

VERLAGING BTW ALS STIMULANS VOOR BOUW- EN WONINGMARKT

PROF. DR. B.G. VAN ZADELHOFF *

1 Inleiding

Het is weer herfst en de regen viel in september met bakken uit de lucht. Zo ook in mijn woonplaats Amstelveen. Op mijn zolderkamer hield ik het niet droog. De direct gebelde klusjesman gaf aan geen dakreparaties te verrichten. Dat was een geluk bij een ongeluk. Want ondertussen realiseerde ik mij dat haastige spoed hier fiscaal niet goed is. Vóór 1 oktober mag er niemand het dak op! Daarna drukt op de kosten van de reparatie immers slechts 6% btw in plaats van 19%. Had ik als fiscalist toch bijna onnodig belasting betaald. Het lijkt wel het verhaal van de schoenmaker met een gat in zijn zool. Met een emmer en dweil onder het lek, wacht ik op de verlaging van het btw-tarief die tijdelijk zal gelden als één van de maatregelen die een impuls moet geven aan de bouw- en woningmarkt.

2 Verlaging btw-tarief arbeidskosten renovatie en herstel van woningen

2.1 Aanleiding en kader van de maatregel

Door de Tweede Kamer is met het oog op de gevolgen daarvan voor economie en werkgelegenheid, aangehouden op fiscale maatregelen om de omzetsdaling in de bouwsector tegen te gaan.¹ Daarbij is in het bijzonder een verlaging van het btw-tarief in ogenschouw genomen. Een mogelijkheid die door communautaire regels is beperkt. Ingevolge art. 98, eerste lid, Btw-richtlijn en de bij die richtlijn behorende bijlage III, post 10 en 10(bis), is een verlaagd tarief toegestaan ter zake van de 'levering, bouw, renovatie en verbouwing van in het kader van het sociaal beleid verstrekte huisvesting' en de 'renovatie en herstel van particuliere woningen, met uitzondering van materialen die een beduidend deel

vertegenwoordigen van de waarde van de verstrekte diensten'. Binnen dit communautaire kader is tot de volgende maatregel gekomen.

2.2 Inhoud van de maatregel

Vooruitlopend op een daartoe door te voeren wetswijziging heeft de Minister van Financiën bij besluit² goedgekeurd dat het verlaagde btw-tarief van toepassing is op alle renovatie- en herstelwerkzaamheden die in en aan een woning worden verricht. Het verlaagde tarief vindt enkel toepassing op de arbeidscomponent van die werkzaamheden en niet op de gebruikte materialen. Het moet daarbij een meer dan twee jaar in gebruik zijnde woningen betreffen en de werkzaamheden moeten in de periode 1 oktober 2010 tot en met 30 juni 2011 worden afgerond.

2.3 Het begrip 'woning'

Bij deze maatregel is het van belang wat onder een 'woning' wordt verstaan. De minister verwijst daarvoor naar de betekenis van dat begrip voor de toepassing van het verlaagde btw-tarief voor schilder- en stukadoorwerkzaamheden³ respectievelijk energiebesparende maatregelen,⁴ en de recent daarop gegeven toelichting.⁵ Overigens kennen wij het begrip 'woning' reeds langer in de btw. Zo zijn als woning te gebruiken (gedeelten van) gebouwen uitgezonderd van de mogelijkheid om voor met btw-belaste verhuur te opteren.⁶ Het gaat bij woningen om onroerende zaken die zijn bestemd voor permanente bewoning door particulieren. In geval van (semi)permanente bewoning in bejaardentehuizen, verpleegtehuizen

* Hoogleraar belastingrecht Rijksuniversiteit Groningen en verbonden aan KPMG Meijburg & Co te Amstelveen.

1 Motie van de Kamerleden Weekers en Blanksma-van den Heuvel, Kamerstukken II 2009/10, 32 395, nr. 12.

2 Besluit van 30 augustus 2010, nr. DV-10-339M, Stcr. 2010, 13720.

3 De bij de Wet OB 1968 behorende Tabel I, post b8.

4 De bij de Wet OB 1968 behorende Tabel I, post b19.

5 Besluit van 10 juni 2010, nr. DGB 2010/2147M, Stcr. 2010, 8434.

6 Art. 11, eerste lid, onderdeel b, onder 5°, Wet OB 1968.

en zorginstellingen worden de aan bewoners ter beschikking staande ruimten, met inbegrip van de gemeenschappelijke ruimten, als woning aangemerkt. Ook garages, schuren, serres, aan- en uitbouwen, tuinhekken en dergelijke worden tot de woning gerekend als deze zich met de woning op eenzelfde perceel bevinden. Hetzelfde geldt voor garages die met woningen tot eenzelfde gebouwencomplex behoren.

2.4 Renovatie, herstel en beperking tot arbeidscomponent

De woorden 'renovatie' en 'herstel' worden ruim uitgelegd. Daaronder vallen het vernieuwen, vergroten, herstellen of vervangen en onderhouden van woningen.⁷ Ook de vervanging van keukens en cv-installaties valt daarmee onder het verlaagde tarief. Althans de arbeidscomponent daarvan. De splitsing tussen arbeidscomponent en mate-

***'Met die termijn
van twee jaar
wordt voorkomen
dat met een opzetje
btw kan worden bespaard'***

rialen wordt vastgesteld door de ondernemer die de werkzaamheden uitvoert. Ingeval één totaalprijs is overeengekomen, zal deze moeten worden gesplitst aan de hand van vergelijkbare prestaties op de markt. Als geen vergelijking mogelijk is, kan splitsing plaatsvinden op basis van kostprijzen.⁸

⁷ In het besluit van de minister wordt vermeld dat de volgende werkzaamheden niet kwalificeren als renovatie- en herstelwerkzaamheden: glazenwassen; aanleggen en onderhouden van tuinen; het vervangen van gordijnen en zonwering; het leggen en onderhouden van vloerbedekking en vloeren, met uitzondering van vloeren die bouwkundig deel uitmaken van de woning; de diensten van architecten en dergelijke ter voorbereiding van de werkzaamheden, en sloopwerkzaamheden die niet in het kader van de renovatie- of herstelwerkzaamheden plaatsvinden.

⁸ In het besluit van de minister wordt zelfs gespecificeerd aangegeven op welke wijze overheadkosten kunnen worden toegerekend.

Voor de toepassing van het verlaagde tarief gaat het om de aard van de werkzaamheden. Geheel in lijn met het voor de btw van belang zijnde neutraliteitsbeginsel, is het niet relevant dat een aannemer, een klusbedrijf of soortgelijke ondernemer het werk uitvoert. Ook op in onderaanneming uitgevoerde werkzaamheden kan het verlaagde tarief toepassing vinden.

2.5 Beperking tot woningen die meer dan twee jaar in gebruik zijn

Het verlaagde tarief geldt enkel als de desbetreffende woning meer dan twee jaar in gebruik is. Daarbij gaat het om de periode sinds het eerste duurzame gebruik overeenkomstig die (woon)bestemming. Ook dit criterium is niet nieuw voor de btw. Wij kennen het al voor de beoordeling of een levering van een onroerendezaak van rechtswege is belast of vrijgesteld⁹ alsmede voor de toepassing van het verlaagde tarief voor schilder-/stukadoorwerk en energiebesparende maatregelen. Met die termijn van twee jaar wordt voorkomen dat met een opzetje btw kan worden bespaard. Anders zou de verleiding kunnen ontstaan een nieuwe woning niet kant en klaar op te leveren (volledig belast met 19% btw), maar eerst (zonder schilder-/stukadoorwerk) een kale woning (op) te leveren gevolgd door het stukadoeren en schilderen daarvan (belast met 6% btw). Hetzelfde zou kunnen gebeuren met renovatie- en herstelwerkzaamheden, omdat daar ook aan- en uitbouwactiviteiten onder vallen. Vandaar dat is vereist dat de woning ten minste twee jaar in gebruik is.

2.6 Vaststelling toepasselijk tarief

Het verlaagde btw-tarief van 6% is van toepassing op de renovatie- en hersteldiensten die na 30 september 2010 en vóór 1 juli 2011 worden afgerond. Ook diensten die al lang geleden zijn opgedragen en in de vermelde periode worden afgerond, vallen onder het verlaagde tarief. Indien ter zake van eerder vervallen termijnen het algemene tarief is voldaan, dient dit te worden gecorrigeerd. Met betrekking tot na 30 juni 2011 af te ronden werkzaamheden geldt het algemene tarief, ook al was eerst een afronding vóór 1 juli 2011 voorzien. Ter zake van termijnen waarvoor het verlaagde tarief is voldaan, wordt dan alsnog het normale tarief verschuldigd. In dit verband is van belang dat de wegens wetswijziging meer of minder verschuldigde btw door de opdrachtnemer respectievelijk opdrachtgever van zijn tegenpartij kan worden gevorderd. Dat recht kan zelfs niet contractueel worden uitgesloten.¹⁰ Ook de aannemer die, in strijd met

⁹ Art. 11, eerste lid, onderdeel a, Wet OB 1968.

¹⁰ Zie art. 52 en 53 Wet OB 1968.

hetgeen is overeengekomen, niet in juni 2011 maar later zijn werkzaamheden afrondt, kan zijn opdrachtgever 19% in rekening brengen in plaats van de geoffreerde en overeengekomen 6%. Het verdient daarom aanbeveling dat opdrachtgevers voor dergelijke onaangename verrassingen een compensatie bedingen, bijvoorbeeld in de vorm van een prijsvermindering of boete voor te late oplevering.¹¹ Het kan wellicht ook gebeuren dat de opdrachtgever zijn relatie met de opdrachtnemer in juni 2011 (vanwege de tijdsoverschrijding) beëindigt, ook als de werkzaamheden feitelijk nog niet zijn afgerond. Daarmee heeft de opdrachtnemer zijn werk dan afgerond en zal deze daarvoor, onder aftrek van hetgeen nog niet is uitgevoerd, tegen het verlaagde btw-tarief kunnen factureren. Vervolgens kan een ander (eventueel gelieerde partij) het werk afronden ter zake waarvan dan het normale tarief verschuldigd zal zijn.

Worden werkzaamheden na 30 september 2010 doch vóór 1 juli 2011 afgerond, dan is het verlaagde tarief van toepassing. Ook als die werkzaamheden vóór 1 oktober 2010 zijn opgedragen en mogelijk vóór die datum al bijna waren voltooid. In de praktijk heb ik al discussies gezien over de vraag of een werk is afgerond (er moest nog slechts een verfspat worden weggehaald) respectievelijk of het laatste schroefje niet in oktober kon worden aangedraaid. Na bekendmaking van de onderhavige maatregel waren in de media direct beelden te zien van verongelijkte woningbezitters waaraan in september 2010 renovatiewerkzaamheden zouden worden opgeleverd, terwijl de oplevering voor vergelijkbare werkzaamheden aan de andere kant van de straat in oktober 2010 was gepland. Wij zullen hier vast nog jaren van horen.

2.7 Waar zullen wij nog van horen?

De tijdelijke btw-verlaging roept de nodige vragen op. Niet alleen omtrent het moment van afronding van de werkzaamheden, de afbakening van woningen in complexen en het afsplitsen van de vergoeding voor de arbeidscomponent. Hoe moet bijvoorbeeld worden omgegaan met onderhoudscontracten. Zo heb ik voor het onderhoud van mijn cv-installatie een onderhoudscontract, op grond waarvan storingsen worden verholpen en ook periodiek onderhoud wordt verricht. Daarvoor betaal ik een vaste vergoeding per jaar. Kan ter zake tijdsevenredig het verlaagde tarief worden toegepast? Dat terwijl de tweejaarlijkse onderhoudsbeurt bij mij plaatsvond op 27 september 2010 (ik leer het ook nooit!). Dergelijke

onderhoudscontracten vinden ook plaats met betrekking tot liftinstallaties, zonweringen, airco's, enzovoort, en ook ter zake van schilderwerk. De (periodieke) betalingen voor dergelijke diensten moeten worden aangepast, aangezien de verlaging van het btw-tarief aan de afnemer moet worden doorgegeven. Een administratief geluk bij een ongeluk is waarschijnlijk nog dat bij dergelijke diensten in de regel geen materiaalkosten hoeven te worden afgesplitst, aangezien enkel sprake is van een arbeidscomponent.

3 Instrumentalisering van belastingheffing

Belastingen dienen primair als inkomstenbron voor overheden. Naast die functie worden belastingen ook voor andere doelen gebruikt. Bijvoorbeeld om bepaald gedrag (zoals gebruik van alcohol, tabak en auto) te ontmoedigen of juist te stimuleren (zoals van boeken, schone auto's en arbeidsintensieve diensten). Met de onderhavige verlaging van het btw-tarief wordt een impuls voor de woningmarkt beoogd.

'Het nadeel van het gebruik van belastingheffing voor neven-doelen, is dat de effecten daarvan vaak moeilijk meetbaar zijn'

Het gebruik van belastingen voor neven-doelen kent voor- en nadelen. Dat met een belastingregeling die toch al wordt uitgevoerd tevens andere doelen kunnen worden bereikt, kan efficiënt zijn. Zeker bij stimuleringsmaatregelen kan daarmee worden voorkomen dat onnodig geld wordt rondgepompt. In plaats van eerst het volle pond te heffen en een deel daarvan weer als stimuleringssubsidie uit te keren, wordt met een lagere heffing volstaan. Het nadeel van het gebruik van belastingheffing voor neven-doelen, is dat de effecten daarvan vaak moeilijk meetbaar zijn. Ik volsta hier met een verwijzing naar de kritische woorden daarover van redactiecollega Stevens in zijn Fiscale Beleidsnotities in dit Weekblad.

Bij het nut van de onderhavige maatregel als stimulering zijn ook de nodige vraagtekens te plaatsen. Zo geldt het verlaagde tarief voor werkzaamheden die zijn opgedragen voordat de regeling was bekendgemaakt. Voor die werkzaamheden vervult de maatregel dus niet de functie van

¹¹ Een prijsvermindering of boete die voor de opdrachtnemer dan de maatstaf van heffing verlaagt en daarmee weer btw bespaart.

stimuleringsmaatregel, terwijl het wel belastingopbrengst scheelt. Daar waar mensen zich door de maatregel laten stimuleren werkzaamheden uit te laten voeren, bestaat het gevaar dat zij daar toch niet toe over gaan, omdat onzeker is of de besparing wel daadwerkelijk optreedt. Het renoveren of verbouwen van een woning vergt immers de nodige (voorbereidings)tijd, en aannemers plegen weleens te laat op te leveren. Indien dat werk dan mogelijk niet vóór 1 juli 2011 kan worden afgerond, kan een substantiële financiële tegenvaller optreden. Een tegenvaller die de opdrachtgever zich wellicht niet kan permitteren, waardoor maar van een opdracht wordt afgezien. Ik verwacht dat de regeling tot meer stimulans voor de markt zou leiden als het verlaagde tarief toepassing kan vinden ter zake van werkzaamheden die vóór een bepaalde datum zijn opgedragen (en zonodig binnen een bepaalde – ruim te stellen – periode worden afgerond). Dat biedt partijen veel meer zekerheid, maar zal daardoor waarschijnlijk ook meer belastinggeld kosten. Zit daar wellicht de kneep? Er is nu een stimuleringsmaatregel aangekondigd die feitelijk wellicht weinig geld zal kosten, omdat er maar moeizaam gebruik van kan worden gemaakt. Nochtans is in positieve zin wel alle aandacht op de bouw- en woningmarkt gevestigd. Er is een stimulans van die markt ter grootte van ongeveer € 6 mld. gepresenteerd terwijl de kosten (minder belastingopbrengst) minder dan € 200 mln. bedragen.¹² Het is positief dat er wat gebeurt; en dat verandert hopelijk het consumentenvertrouwen in de markt! De btw-heffing als instrument om mensen positiever te laten denken.

4 Tot slot

Of de tijdelijke verlaging van het btw-tarief voor renovatie en herstel van woningen daadwerkelijk de bouw- en woningmarkt zal stimuleren, valt niet concreet aan te geven. Het lijkt in elk geval niet averechts te werken.¹³ De desbetreffende regeling zal in de praktijk nog wel de nodige uitvoeringsvragen oproepen. In die zin bevordert de maatregel in elk geval de werkgelegenheid in de administratieve en fiscale sector.

¹² Bij het lezen van dergelijke schattingen vraag ik mij altijd af hoe deze zijn berekend.

¹³ Hoewel makelaars al klaagden dat mensen nu gaan verbouwen in plaats van te verhuizen, hetgeen minder bevorderlijk zou zijn voor de doorstroming op de woningmarkt.