleidsdoelen van de regering. De Wet differentiatie overdrachtsbelasting had immers als doel om de positie van koopstarters te bevorderen ten opzichte van andere woningkopers.

⁶ Kst. 35 572, nr. 75

⁷ BZK (2020). Toezegging Belastingplan 2021 rondom woningcorporaties

⁸ De eis om een overnamesom voor te schrijven volgt uit de doelstelling om verliesminimalisatie te realiseren voor het WSW, de deelnemende corporaties en de achtervang van Rijk en gemeenten.

⁹ [PERSBERICHT-OpMaat-wetgeving-overdrachtsbelasting.pdf](#)

2 Verkoop onder voorwaarden

De toegankelijkheid en betaalbaarheid van de koopwoningmarkt wordt bevorderd door de terugkoop bij verkoop onder voorwaarden vrij te stellen van overdrachtsbelasting. De uitvoeringslasten van de vrijstelling zijn laag.

2.1 Beschrijving van de regeling

Probleemstelling en noodzaak overheidsingrijpen

Verkoop onder voorwaarden is een verzamelnaam voor verkoopconstructies met een uitgestelde betaling voor de koper. Dit houdt in dat de koper een korting ontvangt bij aankoop van de woning en deze korting verrekend wordt met de aanbieder bij verhuizing. Zo deelt de aanbieder mee in de waardeontwikkeling van de woning. Verkoop onder voorwaarden vergroot zo de toegankelijkheid en betaalbaarheid van de koopwoningmarkt, vooral voor lage inkomens en lage middeninkomens. Verkoop onder voorwaarden vergroot op de lange termijn ook de toegankelijkheid van de sociale huursector. Door het activeren van latent vermogen en het realiseren van rendement kunnen namelijk investeringen worden gedaan in nieuwbouw. Ook heeft verkoop onder voorwaarden een positief effect op doorstroming uit sociale huurwoningen. Verkoop onder voorwaarden gaat echter ten koste van de toegankelijkheid van de sociale huursector op de korte termijn, omdat deze woningen ook als sociale huurwoning ingezet hadden kunnen zijn.

Toegankelijkheid en betaalbaarheid zijn ook doelstellingen van het woningmarktbeleid van de rijksoverheid¹⁰, waardoor het beleidsmatig gewenst is om het aanbod van deze verkoopconstructies niet te belemmeren. Het heffen van overdrachtsbelasting zou het aanbod van verkoop onder voorwaarden verlagen, terwijl de aanbieder slechts tijdelijk dient als tussenstation voordat de woning weer aan een volgende koper wordt aangeboden. Om deze reden is de vrijstelling voor terugkoop bij verkoop onder voorwaarden ingesteld bij de toename van het algemene overdrachtsbelastingtarief van 2 procent naar 8 procent in 2021 en 10,4 procent in 2023 voor aanbieders van verkoop onder voorwaarden (de oorspronkelijke vervreemder).

Werking vrijstelling

De Wet op belastingen van rechtsverkeer in samenhang met het Uitvoeringsbesluit belastingen van rechtsverkeer stelt als cumulatieve voorwaarden:

- uit het verkoopregulerend beding bij de eerdere verkrijging blijkt een zelfbewoningsplicht voor de natuurlijke persoon (eerdere verkrijger) voor de betreffende woning;
- de waarde in het economische verkeer van de VoV-woning ten tijde van de eerdere verkrijging is niet hoger dan de woningwaardegrens die geldt bij de startersvrijstelling ten tijde van de terugverkrijging. Onder waarde wordt hierbij verstaan de waarde in het economische verkeer zonder rekening te houden met het verkoopregulerend beding;
- de woning is bij de eerdere verkrijging door de natuurlijke persoon verkregen met een koperskorting van ten minste 10 procent en ten hoogste 50 procent van de waarde van die woning op het tijdstip van de eerdere verkrijging. Onder koperskorting wordt mede verstaan een regeling omtrent een uitgestelde betaling, waarbij de schuld pas bij verkoop van de woning hoeft te worden afgelost;

¹⁰ Artikel 3 Woningmarkt van de BZK-begroting.

- uit de notariële akte van levering waarin de verkrijging wordt vastgelegd blijkt dat is voldaan aan de voorgaande twee onderdelen;
- de natuurlijke persoon is op grond van het verkoopregulerend beding verplicht om de koperskorting geheel of gedeeltelijk terug te betalen of is verplicht om met de voorafgaande vervreemder in bepaalde mate een tussentijdse waardeontwikkeling te delen. Daarbij kan de tussentijdse waardeontwikkeling zowel positief als negatief zijn.

Bij invoering van deze vrijstelling gold er een andere methodiek voor het berekenen van de waarde. Eerder was de vrijstelling beperkt tot woningen waarvan de waarde in het economische verkeer van de woning bij de eerdere verkrijging niet hoger is dan de woningwaardegrens van art. 15, eerste lid, onderdeel p, onder 4° WBR, zoals die geldt ten tijde van de terugverkrijging. Met deze methode was het dus niet relevant wat de waarde was bij de eerste vervreemding. Per 1 januari 2024 is deze voorwaarde gewijzigd. Er wordt voor de eerste vervreemding getoetst aan de woningwaardegrens die gold tijdens die eerdere verkrijging in plaats van aan de woningwaardegrens die geldt tijdens de terugverkrijging. Sindsdien is het ook een waarde van 400.000 die is aangenomen indien de datum van de eerste vervreemding van vóór 2021 is.

Inzet door corporaties

Verkoop onder voorwaarden wordt vooral toegepast door corporaties. De voornaamste doelen voor corporaties om verkoop onder voorwaarden aan te bieden zijn het bevorderen van het eigenwoningbezit, het bevorderen van de doorstroming uit sociale huurwoningen en het activeren van latent vermogen. Verkoop maakt een deel van de marktwaarde namelijk liquide, die ingezet kan worden voor andere doelstellingen. Een kanttekening is dat de woning tijdelijk niet beschikbaar is als sociale huurwoning.

In het Besluit toegelaten instellingen volkshuisvesting en de bijbehorende ministeriële regeling worden corporaties verplicht om zich te houden aan de Fair Value verhouding; deze verplichting geldt dus niet voor andere partijen. Dit is de verhouding tussen het bedrag van de uitgestelde betaling en de verdeelsleutel van de waardeontwikkeling. Vanaf 2011 was de Fair Value 1:1,5 tussen koper en aanbieder. In dat geval betekent een uitgestelde betaling (korting) van 25 procent van de marktwaarde bijvoorbeeld dat de aanbieder 37,5 procent van de waardeontwikkeling ontvangt (25 procent keer anderhalf). De verplichting voor corporaties geldt vanaf 2002 en betekent dat vrijwel de gehele markt voor verkoop onder voorwaarden deze verhouding aanhoudt.

De Fair Value verhouding is meermaals herijkt. Het voordeel dat partijen hebben wordt namelijk in grote mate bepaald door de hypotheekrente en de woningprijzen. Bij sterke prijsstijgingen en een lage rente zijn kopers gebaat bij een lage verhouding en andersom. De reden is dat het financiële voordeel van geen rente betalen over de uitgestelde betaling klein is bij een lage rente en het financiële nadeel van een meedelende partij in de waardeontwikkeling groot is bij een sterke prijsstijging. In 2023 is de Fair Value verhouding voor het laatst herijkt naar 1:1. Deze verhouding werd eerlijker geacht gelet op de veronderstelde ontwikkeling van woningprijzen, hypotheekrentes en enkele andere relevante parameters.

2.2 Aanbod van verkoop onder voorwaarden

Finance Ideas (2023) heeft een overzicht van de aantallen samengesteld van woningen verkocht met verkoop onder voorwaarden. De gebruikte bronnen zijn aangeleverde informatie van OpMaat, Kooplabb, Sint Trudo en een steekproef van jaarrekeningen van andere aanbieders. Uit dit overzicht blijkt dat verkoop onder voorwaarden vooral wordt aangeboden door corporaties, er zijn ook projectontwikkelaars en gemeenten die verkoop onder

voorwaarden aanbieden maar dit is op beperkte schaal. Het aantal woningen met verkoop onder voorwaarden in portefeuille bij corporaties is trendmatig gedaald van ongeveer 45.000 woningen naar ongeveer 40.700 woningen in de periode 2016-2021. Deze uitstaande portefeuille geeft een indruk van de toekomstige terugkoopverplichting op de balans bij corporaties. De oorzaak van de daling is dat er weinig nieuwe verkopen aan particulieren zijn geweest, er meer woningen zijn teruggenomen in de verhuur of verkocht als reguliere koopwoning. Tot slot blijkt dat het overgrote deel van de markt gebruikmaakt van de producten Koopgarant, Koopstart of Slimmer Kopen. Voor een gedetailleerder beeld van de aantallen verwijzen we naar het rapport van Finance Ideas.

Het proces van een verkoop onder voorwaarden bestaat op hoofdlijnen uit enkele stappen:

- een taxateur stelt een taxatierapport op om de marktwaaarde te bepalen;
- een partij biedt de woning te koop aan met minstens 10 procent korting op basis van de taxatiewaarde;
- de koper gaat verplicht zelf in het huis wonen, het pand mag dus niet worden onderverhuurd of leegstaan;
- kopers moeten gebruikmaken van de Nationale Hypotheek Garantie (NHG). Dit biedt extra zekerheid voor de aanbieder. De koper betaalt eenmalig de NHG-premie die op korte termijn is terugverdiend in lagere maandlasten als gevolg van een lagere hypotheekrente; en,
- de aanbieder heeft een terugkoopplicht of terugkooprecht wanneer de koper verhuist en de woning weer te koop aanbiedt. Er vindt een nieuwe taxatie plaats om de terugkoop prijs te berekenen.

Er zijn enkele verschillen in het proces tussen de producten. Zo hanteert Koopgarant een terugkoopplicht, werkt SlimmerKopen met een terugkooprecht, biedt Koopstart de mogelijkheid om de woning vrij te verkopen en gebruikt KoopLab een andere vorm van waardedeling. Bij een terugkoopplicht heeft de aanbieder de verplichting om de woning terug te kopen. Bij een terugkooprecht heeft de aanbieder de optie tot koop wanneer de eigenaar-bewoner kiest om te verkopen. Indien de aanbieder de woning niet terugkoopt is de eigenaar-bewoner een afkoopsom verschuldigd die ook gebaseerd is op de verleende korting en de waardedeling indien de aanbieder de woning wel had gekocht. Wijzigingen aangebracht door de eigenaar-bewoner die de waarde van de woning vergroten hebben geen impact op de afkoopsom of de deling in de waardeontwikkeling. Hierdoor hebben huishoudens een grotere prikkel om bijvoorbeeld de woning te verduurzamen, doordat de gehele waardestijging als gevolg van een verduurzaming ook ten bate komt van de eigenaar-bewoner. Bij Koopstart heeft de koper na drie jaar de mogelijkheid om de woning vrij te verkopen, het risico dat de woning niet verkocht kan worden ligt dus bij de koper. Bij deze vrije verkoop wordt de uitgestelde betaling verrekend met de aanbieder. De koper mag ook zonder verkoop kiezen om zelfstandig de uitgestelde betaling na drie jaar te verrekenen. Koopstart wordt veelal aangeboden bij nieuwbouwwoningen. Er zijn ook enkele projectontwikkelaars die Koopstart aanbieden, bijvoorbeeld als gevolg van afspraken met de gemeente. Kooplab werkt in de basis hetzelfde als de andere productvarianten en maakt ook aanspraak op de vrijstelling. Het belangrijkste verschil is dat er is gekozen voor een afwijkende verhouding voor de deling in de waardeontwikkeling.

Er zijn twee productsoorten die geen onderdeel uitmaken van fiscale vrijstelling, maar als product wel gelijksoortige kenmerken hebben. De eerste soort is aangeboden door Woonstad Rotterdam, die in de periode 1998-2014 woningen met verkoop onder voorwaarden verkocht. De verkoopconstructie is geïntroduceerd om het eigenwoningbezit te bevorderen, conform de toenmalige overheidsdoelstellingen – bijvoorbeeld uitgedrukt in de nota *Mensen, Wensen, Wonen* of de *Wet Bevordering Eigenwoningbezit*. De veronderstelling is dat het product is gebruikt door mensen met een laag inkomen of laag middeninkomen. Er is destijds gekozen om een korting van minder dan 10 procent te verlenen waardoor de regeling nu niet in aanmerking komt voor de vrijstelling in de overdrachtsbelasting. Bij het invoeren van de vrijstelling was het niet bekend dat met de gekozen criteria dit product niet in aanmerking zou komen. Toen dit later is gesignaleerd, is er niet voor gekozen om de vormgeving van de vrijstelling aan te passen. De korting heeft namelijk als gevolg dat de woning toegankelijker en betaalbaarder wordt.

Er is zodoende voor gekozen om een minimumniveau van korting te hanteren, zodat het verlenen van een vrijstelling een voldoende positief effect heeft op de toegankelijkheid en betaalbaarheid om overheidsingrijpen te legitimeren. De tweede soort zijn participatiehypotheken, waarbij de kredietbaanbieder een aandeel krijgt in de woning en meedeelt in de waardeontwikkeling – wat wordt afgerekend bij verkoop. Het werkt in de basis hetzelfde als verkoop onder voorwaarden, maar dan omgekeerd. Het product is dan ook primair gericht op ouderen om overwaarde te verzilveren, in plaats van op koopstarters en mensen met een lager inkomen om vermogen in de eigen woning op te bouwen. Het is bij de invoering van de vrijstelling niet overwogen om deze vorm van uitgestelde betaling ook onder de vrijstelling te brengen.

2.3 Doeltreffendheid

De vrijstelling voor verkoop onder voorwaarden is doeltreffend. Het is aannemelijk dat het aanbod van verkoop onder voorwaarden de toegankelijkheid en betaalbaarheid van de koopwoningmarkt bevordert. De vrijstelling is gericht op het niet belemmeren van dit aanbod met een heffing tegen het algemene overdrachtsbelastingtarief.

Het aantal akten waarin beroep is gedaan op de vrijstelling is in de periode 2022, 2023 en 2024 respectievelijk 746, 1306 en 895 keer. Er werden bij invoering van de vrijstelling ongeveer 1.200 toepassingen per jaar verwacht. Het verwachte aantal toepassingen is gebaseerd op historische gegevens van de grootste aanbieders van verkoop onder voorwaarden en komt daarmee in grote mate overeen met de praktijk.

De beoogde doelgroep van verkoop onder voorwaarden zijn koopstarters die in een lagere inkomensklasse vallen en daardoor beperkte financiële middelen hebben om aan een koopwoning te komen. Recent onderzoek van ABF (2024) naar KoopGarant concludeert omtrent bereik het volgende:

- KoopGarant wordt met name ingezet door kopers met lagere inkomens en vermogens dan reguliere koopstarters;
- jonge huishoudens zetten KoopGarant in, waarbij 60 procent van de kopers ten tijde van de aankoop jonger dan 35 jaar is;
- kopers die gebruikmaken van KoopGarant bouwen meer vermogen op dan vergelijkbare corporatiehuurders. Echter blijven ze wel achter op reguliere koopstarters, doordat ze ook een deel van de waardeverandering moeten delen met de aanbieder.

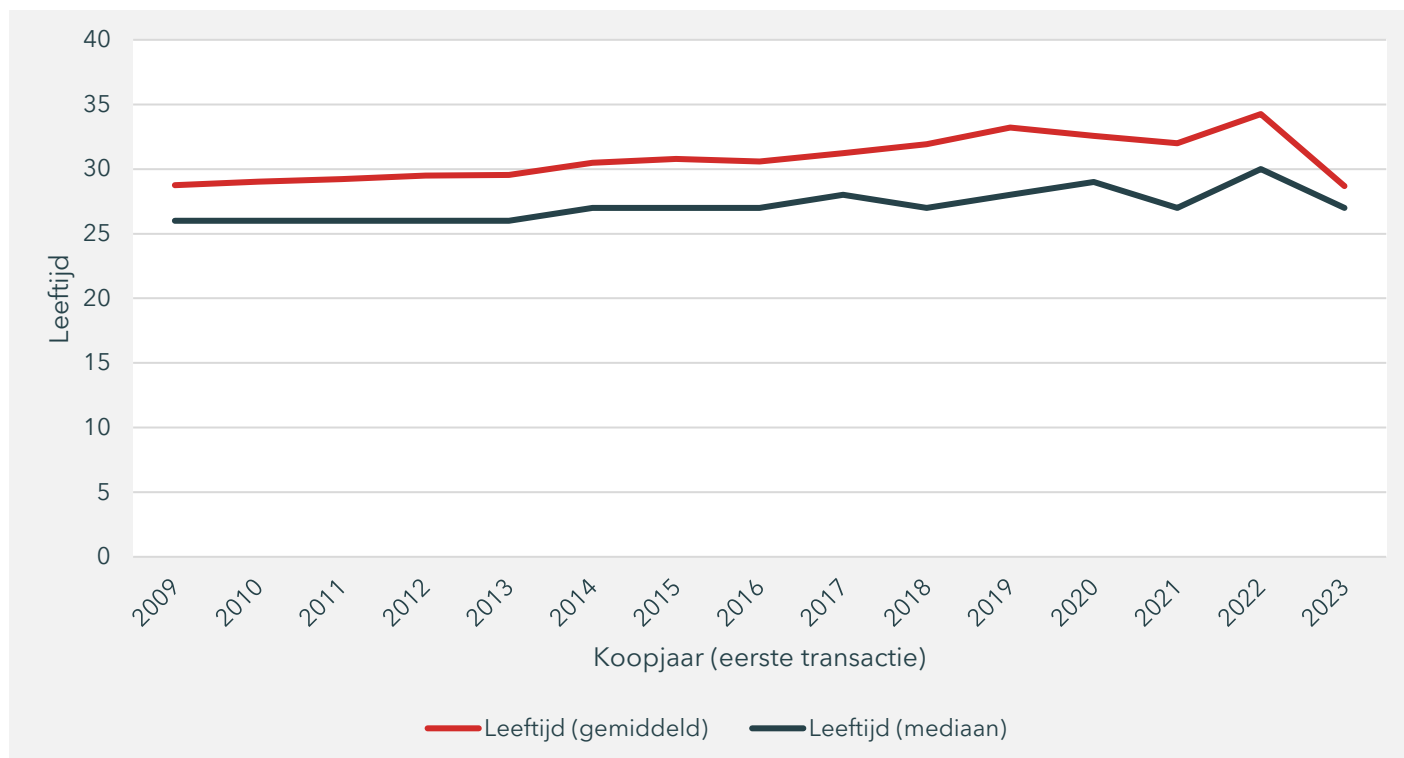
Ander onderzoek van ABF (2021) omtrent Slimmer Kopen biedt de volgende inzichten naar het doelgroepbereik:

- kopers die gebruikmaken van Slimmer Kopen hebben een relatief laag inkomen en zijn vooral koopstarters zonder een bestaande eigen woning. Ongeveer 70 procent van de huishoudens die gebruikmaakte van Slimmer Kopen viel onder de inkomensgrenzen van de sociale huursector;
- een aanzienlijk deel van de kopers had voorheen geen eigen huurwoning of koopwoning, ongeveer 35 procent woonde nog bij de ouders. Huishoudens die uit een eigen woning kwamen stroomden voor 75 procent door uit huurwoningen.

Op basis van data aangeleverd door Kadaster en CBS Microdata hebben we een eigen analyse uitgevoerd naar transacties en huishoudens die kunnen worden geïdentificeerd als VoV-transacties. We kijken naar alle transacties die sinds 2009 zijn uitgevoerd. Als een woning eerst door een woningcorporatie wordt doorverkocht aan een eigenaar-bewoner en de eerstvolgende transactie weer vanuit de eigenaar-bewoner teruggaat naar een woningcorporatie, veronderstellen we dat het om een VoV-transactie gaat. In totaal vinden we circa 14.500 transacties die naar verwachting betrekking hebben op VoV. Doordat we alleen VoV-transacties identificeren

wanneer er een terugverkoop plaats heeft gevonden heeft deze analyse in ieder geval betrekking op KoopGarant en ook betrekking op KoopStart of Slimmer Kopen bij de woningen waarvoor is gekozen om ze terug te kopen. Tevens kunnen we enkel transacties identificeren waarvan de kopers ook al de woning terug hebben verkocht. Doordat huishoudens gebruikelijk meerdere jaren in een woning verblijven is het daardoor moeilijk om recente VoV-transacties te identificeren: de beschrijvende statistieken hebben dus vooral betrekking op transacties van vóór 2015 en in mindere mate op recentere jaren.

Figuur 2.1 Vooral jonge huishoudens maken gebruik van verkoop onder voorwaarden

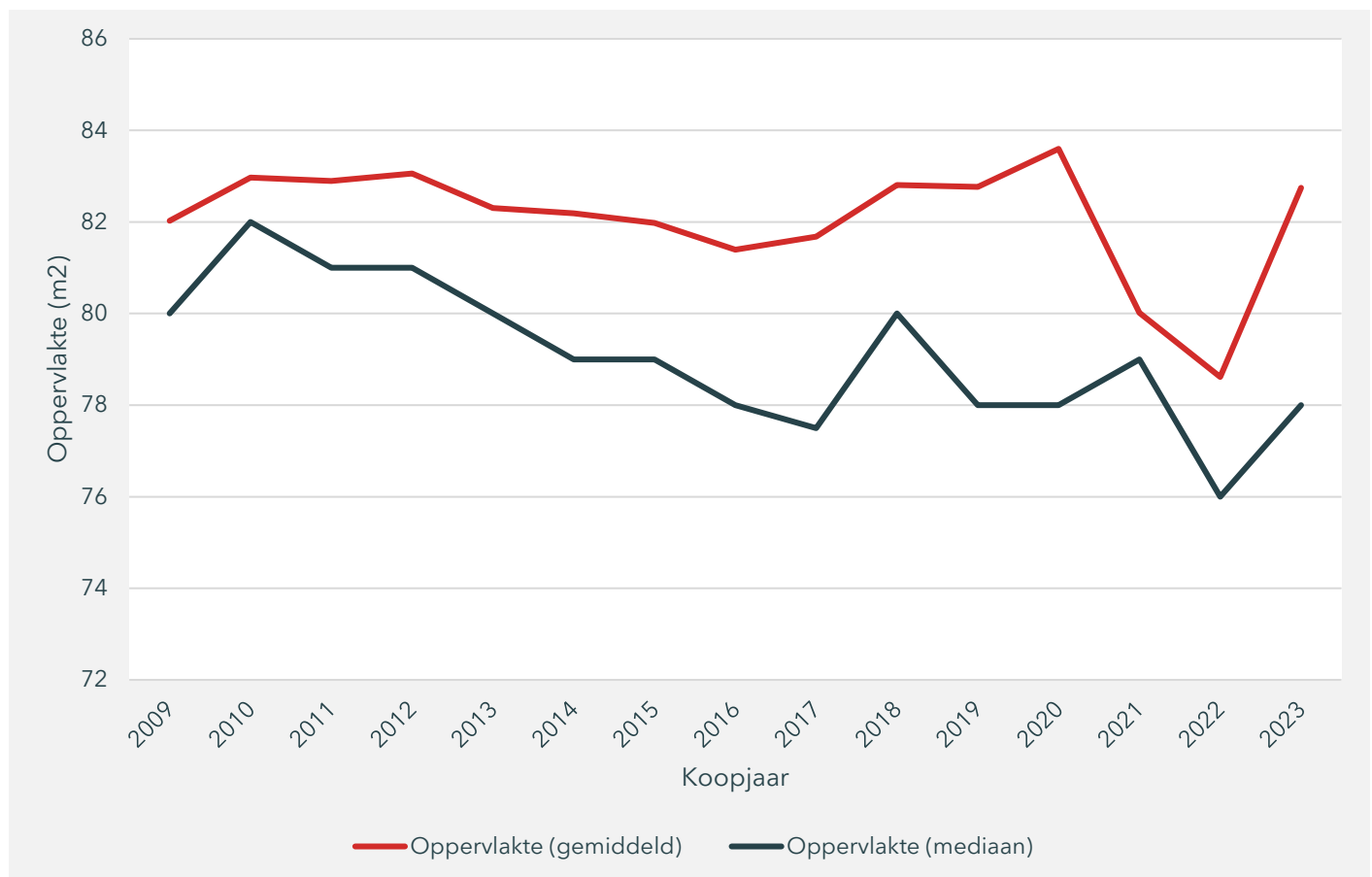


Bron: Kadaster (2024), CBS (2024), bewerkt door SEO

Figuur 2.1 laat zien wat de gemiddelde en de mediane leeftijd zijn van kopers ten tijde van de initiële transactie. Het mediane vermogen van deze kopers is ongeveer 9 duizend euro en het inkomen in de mediaan groeit ongeveer met 7 procent per jaar. Gebruikers zijn dus vooral jong, met weinig vermogen en snel groeiende inkomens. Dit sluit aan op de bevindingen van ABF (2024) omtrent KoopGarant en ABF (2021) omtrent Slimmer Kopen. Uit Figuur 2.2 blijkt dat de gemiddelde en mediane verhandelde woning ongeveer 80 m² is. Dit geeft een indruk dat het gaat om (qua oppervlakte) gemiddelde corporatiewoningen die verkocht worden als koopwoningen, in plaats van een koopwoning die gemiddeld groter is.¹¹

¹¹ Zie bijvoorbeeld Wonen langs de meetlat 2021 figuur 5.1 voor een verdeling van de totale gebruiksoppervlakte in klassen naar type eigendom.

Figuur 2.2 De verkochte woningen zijn kleiner dan gemiddeld



Bron: Kadaster (2024), CBS (2024), bewerkt door SEO

2.4 Doelmatigheid

Aanbieders en de belastingdienst geven aan dat de toepassing van de vrijstelling niet gepaard gaat met discussie en lage uitvoeringslasten kent. Een genoemde reden is dat met de twee licenties het aanbod vrijwel volledig gestandaardiseerd is. Dit maakt dat er geen maatwerk nodig is per aanvraag. De aanbieders zijn intensief betrokken geweest bij de totstandkoming van de vrijstelling door contact met ambtelijk BZK. Het zou dan ook verrassend zijn als de gekozen invulling niet goed aansluit bij hun werkpraktijk.

Tabel 2.1 toont de budgettaire kosten van de vrijstelling. Bij de inschatting van de budgettaire kosten wordt geen rekening gehouden met het gedragseffect dat zonder vrijstelling het aanbod afneemt. De Fair Value verhouding van 1:1 is erop geijkt dat de aanbieders voldoende rendement behalen om het product te blijven aanbieden, maar geen overmatig rendement. Het is plausibel dat het aanbod afneemt als het totale rendement wordt verlaagd met een aanvullende heffing van 8 procent overdrachtsbelasting. De mate waarin is lastig te onderbouwen en daar bieden we daarom geen kwantitatieve inschatting van. Er zijn namelijk geen openbare gegevens over de rendementseisen of de gemaakte kosten in het productaanbod. Tevens is het onduidelijk in welke mate corporaties vanuit hun sociale doelstellingen ook tegen een lager rendement het product zouden blijven aanbieden of de verkoop onder voorwaarden constructie zouden vervangen door een model waarbij de aanbieder op zoek gaat naar een volgende natuurlijke persoon als koper voor een rechtstreekse levering (een ABC-transactie). Als het

aanbod afneemt zonder vrijstelling worden de woningen niet meer teruggekocht, maar overwegend sociaal verhuurd en in enkele gevallen verkocht op de reguliere koopwoningmarkt. Als een woning verhuurd blijft worden, wordt er ook geen overdrachtsbelasting geheven. De werkelijke budgettaire lasten zijn door het gedragseffect naar verwachting kleiner dan de inschatting in de onderstaande tabel.

Tabel 2.1 Budgettaire lasten vrijstelling (mln. euro)

	2021	2022	2023	2024
Vrijstelling terugkoop verkoop onder voorwaarden	6	36	49	52

Bron: ministerie van Financiën¹²

2.5 Conclusie en beleidsoverwegingen

De vrijstelling voor verkoop onder voorwaarden is doeltreffend en doelmatig. Het is aannemelijk dat het aanbod van verkoop onder voorwaarden de toegankelijkheid en betaalbaarheid van de koopwoningmarkt bevordert. De uitvoeringslasten van de vrijstelling zijn laag voor gebruikers en de belastingdienst. Gesprekspartners zien geen reden om de vrijstelling aan te passen. Het omvormen naar een subsidie zou leiden tot extra administratieve lasten en is om deze reden niet kansrijk.

¹² [Overzicht Datasets | ministerie van Financiën - rijksoverheid](#)

3 Taakoverdracht

Taakoverdracht bevordert de voortgang van taken in de sfeer van het algemeen nut. Het taakbegrip binnen de vrijstelling sluit niet goed aan op de maatschappelijke taken van corporaties afgebakend in het woningmarktbeleid. Zo maken niet alle beleidsmatige gewenste taakoverdrachten aanspraak op de vrijstelling.

3.1 Beschrijving van de vrijstelling

Noodzaak overheidsingrijpen

De vrijstelling bij taakoverdracht is erop gericht dat in geval van een taakoverdracht tussen anbi's het vermogen beschikbaar blijft voor de activiteiten in de sfeer van het algemeen nut. Deze legitimering past binnen een breder kader van belastingvoordelen voor algemeen nut beogende instellingen. Het niet belemmeren van de voortgang van deze taken is de legitimering voor overheidsingrijpen. Zonder vrijstelling zou, als in het kader van een taakoverdracht tussen anbi's onroerende zaken worden verkregen, vermogen dat bestemd is voor de algemeen nuttige activiteiten van de anbi, moeten worden aangewend om de overdrachtsbelasting te betalen.

Beleidsachtergrond

De vrijstelling bij taakoverdracht is per 1 januari 2010 ingevoerd. De tekst is twee keer redactioneel gewijzigd, in 2013 en 2016. In 2021 zijn de voorwaarden verduidelijkt om geconstateerde belemmeringen weg te nemen, gericht op de invulling van de voorwaarde dat commerciële factoren geen rol mogen spelen. De verduidelijking verbreedt de mogelijke toepassing van de vrijstelling, maar verandert de vrijstelling inhoudelijk niet. Zo is de vrijstelling vanaf invoering inhoudelijk ongewijzigd gebleven.

De Nota van toelichting uit 2009 merkt over taakoverdracht bij onroerende zaken op dat de vrijstelling niet geldt voor de verkrijging van 'losse' onroerende zaken, er moet namelijk sprake zijn van taakoverdracht in de sfeer van het algemeen nut. Deze taak betreft niet 'uitsluitend de exploitatie van onroerende zaken'. De voorwaarde dat commerciële factoren geen rol mogen spelen is ingevuld als dat er 'een koopsom wordt bedongen ter grootte van ten hoogste de boekwaarde van het overgedragen vermogensbestanddeel'. Deze invulling is ook voor corporaties bevestigd door de Hoge Raad in 2013.¹³

De vrijstelling is niet exclusief gericht op corporaties. De voorwaarde dat commerciële factoren geen rol mogen spelen is dan ook niet ingevuld indachtig de werkwijze van corporaties. De reden is dat corporaties pas vanaf 2012 zijn aangemerkt als anbi, naar aanleiding van een uitspraak van de Hoge Raad. In het Belastingplan 2013 is met terugwerkende kracht geregeld dat 'volkshuisvesting' als activiteit van algemeen nut is opgenomen in de Algemene wet inzake rijksbelastingen. De achtergrond is dat corporaties zich aan aanvullende regels dienen te houden die niet van toepassing zijn op commerciële aanbieders of institutionele beleggers. Deze gebondenheid aan regels maakt dat zij het algemeen nut beogen. In de Kamerbrief uit 2012¹⁴ over de visie op de maatschappelijke rol van corporaties is opgemerkt dat zij door het verkrijgen van de anbi-status ook aanspraak zullen maken op de

¹³ HR 3 mei 2013, ECLI:NL:HR:2013:BZ9157

¹⁴ Kst 33 003, nr. 85

vrijstelling bij taakoverdracht maar dat deze vrijstelling niet van toepassing is indien de overdracht uitsluitend de exploitatie van onroerende zaken inhoudt of de afzonderlijke overdracht van onroerende zaken betreft, bijvoorbeeld bij verkoop aan huurders.

De verplichting voor corporaties om woningen maximaal tegen boekwaarde over te nemen bleek een belemmering voor corporaties om de vrijstelling toe te passen. Deze invulling van de eis dat commerciële factoren geen rol mogen spelen sluit niet goed aan bij de werkprijktijk van corporaties, omdat zij woningen tegen hogere waarden aan elkaar overdragen. Corporaties zijn volgens de Woningwet namelijk verplicht het vastgoed in exploitatie conform het Handboek Marktwaardering te waarderen op de marktwaarde in verhuurde staat en de beleidswaarde. De beleidswaarde is de marktwaarde rekening houdend met beleid (voortvloeiend uit de verplichtingen voor toegelaten instellingen) op het terrein van beschikbaarheid, betaalbaarheid, kwaliteit en beheer. De boekwaarde is de historische kostprijs verminderd met afschrijvingen. De boekwaarde is onder meer door de stijging van woningprijzen (vooral bij ouder bezit) veelal aanzienlijk lager dan de beleidswaarde. Een overname tegen boekwaarde zou daarom leiden tot een derving bij de vervreemder.

Een andere geconstateerde belemmering in de toepassing van de vrijstelling is de wijze waarop de passiva die betrekking hebben op de overgedragen taak aan de verkrijgende anbi worden overgedragen. Het Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW) staat garant voor leningen van corporaties die zijn aangesloten bij het WSW. Corporaties zijn op instellingsniveau gefinancierd. Dit betekent dat er een algemeen kredietplafond bij het WSW is voor de gehele portefeuille en er geen afzonderlijke lening is per woning. Om te voldoen aan de vrijstelling is het echter wel noodzakelijk om de passiva toe te rekenen aan het over te dragen vastgoed. Uit rechterlijke uitspraken¹⁵ blijkt dat een overdracht niet in aanmerking komt voor de vrijstelling wanneer de verkoper de schulden aflost en de koper nieuwe schulden aangaat bij het WSW, hoewel deze uitkomst gelijk is aan de situatie dat de schulden wel overgedragen zouden zijn.

De regering heeft in Kamerbrieven in 2015¹⁶, 2016¹⁷ en 2017¹⁸ naar aanleiding van vragen en moties vanuit de Tweede Kamer en ambtelijk overleg met Aedes aangegeven dat er geen bereidheid is om te komen tot een andere invulling van de vrijstelling om de toepasbaarheid voor corporaties te vergroten. De geschetste overwegingen zijn dat er geen dekking is voor de 70 miljoen euro geraamde budgettaire lasten die gepaard gaan met een ruimere invulling van de voorwaarde, een ruimere invulling te ver afstaat van de bedoeling van de regelgeving en er mogelijk een staatssteunprobleem ontstaat door het verlenen van een selectief voordeel. Met een selectief voordeel wordt bedoeld dat een maatregel weliswaar op objectieve voorwaarden is gestoeld, maar in de praktijk de facto is voorbehouden aan een selectieve groep ondernemingen. Met andere woorden, als alleen corporaties profiteren van een vrijstelling en andere op de vastgoedmarkt actieve ondernemingen niet, dan kan er sprake zijn van staatssteun.

De beleidscontext¹⁹ in de periode waarin deze Kamerbrieven zijn geschreven is dat de Woningwet net was herzien en de verhuurderheffing was verhoogd. De wijziging van de Woningwet is tot stand gekomen door misstanden in de corporatiesector en de staatssteundiscussie met de Europese Commissie. Tegen deze achtergrond was het lopen van risico's op het terrein van staatssteun gevoelig. Verder was de gedachte dat corporaties zich doelmatig

¹⁵ ECLI:NL:RBGEL:2017:4790 en ECLI:NL:RBDHA:2017:935

¹⁶ Kst 34 302, nr. 18

¹⁷ Kst 29 453, nr. 46

¹⁸ Kst 34 552, nr. 79. Wijziging van enkele belastingwetten en enige andere wetten (Belastingplan 2017).

¹⁹ Zie voor een uitgebreidere toelichting op de beleidscontext: SEO (2024). Beleidsdoorlichting artikel 3 woningmarkt 2015-2021.

op hun kerntaak moesten gaan richten door de regelgeving in de Woningwet en door het afkomen van 'overschotten' met de verhuurderheffing, de analyse was dat de corporatiesector meer middelen had dan ze nodig hadden voor hun maatschappelijke opgaven. Onze interpretatie van de toelichting in de Kamerbrieven op basis van de beleidscontext is zodoende dat er weinig bereidheid was om corporaties met een verruiming en lastenverlichting in de overdrachtsbelasting tegemoet te komen in het realiseren van hun maatschappelijke taken. Het niet willen dekken van 70 miljoen euro in 2017 uit een verhuurderheffing van 1,7 miljard euro in datzelfde jaar illustreert hoe beperkt deze bereidheid was.

In 2018 is de regering met de motie van het lid Ronnes c.s.²⁰ verzocht om te onderzoeken hoe bereikt kan worden dat corporaties op de korte en lange termijn hun maatschappelijke opgaven in voldoende mate kunnen oppakken. De maatschappelijke opgaven voor corporaties waren namelijk beleidsmatig toegenomen op het terrein van nieuwbouw (door bevolkingsgroei en het woningtekort) en verduurzaming (door het Klimaatakkoord), terwijl de financiële positie was verslechterd door een hogere belastingdruk en beperkte mogelijkheden tot huurverhoging.

In 2018 is door het ministerie van BZK een bestuurlijke regisseur aangesteld om de volkshuisvestelijke problematiek in de woningmarktregio's waarin Vestia actief is in kaart te brengen en oplossingsrichtingen aan te dragen. Vestia is een grote woningcorporatie die gesaneerd is door financiële problemen als gevolg van het aangaan van overmatig risico met derivaten. Vanwege de slechte financiële positie van Vestia stond de invulling van de volkshuisvestelijke opgaven in deze regio's onder druk.

De bestuurlijke regisseur heeft in 2019²¹ geconcludeerd dat overname van Vestia-bezit door een coalitie van corporaties de meest passende oplossingsrichting was. De voorwaarde voor de overname was dat de verkoopopbrengst minimaal gelijk was aan de marktwaarde in verhuurde staat, waarmee de overname niet zou leiden tot een verslechtering van alle relevante financiële ratio's. Deze voorwaarde is ingegeven vanuit de verplichtingen aan Vestia als saneringscorporatie en de noodzakelijke toestemmingen van gemandateerd saneerder WSW. Om de overname mogelijk te maken heeft de bestuurlijke regisseur geadviseerd om uit te werken hoe de vrijstelling bij taakoverdracht toegepast kan worden bij deze casus.

In reactie op het rapport van de bestuurlijke regisseur heeft het Rijk in 2019 aangegeven de mogelijkheden voor de toepassing van de vrijstelling bij taakoverdracht te onderzoeken en indien dit niet mogelijk bleek alternatieven ter compensatie van de overdrachtsbelasting in kaart te brengen. Tevens heeft het Rijk aangegeven in het onderzoek naar opgaven en middelen van corporaties naar aanleiding van de motie-Ronnes de aankoop van Vestia-bezit bij de maatschappelijke opgave te voegen, waarbij ook beleidsopties worden onderzocht om de opgave beter haalbaar te maken.²² In 2020 heeft het Rijk in bestuurlijke akkoorden met alle betrokken partijen bij de Vestia-oplossing toegezegd om de vrijstelling van overdrachtsbelasting bij taakoverdracht als faciliterende maatregel uit te werken.²³

Uit het onderzoek²⁴ in 2020 ter beantwoording van de motie-Ronnes blijkt dat de corporatiesector als geheel onvoldoende middelen had om alle maatschappelijke opgaven tot en met 2035 op te pakken. Er zijn grote verschillen in de mate waarin financiële knelpunten zich voordoen, waarbij de tekorten zich vooral voordoen in de

²⁰ Kamerstukken 2018-2019, 35 000 VII, nr.52

²¹ Aanbevelingen bestuurlijk regisseur d.d. 4 juli 2019

²² Kst 29 453, nr. 517 en later herhaald in ah-tk-20192020-3125

²³ Zie: Eindrapport bestuurlijk regisseur Vestia-maatwerkgemeenten.

²⁴ BZK (2020). Bestedingsruimte en opgaven voor woningcorporaties.

regio's met een grote nieuwbouwvraag. Het grootste tekort was in de regio Haaglanden/Midden-Holland/Rotterdam, de regio waarin Vestia actief was.

In dit onderzoek naar opgaven en middelen is aangenomen dat corporaties een openstaande investeringsopgave (maatschappelijke taak) oppakken wanneer andere corporaties een financieel tekort hebben. Deze aanname verlaagt het totale tekort aanzienlijk en daarmee ook de benodigde lastenverlichting vanuit de overheid om alle investeringen mogelijk te maken. De veronderstelde vorm van verevening gaat verder dan de staande werkpraktijk op dat moment. Het is bijvoorbeeld gebruikelijk dat een corporatie een grotere nieuwbouwopgave oppakt om te voldoen aan prestatieafspraken op lokaal niveau wanneer een andere corporatie een financieel tekort heeft, maar grootschalige bovenregionale verevening komt zeer beperkt voor onder meer omdat corporaties hun beleid vooral richten op de behoeften van hun eigen huurders. Een voorbeeld ter illustratie van dit punt is dat projectsteun (een herverdelingsinstrument uit de Woningwet) vrijwel niet is toegepast, onder andere omdat de ervaringen uit het verleden hiermee niet onverdeeld positief waren.

De differentiatie van de overdrachtsbelasting was onderdeel van het Belastingplan 2021. Corporaties kregen zo te maken met het verhoogde algemene overdrachtsbelastingtarief van 8 procent. Bij de behandeling van het Belastingplan 2021 is door een groot aantal Kamerleden aandacht gevraagd voor de gevolgen van deze toename van het tarief voor de realisatie van de maatschappelijke opgaven van corporaties en de overdracht van Vestia-woningen.²⁵ In een Kamerbrief²⁶ in november 2020 in reactie op de behandeling van het Belastingplan is toegezegd om te regelen dat taakoverdrachten in het geval van sanering en andere taakoverdrachten onder de vrijstelling in de overdrachtsbelasting komen te vallen zolang zij voldoen aan de (overige) voorwaarden die gelden voor de vrijstelling bij taakoverdracht, zoals de anbi-status, de taakoverdracht en de activa/passiva-overdracht. Deze Kamerbrief beschrijft geen voornemen om het begrip 'taak' te wijzigen. In een Kamerbrief²⁷ van december 2020 zijn de wetswijzigingen uiteengezet.

De Kamerbrief van december 2020 benadrukt dat de maatregelen een belangrijke bijdrage leveren aan de lopende sanering van Vestia en deze maatregelen in combinatie met het bredere Belastingplanpakket ervoor zorgen dat de corporatiesector in de periode 2021 t/m 2025 een lastenverlichting tegemoet kan zien waarvan de middelen kunnen worden aangewend voor hun volkshuisvestelijke taak. Met 'het bredere Belastingplanpakket' wordt vooral bedoeld op de heffingsvermindering in de verhuurderheffing voor nieuwbouw van 1,8 miljard euro, waarmee de corporatiesector als geheel tot en met 2025 voldoende financiële middelen heeft om de totale maatschappelijke opgaven op te pakken. Er zijn echter nog steeds regio's met financiële tekorten en regio's met meer vermogen dan ze nodig hebben, waardoor verevening noodzakelijk is om de gehele opgave op te pakken. Met de combinatie tussen de vrijstelling bij reguliere taakoverdrachten en de totale lastenverplichting wordt bedoeld op het mogelijk maken van een flexibele inzet van het maatschappelijke vermogen van corporaties zodat zij de totale maatschappelijke opgave kunnen oppakken, zoals verondersteld in het opgaven-/middelenonderzoek.

In 2021 was er een Kamerbrede motie om de verhuurderheffing af te schaffen om deze maatschappelijke opgaven te bekostigen. In het coalitieakkoord van kabinet Rutte IV van december 2021 is afgesproken om de verhuurderheffing af te schaffen. Dat is gebeurd per 1 januari 2023. In 2022 (en later ook in 2024) zijn prestatieafspraken gemaakt met de corporatiesector langs de lijn van de eerder gedefinieerde maatschappelijke opgaven, die gedetailleerd uitdrukking geven aan de volkshuisvestelijke prestaties die worden verwacht van

²⁵ Zie verslag van het wetgevingsoverleg Belastingplan 2021.

²⁶ Kst 35 572, nr. 75

²⁷ Kst 29 453, nr. 525

corporaties in ruil voor de afschaffing van de verhuurderheffing op het terrein van beschikbaarheid, verduurzaming, betaalbaarheid en leefbaarheid. Onder de paragraaf 'Samenwerking en uitvoering'²⁸ wordt gespecificeerd dat 'Corporaties worden gevraagd eerst maximale onderlinge solidariteit te tonen door waar mogelijk ook investeringen te doen in delen van hun provincie waar zij zelf nog niet actief zijn en waar mogelijk ook daarbuiten'. Deze paragraaf verankert formeel de eerder omschreven veronderstelling dat een flexibele inzet van maatschappelijk vermogen wordt verwacht in het realiseren van alle maatschappelijke opgaven.

Werking vrijstelling

Artikel 15, eerste lid, aanhef en onderdeel h, van de Wet op belastingen van rechtsverkeer in samenhang met artikel 5d, eerste lid, aanhef en onder b, UB BRV regelt dat verkrijgingen in het kader van een taakoverdracht zijn vrijgesteld van overdrachtsbelasting. De cumulatieve voorwaarden om de vrijstelling toe te passen zijn:

- er moet sprake zijn van een taakoverdracht;
- die plaatsvindt tussen kwalificerende partijen (verenigingen en algemeen nut beogende instellingen waaronder corporaties met een anbi-status);
- commerciële factoren mogen geen rol spelen;
- alle activa en passiva met betrekking tot de taak moeten worden overgedragen;
- de taak moet door de overnemende partij worden voortgezet; en,
- de overdracht moet een bepaalde mate van substantie hebben om als taakoverdracht te kunnen worden aangemerkt.

In 2021²⁹ zijn de voorwaarden verduidelijkt om gevonden belemmeringen weg te nemen. We verwijzen naar de bovenstaande beleidsachtergrond voor een omschrijving hoe deze belemmeringen zijn geconstateerd. De aanpassingen zijn:

- er is verduidelijkt hoe de passiva naar evenredigheid met de overgedragen activa moeten worden toegerekend aan de overgedragen taak. De noodzaak voor deze verduidelijking is dat corporaties veelal op instellingsniveau zijn gefinancierd;
- geregeld is dat de overnamesom ten hoogste de waarde is die vanuit de overheid wordt voorgeschreven. De achtergrond van een overnamesom voorschrijven met saneringsregelgeving is verliesminimalisatie. De rijksoverheid, gemeenten, het WSW en andere corporaties staan namelijk borg voor de leningen van corporaties en zouden bij een lage verkoopprijs meer risico lopen. Er is ook saneringsregelgeving voor bijvoorbeeld instellingen in de zorg of het onderwijs. Uit andere sectoren zijn echter geen praktijkgevallen bekend waarin dit tot een belemmering heeft geleid;
- Bij taakoverdracht tussen corporaties is een bepaling in het BTIV opgenomen die verplicht dat corporaties tegen minimaal beleidswaarde en maximaal marktwaarde verhuurde staat vastgoed vervreemden. Vrijwel alle transacties van corporaties vinden plaats binnen deze bandbreedte.

3.2 Doeltreffendheid

Doeltreffendheid is de mate waarin de vrijstelling de voortgang van de taken in de sfeer van het algemeen nut waarborgt. De vrijstelling is deels doeltreffend, beoordeeld op de driepuntschaal niet/deels/wel doeltreffend. De wet is gedurende de gehele evaluatieperiode uitgevoerd zoals beoogd. De belastingdienst en de rechtsspraak

²⁸ Zie: Nationale Prestatieafspraken 2024

²⁹ Besluit van 7 juli 2021 tot wijziging van het Uitvoeringsbesluit belastingen van rechtsverkeer in verband met verkrijgingen in het kader van een taakoverdracht en de woningwaarderingsgrens voor toepassing van de startersvrijstelling

toetsen namelijk een overdracht aan de voorwaarden van de vrijstelling zoals omschreven in de wet. Zo is de vrijstelling doeltreffend in het waarborgen van de voortgang van de taken in de sfeer van het algemeen nut conform de voorwaarden van de vrijstelling. Met de aanpassingen in 2021 is de vrijstelling verbreed waarmee meer taakoverdrachten door corporaties aanspraak maken op de vrijstelling. Uit de beleidsachtergrond is afgeleid dat de maatschappelijke impact die deze verbreding beoogde te bevorderen is taakoverdrachten bij saneringsgevallen zoals Vestia en reguliere taakoverdrachten (niet-saneringsgevallen) ten behoeve van de maatschappelijke opgaven van corporaties. De vrijstelling is doeltreffend in het bevorderen van de maatschappelijke impact van de wet in de periode tot 2021. Corporaties maakten weliswaar vrijwel geen aanspraak op de vrijstelling, maar dit was ook een bewuste beleidskeuze. De vrijstelling is deels doeltreffend in het bevorderen van de maatschappelijke impact van de wet in de periode vanaf 2021. Enerzijds hebben de aanpassingen meer beoogde overdrachten mogelijk gemaakt met taken in de sfeer van het algemeen nut. Anderzijds sluit de invulling van het begrip 'taak' binnen de vrijstelling niet aan bij de invulling van de maatschappelijke taken van corporaties in het woningmarktbeleid waarvoor de vrijstelling is verduidelijkt. Het gevolg is dat overdrachten niet onder de vrijstelling vallen die wel bijdragen aan de maatschappelijke taken van corporaties en andersom.

De verduidelijking in het geval van sanering in 2021 is op deze manier vormgegeven om taakoverdrachten in het geval van sanering zeker te stellen door het wegnemen van belemmeringen in de vormgeving. De analyse van de praktische belemmeringen volgt in grote mate uit de Vestiacasus en ten dele uit de ervaring met de sanering van WSG in 2018 waarbij wel overdrachtsbelasting is betaald. Vestia is in 2023 gesplitst in drie nieuwe corporaties, wat gepaard ging met taakoverdrachten waarbij ongeveer 10 duizend woningen zijn overgegaan. Deze taakoverdrachten zijn succesvol afgerond. Een gesprekspartner uit de corporatiesector die het gehele proces van taakoverdracht heeft gedaan gaf aan dat de vrijstelling werkte zoals beoogd, zonder complicaties. Gesprekspartners bij de belastingdienst hebben aangegeven dat de vrijstelling bij taakoverdracht na de verduidelijking best goed leek te werken.

Er zijn beduidend meer taakoverdrachten in niet-saneringssituaties gerealiseerd dan initieel gedacht. De verwachting bij de verduidelijking was dat er ongeveer 500 woningen per jaar overgedragen zouden worden met toepassing van deze vrijstelling in de periode 2021-2025, met een budgettair beslag van ongeveer 7 miljoen euro.³⁰ Deze inschatting is gemaakt door ambtelijk BZK op basis van historische gegevens en overleg met de corporatiesector. Uit interviews gevoerd in het kader van dit onderzoek blijkt dat er zeer weinig is getracht aanspraak te maken op de vrijstelling bij taakoverdracht door corporaties in de periode 2013-2021 vanwege de geconstateerde belemmeringen. Dit verklaart dat een raming op basis van historische gegevens laag uitvalt. Uit aangiftegegevens van de belastingdienst is bekend dat er in 2022 (vanaf 1 april), 2023 en 2024 (tot 1 oktober) respectievelijk 42, 47 en 22 aktes zijn waar een beroep is gedaan op de vrijstelling bij taakoverdracht. Een aantal aktes staat niet gelijk aan het aantal taakoverdrachten, omdat een taakoverdracht uit meerdere aktes kan bestaan. Het aantal woningen per taakoverdracht is niet bekend. Onze verwachting op basis van gesprekken is dat een gemiddelde taakoverdracht ongeveer 100 tot 1.000 woningen betreft.

We hebben vier verklaringen gevonden voor de toename in taakoverdrachten. De eerste verklaring is dat de verduidelijking en toepassing bij de Vestiacasus de bekendheid van de vrijstelling sterk heeft vergroot. De tweede verklaring is dat de verduidelijking taakoverdrachten mogelijk heeft gemaakt die daarvoor niet onder de vrijstelling vielen. De derde verklaring is dat het strategische belang om onroerende zaken over te dragen tussen corporaties groter is geworden doordat corporaties uitvoering geven aan prestatieafspraken. De vierde verklaring is dat het financiële voordeel van de vrijstelling is toegenomen door de stijging van het algemene overdrachtsbelastingtarief.

³⁰ Kamerstukken I, vergaderjaar 2020-21, 35 576, G, p. 4.

We kunnen geen duiding geven van het relatieve belang van deze verklaringen. We hebben namelijk niet alle gebruikers van de vrijstelling gesproken en kunnen daarmee geen volledig beeld geven.

Een taakoverdracht is volgens de wet 'de overdracht van een taak (of zelfstandig onderdeel daarvan) die betrekking heeft op werkzaamheden in de sfeer van het algemeen nut of op verenigingsactiviteiten'. Over de invulling van taakoverdracht voor corporaties is het volgende bekend:

- in de nota van toelichting van de vrijstelling uit 2009 is opgemerkt dat de overdracht van 'losse' onroerende zaken geen taakoverdracht betreft, dan is er namelijk sprake van een reguliere verkoop. De verkoop van losse onroerende zaken is in een Kamerbrief uit 2012³¹ voor corporaties geïllustreerd met het voorbeeld dat een woning wordt verkocht aan een zittende huurder. Ook is in deze Kamerbrief opgenomen dat de vrijstelling niet van toepassing is als de overdracht uitsluitend de exploitatie van onroerende zaken inhoudt;
- de Kamerbrief³² van december 2020 verduidelijkt dat er ook overdrachten tussen corporaties zijn die niet voldoen aan de vrijstelling. Dit zijn aankopen bij verkoop onder voorwaarden, bij herstructurering, losse aankopen en enkele andere (niet-gespecificeerde) aankopen van andere corporaties die niet kwalificeren;
- de taak moet zien op activiteiten in de sfeer van het algemeen nut. In het arrest van de Hoge Raad³³ zijn deze activiteiten omschreven als het realiseren van 'voldoende en goede woongelegenheden in de sociale huursector'. Deze definitie beperkt zich tot woningcorporaties, toegelaten instellingen in de zin van artikel 70, lid 1, van de Woningwet, vanwege de verplichtingen en rechten die volgen uit dit wettelijk kader;
- het dient te gaan om de volledige overdracht van een taak, ofwel geen gefaseerde overdracht van een taak. Het betreft namelijk geen voorwaardelijke vrijstelling, op het tijdstip van de verkrijging moet er dus sprake zijn van een overdracht van een taak;
- voor het begrip 'taakoverdracht' sluit de Hoge Raad³⁴ aan bij het begrip 'zelfstandig onderdeel van een onderneming' uit artikel 15, eerste lid, onderdeel h, WBR in combinatie met artikel 5a lid 1 van het Uitvoeringsbesluit BRV. Dit betekent dat de ingebrachte vermogensbestanddelen een zelfstandige onderneming kunnen vormen, waarvoor er sprake moet zijn van een zekere mate van eenheid in ondernemingsactiviteiten;
- de Rechtbank Zeeland-West-Brabant³⁵ benadrukt in november 2024 dat taakoverdracht beoordeeld moet worden vanuit de overdrager en niet vanuit de verkrijger. De uitspraak beschrijft verder dat een zelfstandige taak ingevuld kan worden op basis van geografie of doelgroep. Zo worden 'reguliere sociale huisvesting' en 'ouderenhuisvesting' gezien als zelfstandige taakonderdelen. Taakoverdracht vraagt volgens de uitspraak om het overdragen van *alle* woningen die behoren tot de zelfstandige taak (hier: 'reguliere sociale huurwoningen') en niet een deel van de woningen.

Uit gesprekken hebben we twee typen taakafbakeningingen uit de praktijk geconstateerd in niet-saneringssituaties. De eerste en meest voorkomende vorm is het criterium 'geografie', wat inhoudt dat een corporatie zich terugtrekt uit een gebied. Een tweede, minder gebruikte, vorm is het afstoten van een 'doelgroep'. Voorbeelden van doelgroepen zijn studenten, dak- en thuislozen, sociaal- of medisch urgentiehouders, statushouders of arbeidsmigranten. Bij een doelgroep wordt veelal gezocht naar de combinatie tussen doelgroep en woonproduct, zoals geclusterde woonvormen of nultredenwoningen voor ouderen.

³¹ Kst 33 003, nr. 85/

³² Kst 29 453, nr. 525

³³ Hoge Raad, 13 januari 2012, LJN BQ0525, VN 2012/6.12

³⁴ Hoge Raad, 3 mei 2013, nr. 12/05109

³⁵ ECLI:NL:RBZWB:2024:8079

Geïnterviewden geven aan dat het voor hen onvoldoende helder is wanneer een aantal woningen van een bepaalde 'geografie' of 'doelgroep' kwalificeert als een taak. Het is bij geografie onduidelijk om welk schaalniveau het gaat, bijvoorbeeld wijk, gemeente, woningmarktregio's of een anderszins afgebakend werkgebied. Doelgroepen kunnen ook op verschillende manieren afgebakend worden. Geïnterviewden geven aan dat zij om te komen tot een afbakening van de doelgroep veelal gebruikmaken van de Woningwet, het Besluit toegelaten instellingen Volkshuisvesting of de lokale prestatieafspraken waarin verschillende doelgroepen zijn omschreven. Het gevolg van onduidelijkheid over deze begrippen is dat er discussies zijn tussen belastinginspecteurs en corporaties met hun belastingadviseurs over de toepassing van de vrijstelling. De meeste gesprekspartners hebben aangegeven verschillen te hebben geconstateerd tussen regio's in de interpretatie van deze begrippen door belastinginspecteurs. De belastingdienst herkent dit beeld niet. De belastingdienst richt zich op het voorkomen van deze verschillen door zorg te dragen voor eenheid van beleid en uitvoering.

In de beleidsachtergrond is omschreven dat de vrijstelling in 2021 is verduidelijkt om het realiseren van maatschappelijke taken van corporaties breder mogelijk te maken, gezien het overdragen van taken bijdraagt aan een gerichte inzet van het maatschappelijke vermogen van corporaties. Hiervoor moet voldaan worden aan de voorwaarden van de vrijstelling. De taken voor corporaties volgen uit de Woningwet en Nationale Prestatieafspraken, deze taken zijn beschikbaarheid, betaalbaarheid, leefbaarheid en duurzaamheid. De keuze om geografie en doelgroep te gebruiken als voornaamste criteria om te komen tot een taakafbakening in de overdrachtsbelasting sluit niet goed aan bij de achterliggende doelstelling van de verduidelijking in 2021. Enerzijds zou een taakoverdracht die in *wel* aanmerking komt voor de vrijstelling *niet* kunnen bijdragen aan het realiseren van de maatschappelijke taken. Een voorbeeld uit de praktijk is wanneer al het bezit in een gemeente wordt overgedragen, maar een deel van dit bezit vrije sectorwoningen omvat (i.e. geen sociale huur en daarmee geen maatschappelijke taak). Anderzijds zou een taakoverdracht die *niet* in aanmerking komt voor de vrijstelling *wel* kunnen bijdragen aan het realiseren van de maatschappelijke taken. Een voorbeeld uit de praktijk is dat met de overdracht van een deel van de sociale huurwoningen in een gemeente (i.e. niet alle sociale huurwoningen en daarmee geen taakoverdracht) een grote besparing op onderhoudslasten wordt gerealiseerd door efficiëntiewinst, waarmee nieuwe sociale huurwoningen gebouwd worden. Zo is de huidige invulling van het taakbegrip zowel ruim als smal bezien vanuit het realiseren van de maatschappelijke taken van corporaties.

Geïnterviewden geven aan dat het in 2021 onduidelijk was dat het taakbegrip een belemmering was om de vrijstelling toe te passen. De vrijstelling werd immers (vrijwel) niet toegepast door andere belemmeringen waardoor er geen discussie is ontstaan over het taakbegrip. Bij de rechtszaken waarin andere belemmeringen zijn geconstateerd was het taakbegrip geen punt van geschil, waardoor deze voorwaarde in de vrijstelling niet als belemmering bekend was. Zo is er onvoldoende stilgestaan bij de vraag of de voorziene overdrachten bij de verduidelijking in 2021 wel voldoen aan het fiscale taakbegrip. Er is bij de aanpassing in 2021 dan ook niet voor gekozen het taakbegrip als voorwaarde te verduidelijken in lijn met de meest recente ontwikkelingen in het woningmarktbeleid. Om deze reden is een deel van de bedoelde verbreding van de vrijstelling niet gerealiseerd.

3.3 Doelmatigheid

De kosten die onderdeel uitmaken van doelmatigheid zijn de budgettaire kosten van de vrijstelling, de uitvoeringslasten voor de belastingdienst, de administratieve lasten voor de doelgroep en de kosten die gepaard gaan met misbruik of oneigenlijk gebruik. De conclusie van deze paragraaf is dat de vrijstelling deels doelmatig is. De hoofdreden is dat de discussie over de toepassing van de regeling leidt tot maatschappelijke kosten bij zowel de belastingplichtige als de belastingdienst. Ook zijn er enkele voorbeelden van oneigenlijk gebruik.

De uitvoeringslasten voor de belastingdienst zijn de tijd die belastinginspecteurs bezig zijn met het beoordelen van de voorwaarden bij een taakoverdracht. Het beoordelen van een taakoverdracht is een handmatig proces dat per geval tijd kost. Voorbeelden van stukken die inspecteurs opvragen zijn de geldende prestatieafspraken of de strategie van de corporatie, in aanvulling op de stukken die onderdeel uitmaken van de aangifte. De hoeveelheid tijd hangt vooral af van de complexiteit van de casus. Een corporatie die vertrekt uit een gemeente is een helder afgebakend begrip, de afstoot van een doelgroep is dit in mindere mate. Een casus kost vooral veel tijd als er discussie ontstaat met corporaties over de afbakening. In de uitvoeringstoets van de verduidelijking in 2021 is geen aanvullend beslag in fte of IT op de portfolio verwacht door de belastingdienst. Dit betekent dat de uitvoering van de vrijstelling is ingepast in de reguliere werkzaamheden. Het is niet bekend hoeveel uur er jaarlijks wordt besteed aan de uitvoering van deze vrijstelling.

Gesprekspartners geven aan dat de meeste taakoverdrachten gepaard gaan met vooroverleg. Vooroverleg is voor belastingplichtigen en de belastingdienst een waardevol instrument om over een individuele zaak zekerheid te kunnen krijgen. De reden dat er veel vooroverleg plaatsvindt is dat het voor corporaties onvoldoende duidelijk is of ze de vrijstelling kunnen gebruiken zonder vooroverleg en de financiële risico's groot zijn. De noodzaak tot vooroverleg leidt in sommige gevallen tot maanden vertraging, wat kosten met zich meebrengt. De werking van de vrijstelling zou doelmatiger zijn als er minder vooroverleg noodzakelijk zou zijn. Het uitvoeren van (een doorsnee) taakoverdracht kost volgens gesprekspartners ongeveer 20 duizend euro voor corporaties. De kostencategorieën voor externen zijn het vernieuwen van de taxatie, het waarderen van de lening, de notariskosten, het fiscaal advies, het treasury advies en het juridisch advies. Al deze kosten zijn ongeveer 3 duizend euro, met uitzondering van de notariskosten die ongeveer 5 duizend euro zijn in 2024. Aanvullende kosten zijn de tijd die medewerkers aan het project besteden en een beperkte rol voor het WSW die hiervoor een standaardmodeldocument heeft ontwikkeld. Slechts een deel van deze kosten is toerekenbaar aan de gekozen vormgeving van de vrijstelling. Deze toerekenbare lasten kunnen gekenmerkt worden als omvormen van de werkpraktijk van corporaties naar de context van de overdrachtsbelasting. Voorbeelden zijn het aanpassen van de wijze waarop passiva gewaardeerd worden of bij welke termijn taxaties nog als actueel worden gezien. Deze toerekenbare lasten zijn volgens gesprekspartners beperkt. Met andere woorden, het is een goed uitvoerbare vrijstelling voor de doelgroep zolang het duidelijk is wanneer er sprake is van een taakoverdracht.

Er zijn volgens gesprekspartners geen signalen van misbruik, maar wel enkele voorbeelden van oneigenlijk gebruik. Onder misbruik verstaan we het opzettelijk overtreden van de wet en onder oneigenlijk gebruik verstaan we handelen in strijd met de bedoeling van de wet (i.e. de achterliggende gedachte). Voorbeelden van oneigenlijk gebruik zijn het bewust afstoten van een doelgroep om onder de vrijstelling te vallen of het strategisch schuiven van ruilen of schuiven van bezit en leningen om met deze vrijstelling de vennootschapsbelastingplicht te drukken. Hoewel binnen de kaders van de wet, is dit niet waarvoor de wet bedoeld is en betreft dit daarmee oneigenlijk gebruik. Het fiscaal optimaliseren van hun positie zien corporaties als onderdeel van hun taak om te waarborgen dat hun maatschappelijke vermogen beschikbaar blijft voor hun doelgroep, in plaats van ten goede komt van de rijksbegroting. Het optimalisatiegedrag blijft echter wel binnen de kaders van de wet en de principes van goede governance, zoals vastgelegd in de Governancecode.

3.4 Conclusie en beleidsoverwegingen

De vrijstelling bij taakoverdracht heeft een heldere legitimering. De vrijstelling beoogt de voortgang van taken in de sfeer van het algemeen nut te waarborgen. De werking van de vrijstelling is deels doeltreffend. De vrijstelling is

doeltreffend in het waarborgen van de voortgang van de taken in de sfeer van het algemeen nut conform de voorwaarden van de vrijstelling. De vrijstelling is doeltreffend in het bevorderen van de maatschappelijke impact van de wet in de periode tot 2021. Corporaties maakten weliswaar vrijwel geen aanspraak op de vrijstelling, maar dit was ook een bewuste beleidskeuze. De vrijstelling is deels doeltreffend in het bevorderen van de maatschappelijke impact van de wet in de periode vanaf 2021. Enerzijds hebben de aanpassingen meer beoogde overdrachten mogelijk gemaakt met taken in de sfeer van het algemeen nut. Anderzijds sluit de invulling van het begrip 'taak' binnen de vrijstelling niet aan bij de invulling van de maatschappelijke taken van corporaties in het woningmarktbeleid waarvoor de vrijstelling is verduidelijkt. Het gevolg is dat overdrachten niet onder de vrijstelling vallen die wel bijdragen aan de maatschappelijke taken van corporaties en andersom. De werking van de vrijstelling is deels doelmatig omdat discussies over de reikwijdte gepaard gaan met maatschappelijke kosten.

Een betere aansluiting van het taakbegrip in het overdrachtsbelastingvrijstelling op het woningmarktbeleid zorgt ervoor dat meer overdrachten die bijdragen aan het realiseren van de maatschappelijke taken onder de vrijstelling kunnen vallen. Dit vraagt om nieuwe wettelijke bepalingen om het taakbegrip in te vullen. Voorbeelden van bruikbare bronnen om te komen tot een definitie hiervoor zijn de begrippen die uitdrukking geven aan de taken van corporaties in de Woningwet, de prestaties die met corporaties zijn afgesproken en de Volkshuisvestelijke Prioriteiten - de maatschappelijke taken voor de corporatiesector die landelijk van belang zijn en lokaal zijn ingevuld, afhankelijk van de behoeften en omstandigheden.

Gesprekspartners verwachten dat er bij een nieuw wettelijk taakbegrip alsnog afbakeningsdiscussies zullen zijn. Een denkrichting om verder te verkennen om de afbakeningsdiscussies te beperken is te vereisen dat de toezichthouder Autoriteit woningcorporaties (Aw) vooraf goedkeuring verleent op een taakoverdracht. Deze goedkeuring voorziet de belastinginspecteur van een onafhankelijk oordeel of de taakoverdracht bijdraagt aan het realiseren van de maatschappelijke taken van corporaties, wat benut kan worden als bron in de beoordeling van een casus. Ook geeft het oordeel van de Aw een corporatie een grotere mate van zekerheid over dat er sprake is van een taakoverdracht, voordat zij kosten maken voor het in gang zetten van die taakoverdracht. Corporaties moeten volgens de Woningwet bij ongeveer een twintigtal verschillende activiteiten vooraf goedkeuring aanvragen, zoals bij een fusie. Deze denkrichting zou hier een activiteit aan toevoegen. Er vindt al geregeld overleg plaats tussen corporaties en de Aw vanuit haar rol als toezichthouder over het doen van taakoverdrachten en de Aw heeft een betere informatiepositie dan de belastingdienst om te beoordelen of een taakoverdracht bijdraagt aan de maatschappelijke taken van corporaties.

Een andere optie is om corporaties geheel vrij te stellen van overdrachtsbelasting bij DAEB-activiteiten. Deze vrijstelling zou de geschetste discussies wegnemen en draagt bij aan het realiseren van de maatschappelijke opgaven van corporaties, maar leidt tot extra budgettaire derving en mogelijk tot staatssteun. Het beoordelen van de wenselijkheid of juridische houdbaarheid van deze vrijstelling valt buiten de reikwijdte van dit onderzoek.

4 Wijkontwikkelingsmaatschappij

De wijkontwikkelingsmaatschappij wordt vrijwel niet meer gebruikt als samenwerkingsvorm. Een uitvoerbare beleidsoptie is om de vrijstelling om te vormen naar een subsidie.

4.1 Achtergrond

Noodzaak overheidsingrijpen

Het doel van de vrijstelling voor de wijkontwikkelingsmaatschappij (WOM) is het bevorderen van stedelijke herstructurering. Om de vrijstelling te benutten moet er uitvoering worden gegeven aan een gemeentelijk herstructureringsplan. Zo regelt de vrijstelling dat er geen overdrachtsbelasting wordt geheven over de uitvoering van een overheidsdoelstelling. Dit is de legitimering voor overheidsingrijpen.

Werking van een WOM

Wijkontwikkelingsmaatschappijen zijn zelfstandige organisaties die complexe herstructureringsopgaves uitvoeren namens publieke en private instellingen. Het zijn samenwerkingsverbanden gevormd door organisaties zoals gemeentes, woningcorporaties en ontwikkelaars, die gezamenlijk gebieden beheren waar herstructurering mogelijk gewenst is. Deze wens voor herstructurering kan vele oorzaken hebben, zoals demografische of economische ontwikkelingen die ertoe leiden dat een gebied niet meer optimaal is ingericht. Denk hierbij aan regio's waar de werkgelegenheid over de jaren is gedaald, of aan plekken waar de woningvoorraad te klein is en niet aan maatschappelijke doelen van duurzaamheid voldoet.

Herstructurering heeft vaak een betrekking op meerdere elementen tegelijk, die Kort (2011) samenvat als de volgende:

- de fysieke component, die betrekking heeft op de renovatie, sloop en bouw van bijvoorbeeld woningen of openbare ruimtes;
- de economische component, die zich richt op het gewenste economische profiel van een gebied; en,
- de sociale component, die gebaseerd is op factoren als de toegang tot onderwijs, zorg en veiligheid.

Herstructureringsprojecten zijn langdurig van aard vanwege hun complexiteit. Uit gesprekken komt een duur van minimaal tien jaar en in sommige gevallen meer dan twintig jaar naar voren. De complexiteit ontstaat doordat er vaak vele partijen betrokken zijn bij de herstructurering, die elk een andere invalshoek hebben. De eigendommen in gebieden met herstructureringswensen zijn vaak versnipperd over woningcorporaties, gemeentes, particulieren en anderen. Tevens zijn er gedetailleerde plannen nodig, die meerdere doelen of belangen proberen te behalen die in sommige gevallen tegenstrijdig zijn. Ook vindt herstructurering de facto plaats in de vorm van deelprojecten, die elk invloed op elkaar hebben in hun uitvoering. De WOM bevordert ondanks de complexiteit samenwerking tussen diverse partijen. De uiteenlopende kennis en expertise van alle betrokken partijen wordt op één plek gebundeld, die vervolgens leidt tot één consistente uitvoering. Een bijkomend effect van deze consistentie is dus dat er een kleinere kans is op het achterna jagen van tegenstrijdige doelen, zoals eerder het geval kan zijn bij losstaande, kleinere herstructureringsprojecten.

De WOM heeft geen eenduidige organisatievorm. Er kunnen grote verschillen zijn tussen elke WOM in wat de rechtsvorm is, hoe de risico's worden verdeeld of hoe de organisatie wordt ingericht. De WOM is dus een overkoepelende term voor alle samenwerkingsverbanden die als doel stedelijke herstructurering hebben.

Werking vrijstelling

Organisaties die gebruikmaken van de samenwerkingsvorm van een WOM kunnen aanspraak maken op de vrijstelling van de overdrachtsbelasting. Hiervoor moet de WOM aan enkele voorwaarden voldoen, namelijk:

- er moet een herstructureringsplan zijn, dat vastgesteld is door de gemeenteraad;
- er moet een duidelijke begrenzing zijn op een geografische kaart van het gebied waar de herstructurering plaatsvindt;
- er moet een oprichtingsakte zijn van een wijkontwikkelingsmaatschappij; en,
- er moet een verklaring van het college van burgemeester en wethouders zijn dat aangeeft dat de wijkontwikkelingsmaatschappij verantwoordelijk is voor de uitvoering van de herstructurering.

De goedkeuring voor de oprichting van de WOM ligt in handen van de minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening. De status als WOM kan worden benut voor het toepassen van de vrijstelling. De vrijstelling is van toepassing op transacties waarmee de wijkontwikkelingsmaatschappij onroerende zaken verkrijgt. Een criterium hierbij is dat de onroerende zaken worden verkregen in het kader van het herstructureringsplan. Transacties waarbij deelnemers van de WOM onroerend goed verkrijgen nadat de herstructurering voltooid is krijgen ook een vrijstelling van de overdrachtsbelasting. De WOM-regeling biedt dus een vrijstelling van overdrachtsbelasting op twee momenten. Dit is geregeld in 15-1-o WBR voor de verkrijgingen door een WOM en 15-1-0a voor de verkrijging na voltooiing van de stedelijke herstructurering door de inbrengers.

4.2 Doeltreffendheid

De vrijstelling voor de wijkontwikkelingsmaatschappij is niet doeltreffend. Het ontwerp van de regeling maakt namelijk dat de vrijstelling vrijwel niet wordt gebruikt.

De WOM-regeling is in 2017 geëvalueerd door Companen. De evaluatie schetst dat er 24 wijkontwikkelingsmaatschappijen zijn geweest vanaf invoering van de vrijstelling. De meeste maatschappijen volgen uit de beginperiode na invoering. Het afnemende gebruik van de WOM-vrijstelling wordt verklaard door een aantal ontwikkelingen:

- het financiële voordeel van de vrijstelling is afgenomen bij een daling van het overdrachtsbelastingtarief voor woningen van 6 procent naar 2 procent in 2011;
- door schaalvergroting in de corporatiesector wordt een herstructureringsopgave veelal uitgevoerd door één corporatie in plaats van meerdere, waardoor de noodzaak tot samenwerking wegvalt;
- betrokken partijen zijn door financiële onzekerheid minder geneigd om een dermate lang samenwerkingsverband aan te gaan met een WOM;
- de administratieve last van het oprichten en onderhouden van een WOM wordt als groot ervaren; en,
- de WOM-vrijstelling is relatief onbekend onder de doelgroep van potentiële gebruikers.

Relevante maatschappelijke ontwikkelingen vanaf 2017 zijn:

- de aandacht voor de maatschappelijke opgave van stedelijke herstructurering is toegenomen door de verduurzamingsopgave en funderingsherstelopgave. De herwaardering voor deze opgave is ook terug te zien in beleid met het Nationaal Programma Leefbaarheid en Veiligheid en het Volkshuisvestingsfonds; en,

- het algemene tarief voor corporaties en andere partijen die een verkregen woning niet zelf als hoofdverblijf gaan gebruiken is toegenomen van 2 procent naar 8 procent in 2021 en 10,4 procent per 2023, wat het financiële voordeel van de vrijstelling heeft vergroot. Mogelijk neemt het gebruik hierdoor in de toekomst toe.

Na deze evaluatie zijn er drie praktijkvoorbeelden van partijen die een WOM hebben opgericht of een inventarisatie hebben uitgevoerd om een WOM op te richten. Dit zijn samenwerkingsverbanden van gemeenten en corporaties. We hebben een uitvraag via Neprom, IVBN en WoningbouwersNL uitgevoerd, maar dit heeft geen verdere actieve WOM's opgeleverd waarin hun leden actief zijn. De WOM-vrijstelling is zes keer benut in de periode 2022-2024. Dit kan zowel de inbreng als de uitbreng van vastgoed zijn door een of meerdere WOM's. Het gebruik kan vanwege gegevensbescherming niet worden toegeschreven aan een specifieke partij.

Verkrijgingen door gemeenten zijn vrijgesteld van overdrachtsbelasting³⁶ en maken dus geen gebruik van deze vrijstelling. Het heeft veelal de voorkeur van een projectontwikkelaar dat de gemeente het bebouwde terrein koopt, sloopt, saneert en bouwrijp aanlevert. De levering van een fiscaal bouwterrein is namelijk belast met btw in plaats van overdrachtsbelasting. De ontwikkelaar kan de btw in vooraftrek brengen die vervolgens betaald wordt door de eindgebruiker, de koper van de woning. Corporaties zijn zelf niet de eindgebruiker en geven de voorkeur aan het betalen van overdrachtsbelasting omdat het tarief lager is dan het btw-tarief; zij geven dus de voorkeur aan het niet leveren in de vorm van een fiscaal bouwterrein.

Volgens gesprekspartners zijn grotere gemeenten in staat een actieve rol in de projectontwikkeling te vervullen maar kleinere gemeenten niet of in mindere mate. De redenen zijn dat kleinere gemeenten veelal beschikken over minder capaciteit aan gekwalificeerd personeel en de financiële risico's van herstructurering een groter aandeel van de balans uitmaken. Als de gemeente deze rol niet vervult, leidt de toepassing van de WOM-vrijstelling tot een fiscaal voordeel. Gesprekspartners geven verder aan dat alle gemeenten minder geneigd zijn de financiële risico's op zich te nemen vanwege verliezen die bij eerdere projecten zijn geleden. Tot slot is de bekendheid van de regeling bij gemeenteambtenaren volgens gesprekspartners laag omdat herstructureringsprojecten niet vaak voorkomen en het verloop bij gemeenten is toegenomen door de krapte op de arbeidsmarkt. Ofwel, er zijn geen mensen meer die vanuit ervaring weten hoe een WOM werkt.

Een deel van de gesprekspartners geeft aan dat de administratieve lasten van een WOM groot zijn. De lasten van de rechtspersoon (vorm naar keuze van de WOM) instellen en de aanvraag doen bij het ministerie zijn relatief beperkt. Ofwel, als de WOM al bestaat is de vrijstelling relatief eenvoudig toe te passen. Als de WOM echter enkel wordt opgericht op de vrijstelling te kunnen toepassen, dan zijn ook de bredere administratieve lasten van een WOM voeren relevant. Een belemmering voor corporaties is dat de toezichthouder Autoriteit woningcorporaties toestemming dient te geven voor stortingen in een rechtspersoon volgens de Woningwet. Deze regel dient een breder beleidsmatig doel, maar bemoeilijkt wel de participatie door corporaties. De verdere administratieve last volgt vooral uit de samenwerking zelf. Volgens gesprekspartners is er beduidend minder coördinatie tussen gemeenten en corporaties in het gezamenlijk aanpakken van herstructurering in vergelijking met de periode 2000-2010. Dit maakt dat de samenwerking veel moeite kost, terwijl het financiële risico groot is. Een deel van de terughoudendheid vanuit corporaties heeft ook te maken met de politieke onvoorspelbaarheid, gezien de geneigdheid om herstructurering als politieke prioriteit te zien aan verandering onderhevig is terwijl de projectduur zeer lang is (bijvoorbeeld 10-20 jaar). Tot slot zijn de genoemde belemmeringen in de evaluatie van Companen volgens gesprekspartners nog steeds actueel.

³⁶ Artikel 15, eerste lid, onderdeel c WBR

Volgens een deel van de gesprekspartners wordt de vrijstelling ten onrechte niet gebruikt. Zij geven aan dat de administratieve lasten vooral als hoog worden gepercipieerd omdat er weinig ervaring is met de uitvoering van een wijkontwikkelingsmaatschappij.

4.3 Doelmatigheid

De vrijstelling is deels doelmatig. De vrijstelling is namelijk niet doeltreffend en daarmee beperkt doelmatig. De vrijstelling is wel doelmatig omdat er vrijwel geen uitvoeringslasten voor de belastingdienst zijn. De beoordeling om een WOM te worden gebeurt bij het ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening. Als de vrijstelling niet wordt toegepast, kost dit ook geen capaciteit bij de belastingdienst. De toepassing van de vrijstelling leidt voor zover bekend tot weinig werk. De administratieve lasten voor gebruikers zijn hoog, zoals geschetst in paragraaf 4.2. Er zijn geen signalen van misbruik of oneigenlijk gebruik.

4.4 Conclusie en beleidsoverwegingen

Er is een opgave op het terrein van stedelijke herstructurering, nu en in de toekomst. Herstructurering draagt bij aan het leefbaar houden van wijken, verduurzaming en funderingsherstel. Alle gesprekspartners onderschrijven het maatschappelijke belang van het niet belemmeren van de uitvoering van herstructurering als overheidsdoelstelling met een aanvullende heffing.

De vrijstelling zou vormgegeven kunnen worden als subsidie. Geïnterviewden benoemen als voordelen van een subsidie dat zij verwachten dat de transparantie en de bekendheid toenemen, waarmee waarschijnlijk ook het gebruik van de subsidie wordt gestimuleerd. Een ander voordeel van een subsidie is dat de doeltreffendheid waarschijnlijk toeneemt omdat de hoogte van de bijdrage beter gericht is op de maatschappelijke doelen die bevorderd worden. In de huidige vrijstelling zijn er mogelijk gevallen waarvoor de vrijstelling niet noodzakelijk is en andere gevallen die nog steeds onvoldoende middelen hebben om het plan uit te voeren na toepassing van de vrijstelling. Een subsidie is uitvoerbaar. Het totale aantal herstructureringsprojecten is namelijk relatief laag en er hebben diverse subsidies bestaan, zoals het Volkshuisvestingsfonds of het ISV. Een nadeel is dat de uitvoeringslasten waarschijnlijk hoger zijn bij een subsidie, zeker in de oprichtingsfase door transitiekosten. Een subsidie vraagt bijvoorbeeld volgens artikel 4:21 Awb om een concreet doel, dat veelal getoetst wordt en indien dit niet behaald wordt vereist dat de middelen teruggevorderd worden. Zo zijn de doelen bij gebiedsontwikkeling vaak abstract en verschillen deze over de tijd. Het opstellen, toetsen en verantwoorden hiervan brengt in de praktijk uitvoeringslasten met zich mee. Een ander nadeel van een subsidie is dat het budgetteren hiervan lastig is gelet op de onvoorspelbaarheid wanneer de middelen gebruikt worden.

5 Wooninvesteringsfonds

Doeltreffendheid en doelmatigheid kunnen niet vastgesteld worden omdat de vrijstelling niet wordt gebruikt. Er is geen noodzaak meer tot overheidsingrijpen en daarom adviseren we de vrijstelling af te schaffen.

5.1 Achtergrond

Uit de parlementaire geschiedenis omschreven in hoofdstuk 1 blijkt dat de vrijstelling als doel heeft om stedelijke herstructurering uitgevoerd door corporaties te bevorderen.³⁷ De vrijstelling bevordert herstructurering door de verkoop aan het wooninvesteringsfonds vrij te stellen, dat speciaal is opgericht voor dit doel.

Er waren corporaties die wilden investeren in stedelijke herstructurering ter bevordering van de integrale wijkaanpak, een overheidsprogramma. Het probleem was dat zij voldoende vermogen hadden voor deze investeringen, maar dit vermogen illiquide was (i.e. het zat vast in de stenen). Het verkopen van een woning in verhuurde staat levert minder geld op dan het verkopen van een woning in lege staat, bijvoorbeeld aan particulieren. Tevens was het lastig om woningen te verkopen door het volkshuisvestingsbeleid. Het Besluit beheer sociale-huursector bevatte namelijk belemmerende regelgeving voor verkoop, zoals de verplichting om de woning bij verkoop eerst aan te bieden aan de huurder of een andere woningcorporatie.

De corporatiesector kwam met een plan om deze corporaties te voorzien van liquiditeit. Er werd een wooninvesteringsfonds opgericht met als doel om woningen te kopen van corporaties die als taak hebben om te investeren in stedelijke herstructurering en te verkopen aan particulieren. Het wooninvesteringsfonds was een landelijk werkende toegelaten instelling (een corporatie) zonder winstoogmerk. De liquiditeiten werden beschikbaar gesteld door vermogende corporaties die certificaten aankochten in dit wooninvesteringsfonds. Deze certificaten leverden corporaties een gegarandeerd rendement op van 4,5 procent per jaar. Het wooninvesteringsfonds is dus opgericht voor en door corporaties vanuit de solidariteitsgedachte.

De aankopen door het wooninvesteringsfonds waren vrijgesteld van overdrachtsbelasting, met als voorwaarde dat de verkregen middelen binnen 7 jaar geïnvesteerd werden in stedelijke herstructurering – getoetst met een accountantsverklaring. Een vrijstelling mag gebruikt worden door alle partijen die aan de voorwaarden voldoen. Artikel 15 Wet WBR lid 1 onderdeel n specificeert echter dat het moet gaan om een gevestigde landelijk werkende toegelaten instelling als bedoeld in artikel 70, eerste lid, van de Woningwet, die geen winstoogmerk heeft en die hoofdzakelijk tot doel heeft de aankoop van woningen van andere toegelaten instellingen die betrokken zijn bij stedelijke herstructurering en de verkoop van deze woningen aan natuurlijke personen. Het wooninvesteringsfonds is de enige instelling die ooit heeft voldaan aan deze omschrijving.

Het wooninvesteringsfonds is opgeheven in 2014. Het fonds slaagde goed in het aan- en verkopen van de woningen. Het operationele bedrijfsmodel liep dus goed. Het financiële bedrijfsmodel liep vanaf ongeveer 2010 minder goed. Uit een toenmalig visitatierapport bleek dat de inkomende geldstroom opdroogde als gevolg van een teruglopende uitgifte van certificaten. De overtollige liquiditeit bij andere corporaties bleek namelijk beperkt. Enkele corporaties hebben zelfs geld moeten lenen om certificaten aan te schaffen. Een ander probleem was dat

³⁷ Kamerstukken 33 0033, nr. 85

de certificaten niet goed verhandelbaar waren. Tegelijkertijd viel de snelheid van verkopen en de verkoopopbrengsten tegen omdat het aantal transacties en de prijzen op de woningmarkt beide snel terugliepen. Tot slot versoepelde de toenmalige minister voor Wonen Stef Blok de regelgeving voor het verkopen van corporatiewoningen. Deze combinatie van factoren maakte dat er geen behoefte meer was aan het wooninvesteringsfonds. Uiteindelijk is de resterende woningportefeuille van het fonds verkocht aan een Britse vastgoedinvesteerder.³⁸

5.2 Noodzaak overheidsingrijpen

Het doel van de WIF-vrijstelling is het bevorderen van stedelijke herstructurering. Herstructurering wordt bevorderd in gevallen waarin:

- een corporatie een investeringsopgave heeft in stedelijke herstructurering die is opgesteld in samenspraak met de overheid;
- de corporatie onvoldoende reserves heeft om de investeringen te doen, maar bij verkoop van bezit wel voldoende reserves heeft om de investeringen te doen;
- er belemmeringen zijn in de snelheid waarmee het bezit verkocht kan worden; en,
- een wooninvesteringsfonds een beschikbaar en door de corporatie gewenst middel is om de woningen te verkopen.

Het motief voor overheidsingrijpen is het voorkomen van een heffing in investeringen die bijdragen aan maatschappelijke en overheidsdoelstellingen. Dit is een geldig motief, net zoals voor de andere vrijstellingen in dit rapport. De noodzaak tot overheidsingrijpen is echter wel gestoeld op een specifieke situatie omschreven in de bovenstaande opsomming. Er zijn nog steeds corporaties die investeren in stedelijke herstructurering, bijvoorbeeld projecten die onder het Volkshuisvestingsfonds zijn uitgevoerd. Het is ook voorstelbaar dat een deel van deze corporaties onvoldoende liquide middelen heeft om alle investeringen te doen. De portefeuillestrategie om woningen te verkopen om te kunnen investeren wordt echter vrijwel niet meer toegepast. De reden is dat de corporatiesector een grote nieuwbouwopgave heeft afgesproken, waar verkopen van bezit niet bevorderlijk voor is. Uit doorrekeningen blijkt ook dat slechts 5 procent van het corporatiebezit genoeg oplevert om ten minste anderhalve woning ervoor terug te bouwen.³⁹ Verder zijn er door wijzigingen in regelgeving geen grote belemmeringen meer om bezit te verkopen als deze situatie zich wel voordoet. Dit maakt dat er geen wooninvesteringsfonds meer nodig is om het liquiditeitsprobleem op te lossen. Het wooninvesteringsfonds bestaat dan ook al tien jaar niet meer en de vrijstelling wordt ook niet meer toegepast. Om deze reden is de noodzaak tot overheidsingrijpen niet meer actueel.

5.3 Conclusie en beleidsoverwegingen

Er is geen noodzaak meer voor overheidsingrijpen. De situatie waarvoor de vrijstelling is ontworpen is namelijk niet meer actueel. Conform het 'afschaffen tenzij' principe uit de aanpak fiscale regelingen, is onze aanbeveling om de vrijstelling af te schaffen.

³⁸ Het is bij ons niet bekend of over deze transactie overdrachtsbelasting is betaald.

³⁹ BZK (2021). Opgaven middelen corporatiesector in balans.

Bijlage A Lijst met gesprekspartners

Vertegenwoordigers van de volgende partijen zijn gesproken of schriftelijk om input gevraagd. De partijen is niet gevraagd dit rapport te onderschrijven.

- Belastingdienst
- Ministerie van Financiën
- Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening
- WSW
- WoonbouwersNL
- Neprom
- IVBN
- KNB
- Aedes
- Autoriteit Woningcorporaties
- Een notaris actief in het toepassen van de vrijstellingen
- Eelkje van de Kuilen en Yves Gassler, partner en advocaat bij AKD
- Trudo, licentiehouder en grootste aanbieder van Slimmer Kopen
- Stichting OpMaat, licentiehouder van KoopGarant en KoopStart
- Woonstad Rotterdam, ervaringsdeskundigen met verkoop onder voorwaarden
- Wij Consultancy, dienstverlener aan corporaties bij taakoverdracht
- Mooiland, corporatie met ervaring in taakoverdracht
- Sint Joseph, corporatie met ervaring in taakoverdracht
- WoonInc, corporatie met ervaring in taakoverdracht
- Hofwonen, corporatie met ervaring in taakoverdracht
- Michiel Kort, ervaringsdeskundige met de wijkontwikkelingsmaatschappij
- Peter Winterman en Arjan Nieborg, ervaringsdeskundigen met de wijkontwikkelingsmaatschappij
- Jan Rademaker, ervaringsdeskundige met de wijkontwikkelingsmaatschappij
- Jan Kuik, ervaringsdeskundige met de wijkontwikkelingsmaatschappij
- Gemeente Maastricht, ervaringsdeskundige met de wijkontwikkelingsmaatschappij

Bijlage B Toetsingskader fiscale regelingen

Verkoop onder voorwaarden

Is er sprake van een heldere probleemstelling?

Ja. Verkoop onder voorwaarden is een verzamelnaam voor verkoopconstructies met een uitgestelde betaling voor de koper. Het heffen van overdrachtsbelasting zou het aanbod van verkoop onder voorwaarden verlagen, terwijl de aanbieder slechts tijdelijk dient als tussenstation voordat de woning weer aan een volgende koper wordt aangeboden.

Is er noodzaak tot overheidsingrijpen?

Ja. Dit probleem behoort tot het ministerie van VRO. De reden is dat het gaat om toegankelijkheid en betaalbaarheid van de woningmarkt. Dit zijn doelstellingen van het woningmarktbeleid van het ministerie van VRO. Om deze reden is het beleidsmatig gewenst om het aanbod van deze verkoopconstructies niet te belemmeren. De overheid is de aangewezen partij, omdat het oplossen van het probleem het corrigeren van overheidsfalen betreft.

Is het te bereiken doel helder en eenduidig geformuleerd?

Ja. Verkoop onder voorwaarden vergroot de toegankelijkheid en betaalbaarheid van de koopwoningmarkt, vooral voor lage inkomens en middeninkomens. De wijze waarop deze doelen worden bereikt is dat de koper een korting ontvangt bij aankoop van de woning en deze korting verrekend wordt met de aanbieder bij verhuizing.

Kan worden aangetoond waarom financiële interventie de voorkeur verdient boven niet-financiële instrumenten?

Ja. Het heffen van overdrachtsbelasting zou het aanbod van verkoop onder voorwaarden beperken. Het is niet mogelijk om met een niet-financieel instrument de belemmerende werking van de heffing weg te nemen, zoals regelgeving of informatievoorziening.

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

Binnen de groep financiële instrumenten bestaat de keuze uit een heffing of een subsidie, waarbij een heffing is gericht op het ontmoedigen van ongewenst gedrag. In dit geval is er geen ongewenst gedrag dat ontmoedigd dient te worden. Om deze reden slaan we deze vraag over.

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

Ja. Een directe subsidie is ook uitvoerbaar, controleerbaar, handhaafbaar en zou gericht kunnen zijn op dezelfde doelgroep. Een directe subsidie zou echter leiden tot een onnodige extra geldstroom en extra uitvoeringslasten, wat tevens ten koste gaat van de eenvoud. Een directe subsidie houdt namelijk in dat er eerst overdrachtsbelasting geheven wordt en de transactie vervolgens wordt gesubsidieerd. Tot slot is een voordeel van een directe subsidie dat deze budgettair beter beheersbaar is, maar heeft als nadeel dat een subsidie lastiger te budgetteren is omdat het onduidelijk is hoe vaak de vrijstelling benut zal worden.

Is de maatregel doeltreffend?

Ja. Het is aannemelijk dat het aanbod van verkoop onder voorwaarden de toegankelijkheid en betaalbaarheid van de koopwoningmarkt bevordert. Kopers hebben gemiddeld namelijk een laag inkomen en weinig vermogen,

waardoor de koopwoningmarkt voor hen beperkt bereikbaar is. De aankoop met korting zorgt ervoor dat de koopwoning voor hen toegankelijker en betaalbaarder wordt. De belastingmaatregel stimuleert dus voldoende het gewenste gedrag.

Is de maatregel doelmatig?

Ja. De uitvoeringslasten van de vrijstelling zijn laag voor gebruikers en de belastingdienst. Het is plausibel dat het aanbod van verkoop onder voorwaarden zou afnemen als het totale rendement wordt verlaagd met een aanvullende heffing van 8 procent overdrachtsbelasting. De omvang van dit effect is echter niet bekend, waardoor de budgettaire derving niet goed afgezet kan worden tegen de beoogde gedragsreactie.

Taakoverdracht

Is er sprake van een heldere probleemstelling?

Ja. Zonder vrijstelling zou vermogen dat bestemd is voor de algemeen nuttige activiteiten van de anbi moeten worden aangewend om de overdrachtsbelasting te betalen, als in het kader van een taakoverdracht tussen anbi's onroerende zaken worden verkregen.

Is er noodzaak tot overheidsingrijpen?

Ja. De vrijstelling waarborgt de voortgang van taken in de sfeer van het algemeen nut. Deze legitimering past binnen een breder kader van belastingvoordelen voor algemeen nut beogende instellingen. De vrijstelling behoort tot het beleidsterrein van het ministerie van VRO. De reden is dat het bevorderen van taken in de sfeer van algemeen nut op het terrein van de woningmarkt behoort tot de stelselverantwoordelijkheid van dit ministerie.

Is het te bereiken doel helder en eenduidig geformuleerd?

Deels. De toelichting op de vrijstelling biedt geen heldere definitie van het taakbegrip. Het taakbegrip binnen de vrijstelling sluit niet goed aan op de maatschappelijke taken van corporaties afgebakend in het woningmarktbeleid. De overige voorwaarden van de vrijstelling zijn helder en eenduidig geformuleerd.

Kan worden aangetoond waarom financiële interventie de voorkeur verdient boven niet-financiële instrumenten?

Ja. Het heffen van overdrachtsbelasting zou het aantal taakoverdrachten beperken. Het is niet mogelijk om met een niet-financieel instrument de belemmerende werking van de heffing weg te nemen, zoals regelgeving of voorlichting.

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

Binnen de groep financiële instrumenten bestaat de keuze uit een heffing of een subsidie, waarbij een heffing is gericht op het ontmoedigen van ongewenst gedrag. Het is ook mogelijk om met een projectsteunheffing overdrachten tussen corporaties op te leggen ten behoeve van het realiseren van hun maatschappelijke taken. Een onderlinge, vrijwillige overdracht is echter doeltreffender, doelmatiger en gaat gepaard met meer draagvlak.

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

Ja. Een directe subsidie is ook uitvoerbaar, controleerbaar, handhaafbaar en zou gericht kunnen zijn op dezelfde doelgroep. Een directe subsidie zou echter leiden tot een onnodige extra geldstroom en extra uitvoeringslasten.

Een directe subsidie houdt namelijk in dat er eerst overdrachtsbelasting geheven wordt en de transactie vervolgens wordt gesubsidieerd. Tot slot is een voordeel van een directe subsidie dat deze budgettair beter beheersbaar is, maar heeft als nadeel dat een subsidie lastiger te budgetteren is omdat het onduidelijk is hoe vaak de vrijstelling benut zal worden.

Is de maatregel doeltreffend?

Deels. De vrijstelling is doeltreffend in het waarborgen van de voortgang van de taken in de sfeer van het algemeen nut conform de voorwaarden van de vrijstelling. De vrijstelling is doeltreffend in het bevorderen van de maatschappelijke impact van de wet in de periode tot 2021. Corporaties maakten weliswaar vrijwel geen aanspraak op de vrijstelling, maar dit was ook een bewuste beleidskeuze. De vrijstelling is deels doeltreffend in het bevorderen van de maatschappelijke impact van de wet in de periode vanaf 2021. Enerzijds hebben de aanpassingen meer beoogde overdrachten mogelijk gemaakt met taken in de sfeer van het algemeen nut. Anderzijds sluit de invulling van het begrip 'taak' binnen de vrijstelling niet aan bij de invulling van de maatschappelijke taken van corporaties in het woningmarktbeleid waarvoor de vrijstelling is verduidelijkt. Het gevolg is dat overdrachten niet onder de vrijstelling vallen die wel bijdragen aan de maatschappelijke taken van corporaties en andersom. De werking van de vrijstelling is deels doelmatig omdat discussies over de reikwijdte gepaard gaan met maatschappelijke kosten.

Is de maatregel doelmatig?

Deels. De hoofdreden is dat de discussie over de toepassing van de regeling leidt tot maatschappelijke kosten. Ook zijn er enkele voorbeelden van oneigenlijk gebruik.

Wijkontwikkelingsmaatschappij

Is er sprake van een heldere probleemstelling?

Ja. Een wijkontwikkelingsmaatschappij is gericht op stedelijke herstructurering, waarmee uitvoering wordt gegeven aan een gemeentelijk herstructureringsplan. Herstructurering wordt financieel minder haalbaar wanneer overdrachtsbelasting wordt geheven.

Is er noodzaak tot overheidsingrijpen?

Ja. Dit probleem behoort tot het beleidsterrein van het ministerie van VRO. De vrijstelling regelt dat er geen overdrachtsbelasting wordt geheven over de uitvoering van een overheidsdoelstelling, namelijk een gemeentelijk herstructureringsplan.

Is het te bereiken doel helder en eenduidig geformuleerd?

Deels. Het doel van de vrijstelling is het bevorderen van stedelijke herstructurering. Dit is helder en eenduidig geformuleerd. Dit doel zou echter beter ingevuld kunnen worden volgens de SMART-criteria.

Kan worden aangetoond waarom financiële interventie de voorkeur verdient boven niet-financiële instrumenten?

Ja. Het heffen van overdrachtsbelasting zou leiden tot minder stedelijke herstructurering. Het is niet mogelijk om met een niet-financieel instrument de belemmerende werking van de heffing weg te nemen, zoals regelgeving of voorlichting.

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

Binnen de groep financiële instrumenten bestaat de keuze uit een heffing of een subsidie, waarbij een heffing is gericht op het ontmoedigen van ongewenst gedrag. In dit geval is er geen ongewenst gedrag dat ontmoedigd dient te worden. Om deze reden slaan we deze vraag over.

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

Nee. Voordelen van een subsidie zijn dat de transparantie en de bekendheid toenemen, waarmee waarschijnlijk ook het gebruik van de subsidie wordt gestimuleerd. Een ander voordeel van een subsidie is dat de doeltreffendheid waarschijnlijk toeneemt omdat de hoogte van de bijdrage beter gericht is op de maatschappelijke doelen die bevorderd worden. In de huidige vrijstelling zijn er mogelijk gevallen waarvoor de vrijstelling niet noodzakelijk is en andere gevallen die nog steeds onvoldoende middelen hebben om het plan uit te voeren na toepassing van de vrijstelling. Een subsidie is uitvoerbaar. Het totale aantal herstructureringsprojecten is namelijk relatief laag en er hebben diverse subsidies bestaan, zoals het Volkshuisvestingsfonds of het ISV. Een nadeel is dat de uitvoeringslasten waarschijnlijk hoger zijn bij een subsidie, zeker in de oprichtingsfase door transitiekosten. Een subsidie vraagt bijvoorbeeld volgens artikel 4:21 Awb om een concreet doel, dat veelal getoetst wordt en indien dit niet behaald wordt vereist dat de middelen teruggevorderd worden. Zo zijn de doelen bij gebiedsontwikkeling vaak abstract en verschillen deze over de tijd. Het opstellen, toetsen en verantwoorden hiervan brengt in de praktijk uitvoeringslasten met zich mee. Een ander nadeel van een subsidie is dat het budgetteren hiervan lastig is gelet op de onvoorspelbaarheid wanneer de middelen gebruikt worden.

Is de maatregel doeltreffend?

Nee. Het ontwerp van de regeling maakt namelijk dat de vrijstelling vrijwel niet wordt gebruikt. Hoewel het doel is om stedelijke herstructurering te bevorderen, is het instrument alleen toegankelijk voor het samenwerkingsverband WOM. Dit samenwerkingsverband komt vrijwel niet meer voor door verschillende maatschappelijke ontwikkelingen en de bijbehorende administratieve lasten.

Is de maatregel doelmatig?

Deels. De vrijstelling is namelijk niet doeltreffend en daarmee beperkt doelmatig. De vrijstelling is wel doelmatig omdat er vrijwel geen uitvoeringslasten voor de belastingdienst zijn. De beoordeling om een WOM te worden gebeurt bij het ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening. Als de vrijstelling niet wordt toegepast, kost dit ook geen capaciteit bij de belastingdienst. De toepassing van de vrijstelling leidt voor zover bekend tot weinig werk. De administratieve lasten voor gebruikers zijn hoog, zoals geschetst in paragraaf 4.2. Er zijn geen signalen van misbruik of oneigenlijk gebruik.

Wooninvesteringsfonds

Is er sprake van een heldere probleemstelling?

Ja. De vrijstelling bevordert herstructurering door de verkoop aan het wooninvesteringsfonds vrij te stellen, dat speciaal is opgericht voor dit doel. Zonder vrijstelling zou deze herstructurering financieel minder haalbaar zijn.

Is er noodzaak tot overheidsingrijpen?

Nee. De situatie waarvoor de vrijstelling is ontworpen is namelijk niet meer actueel doordat het wooninvesteringsfonds is opgeheven en er geen behoefte bestaat aan een vergelijkbaar instrument om herstructurering te bevorderen.

Is het te bereiken doel helder en eenduidig geformuleerd?

Ja. Herstructurering wordt bevorderd wanneer een corporatie een investeringsopgave heeft in stedelijke herstructurering die is opgesteld in samenspraak met de overheid, de corporatie onvoldoende reserves heeft om de investeringen te doen maar bij verkoop van bezit wel voldoende reserves heeft om de investeringen te doen, er belemmeringen zijn in de snelheid waarmee het bezit verkocht kan worden en een wooninvesteringsfonds een beschikbaar en door de corporatie gewenst middel is om de woningen te verkopen.

Kan worden aangetoond waarom financiële interventie de voorkeur verdient boven niet-financiële instrumenten?

Ja. Het heffen van overdrachtsbelasting zou leiden tot minder verkopen aan het wooninvesteringsfonds en daarmee minder middelen om te investeren in herstructurering. Het is niet mogelijk om met een niet-financieel instrument de belemmerende werking van de heffing weg te nemen.

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

Binnen de groep financiële instrumenten bestaat de keuze uit een heffing of een subsidie, waarbij een heffing is gericht op het ontmoedigen van ongewenst gedrag. In dit geval is er geen ongewenst gedrag dat ontmoedigd dient te worden. Om deze reden slaan we deze vraag over.

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

Ja. Een directe subsidie is ook uitvoerbaar, controleerbaar, handhaafbaar en zou gericht kunnen zijn op dezelfde doelgroep. Een directe subsidie zou echter leiden tot een onnodige extra geldstroom en extra uitvoeringslasten. Een directe subsidie houdt namelijk in dat er eerst overdrachtsbelasting geheven wordt en de transactie vervolgens wordt gesubsidieerd. Tot slot is een voordeel van een directe subsidie dat deze budgettair beter beheersbaar is, maar heeft als nadeel dat een subsidie lastiger te budgetteren is omdat het onduidelijk is hoe vaak de vrijstelling benut zal worden.

Is de maatregel doeltreffend?

Nee. De vrijstelling wordt niet gebruikt omdat de situatie waarvoor de vrijstelling is ontworpen niet meer actueel is. Een vrijstelling moet gebruikt worden om doeltreffend te kunnen zijn.

Is de maatregel doelmatig?

Nee. De vrijstelling is niet doeltreffend en daarmee niet doelmatig.



“De wetenschap dat het goed is.”

SEO Economisch Onderzoek doet onafhankelijk toegepast onderzoek in opdracht van overheid en bedrijfsleven. Ons onderzoek helpt onze opdrachtgevers bij het nemen van beslissingen. SEO Economisch Onderzoek is gelieerd aan de Universiteit van Amsterdam. Dat geeft ons zicht op de nieuwste wetenschappelijke methoden. We hebben geen winstoogmerk en investeren continu in het intellectueel kapitaal van de medewerkers via promotietrajecten, het uitbrengen van wetenschappelijke publicaties, kennisnetwerken en congresbezoek.

SEO-rapport 2025-32
ISBN 978-90-5220-502-1

Informatie & Disclaimer

SEO Economisch Onderzoek heeft op de verkregen informatie en data geen onderzoek uitgevoerd dat het karakter draagt van een accountantscontrole of due diligence. SEO is niet verantwoordelijk voor fouten of omissies in de verkregen informatie en data.

Copyright © 2025 SEO Amsterdam.

Alle rechten voorbehouden. Het is geoorloofd gegevens uit dit rapport te gebruiken in artikelen, onderzoeken en collegesyllabi, mits daarbij de bron duidelijk en nauwkeurig wordt vermeld. Gegevens uit dit rapport mogen niet voor commerciële doeleinden gebruikt worden zonder voorafgaande toestemming van de auteur(s). Toestemming kan worden verkregen via secretariaat@seo.nl.

Roetersstraat 29
1018 WB Amsterdam

+31 20 399 1255
secretariaat@seo.nl
www.seo.nl