



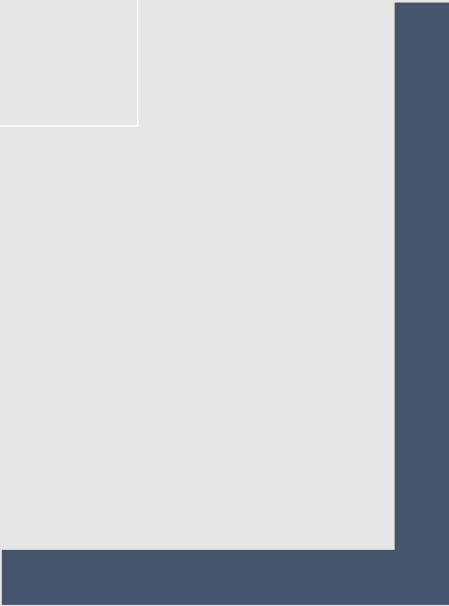
*In hoeverre is de startersvrijstelling in de  
overdrachtsbelasting effectief en legitiem?*

# DE STARTERSVRIJSTELLING

**Erasmus Universiteit Rotterdam**  
Erasmus School of Economics

Bachelorscriptie Fiscale Economie

Naam: Sterre Horst  
Studentnummer: 501657  
Begeleider: Drs. M.T.E. Robben  
Tweede beoordelaar: C. van Wijk



## Inhoudsopgave

<b>Afkortingen .....</b>	<b>3</b>
<b>1. Inleiding.....</b>	<b>4</b>
1.1 Aanleiding.....	4
1.2 De probleemstelling .....	4
1.3 Toetsingscriteria.....	6
1.4 Opzet .....	7
<b>2. De theorie en wetssystematiek van de overdrachtsbelasting .....</b>	<b>7</b>
2.1 Inleiding .....	7
2.2 Historie .....	8
2.3 Wetssystematiek.....	8
2.3.1 Verkrijging van onroerende zaak .....	9
2.3.2 Maatstaf van heffing.....	11
2.3.3 Zes-maandenregeling .....	11
2.3.4 Tarief.....	12
2.3.5 Wijze van heffing .....	13
2.4 Wet differentiatie overdrachtsbelasting.....	13
2.5 Startersvrijstelling .....	14
2.5.2 Economische eigendom .....	17
2.5.3 Partiële woningen .....	18
2.6 Deelconclusie .....	18
<b>3. Effectiviteit .....</b>	<b>19</b>
3.1 Inleiding .....	19
3.2 Betaalbaarheid van woningen voor starters verbeteren .....	19
3.3 Verbeterende concurrentiepositie van starters ten opzichte van beleggers .....	21
3.4 Woningmarkt verruimen .....	24
3.5 Deelconclusie .....	24
<b>4. Legitimiteit .....</b>	<b>25</b>
4.1 Inleiding .....	25
4.2 Leeftijdsgrens.....	26
4.2.1 Achtergrond leeftijdsgrens .....	26
4.2.2 Leeftijdsciscriminatie? .....	28
4.3 Woningwaardegrens .....	31
4.3.1 Drempelvrijstelling.....	31
4.3.2 Maatstaf van heffing.....	32
4.4 Schriftelijke verklaring .....	33
4.5 Antimisbruikbepaling .....	34
4.6 Zes-maandenregeling .....	35
4.7 Uitzondering economische eigendom.....	36

<b>4.8 Deelconclusie .....</b>	<b>36</b>
<b>5. Conclusie.....</b>	<b>38</b>
<b>6. Literatuurlijst .....</b>	<b>43</b>

## Afkortingen

AFM	-	Autoriteit Financiële Markten
Art.	-	Artikel
AWR	-	Algemene wet inzake rijksbelastingen
BW	-	Burgerlijk Wetboek
CBS	-	Centraal Bureau voor de Statistiek
CPB	-	Centraal Planbureau
EHRM	-	Europees Hof voor de Rechten van de Mens
EVRM	-	Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden
HR	-	Hoge Raad
IVBPR	-	Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten
MVT	-	Memorie van Toelichting
NVM	-	Nederlandse Vereniging van Makelaars
P.	-	Pagina
WBR	-	Wet op belastingen van rechtsverkeer
Wet IB	-	Wet Inkomstenbelasting
WOZ	-	Waardering onroerende zaken

# 1. Inleiding

## 1.1 Aanleiding

Het is mogelijkwerwijs de grootste uitgave die een mens doet in zijn leven: het kopen van een huis. Het kopen van een huis leidt tot verschillende fiscale gevolgen. Zo is er bij de verkrijging van in Nederland gelegen vastgoed overdrachtsbelasting verschuldigd.<sup>1</sup> Tot 2021 gold voor iedere verkrijger een tarief van 2% voor de verkrijging van een woning.<sup>2</sup> De druk op de woningmarkt is in vergelijking met voorgaande jaren ongekennd hoog. Zo zorgt een hoge vraag naar woningen in combinatie met een laag woningaanbod voor stijgende woningprijzen.<sup>3</sup> Daarnaast hebben beleggers de afgelopen jaren met name in grote steden steeds meer koopwoningen opgekocht. Een krappe woningmarkt in combinatie met een lage concurrentiepositie ten opzichte van beleggers maakt het voor starters steeds moeilijker om een huis te kopen. Mede naar aanleiding van dit probleem is het wetsvoorstel differentiatie overdrachtsbelasting aangenomen door de Tweede Kamer. Dit wetsvoorstel voorziet onder andere een eenmalige vrijstelling voor starters op de woningmarkt.<sup>4</sup> Starters worden hierdoor – onder voorwaarden – vrijgesteld van overdrachtsbelasting voor de verkrijging van een woning. Het beoogde doel van de startersvrijstelling is het verbeteren van de concurrentiepositie van starters ten opzichte van beleggers op de woningmarkt. Maar in hoeverre kan dit doel door de invoering van de vrijstelling bereikt worden? En is de startersvrijstelling vanuit legitiem oogpunt wel juist?

## 1.2 De probleemstelling

Verkrijgers van in Nederland gelegen onroerende zaken of van rechten waaraan deze zijn onderworpen, zijn in beginsel belast met overdrachtsbelasting.<sup>5</sup> Er bestaan echter uitzonderingen, waardoor in bepaalde gevallen de verkrijging is vrijgesteld van belasting.<sup>6</sup> Sinds 1 januari 2021 is er een nieuwe vrijstelling in het leven geroepen, waardoor starters onder voorwaarden eenmalig worden vrijgesteld voor een woning die bestemd is als

---

<sup>1</sup> Artikel 2 WBR.

<sup>2</sup> Artikel 14, tweede lid WBR.

<sup>3</sup> Bpd, *Hittkaart 2020: woningmarkt nagenoeg op slot*, 20 april 2020.

<sup>4</sup> A. Rozendal, *Alle seinen op rood voor een gedifferentieerd overdrachtsbelastingtarief*, Weekblad Fiscaal Recht 2020/183.

<sup>5</sup> Artikel 2 WBR.

<sup>6</sup> Artikel 15 WBR.

hoofdverblijf.<sup>7</sup> De startersvrijstelling heeft meer specifiek gezien drie doelen: de betaalbaarheid van woningen voor starters verbeteren, de concurrentiepositie van starters ten opzichte van beleggers verbeteren, en de woningmarkt zelf stimuleren en verruimen.<sup>8</sup> Om aan de startersvrijstelling toe te komen dient de verkrijger meerderjarig, doch jonger dan 35 jaar te zijn en de woning anders dan tijdelijk als hoofdverblijf te gaan gebruiken. Daarnaast mag de vrijstelling niet eerder gebruikt zijn en geldt er vanaf 1 april 2021 voor de toepassing van de vrijstelling een woningwaardegrens van €400.000.<sup>9</sup> De invoering van de startersvrijstelling zou voor een differentiatie moeten zorgen tussen starters en beleggers. Naast het feit dat starters worden vrijgesteld van belasting, worden alle overige verkrijgers – die niet in aanmerking komen voor het verlaagde tarief of de vrijstelling – belast tegen een hoger tarief dan voorheen, namelijk 8% in plaats van 6%.<sup>10</sup> Beleggers worden derhalve geraakt door het verhoogde tarief van 8%. Het doel van de vrijstelling is kort gezegd het verbeteren van de concurrentiepositie van starters ten opzichte van beleggers, zodat starters meer kans maken op het kopen van een woning.<sup>11</sup> De vraag is echter of dit beoogde doel daadwerkelijk bereikt kan worden door de startersvrijstelling en het verhoogde tarief. Aangezien de vraag naar woningen het aanbod ervan overtreft, kan een lagere overdrachtsbelasting verdisconteerd worden in de prijzen van woningen.<sup>12</sup> Een lagere overdrachtsbelasting zou dus kunnen leiden tot hogere woningprijzen. Het is dan ook interessant om te onderzoeken in hoeverre de startersvrijstelling daadwerkelijk effectief is.

De startersvrijstelling is slechts van toepassing op verkrijgers in de leeftijdscategorie 18 tot 35 jaar.<sup>13</sup> Er kan gediscussieerd worden of dit leeftijdscriterium niet in strijd is met het non-discriminatiebeginsel.<sup>14</sup> Zo bestaat er in de Successiewet een schenkingsvrijstelling, waar

---

<sup>7</sup> Artikel 15 lid 1 onderdeel p WBR.

<sup>8</sup> A. Rozendal, *Alle seinen op rood voor een gedifferentieerd overdrachtsbelastingtarief*, Weekblad Fiscaal Recht 2020/183.

<sup>9</sup> Kamerstukken II, 35576, nr.3, p.8. *Wijziging van de Wet op belastingen van rechtsverkeer (Wet differentiatie overdrachtsbelasting)*.

<sup>10</sup> Kamerstukken II, 35576, nr.3, p.14. *Wijziging van de Wet op belastingen van rechtsverkeer (Wet differentiatie overdrachtsbelasting)*.

<sup>11</sup> Kamerstukken II, 35576, nr.3, p.2. *Wijziging van de Wet op belastingen van rechtsverkeer (Wet differentiatie overdrachtsbelasting)*.

<sup>12</sup> Kadaster en Universiteit van Amsterdam, *Opkomst particuliere investeerders op de woningmarkt*, oktober 2019.

<sup>13</sup> Ten Broek, Otten & de Vries, *Startersvrijstelling overdrachtsbelasting – de belangrijke aspecten*, 10-02-2021.

<sup>14</sup> Artikel 14 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens.

tevens een leeftijdscriterium aan gebonden is.<sup>15</sup> Aan de hand van jurisprudentie rondom het leeftijdscriterium van de schenkingsvrijstelling, kan gekeken worden of de invoering van het leeftijdscriterium van de startersvrijstelling niet in strijd is met het non-discriminatiebeginsel. Bovendien wordt er ten aanzien van de legitimiteit gekeken of de startersvrijstelling een deugdelijke rechtsgrond heeft. Dit wordt gedaan door in te gaan op verschillende juridische aspecten van de startersvrijstelling.

In deze thesis zal onderzocht worden hoe effectief de startersvrijstelling daadwerkelijk is en wordt er aandacht besteed aan de legitimiteit van de vrijstelling.

De onderzoeksvraag luidt dan ook: *‘In hoeverre is de startersvrijstelling in de overdrachtsbelasting effectief en legitiem?’*.

### 1.3 Toetsingscriteria

Zoals gezegd zal de startersvrijstelling getoetst worden aan twee criteria: effectiviteit en legitimiteit. Onder effectiviteit wordt verstaan het daadwerkelijk realiseren van de gestelde doelstellingen van het fiscale beleid.<sup>16</sup> In dit onderzoek zal daarom gemeten worden of de gestelde doelstellingen van de startersvrijstelling daadwerkelijk gerealiseerd zijn. Het tweede toetsingscriterium is legitimiteit. In dit onderzoek wordt onder legitimiteit verstaan: wettig en aanvaardbaar. Belangrijk om op te merken is dat ‘legitiem’ niet dezelfde betekenis heeft als ‘legaal’. Legaal houdt in dat iets in overeenstemming is met de wet, terwijl legitiem inhoudt dat iets te rechtvaardigen is.<sup>17</sup> Er zullen in dit onderzoek dan ook verschillende aspecten van de vrijstelling besproken worden die mogelijk afbreuk doen aan de legitimiteit van de startersvrijstelling.

Het is relevant om te onderzoeken in hoeverre de startersvrijstelling daadwerkelijk effectief en legitiem blijkt te zijn. Als blijkt dat de startersvrijstelling effectief is, kan het beoogde doel – namelijk de woningmarkt toegankelijker maken voor starters – bereikt worden. Daarnaast is het relevant om te onderzoeken of de invoering van de vrijstelling legitiem is. Het is voor

---

<sup>15</sup> Artikel 33 lid 5 onderdeel c Successiewet 1956.

<sup>16</sup> L.G.M. Stevens en R.C. de Smit MSc, *Elementair belastingrecht – voor economen en bedrijfsjuristen*, 2015-2016, p. 9.

<sup>17</sup> Ensie, *Betekenis & definitie legitiem*, 11 april 2015.

het bestaan van de vrijstelling namelijk van belang dat er een deugdelijke rechtsgrond bestaat. Voorts wordt er in dit onderzoek vanuit gegaan dat de toetsingscriteria effectiviteit en legitimiteit even zwaar meewegen voor de beantwoording van de onderzoeksvraag.

## 1.4 Opzet

Om tot een beantwoording van de onderzoeksvraag te komen, is dit onderzoek opgedeeld in 5 hoofdstukken. Voordat er een antwoord kan worden gegeven op de onderzoeksvraag, is het van belang om te stellen wat de overdrachtsbelasting inhoudt en hoe de verkrijging van een woning in de heffing wordt betrokken. In hoofdstuk 2 wordt vervolgens ingegaan op de wet differentiatie overdrachtsbelasting. Daarin zal worden uiteengezet wat de startersvrijstelling inhoudt en waarom deze vrijstelling in het leven is geroepen. In hoofdstuk 3 wordt er gekeken naar in hoeverre de startersvrijstelling effectief is. Daarna wordt er in hoofdstuk 4 aan de hand van jurisprudentie, het non-discriminatiebeginsel en overige juridische aspecten gekeken in hoeverre de startersvrijstelling legitiem is. Tot slot volgt in hoofdstuk 5 een eindconclusie.

## 2. De theorie en wetssystematiek van de overdrachtsbelasting

### 2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk zullen allereerst de geschiedenis en de wetssystematiek van de overdrachtsbelasting besproken worden. De overdrachtsbelasting kent een lange bestaansgeschiedenis en is tegenwoordig geregeld in de Wet op belastingen van rechtsverkeer (WBR).<sup>18</sup> Er is overdrachtsbelasting verschuldigd bij de juridische of economische verkrijging van in Nederland gelegen onroerende zaken of van rechten waaraan deze zijn onderworpen.<sup>19</sup> Verder wordt er gekeken wat als verkrijging van een onroerende zaak kwalificeert en wordt de maatstaf van heffing, het tarief en de wijze van heffing besproken. Tot slot wordt er ingegaan op de wet differentiatie overdrachtsbelasting en zal de daarbij behorende startersvrijstelling besproken worden.

---

<sup>18</sup> Wet op belastingen van rechtsverkeer 1970.

<sup>19</sup> Art. 2 WBR.



## 2.2 Historie

Het heffen van belasting op de overdracht van onroerende zaken vindt al eeuwen plaats. In het oude Egypte en bij de Grieken werd er al een belasting geheven die vergelijkbaar is met de overdrachtsbelasting in de huidige vorm. De Romeinen hebben de belastingheffing – destijds ‘registratierecht’ – naar Frankrijk overgebracht. Vanaf 1 januari 1812 werd er in Nederland tijdens de Franse overheersing registratierecht geheven op grond van de Frimaire Wet. Na een aantal wijzigingen werd deze wetgeving herzien in 1917 bij de Registratiewet 1917.<sup>20</sup> Tegenwoordig wordt er overdrachtsbelasting geheven op grond van de WBR.<sup>21</sup> Deze wet is in werking getreden op 1 januari 1972.<sup>22</sup> Een belangrijk verschil tussen de Registratiewet 1917 en de huidige WBR is dat er bij de Registratiewet geheven werd bij de overdracht van goederen onder bezwarende titel, terwijl er bij de WBR geheven wordt ter zake van de verkrijging van onroerende zaken.<sup>23</sup> Het toepassingsgebied van de overdrachtsbelasting is bij de invoering van de WBR ruimer geworden, doordat in beginsel alle verkrijgingen van onroerende zaken belast zijn.<sup>24</sup>

## 2.3 Wetssystematiek

Krachtens de WBR worden zowel overdrachtsbelasting als assurantiebelasting geheven.<sup>25</sup> Er wordt hierna slechts ingegaan op de relevante wetssystematiek van de overdrachtsbelasting, wat geregeld is in hoofdstuk II van de WBR. De overdrachtsbelasting heeft een objectief karakter. Dit betekent dat eerst het object wordt vastgesteld en vervolgens het subject wordt aangegeven.<sup>26</sup> Daarnaast kwalificeert de overdrachtsbelasting als voldoeningsbelasting.<sup>27</sup> Dit betekent dat de belastingplichtige zelfstandig de belasting moet berekenen en betalen. Indien de belasting niet of niet tijdig wordt gedaan, kan er een naheffingsaanslag worden opgelegd. De bevoegdheid tot naheffing vervalt door verloop van

---

<sup>20</sup> Straaten, J.C. van Schoenmaker, F. A.M. Rozendal, A., *Wegwijs in de overdrachtsbelasting*, 1 juni 2020, 1.1.1. Algemeen.

<sup>21</sup> Wet op belastingen van rechtsverkeer 1970.

<sup>22</sup> Vakstudie Belastingen van rechtsverkeer, Aanhef wet BRV, Aant. 1.1 Inleiding.

<sup>23</sup> Straaten, J.C. van Schoenmaker, F. A.M. Rozendal, A., *Wegwijs in de overdrachtsbelasting*, 1 juni 2020, 1.1.1. Algemeen.

<sup>24</sup> Art. 2 lid 1 WBR.

<sup>25</sup> Art. 1 WBR.

<sup>26</sup> M.L.M. van Kempen, Cursus Belastingrecht BRV 0.0.3 Karakter van de heffingen.

<sup>27</sup> Art. 17 WBR.

vijf jaren na het einde van het kalenderjaar waarin de belastingschuld is ontstaan.<sup>28</sup> In afwijking hierop geldt een naheffingstermijn van twaalf jaren na het einde van het kalenderjaar waarin de belastingschuld is ontstaan, ingeval de belastingschuld is ontstaan door de verkrijging van de economische eigendom van onroerende zaken of van rechten waarop deze zijn onderworpen.<sup>29</sup> Er geldt hiervoor een langere naheffingstermijn, omdat dergelijke transacties niet worden vastgelegd in een notariële akte, waardoor het voor de fiscus moeilijker is om te controleren.<sup>30</sup> Voor deze motivering wordt verwezen naar de verlengde navorderingstermijn in artikel 16, vierde lid, AWR met betrekking tot buitenlandse inkomensbestanddelen. In dergelijke gevallen is een navorderingstermijn van vijf jaar niet doeltreffend, omdat de fiscus in de praktijk vaak pas veel later op de hoogte komt van buitenlandse inkomensbestanddelen.<sup>31</sup>

### 2.3.1 Verrijging van onroerende zaak

Het belastbare feit voor de overdrachtsbelasting is de verkrijging van de juridische of economische eigendom van in Nederland gelegen onroerende zaken of rechten waaraan deze zijn onderworpen.<sup>32</sup> Voor het vaststellen van het belastbare feit staan dus in beginsel twee begrippen centraal: 'de verkrijging' en 'de onroerende zaak' (of van rechten waaraan deze zijn onderworpen).

#### *Verrijging*

Het begrip 'verrijging' wordt gedefinieerd in het Burgerlijk Wetboek (BW). Zo kunnen onder andere erfopvolging, boedelmenging, overdracht, verjaring en onteigening aangemerkt worden als verrijging.<sup>33</sup> In WBR is overigens een onderscheid gemaakt tussen de juridische en economische eigendom van een onroerende zaak. Artikel 2, eerste lid, WBR regelt de verrijging van de juridische eigendom.<sup>34</sup> De juridische verrijging vindt plaats op het moment dat de akte van overdracht is ingeschreven in de openbare registers.<sup>35</sup> Artikel

---

<sup>28</sup> Art. 20 lid 3 Algemene wet inzake rijksbelastingen.

<sup>29</sup> Art. 20 lid 4 Algemene wet inzake rijksbelastingen.

<sup>30</sup> Kamerstukken II, Vergaderjaar 1994-1995, 24 172, A, p.27.

<sup>31</sup> Kamerstukken II, 21 423, nr. 3, p. 2.

<sup>32</sup> Art. 2 WBR.

<sup>33</sup> Art. 3:80 Burgerlijk Wetboek.

<sup>34</sup> Art. 2 lid 1 WBR.

<sup>35</sup> M.L.M. van Kempen, Cursus Belastingrecht BRV 2.1.2 Juridische eigendomsverrijging.

2, tweede lid, WBR breidt het begrip ‘verkrijging’ uit door ook de verkrijging van de economische eigendom als verkrijging te beschouwen.<sup>36</sup> Indien de juridische en economische eigendom van een onroerende zaak tegelijkertijd zijn verkregen, is in beginsel sprake van één belastbaar feit voor de overdrachtsbelasting. Echter, ingeval zowel de juridische als economische eigendom worden verkregen – maar op uiteenlopende tijdstippen – zijn er in beginsel sprake van twee belastbare feiten voor de overdrachtsbelasting.<sup>37</sup> Om te voorkomen dat er sprake is van dubbele belastingheffing, is voor dusdanige situaties in artikel 9, vierde lid, WBR een regeling opgenomen.<sup>38</sup> Overigens bestaan er verkrijgingen die uitgezonderd zijn voor de overdrachtsbelasting. Zo kwalificeert de verkrijging of verdeling krachtens boedelmenging, erfrecht, verjaring, huwelijksgemeenschap of nalatenschap niet als verkrijging en is derhalve uitgezonderd van overdrachtsbelasting.<sup>39</sup>

#### *Onroerende zaak*

Bovendien is het van belang om de definitie van een onroerende zaak vast te stellen. De WBR bevat geen definitie van een onroerende zaak. Voor dit begrip moet er gekeken worden naar artikel 3, eerste lid, BW Boek 3: *“Onroerend zijn de grond, de nog niet gewonnen delfstoffen, de met de grond verenigde beplantingen, alsmede de gebouwen en werken die duurzaam met de grond zijn verenigd, hetzij rechtstreeks, hetzij door vereniging met andere gebouwen of werken.”*<sup>40</sup> Uit deze definitie volgt dat niet enkel gebouwen, maar ook werken die duurzaam met de grond zijn verenigd worden aangemerkt als onroerende zaak. Zo volgt uit een arrest van de Hoge Raad dat een zaak door natrekking onroerend kan zijn, doordat het naar aard en inrichting bestemd is om duurzaam ter plaatse te blijven.<sup>41</sup> Ook woonboten en -schepen kunnen kwalificeren als onroerende zaak. Het is hierbij wel van belang dat de woonboot naar aard en inrichting bestemd is om voor langere tijd ter plaatse te blijven.<sup>42</sup> Uit bovenstaande kan opgemaakt worden dat koop- en huurwoningen vallen onder de definitie van een onroerende zaak. Bovendien worden fictieve onroerende zaken

---

<sup>36</sup> Art. 2 lid 2 WBR.

<sup>37</sup> M.L.M. van Kempen, Cursus Belastingrecht BRV 2.1.1 Verrijging.

<sup>38</sup> Art. 9 lid 4 WBR.

<sup>39</sup> Art. 3 WBR.

<sup>40</sup> Art. 3 lid 1 Burgerlijk Wetboek Boek 3.

<sup>41</sup> HR 31 oktober 1997, ECLI:NL:HR:1997:ZC2478 (Portacabin).

<sup>42</sup> HvJ 15 november 2012 Leichenich C-532/11.

in de heffing van de overdrachtsbelasting betrokken.<sup>43</sup> Dit laatste wordt voor het nadere onderzoek niet verder besproken.

### 2.3.2 Maatstaf van heffing

De belasting wordt berekend over de waarde van de onroerende zaak of het recht waaraan deze is onderworpen, waarop de verkrijging betrekking heeft.<sup>44</sup> De waarde wordt gesteld op de waarde in het economische verkeer<sup>45</sup>, maar is tenminste gelijk aan de tegenprestatie. Ingeval de tegenprestatie hoger is dan de waarde in het economische verkeer, vormt de waarde van de tegenprestatie de maatstaf van heffing. De wetgever heeft het begrip ‘waarde in het economische verkeer’ niet gedefinieerd. Uit jurisprudentie volgt dat de waarde in het economische verkeer de prijs is die bij aanbidding van een zaak ten verkoop op de voor die zaak meest geschikte wijze, na de beste voorbereiding, door de meestbiedende gegadigde zou zijn betaald.<sup>46</sup> Voor de verkrijging van een erfdienstbaarheid of van een recht van erfpacht, opstal of beklemming geldt een speciale regeling. Zo wordt bij de verkrijging van een recht van erfpacht de waarde vermeerderd met die van de canon.<sup>47</sup> Erfpacht is het recht om een stuk grond en de woonruimte daarop te gebruiken. Voor dit gebruiksrecht betaalt de erfpachter een jaarlijkse vergoeding – de canon – aan de eigenaar.<sup>48</sup> Voor de looptijd van de canon gelden drie soorten mogelijke termijnen. Er kan sprake zijn van erfpacht voor een bepaalde tijd, een voortdurende erfpacht of een erfpacht voor onbepaalde termijn. Bij de laatste soort wordt de canon eenmalig vastgesteld en wordt deze later niet meer veranderd.<sup>49</sup>

### 2.3.3 Zes-maandenregeling

Ingeval een verkrijging binnen zes maanden na een eerdere verkrijging van dezelfde onroerende zaak door een andere persoon plaatsvindt, wordt het belastbare bedrag van de

---

<sup>43</sup> Art. 4 WBR.

<sup>44</sup> Art. 9 lid 1 WBR.

<sup>45</sup> Art. 52 WBR.

<sup>46</sup> HR 29 september 2017, ECLI:NL:PHR:2017:927.

<sup>47</sup> Art. 11 lid 1 WBR.

<sup>48</sup> Notaris.nl, *Een woning met erfpacht kopen*, Geraadpleegd via: <https://www.notaris.nl/wonen/een-woning-kopen/een-woning-met-erfpacht-kopen>.

<sup>49</sup> Vastgoedweb, *Erfpacht – alles over wat erfpacht is, de canon kosten & afkopen*. Geraadpleegd via: <https://www.vastgoedweb.com/documenten/erfpacht-is-erfpacht-erfpachtcanon-kosten-afkopen/>.

eerdere verkrijging in aftrek genomen. Dit is opgenomen in artikel 13, eerst lid, WBR. Om te voorkomen dat een natuurlijk persoon een woning koopt om deze niet, of slechts tijdelijk, als hoofdverblijf te gaan gebruiken en via de faciliteit van artikel 13, eerste lid, WBR toch kan profiteren van een bij een eerdere verkrijging toegepast verlaagd tarief van 2%, is een vierde lid in het leven geroepen.<sup>50</sup> Dit lid zorgt ervoor dat niet het belastbare bedrag, maar de verschuldigde belasting van de vorige verkrijging in mindering kan worden gebracht.<sup>51</sup> Voor de toepassing van artikel 13, vierde lid, WBR is wel vereist dat het verlaagde tarief van 2% terecht is toegepast. Een belangrijke kwestie is de vraag hoe artikel 13 WBR toegepast moet worden indien er bij de voorgaande verkrijging gebruik is gemaakt van de startersvrijstelling, oftewel als er geen overdrachtsbelasting betaald is. Het antwoord is simpel: artikel 13 WBR blijft buiten toepassing als een verkrijging plaatsvindt binnen zes maanden na de vorige verkrijging waarbij de vrijstelling is toegepast. De gedachte hierachter is dat er voor de toepassing van artikel 13 WBR is vereist dat er belasting verschuldigd was bij de voorgaande verkrijging.<sup>52</sup>

#### 2.3.4 Tarief

De WBR kent twee tarieven: het algemene tarief van 8% en het verlaagde tarief van 2%.<sup>53</sup> Het verlaagde tarief kan enkel toegepast worden indien er sprake is van een verkrijging door een natuurlijk persoon van een woning, of rechten waaraan deze is onderworpen, die anders dan tijdelijk als hoofdverblijf ter beschikking staat. Dit dient voorafgaand aan de verkrijging duidelijk, stellig en zonder voorbehoud vastgelegd te worden in een schriftelijke verklaring.<sup>54</sup> Voor de beoordeling of er sprake is van een 'anders dan tijdelijk als hoofdverblijf' wordt er gekeken naar waar het middelpunt van de persoonlijke en economische belangen van de verkrijger zich bevindt. De bewijslast hiervan rust op de verkrijger.<sup>55</sup> Belangrijk om op te merken is dat de verkrijging van de economische eigendom van een woning, ook al wordt deze aangemerkt als hoofdverblijf, altijd is onderworpen aan het algemene tarief van 8%.<sup>56</sup> Aanhorigheden vallen onder het verlaagde tarief indien deze

---

<sup>50</sup> Vakstudie Belastingen van rechtsverkeer, Artikel 13 BRV, Aant. 1.21.

<sup>51</sup> Art. 13 lid 4 WBR.

<sup>52</sup> Vakstudie Belastingen van rechtsverkeer, Artikel 13 BRV, Aant. 1.21.

<sup>53</sup> Art. 14 WBR.

<sup>54</sup> Art. 14 lid 2 WBR.

<sup>55</sup> Mr. J. Batterink, NDFR, art. 14 Wet BRV, 2021.

<sup>56</sup> Art. 14 lid 4 WBR.

tot een ‘anders dan als tijdelijk hoofdverblijf’ behoren én gelijktijdig met de woning worden verkregen.<sup>57</sup>

### 2.3.5 Wijze van heffing

De overdrachtsbelasting wordt geheven van de verkrijger van de onroerende zaak.<sup>58</sup> Dit kunnen natuurlijke personen of rechtspersonen zijn. Personenvennootschappen kwalificeren derhalve niet als verkrijger voor de overdrachtsbelasting; de achterliggende participanten daarentegen wel. De belasting moet op aangifte worden voldaan.<sup>59</sup> De aangifte dient in beginsel te worden gedaan binnen een maand nadat de belasting verschuldigd is geworden.<sup>60</sup> Voor de verkrijging van de juridische eigendom van een onroerende zaak is een notariële akte vereist. De aangifte wordt in een dergelijk geval gedaan door het aanbieden van de akte.<sup>61</sup> Deze akte moet binnen tien dagen na het ondertekenen en opmaken van de akte worden aangeboden bij de Belastingdienst.<sup>62</sup>

## 2.4 Wet differentiatie overdrachtsbelasting

Op 15 december 2020 is de wet differentiatie overdrachtsbelasting aangenomen door de Eerste en de Tweede kamer. In dit voorstel werd voorgesteld om met ingang van 1 januari 2021 een eenmalige vrijstelling van overdrachtsbelasting te introduceren: de startersvrijstelling. Woningen waarop de startersvrijstelling niet van toepassing is, maar wel anders dan tijdelijk als hoofdverblijf ter beschikking zullen staan, worden – mits voorgaande schriftelijk wordt verklaard – belast tegen een tarief van 2%.<sup>63</sup> Alle overige verkrijgingen zullen vanaf 1 januari 2021 belast worden tegen het hogere algemene tarief.<sup>64</sup> Dit tarief is verhoogd van 6% naar 8%.<sup>65</sup> Het gevolg hiervan is dat – naast niet-woningen – ook verkrijgingen van woningen die niet, of slechts tijdelijk, als hoofdverblijf gebruikt gaan worden, belast worden tegen 8%. Dit voorstel zorgt dus voor een gedifferentieerde

---

<sup>57</sup> Art. 14 lid 5 WBR.

<sup>58</sup> Art. 16 WBR.

<sup>59</sup> Art. 17 WBR.

<sup>60</sup> Art. 10 lid 2 Algemene wet inzake rijksbelastingen.

<sup>61</sup> Art. 18 WBR.

<sup>62</sup> Vakstudie BRV, art. 17 BRV, Aant. 2 Aangiftebelasting.

<sup>63</sup> Art. 14 lid 2 WBR.

<sup>64</sup> Kamerstukken II, 35576, nr.3, p.5. *Wijziging van de Wet op belastingen van rechtsverkeer (Wet differentiatie overdrachtsbelasting)*.

<sup>65</sup> Art. 14 lid 1 WBR.

overdrachtsbelasting: enerzijds worden starters vrijgesteld van overdrachtsbelasting en anderzijds worden beleggers – en alle overige verkrijgers die geen aanspraak kunnen maken op het verlaagde tarief of de vrijstelling – belast tegen een hoger tarief. De gedachte achter het voorstel is om starters een steuntje in de rug te geven door hen een betere positie op de woningmarkt te geven ten opzichte van beleggers. Er bestaat geen eenduidig startersbegrip. In het dagelijks spraakgebruik wordt er onder *starter* verstaan: iemand die voor het eerst in zijn leven een woning koopt. Dit begrip is echter anders voor de startersvrijstelling. De WBR kent geen definitie van het startersbegrip. Echter kan uit de voorwaarden die gesteld worden aan de startersvrijstelling opgemaakt worden dat onder *starter* wordt verstaan: een meerderjarig natuurlijk persoon, doch jonger dan 35 jaar, die een woning koopt en nog niet eerder gebruik heeft gemaakt van de startersvrijstelling. Het is voor de toepassing van de vrijstelling dus niet van belang of een persoon al eerder een woning heeft gekocht. Zo kan een natuurlijk persoon – die voldoet aan de voorwaarden – die een tweede woning koopt en nog niet eerder gebruik heeft gemaakt van de startersvrijstelling, alsnog een beroep doen op de vrijstelling.<sup>66</sup>

## 2.5 Startersvrijstelling

De startersvrijstelling is sinds 1 januari 2021 opgenomen in artikel 15, eerste lid, onderdeel p, WBR. Of de verkrijger gebruik kan maken van de vrijstelling wordt afhankelijk gesteld van drie cumulatieve criteria:

- De leeftijd van de verkrijger;
- De verkrijger heeft de vrijstelling niet eerder toegepast; en
- Het gebruik van de woning is anders dan tijdelijk als hoofdverblijf.

Op het moment dat de woning wordt verkregen wordt er aan deze criteria getoetst. Indien de verkrijger de woning anders dan tijdelijk als hoofdverblijf wil gaan gebruiken, dient hij dit voorafgaand aan de verkrijging duidelijk, stellig en zonder voorbehoud aan te geven in een schriftelijke verklaring. Daarnaast geldt er vanaf 1 april 2021 een woningwaardegrens van €400.000. Dit betekent dat de startersvrijstelling niet van toepassing is op woningen met een koopsom van meer dan €400.000.<sup>67</sup> Ingeval er meerdere verkrijgers zijn van dezelfde

---

<sup>66</sup> Nationale Nederlanden, *Differentiatie overdrachtsbelasting*, B.2., 22 oktober 2020.

<sup>67</sup> Kamerstukken II, 35576, nr.3, p.8. *Wijziging van de Wet op belastingen van rechtsverkeer (Wet differentiatie overdrachtsbelasting)*.

woning, dient de toepassing van de vrijstelling bepaald te worden per verkrijger.<sup>68</sup> Voor de beoordeling of een verkrijging voldoet aan de woningwaardegrens wordt er gekeken naar de waarde van de gehele woning en niet naar de waarde van het verkregen aandeel in de woning.<sup>69</sup>

### *De leeftijd van de verkrijger*

Voor de toepassing van de startersvrijstelling dient de verkrijger meerderjarig en jonger dan 35 jaar te zijn. Voor deze grens is gekozen, omdat uit een onderzoek van het Kadaster tussen leeftijdscategorieën bleek dat het merendeel van de starters behoort tot de categorie tussen de 25 en 35 jaar.<sup>70</sup> Door de gekozen leeftijdsgrenzen van meerderjarig en jonger dan 35 jaar wordt onderscheid gemaakt op grond van leeftijd. Later in het onderzoek zal onderzocht worden of dit gerechtvaardigd is.

Bepalend bij de toetsing van het leeftijdscriterium is het moment van levering van de onroerende zaak. Het moment waarop de koopovereenkomst wordt getekend, is niet relevant.<sup>71</sup> Dit betekent dat ingeval de koopovereenkomst wordt gesloten als de verkrijger 34 jaar is, maar de leveringsakte pas wordt gepasseerd als de verkrijger 35 jaar is geworden, niet aan het leeftijdscriterium wordt voldaan. Hetzelfde is te zien ingeval een onroerende zaak in waarde stijgt. Zo kan een woning een waarde hebben van €399.000 op het moment van het tekenen van de voorlopige koopovereenkomst en vervolgens stijgen in waarde tot een bedrag van €401.000 op het moment van leveren. Het moment van levering is bepalend, waardoor de startersvrijstelling in dit geval – aangezien de waarde boven de woningwaardegrens van €400.000 ligt – niet meer gebruikt kan worden. Dit lijkt onredelijk en bovendien moeilijk handhaafbaar. Dit zou namelijk betekenen dat de onroerende zaak opnieuw getaxeerd zou moeten worden op het moment van leveren.

---

<sup>68</sup> Kamerstukken II, 35576, nr.3, p.10. *Wijziging van de Wet op belastingen van rechtsverkeer (Wet differentiatie overdrachtsbelasting).*

<sup>69</sup> Belastingdienst, *V&A Startersvrijstelling en 2%-tarief overdrachtsbelasting*, p.4, 22 maart 2021.

<sup>70</sup> Hans Wisman en Paul de Vries, *Moeilijke tijden voor koopstarters op de woningmarkt*, mei 2020.

<sup>71</sup> Nationale Nederlanden, *Differentiatie overdrachtsbelasting*, B.23., 22 oktober 2020.



### *Enmalige vrijstelling*

De startersvrijstelling kan per verkrijger slechts één keer gebruikt worden. Om dit te verwezenlijken dient de verkrijger voorafgaand aan de verkrijging duidelijk stellig en zonder voorbehoud schriftelijk te verklaren dat hij de startersvrijstelling niet eerder heeft toegepast. Indien de verkrijger dit verklaart, maar achteraf blijkt dat de vrijstelling wel eerder is toegepast, kan de inspecteur een naheffingsaanslag opleggen.<sup>72</sup> Bovendien kan de inspecteur een boete opleggen die kan oplopen tot 100% van het bedrag van de verschuldigde overdrachtsbelasting. Daarboven zal de inspecteur belastingrente in rekening brengen.<sup>73</sup> Er kan ingeval de verkrijger de verklaring valselijk opmaakt sprake zijn van valsheid in geschrifte als bedoeld in artikel 225 van het Wetboek van Strafrecht.<sup>74</sup> De verkrijger is slechts strafbaar wanneer hij de intentie heeft om het vervalste document te gebruiken alsof het onvervalst is. Voor valsheid in geschrifte kunnen straffen worden opgelegd variërend van een hoge geldboete tot gevangenisstraffen van één tot en met acht jaren.<sup>75</sup>

### *Hoofdverblijfcriterium*

Voor de toepassing van de startersvrijstelling dient de verkrijger onmiddellijk voorafgaand aan de verkrijging duidelijk, stellig en zonder voorbehoud schriftelijk te verklaren dat de woning anders dan tijdelijk als hoofdverblijf gebruikt gaat worden. Met het begrip ‘anders dan tijdelijk als hoofdverblijf’ wordt aangesloten bij het begrip ‘anders dan tijdelijk als hoofdverblijf ter beschikking staan’ in de eigenwoningregeling van artikel 3.111, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wet inkomstenbelasting 2001 (Wet IB 2001).<sup>76</sup> Het gaat hierbij om duurzaam eigen gebruik van de woning die de verkrijger ter beschikking staat.<sup>77</sup> Of de verkrijger aan het hoofdverblijfcriterium voldoet, zal door de inspecteur achteraf naar feiten en omstandigheden beoordeeld worden. In de wet is niet opgenomen hoelang de minimale bewoningsduur moet zijn. Wel is in de parlementaire stukken gesproken over een minimale

---

<sup>72</sup> Kamerstukken II, 35576, nr.3, p.10. *Wijziging van de Wet op belastingen van rechtsverkeer (Wet differentiatie overdrachtsbelasting)*.

<sup>73</sup> Nationale Nederlanden, *Differentiatie overdrachtsbelasting*, B.8., 22 oktober 2020.

<sup>74</sup> Art. 225 Wetboek van Strafrecht.

<sup>75</sup> Sennef de Koning van Eenennaam, *Valsheid in geschrifte: wat is dat eigenlijk?*. Geraadpleegd via: <https://www.ske-advocaten.nl/verdacht-van-valsheid-in-geschrifte-bel-ons/>.

<sup>76</sup> Kamerstukken II, 35576, nr.3, p.21. *Wijziging van de Wet op belastingen van rechtsverkeer (Wet differentiatie overdrachtsbelasting)*.

<sup>77</sup> Kamerstukken II, 1988/99, 26727, nr. 3, p.144. *Belastingherziening 2001*.

bewoningsduur van zes maanden.<sup>78</sup> Als daarvan sprake is, zal er in beginsel geen naheffing plaatsvinden. Er zijn echter situaties denkbaar waarin bij bewoning van meer dan zes maanden toch niet aan het hoofdverblijfcriterium is voldaan. Hierbij kan gedacht worden aan een situatie waarbij de woning na zes maanden en één dag wordt verhuurd en de huurovereenkomst door de belegger aansluitend op de verkrijging reeds is gesloten. Ook kan er gedacht worden aan een situatie waarin een persoon zich gedurende die periode inschrijft op het adres van de verkregen woning, maar niet de intentie heeft om er te gaan wonen.<sup>79</sup> In dergelijke gevallen kan de inspecteur alsnog over gaan tot naheffing.<sup>80</sup> Ingeval de woning voor minder dan zes maanden als hoofdverblijf wordt gebruikt, kan de inspecteur naheffen. Als echter onvoorziene gebeurtenissen ertoe hebben geleid dat de verkrijger de woning niet anders dan tijdelijk als hoofdverblijf kon gaan gebruiken, wordt de startersvrijstelling niet teruggenomen.<sup>81</sup> Het kabinet heeft er bewust voor gekozen om geen uitputtende opsomming van onvoorziene omstandigheden te geven, omdat zij op voorhand geen omstandigheden wil uitsluiten. Bovendien kan de menselijke maat zo goed worden gewaarborgd. Bij onvoorziene omstandigheden kan gedacht worden aan het overlijden van een verkrijger, echtscheiding van de verkrijgers of het aanvaarden van een baan in het buitenland. Het is wel van belang dat de onvoorziene gebeurtenis er redelijkerwijs toe heeft geleid dat de verkrijger de woning niet anders dan tijdelijk als hoofdverblijf kon gaan gebruiken.<sup>82</sup>

### 2.5.2 Economische eigendom

Zoals gezegd kan de startersvrijstelling alleen toegepast worden op een woning die de verkrijger anders dan tijdelijk als hoofdverblijf gaat gebruiken. Zoals gezegd, wordt voor het begrip ‘anders dan tijdelijk als hoofdverblijf’ aangesloten bij het begrip ‘anders dan tijdelijk als hoofdverblijf ter beschikking staan’ in de eigenwoningregeling van artikel 3.111, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wet IB 2001. Echter wijkt het begrip ‘eigen woning’ voor de

---

<sup>78</sup> Kamerstukken II, 35576, nr.3, p.12. *Wijziging van de Wet op belastingen van rechtsverkeer (Wet differentiatie overdrachtsbelasting)*.

<sup>79</sup> Wijziging van de wet op belastingen van rechtsverkeer (Wet differentiatie overdrachtsbelasting), *Nota naar aanleiding van het verslag*, p.27.

<sup>80</sup> Nationale Nederlanden, *Differentiatie overdrachtsbelasting*, 22 oktober 2020.

<sup>81</sup> Kamerstukken II, 35576, nr.3, p.12. *Wijziging van de Wet op belastingen van rechtsverkeer (Wet differentiatie overdrachtsbelasting)*.

<sup>82</sup> Wijziging van de wet op belastingen van rechtsverkeer (Wet differentiatie overdrachtsbelasting), *Nota naar aanleiding van het verslag*, p.26.

wet IB 2001<sup>83</sup> af van de definitie die aangehouden wordt voor de startersvrijstelling. Zo is de verwerving van enkel het economische eigendom voor de Wet IB 2001 voldoende om te kwalificeren als eigen woning, terwijl dit voor de startersvrijstelling onvoldoende is.<sup>84</sup> Voor de toepassing van de startersvrijstelling is vereist dat het juridische eigendom wordt verworven. Later in dit onderzoek zal ingegaan worden in hoeverre dit gerechtvaardigd is.

### 2.5.3 Partiële woningen

Het kan voorkomen dat de verkregen woning gesplitst wordt in een deel dat gebruikt wordt als duurzaam hoofdverblijf en een verhuurd gedeelte. De startersvrijstelling geldt als zodanig enkel voor het gedeelte dat als duurzaam hoofdverblijf wordt gebruikt. Er zal dan een splitsing moeten worden gemaakt aan de hand van het oppervlaktegebruik. Indien 90% van de oppervlakte van de onroerende zaak gebruikt wordt als duurzaam hoofdverblijf, mag de startersvrijstelling – of het 2% tarief – voor de gehele onroerende zaak gebruikt worden.<sup>85</sup>

## 2.6 Deelconclusie

In dit hoofdstuk is een theoretisch kader gegeven van de overdrachtsbelasting en is dieper ingegaan op de startersvrijstelling. Tegenwoordig wordt er overdrachtsbelasting geheven op grond van de WBR ter zake van de verkrijging van de juridische of economische eigendom van in Nederland gelegen onroerende zaken of rechten waaraan deze zijn onderworpen. De belasting wordt berekend over de waarde – of de tegenprestatie indien deze hoger is – van de onroerende zaak of het recht waaraan deze is onderworpen. Sinds 1 januari 2021 geldt er een tarief van 2% voor de verkrijging van een woning die anders dan tijdelijk als hoofdverblijf ter beschikking staat, en een tarief van 8% voor overige verkrijgingen. Overigens kent de WBR sinds 1 januari 2021 een nieuwe vrijstelling: de startersvrijstelling. Indien de verkrijger aan drie cumulatieve voorwaarden voldoet, kan er een beroep gedaan worden op de startersvrijstelling. De verkrijger is daarmee vrijgesteld van overdrachtsbelasting. Echter kent de startersvrijstelling wat aandachtspunten op het gebied

---

<sup>83</sup> Art. 3.111 Wet IB 2001.

<sup>84</sup> Art. 15 lid 8 WBR.

<sup>85</sup> Wijziging van de wet op belastingen van rechtsverkeer (Wet differentiatie overdrachtsbelasting), *Nota naar aanleiding van het verslag*, p.28.

van effectiviteit en legitimiteit, wat in de volgende twee hoofdstukken besproken zal worden.

### 3. Effectiviteit

#### 3.1 Inleiding

Om de effectiviteit van de vrijstelling te meten, is het allereerst van belang om vast te stellen wat de doelen zijn van de tariefdifferentiatie. Specifiek gezien zijn er drie doelen: de betaalbaarheid van woningen voor starters verbeteren, de concurrentiepositie van starters ten opzichte van beleggers verbeteren, en de woningmarkt zelf stimuleren en verruimen. Aan de hand van verwachte en werkelijke effecten zal gemeten worden in hoeverre de startersvrijstelling effectief is.

#### 3.2 Betaalbaarheid van woningen voor starters verbeteren

Het eerste doel dat het kabinet beoogt te bereiken is het verbeteren van de betaalbaarheid van woningen voor starters. Op het eerste gezicht lijkt het logisch dat starters worden geholpen door hen geen overdrachtsbelasting te laten betalen. De vraag is echter of starters hier daadwerkelijk door geholpen worden. Al voor de invoering van de startersvrijstelling gingen er speculaties rond dat de voordelen van de tariefdifferentiatie niet ten goede zouden komen aan de starters. Zo verwachtte het Centraal Planbureau (CPB) dat indien de overdrachtsbelasting zou dalen van 2% naar 0% voor starters, de huizenprijzen met zo'n 2,4% zouden stijgen, waardoor starters er netto op achteruitgaan.<sup>86</sup> Deze verwachte prijsstijging valt te verklaren uit het economische verschijnsel van vraag en aanbod. Doordat de overdrachtsbelasting voor starters wordt afgeschaft, wordt er meer vraag gecreëerd: starters die eerst niet genoeg geld hadden om een woning te kopen en dat nu wel hebben, vergroten de vraag. Bovendien krijgen starters meer ruimte om te bieden op een woning, waardoor er meer vraag wordt gecreëerd. Het creëren van meer vraag op een markt met een enorm woningtekort zal leiden tot stijgende huizenprijzen. De betaalbaarheid van starters zou volgens Huib Boissevain niet verbeterd worden, omdat het voordeel van het

---

<sup>86</sup> CPB Achtergronddocument, *Kansrijk woonbeleid 2020, Addendum: differentiatie overdrachtsbelasting*, p.3, juli 2020.

0%-tarief verdwijnt in de hogere aanschafprijs.<sup>87</sup> De verwachtingen waren dus dat het voordeel van de startersvrijstelling verdisconteerd zou worden in hogere woningprijzen, maar wat zegt de werkelijkheid?

Uit onderzoek van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) en het Kadaster blijkt dat bestaande koopwoningen in januari 2021 2,5% duurder waren ten opzichte van de voorgaande maand. In de maanden februari, maart en april is respectievelijk een stijging te zien van 1,2%, 1,6% en 0,9% ten opzichte van de voorgaande maand.<sup>88</sup> De startersvrijstelling heeft, kijkend naar de cijfers, een prijsopdrijvend effect gehad. Aangezien de procentuele prijsstijging van 2,5% groter is dan de 2% verlaging van de overdrachtsbelasting, kan gesteld worden dat starters er juist netto op achteruit zijn gegaan in de eerste maand van 2021. Ook in de maanden februari, maart en april bleven de prijzen stijgen. Belangrijk om op te merken is dat de prijsstijging niet enkel te wijten is aan de invoering van de startersvrijstelling. In hoeverre dit werkelijk te wijten is aan de startersvrijstelling is lastig vast te stellen. Wel kan gesteld worden dat de betaalbaarheid van niet is verbeterd, maar juist verslechterd.

Zoals gezegd heeft niet enkel het afschaffen van de overdrachtsbelasting gezorgd voor de stijging van de huizenprijzen: ook andere ontwikkelingen op de woningmarkt hebben mogelijk een bijdrage geleverd aan de prijsstijging. Zo nam het consumentenvertrouwen, die flink was gedaald sinds de coronapandemie, begin 2021 weer toe. Bovendien daalt de werkloosheid sinds augustus 2019 maandelijks volgens het CBS.<sup>89</sup> Een combinatie van deze verbeterde economische vooruitzichten zou het kopen van een huis kunnen stimuleren, waardoor de huizenprijzen zullen stijgen. Verder is de hypotheekrente begin 2021 erg laag, wat ervoor zorgt dat mensen meer kunnen lenen voor een huis en dus ook meer kunnen bieden.<sup>90</sup> Bovendien kunnen verkrijgers 100% van de woningwaarde lenen in 2021. Deze

---

<sup>87</sup> Huib Boissevain, *Met afschaffen van overdrachtsbelasting schiet de starter helemaal niets op*, Vastgoedmarkt, 10 september 2020.

<sup>88</sup> CBS, *Bestaande koopwoningen; verkoopprijzen prijsindex 2015=199*, 21 mei 2021.

<sup>89</sup> CBS, *Werkloosheid gedaald naar 3,6 procent*, 18 februari 2021.

<sup>90</sup> Carola de Groot, Hugo Erken en Erik-Jan van Harn, Rabobank Kwartaalbericht Woningmarkt, *Woningtekort en lage rente stuwden de huizenprijzen verder op*, 15 maart 2021.

ruimhartige financieringsruimte voor de aanschaf van een eigen woning heeft een prijsopdrijvend effect op huizenprijzen.<sup>91</sup>

De laatste, en misschien wel de grootste, oorzaak van de stijgende huizenprijzen is het tekort aan woningen. Uit een onderzoek van de Nederlandse Vereniging van Makelaars (NVM) kwam naar voren dat halverwege het eerste kwartaal van 2021 ruim 17.500 woningen te koop stonden, het laagste aantal sinds de meting in 1995. Dit betekent dat in vergelijking met het voorgaande jaar 42% minder woningen in aanbod stonden. De krapte-indicator – de verhouding tussen het woningaanbod en de woningtransacties – heeft begin 2021 een waarde van 1,7. Dit betekent dat een woningzoeker uit 1,7 te koop staande woningen kan kiezen. Dit is de laagste waarde sinds de start van de meting in 1995.<sup>92</sup> Weinig aanbod in combinatie met veel vraag zorgt voor krapte op de woningmarkt, wat de huizenprijzen doet stijgen. Deze cijfers roepen bij mij de vraag op in hoeverre het verstandig was van het kabinet om het probleem van de te krappe woningmarkt en de ‘slechte’ positie van starters aan te pakken via de vraagzijde. Door de startersvrijstelling in te voeren, wordt er meer vraag gecreëerd; een hogere vraag op een markt met te weinig aanbod zorgt juist voor een verdere verkrapping van de woningmarkt. Mijns inziens kan het kabinet beter aangrijpen bij de aanbodzijde: het creëren van meer aanbod, door bijvoorbeeld meer starterswoningen te bouwen.

### 3.3 Verbeterende concurrentiepositie van starters ten opzichte van beleggers

Het tweede doel van de tariefdifferentiatie is het verbeteren van de concurrentiepositie van starters ten opzichte van beleggers. Het is echter de vraag in hoeverre beleggers de starters daadwerkelijk belemmeren op de woningmarkt. Zo blijkt uit een onderzoek van het Kadaster dat in veel studentensteden beleggers de starters niet in de weg zitten. Dit komt omdat beleggers andere soorten huizen kopen dan starters.<sup>93</sup> Bovendien miskent het kabinet dat starters naast beleggers ook concurrentie kunnen ondervinden van doorstromers en andere starters met meer vermogen. Het is hierbij onduidelijk hoe groot

---

<sup>91</sup> Rabobank, *Hypotheekregels 2021*, 2021. Geraadpleegd via: <https://www.rabobank.nl/particulieren/actueel/nieuwe-hypotheekregels.html>.

<sup>92</sup> NVM, *Analyse Woningmarkt eerste kwartaal 2021*, 2021.

<sup>93</sup> F. van der Harst en P. de Vries, *Kopen om te verhuren*, Onderzoek naar veranderingen in eigendomsverhoudingen op de woningmarkt, Het Kadaster, mei 2019.

het aandeel van beleggers in de totale concurrentie van starters daadwerkelijk is.<sup>94</sup> Het is dan ook lastig vast te stellen in welke mate beleggers starters in de weg zitten. Het moeilijk kunnen controleren van het doel maakt het lastig om de effectiviteit te beoordelen.

Dialogic Innovatie & Interactie heeft eind 2019 een onderzoek gedaan naar de mogelijke effecten van tariefdifferentiatie, waarbij starters vrijgesteld worden van overdrachtsbelasting en beleggers vanaf een derde woning met een hoger tarief te maken krijgen. In het onderzoek van Dialogic is specifiek gekeken naar een bepaald soort woningen: woningen waar zowel starters als beleggers op bieden. De verwachting van Dialogic was dat er door de betere verhoudingen als gevolg van de tariefdifferentiatie naar schatting 4% tot ca. 14% meer woningen gekocht zouden worden door starters ten opzichte van de destijds situatie.<sup>95</sup> Dit zou een indicatie kunnen zijn voor een betere positie van starters ten opzichte van beleggers. Bij deze cijfers moet wel een kanttekening gemaakt worden, aangezien het betreffende onderzoek van Dialogic uitgaat van een bepaalde vormgeving van tariefdifferentiatie die afwijkt van de uiteindelijk tot stand gekomen tariefdifferentiatie. Dit schaadt de betrouwbaarheid van de uitkomsten.

Uit de werkelijke cijfers blijkt dat de wetswijziging een enorme invloed heeft gehad op de woningmarkt. Na de bekendmaking van de startersvrijstelling en het hogere algemene tarief op 15 september 2020 begonnen kopers al te anticiperen. Enerzijds zorgde dit ervoor dat beleggers nog snel voor 1 januari 2021 hun slag sloegen. Anderzijds stelden starters hun aankoop juist uit tot na 1 januari 2021, omdat zij dan geen overdrachtsbelasting meer hoefden te betalen. Daarnaast werden er door de invoering van een woningwaardegrens op 1 april 2021 opmerkelijk veel woningen met een waarde van €400.000 of meer aangeschaft in het eerste kwartaal van 2021.<sup>96</sup> Uit een onderzoek van het Kadaster kwam naar voren dat 61% van alle woningtransacties in het eerste kwartaal van 2021 door starters werd aangekocht. Dit is een forse stijging ten opzichte van het voorgaande jaar, waar dit nog geen

---

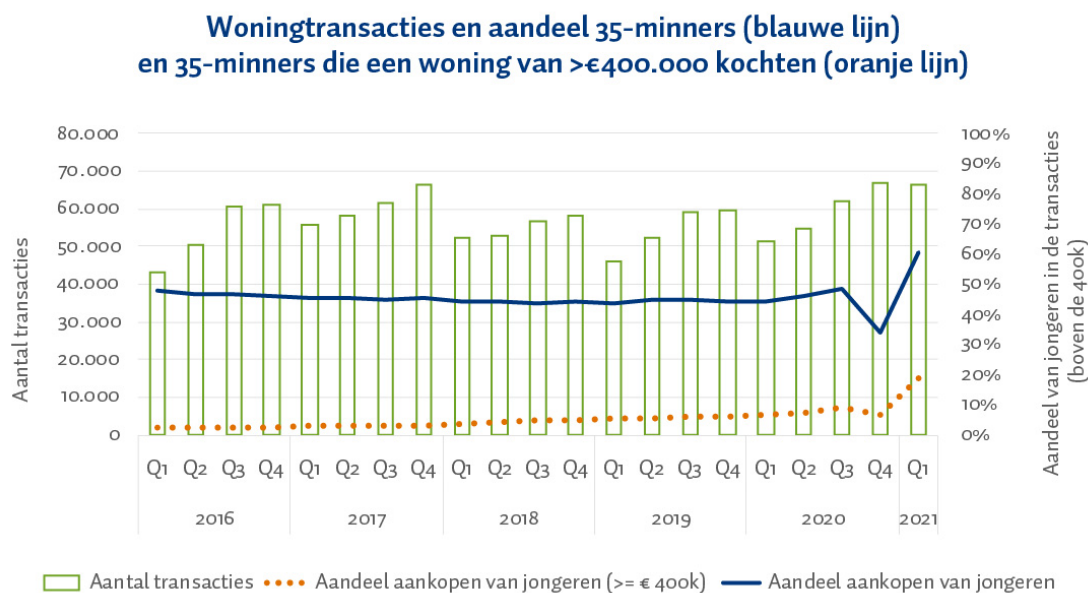
<sup>94</sup> A. Rozendal, *Alle seinen op rood voor een gedifferentieerd overdrachtsbelastingtarief*, Weekblad Fiscaal Recht 2020/183.

<sup>95</sup> Dialogic Innovatie & Interactie, *Verkenning differentiatie overdrachtsbelasting starters en beleggers*, p.46, 28 november 2019.

<sup>96</sup> Puck Sie, *Maatregel kabinet heeft averechts neveneffect op kansen van starters*, Financieel Dagblad, 5 mei 2021.

45% was.<sup>97</sup> Uit deze gegevens valt op te merken dat het aandeel van starters in het eerste kwartaal van 2021 groot is. Dit kan aangetoond worden aan de hand van onderstaande figuur.

*Figuur 1:*



*Bron: Kadaster*

In figuur 1 is te zien dat het aandeel aankopen van starters in het eerste kwartaal flink is gestegen ten opzichte van voorgaande kwartalen. Dit zou kunnen duiden op een betere positie van starters ten opzichte van voorgaande jaren. Echter is er waarschijnlijk slechts sprake van een tijdelijk effect: het precrastinatiegedrag van beleggers in combinatie met het uitstelgedrag van starters heeft ervoor gezorgd dat een groot deel van de aankopen in het eerste kwartaal van 2021 toegerekend wordt aan de starters.

Daarnaast is er waarschijnlijk een timing effect opgetreden: starters die hun aankoop uitstelden, wilden al een huis kopen. Het is overigens nog de vraag of deze starters daadwerkelijk beter af zijn door hun uitstelgedrag. Zoals eerder gesteld zijn de huizenprijzen gestegen, waardoor het voordeel verdwenen is in de aanschafprijs. Hierbij valt te denken aan een woning met een waarde van €395.000 in december 2020. De starter zou in dit geval

<sup>97</sup> Het Kadaster, *Kadaster Kwartaalbericht woningmarkt 1<sup>e</sup> kwartaal van 2021*, 5 mei 2021.



2% overdrachtsbelasting moeten betalen, waardoor hij uitkomt op een totaalbedrag van €402.900. Aangezien de huizenprijzen in de eerste maand van 2021 gestegen zijn met 2,5%, zou diezelfde woning afgerond €405.000 kosten. De starter betaalt dan weliswaar geen overdrachtsbelasting, maar is wel duurder uit. Starters lijken naar aanleiding van de uitkomsten van het Kadaster dus beter af te zijn, maar in de werkelijkheid hoeft dat niet het geval te zijn.

### 3.4 Woningmarkt verruimen

Het laatste doel dat het kabinet heeft gesteld is het stimuleren en verruimen van de woningmarkt. Het afschaffen van de overdrachtsbelasting zou ervoor moeten zorgen dat de woningmarkt toegankelijker wordt gemaakt voor starters. Echter blijkt uit eerdere uitkomsten van dit onderzoek dat de woningmarkt juist minder toegankelijker is geworden voor starters. Dit valt te verklaren vanuit een economisch oogpunt, waarbij wordt gekeken naar de aanbodelasticiteit. Deze elasticiteit geeft aan wat er met het aanbod gebeurt als de vraag verandert. Een stijging van de vraag leidt bij een lage elasticiteit vooral tot stijgende huizenprijzen.<sup>98</sup> Dit kan geprojecteerd worden op de huidige situatie op de woningmarkt. De huidige woningmarkt kenmerkt zich als nagenoeg inelastisch.<sup>99</sup> Door het afschaffen van de overdrachtsbelasting voor starters wordt er meer vraag gecreëerd. Het gevolg van deze vraagstijging op een nagenoeg inelastische markt: stijgende huizenprijzen en een krappere woningmarkt. Om de woningmarkt te verruimen zou het kabinet in plaats van het aangrijpen van de vraagzijde, de focus moeten verleggen naar de aanbodzijde. Mijns inziens is de enige optie om starters echt te helpen daarom ook: bouwen, bouwen en nog eens bouwen.

### 3.5 Deelconclusie

In dit hoofdstuk is aan de hand van verwachte en werkelijke effecten onderzocht in hoeverre de startersvrijstelling effectief is. De verwachtingen van het eerste doel dat het kabinet beoogde te bereiken – de betaalbaarheid van woningen voor starters verbeteren –

---

<sup>98</sup> CPB, *Prijselasticiteit van het woningaanbod*, 15 augustus 2017.

<sup>99</sup> Ruth van de Belt, Raboresearch – Economische Onderzoek, *Over de waardering van woningen*, 13 september 2013. Geraadpleegd via: <https://economie.rabobank.com/publicaties/2013/september/over-de-waardering-van-woningen/>.

leken op voorhand al niet positief. Zo verwachtte het CPB een prijsstijging van 2,4% indien de overdrachtsbelasting naar een tarief van 0% zou gaan voor starters. De werkelijke cijfers toonden aan dat de huizenprijzen in januari 2021 met 2,5% waren gestegen ten opzichte van de voorgaande maand. In hoeverre deze prijsstijging te wijten is aan de invoering van de startersvrijstelling is lastig vast te stellen. Wel kan gesteld worden dat het voordeel van de startersvrijstelling verdisconteerd is in de prijs, waardoor de betaalbaarheid van woningen voor starters niet verbeterd is. Vervolgens is gekeken naar het tweede doel, namelijk de concurrentiepositie van starters ten opzichte van beleggers verbeteren. Aangezien er geen duidelijk criterium is waaraan dit doel gemeten kan worden, is het lastig vast te stellen in hoeverre dit doel bereikt is. Wel kwam uit een onderzoek van het Kadaster naar voren dat 61% van alle woningtransacties in het eerste kwartaal van 2021 is aangekocht door starters. Aangezien dit percentage het voorgaande jaar nog geen 45% bedroeg, lijken starters begin 2021 een betere positie te hebben. Echter is er waarschijnlijk slechts sprake van een timing effect, en zijn starters door de stijging van de huizenprijzen zelfs slechter af. Het laatste doel – het verruimen en stimuleren van de woningmarkt – lijkt ook niet bereikt te worden. Het creëren van meer vraag op een markt met te weinig aanbod, heeft een prijsstijging en een krappere markt tot gevolg. De startersvrijstelling lijkt voor het eerste kwartaal van 2021 niet effectief te zijn. Voor een realistischer beeld van het effect van de startersvrijstelling zouden ook andere kwartalen meegenomen moeten worden in het onderzoek. Echter is er naar mijn mening maar één echte oplossing op de lange termijn: het bouwen van meer starterswoningen.

## 4. Legitimiteit

### 4.1 Inleiding

Om te onderzoeken in hoeverre de startersvrijstelling legitiem blijkt te zijn zullen verschillende aspecten van de vrijstelling besproken worden waar discussie over bestaat. Zo zit er aan de startersvrijstelling een leeftijdsgrens gebonden, wat zou kunnen leiden tot leeftijdsdiscriminatie. In het eerste onderdeel zal dan ook onderzocht worden of het onderscheid op leeftijd in strijd is met het verbod op discriminatie. Daarnaast geldt er vanaf 1 april 2021 een maximale woningwaarde voor de toepassing van de startersvrijstelling. Aan deze woningwaardegrens blijken nogal wat haken en ogen te zitten. In het tweede

onderdeel zal dit dan ook besproken worden. Vervolgens zal er gekeken worden naar de schriftelijke verklaring die nodig is voor de toepassing van de vrijstelling. Daarna zal er worden ingegaan op de nieuwe antimisbruikbepaling en de aangepaste zes maandenregeling die samenhangen met de startersvrijstelling. Tot slot zal het nieuwe achtste lid van artikel 15 WBR besproken worden, welke mogelijk afbreuk doet aan de legitimiteit van de startersvrijstelling.

## 4.2 Leeftijdsgrens

Voor 2021 werd voor de vaststelling van de overdrachtsbelasting aangesloten bij het object. Indien er sprake was van een woning, gold het lagere tarief van 2% en indien er sprake was van een niet-woning gold het hogere tarief (destijds 6%). Sinds 1 januari 2021 wordt niet alleen aangesloten bij het object, maar ook bij omstandigheden van het subject. Zo mogen enkel verkrijgers die meerderjarig en jonger dan 35 jaar zijn onder bepaalde voorwaarden gebruik maken van de startersvrijstelling. Het gevolg hiervan is dat andere verkrijgers op grond van hun leeftijd worden uitgezonderd van de startersvrijstelling.<sup>100</sup>

### 4.2.1 Achtergrond leeftijdsgrens

Het kabinet beoogt met de invoering van een leeftijdsgrens voor de startersvrijstelling de toegankelijkheid tot de woningmarkt voor een specifieke groep te verbeteren: koopstarters.<sup>101</sup> Om te achterhalen in welke leeftijdscategorie het merendeel van de starters behoort, heeft het Kadaster in mei 2020 een onderzoek gedaan. In dit onderzoek stonden drie groepen met verschillende leeftijdscategorieën centraal: jonge koopstarters (jonger dan 25 jaar), koopstarters (tussen de 25 en 35 jaar) en overige koopstarters (ouder dan 35 jaar). Uit het onderzoek kwam naar voren dat het merendeel van de starters behoort tot de categorie tussen de 25 en 35 jaar.<sup>102</sup> Het kabinet heeft naar aanleiding hiervan gekozen voor de leeftijdsgrenzen 18 tot 35 jaar en maakt daarmee onderscheid op grond van leeftijd. Het kabinet stelt dat er in deze situatie geen sprake is van leeftijdsdiscriminatie,

---

<sup>100</sup> Pelt, C. van, *Onderscheid naar leeftijd bij de startersvrijstelling*, *Civiel en Fiscaal Tijdschrift Vermogen*, 30 april 2021.

<sup>101</sup> Kamerstukken II, 35576, nr.3, p.9. *Wijziging van de Wet op belastingen van rechtsverkeer (Wet differentiatie overdrachtsbelasting)*.

<sup>102</sup> Hans Wisman en Paul de Vries, *Moeilijke tijden voor koopstarters op de woningmarkt*, Het Kadaster, mei 2020.

omdat hier een objectieve en redelijke rechtvaardiging voor is. Uit onderzoek van de Autoriteit Financiële Markten (AFM) blijkt dat de liquide buffer bij de leeftijdscategorie jonger dan 35 jaar het laagst is van alle leeftijdsgroepen.<sup>103</sup> Dit betekent dat het voor deze groep moeilijker is om de kosten van het kopen van een huis op te brengen. Het kabinet vindt de invoering van een leeftijdsgrens daarom gerechtvaardigd om deze groep zo een steuntje in de rug te geven ten opzichte van andere kopers.<sup>104</sup> In het rapport en het addendum van Dialogic is gekeken naar een alternatief: de definitie van starter wordt dan niet gebaseerd op leeftijd, maar op de eerste verkrijging van een woning. Dialogic kwam tot de conclusie dat dit alternatief niet tot nauwelijks uitvoerbaar is, omdat niet met zekerheid vastgesteld kan worden of een koper een starter is. Bovendien zou de administratieve druk veel te hoog liggen. Bij het hanteren van de definitie van starter gebaseerd op leeftijd, kwam naar voren dat 73% van de groep starters bestaat uit personen die nog nooit eerder een woning hebben verkregen.<sup>105</sup> Dit percentage vond het kabinet voldoende en beoordeelde daarmee de gekozen definitie als proportioneel en subsidiair.<sup>106</sup>

Naast dat de startersvrijstelling een maximumleeftijd kent, kent het ook een minimumleeftijd. Als minimumleeftijd wordt 18 jaar gehanteerd, omdat een persoon op dat moment wettelijk bevoegd is om zelfstandig een woning te verkrijgen. Het doel van de invoering van een minimumleeftijd is om oneigenlijk gebruik van de startersvrijstelling te voorkomen. Hierdoor wordt voorkomen dat bijvoorbeeld ouders de vrijstelling gebruiken bij het aanschaffen van een woning op naam van hun minderjarige kind en zij er vervolgens zelf in gaan wonen.<sup>107</sup>

---

<sup>103</sup> AFM, *Korte termijn financiële weerbaarheid van huishoudens*, juli 2020.

<sup>104</sup> Kamerstukken II, 35576, nr.3, p.9. *Wijziging van de Wet op belastingen van rechtsverkeer (Wet differentiatie overdrachtsbelasting)*.

<sup>105</sup> Dialogic Innovatie & Interactie, *Addendum verkenning differentiatie overdrachtsbelasting starters en beleggers*, 3 april 2020.

<sup>106</sup> Kamerstukken II, 35576, nr.3, p.9. *Wijziging van de Wet op belastingen van rechtsverkeer (Wet differentiatie overdrachtsbelasting)*.

<sup>107</sup> Kamerstukken II, 35576, nr.3, p.10. *Wijziging van de Wet op belastingen van rechtsverkeer (Wet differentiatie overdrachtsbelasting)*.

#### 4.2.2 Leeftijdsdiscriminatie?

In Nederland geldt dat discriminatie, op welke grond dan ook, is verboden.<sup>108</sup> Voor de toetsing of er bij de startersvrijstelling sprake is van leeftijdsdiscriminatie wordt er gekeken naar het EVRM<sup>109</sup> en het IVBPR<sup>110</sup>. De startersvrijstelling kan aan deze bepalingen worden getoetst, omdat ze een directe werking hebben. Dit betekent dat de nationale wet ervoor moet wijken.<sup>111</sup> De bepalingen waaraan getoetst zal worden luiden als volgt:

Artikel 14 EVRM:

*'Het genot van de rechten en vrijheden die in dit Verdrag zijn vermeld, moet worden verzekerd zonder enig onderscheid op welke grond ook, zoals geslacht, ras, kleur, taal, godsdienst, politieke of andere mening, nationale of maatschappelijke afkomst, het behoren tot een nationale minderheid, vermogen, geboorte of andere status.'*

Artikel 26 IVBPR:

*'Allen zijn gelijk voor de wet en hebben zonder discriminatie aanspraak op gelijke bescherming door de wet. In dit verband verbiedt de wet discriminatie van welke aard ook en garandeert eenieder gelijke en doelmatige bescherming tegen discriminatie op welke grond ook, zoals ras, huidskleur, geslacht, taal, godsdienst, politieke of andere overtuiging, nationale of maatschappelijke afkomst, eigendom, geboorte of andere status.'*

Uit deze bepalingen volgt dat onderscheid op welke grond dan ook verboden is. Hieruit valt op te maken dat onderscheid naar leeftijd ook verboden is. Jurisprudentie bevestigt dat leeftijd inderdaad een grond kan zijn van discriminatie.<sup>112</sup> In beginsel is discriminatie op grond van leeftijd dus verboden. Uit rechtsspraak van het EHRM<sup>113</sup> volgt echter dat een onderscheid naar leeftijd bij de startersvrijstelling alleen verboden is indien de keuze van de wetgever evident van redelijke grond ontbloomt is ('manifestly without reasonable

---

<sup>108</sup> Artikel 1 Grondwet.

<sup>109</sup> Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden.

<sup>110</sup> Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten.

<sup>111</sup> Artikel 94 Grondwet.

<sup>112</sup> Human Rights Committee, No. 983/2001, 28 april 2003. Vgl. Human Rights Committee, No. 1016/2001, 16 mei 2006.

<sup>113</sup> Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens.

foundation’).<sup>114</sup> Dit betekent dat de argumentatie van de wetgever getoetst dient te worden aan de zorgvuldigheid van het genomen besluit. In andere woorden: de wetgever moet de leeftijdsgrens duidelijk motiveren en zorgvuldig afwegen.

Voordat de argumentatie van de wetgever voor de startersvrijstelling wordt getoetst, wordt er gekeken naar een vrijstelling waar ook mogelijk sprake is van leeftijdsdiscriminatie: de schenkingsvrijstelling. Deze vrijstelling houdt in dat een ouder tot een bedrag van €105.302 belastvrij kan schenken aan een kind indien het bedrag een schenking ten behoeve van een eigen woning betreft.<sup>115</sup> Voor de schenkingsvrijstelling geldt een leeftijdsgrens van 18 tot 40 jaar. Deze leeftijdsgrens wijkt af van de gehanteerde leeftijdsgrens bij de startersvrijstelling. Dit kan verklaard worden, doordat de startersvrijstelling en de schenkingsvrijstelling gedeeltelijk een andere doelgroep hebben. Zo richt de startersvrijstelling zich op personen die nog geen eigen woning in bezit hebben, terwijl de schenkingsvrijstelling zich ook richt op personen die al een woning hebben en de schenking gebruiken voor de aflossing van de eigenwoningschuld.<sup>116</sup> Voor de leeftijdsgrens van 40 jaar is gekozen, omdat de leeftijdsgroep tot 40 jaar over een kleine liquide buffer beschikt en het meest te maken krijgt met onderwaarde<sup>117</sup> van hun woning.<sup>118</sup>

Dit wringt met het feit dat voor de startersvrijstelling een lagere leeftijdsgrens wordt aangehouden. Dit argument zou namelijk ook gebruikt kunnen worden voor de startersvrijstelling, waardoor de leeftijdsgrens opgerekt zou kunnen worden naar 40 jaar.

De invoering van een leeftijdsgrens bij de schenkingsvrijstelling zorgde voor discussie omtrent de vraag of er wel of geen sprake was van leeftijdsdiscriminatie. Uit jurisprudentie volgt dat er geen sprake is van leeftijdsdiscriminatie. Zo oordeelde Rechtbank Gelderland dat de leeftijdsgrens berust op een keuze van de fiscale wetgever waarvan niet kan worden gezegd dat zij evident van elke redelijke grond is ontbloot. De leeftijdsgrens bij de

---

<sup>114</sup> Pelt, C. van, *Onderscheid naar leeftijd bij de startersvrijstelling*, *Civiel en Fiscaal Tijdschrift Vermogen*, 30 april 2021.

<sup>115</sup> Artikel 33, lid 5, sub c, Successiewet 1956.

<sup>116</sup> Kamerstukken II, 35576, nr.3, p.10. *Wijziging van de Wet op belastingen van rechtsverkeer (Wet differentiatie overdrachtsbelasting)*.

<sup>117</sup> Bij onderwaarde is de woning minder waard dan het resterende bedrag van de hypotheekschuld. Deze definitie is geraadpleegd via: <https://www.hypotheek-rentetarieven.nl/informatie/begrippen/onderwaarde>.

<sup>118</sup> Kamerstukken II, 34302, nr.11, p.70. *Wijziging van enkele belastingwetten en enige andere wetten (Belastingplan 2016)*.

schenkingsvrijstelling is derhalve niet in strijd met het verbod op leeftijdsdiscriminatie.<sup>119</sup> Het feit dat er bij de schenkingsvrijstelling een objectieve en rechtvaardigde rechtsgrond bestaat voor het invoeren van een leeftijdsgrens, geeft het invoeren van een leeftijdsgrens bij de startersvrijstelling meer kans van slagen. Als blijkt dat er bij de leeftijdsgrens bij de startersvrijstelling een objectieve en rechtvaardigde rechtsgrond bestaat, kan gesteld worden dat er geen sprake is van leeftijdsdiscriminatie. Om dit vast te stellen, dient de argumentatie van de wetgever te worden getoetst.

Uit de argumentatie van de wetgever voor de startersvrijstelling volgt dat de liquide buffer van 35-minners het laagst is van alle leeftijdsgroepen en zij de kosten koper derhalve moeilijk kunnen opbrengen. Tevens blijkt dat het alternatief wat Dialogic onderzocht had, namelijk een onderscheid naar eerste verkrijging, niet tot nauwelijks uitvoerbaar is. Een leeftijdsgrens wordt volgens het kabinet derhalve geschikt geacht om 35-minners op de woningmarkt een steuntje in de rug te geven ten opzichte van andere kopers. De leeftijdsgrens wordt duidelijk gemotiveerd, waarmee de wetgever laat zien dat hij deze zorgvuldig heeft afgewogen. Er kan derhalve niet worden gezegd dat deze evident van redelijke grond is ontbloeit.<sup>120</sup> Er lijkt dus sprake te zijn van een objectieve en redelijke rechtvaardiging, waardoor het onderscheid naar leeftijd bij de startersvrijstelling niet in de strijd is met het verbod op discriminatie.

Echter is het de vraag hoe snel er sprake is van een objectieve en redelijke rechtvaardiging. Als de drempel laag ligt, zal er snel aan de voorwaarde van 'een objectieve en redelijke rechtvaardiging' worden voldaan. In deze context wordt er in mijn optiek te snel voldaan aan de voorwaarde. Het kabinet beoogt starters die voor het eerst een woning kopen te helpen. Ook al beweert het kabinet dat de groep starters die de hulp het hardst nodig hebben vooral bestaat uit 35-minners, zijn er alsnog starters die in dezelfde nadelige positie verkeren, maar ouder zijn dan 34 jaar. Zo kan een starter die de leeftijd van 34 jaar gepasseerd heeft jaren in een huurwoning hebben gewoond, omdat het kopen van een

---

<sup>119</sup> Rechtbank Gelderland, *Leeftijdsgrens bij eenmalige verhoogde schenkingsvrijstelling geen verboden discriminatie*, Redactie Vakstudie Nieuws, 12 oktober 2020.

<sup>120</sup> Pelt, C. van, *Onderscheid naar leeftijd bij de startersvrijstelling*, *Civiel en Fiscaal Tijdschrift Vermogen*, 30 april 2021.

woning moeilijk te realiseren was. Als deze starter nu voor het eerst een woning wil kopen, wordt hij benadeeld omdat hij ouder is dan 34 jaar. Dit lijkt niet evident en in strijd met de gedachtegang van de bepaling.

### 4.3 Woningwaardegrens

Vanaf 1 april 2021 geldt er voor de toepassing van de startersvrijstelling een woningwaardegrens van €400.000. Deze grens wordt jaarlijks aangepast aan de veranderingen in de landelijk gemiddelde WOZ-waarde op grond van artikel 15, tiende lid, WBR.<sup>121</sup> De woningwaardegrens wordt ingevoerd om budgettaire ruimte te creëren voor het volkhuusvestingsfonds. Daarnaast zou het invoeren van een woningwaardegrens ervoor moeten zorgen dat de vrijstelling zich beter richt op de starters die het steuntje in de rug het hardste nodig hebben.<sup>122</sup> In mijn optiek is het invoeren van een woningwaardegrens een goede oplossing. Echter zitten er nogal wat haken en ogen aan, wat nader toegelicht zal worden.

#### 4.3.1 Drempelvrijstelling

Zoals hierboven genoemd wordt er voor de toepassing van de startersvrijstelling een maximale waarde gesteld van €400.000. De woningwaardegrens is een drempelbedrag en geen voetvrijstelling. Dit betekent dat bij de verkrijging van een woning boven deze grens overdrachtsbelasting verschuldigd is over het gehele bedrag en niet slechts over het gedeelte dat de €400.000 overschrijdt.<sup>123</sup> Het gevolg van deze harde grens is dat er ontwijkingsgedrag kan ontstaan. Fiscaal gezien zit er namelijk een groot verschil tussen een woning met een waarde van €400.000 ten opzichte van €401.000. De verschuldigde overdrachtsbelasting is dan €0 respectievelijk €8.020. In de praktijk zal dit ontwijkingsgedrag echter beperkt zijn, omdat de woningwaardegrens aansluit bij de maatstaf van heffing voor de overdrachtsbelasting.<sup>124</sup> De waarde in het economische verkeer is hierbij leidend en is tenminste gelijk aan de tegenprestatie.<sup>125</sup>

---

<sup>121</sup> Artikel 15 lid 10 WBR.

<sup>122</sup> Brief van Minister van BZK, 6 november 2020.

<sup>123</sup> Vakstudie Belastingen van rechtsverkeer, Artikel 15 vrijstellingen, Aant. 10 Woningwaardegrens.

<sup>124</sup> Art. 15 lid 1 onderdeel p onder 4, juncto art. 9 WBR.

<sup>125</sup> Eerste Kamer der Staten-Generaal, 35576C, 27 november 2020.



Het feit dat een starter over het volledige bedrag belast wordt indien de woningwaarde de grens van €400.000 overschrijdt, doet in mijn optiek afbreuk aan de legitimiteit van de bepaling. Het doel van de woningwaardegrens is om juist starters die de steun het hardst nodig hebben te helpen. Echter vallen starters die bijvoorbeeld een woning kopen van €401.000 net buiten de boot, terwijl die de steun net zo hard nodig kunnen hebben als een starter die een woning koopt van €399.000.

Daarnaast is het overbieden van een woning tegenwoordig de norm geworden. Zo werd in het eerste kwartaal van 2021 doorsnee €21.000 overboden op een woning met een verkoopprijs tussen de €300.000 en €400.000.<sup>126</sup> Zo zou een starter die een woning wil kopen met een verkoopprijs van €390.000 zo'n €21.000 moeten bijleggen, waardoor de aanschafprijs boven de €400.000 komt, en daardoor geen aanspraak kan maken op de startersvrijstelling. In mijn optiek is dit in strijd met de gedachtegang van de woningwaardegrens.

#### 4.3.2 Maatstaf van heffing

Voor de waarde wordt er gekeken naar de gehele woning en de daarbij behorende aanhorigheden. Het moment van verkrijging is hierbij bepalend, waarbij wordt aangesloten bij de maatstaf van heffing voor de overdrachtsbelasting. Belangrijk om hierbij op te merken is dat bij bijvoorbeeld de verkrijging van een recht van erfpacht ook de waarde van de canon meegeteld zal worden.<sup>127</sup> Om een beter beeld te schetsen wordt er gekeken naar het volgende voorbeeld: een starter koopt een recht van erfpacht voor €398.000 met een jaarlijkse canon van €150. Op het eerste gezicht kan er gedacht worden: de waarde is minder dan €400.000, dus de starter heeft recht op de startersvrijstelling. Echter wordt er bij de maatstaf van heffing rekening gehouden met de jaarlijkse canon en wordt derhalve gesteld op  $€398.000 + €2.550^{128} = €400.550$ . De waarde overtreft hiermee de grens van €400.000, waardoor de startersvrijstelling niet van toepassing is. De starter is hierdoor over

---

<sup>126</sup> Deborah de Nies, Victor van den Berg, Maaïke Kempes, *Overbieden is de norm geworden, overal en met hogere bedragen dan ooit*, 08 juni 2021.

<sup>127</sup> Vakstudie Belastingen van rechtsverkeer, Artikel 15 vrijstellingen, Aant. 10 Woningwaardegrens.

<sup>128</sup> De waarde van een canon voor onbepaalde tijd, die niet van het leven afhankelijk is, wordt gesteld op het zeventienvoud van het jaarlijkse bedrag. Zie ook: Bijlage Uitvoeringsbesluit belastingen van rechtsverkeer 1971.

het volledige bedrag van €400.550 overdrachtsbelasting verschuldigd. Ook dit lijkt tegen de gedachtegang in te gaan van de woningwaardegrens, omdat starters in zulke gevallen net buiten de boot vallen, terwijl zij de steun van het kabinet wellicht ook goed kunnen gebruiken. Dit komt de legitimiteit van de bepaling niet ten goede.

#### 4.4 Schriftelijke verklaring

Om aanspraak te kunnen maken op de startersvrijstelling dient de verkrijger onmiddellijk voorafgaand aan de verkrijging duidelijk, stellig en zonder voorbehoud schriftelijk te verklaren dat hij de woning anders dan tijdelijk als hoofdverblijf zal gaan gebruiken en dat hij de startersvrijstelling niet eerder heeft toegepast. De verklaring zal onderdeel uitmaken van de aangifte. Indien de notaris de aangifte van de verkrijger verzorgt, zal de verkrijger de schriftelijke verklaring getekend aan de notaris afgeven, zodat de notaris de verklaring mee kan nemen in de aangifte.<sup>129</sup> De gedachtegang van de verklaring is dat het gegevens bevat die noodzakelijk zijn voor een goede uitvoering en toezicht door de Belastingdienst op de criteria waaraan voldaan moet worden.<sup>130</sup> Echter valt er te bedenken dat de verklaring van de verkrijger ook kan worden opgenomen in de notariële akte, in plaats van in een aparte schriftelijke verklaring. De notariële akte wordt opgemaakt door de notaris, waarin bepaalde afspraken en verklaringen juridisch zijn vastgelegd. Hierin staat bijvoorbeeld wie de woning verkoopt en wie de woning koopt.<sup>131</sup> Het opnemen van de verklaring in de akte zou het bestaan van een aparte verklaring onnodig kunnen maken. Echter geeft het kabinet als argument dat de verklaring een instrument is van de Belastingdienst en niet van de notaris. Zo zou de Belastingdienst aan de hand van de verklaring toezicht moeten kunnen houden en kunnen controleren. De notaris is bovendien niet aansprakelijk en mag in beginsel vertrouwen op de juistheid van de verklaring, tenzij hij weet dat deze onjuist is.<sup>132</sup> Een aparte schriftelijke verklaring lijkt derhalve geen afbreuk te doen aan de legitimiteit van de startersvrijstelling.

---

<sup>129</sup> Kamerstukken II, 35576, nr.3, p.9. *Wijziging van de Wet op belastingen van rechtsverkeer (Wet differentiatie overdrachtsbelasting)*.

<sup>130</sup> Kamerstukken II, 35576, nr.6, p.29. *Wijziging van de Wet op belastingen van rechtsverkeer (Wet differentiatie overdrachtsbelasting)*.

<sup>131</sup> Notaris.in, *Notariële akte*, Geraadpleegd via: <https://notaris.in/notariele-akte/>.

<sup>132</sup> Kamerstukken II, 35576, nr.6, p.29. *Wijziging van de Wet op belastingen van rechtsverkeer (Wet differentiatie overdrachtsbelasting)*.

## 4.5 Antimisbruikbepaling

Doordat er een maximumbedrag is gesteld voor de toepassing van de startersvrijstelling, kunnen er constructies bedacht worden om onder de woningwaardegrens te blijven. Zo kunnen kopers de aankoop splitsen, bijvoorbeeld van de grond en het huis. Om dit probleem op te lossen is er met ingang van 1 april 2021 een antimisbruikbepaling opgenomen in artikel 9, zevende lid, WBR. Ingeval een verkrijging van een woning of rechten waaraan deze is onderworpen, binnen twaalf maanden wordt gevolgd door een andere verkrijging die betrekking heeft op de woning of rechten waaraan deze is onderworpen door dezelfde persoon, of door zijn rechtsopvolger krachtens erfrecht of huwelijksvermogensrecht, wordt de waarde van de andere verkrijging vermeerderd met het bedrag waarover ter zake van de eerdere verkrijging de startersvrijstelling is toegepast.<sup>133</sup> Degene die door kunstmatige splitsingen onder de woningwaardegrens willen blijven, worden dus alsnog voor het volledige bedrag betrokken in de heffing. Kort gezegd is het doel van deze bepaling om de directe verkrijging van de volle eigendom van een woning boven de woningwaardegrens gelijk te behandelen als het gesplitst verkrijgen van een soortgelijke woning.<sup>134</sup> Uit dit beoogde doel valt op te merken dat de nieuwe antimisbruikbepaling nauw samenhangt met de woningwaardegrens. Een opmerkelijk punt is dat uit de tekst van de antimisbruikbepaling niet expliciet blijkt dat er een link is met de woningwaardegrens. Het gevolg is dat de antimisbruikbepaling ook toepassing kan vinden als er sprake is van een gesplitste verkrijging door dezelfde starter waarvan de totale waarde onder de woningwaardegrens ligt. Dit lijkt in strijd te zijn met de gedachtegang van de bepaling.

Een ander opmerkelijk punt is dat de antimisbruikbepaling geen rekening houdt met de datum waarop de startersvrijstelling is toegepast. Zoals gezegd geldt de woningwaardegrens pas vanaf 1 april 2021. Het gevolg is dat de antimisbruikbepaling zich ook strekt tot situaties die plaatsvonden voor de invoering van de woningwaardegrens.<sup>135</sup> Er is in dit geval sprake van overkill: de antimisbruikbepaling raakt situaties waarin van misbruik geen sprake is. Dit

---

<sup>133</sup> Art. 9 lid 7 WBR.

<sup>134</sup> Vakstudie Belastingen van rechtsverkeer, Artikel 15 vrijstellingen, Aant. 1.6.2 Art. 9 zevende lid (nieuw) WBR.

<sup>135</sup> John Seerden, Mark Robben, *Een (te) ruime antimisbruikbepaling?*, Wolters Kluwer, 19 januari 2021.

is per definitie niet rechtvaardig en doet derhalve afbreuk aan de legitimiteit van de bepaling.

#### 4.6 Zes-maandenregeling

Ingeval een verkrijging binnen zes maanden na een eerdere verkrijging van dezelfde onroerende zaak door een andere persoon plaatsvindt, wordt het belastbare bedrag van de eerdere verkrijging in aftrek genomen.<sup>136</sup> Dit is geregeld in artikel 13, eerste lid, WBR en wordt de ‘zes-maandenregeling’ genoemd. Met ingang van 1 januari 2021 is op grond van de wet differentiatie overdrachtsbelasting een vierde lid toegevoegd aan artikel 13 WBR.<sup>137</sup> Dit lid is in het leven geroepen om te voorkomen dat een natuurlijk persoon een woning koopt om deze niet, of slechts tijdelijk, als hoofdverblijf te gaan gebruiken en via de faciliteit van artikel 13, eerste lid, WBR toch kan profiteren van een bij een eerdere verkrijging toegepast verlaagd tarief van 2%.<sup>138</sup> Artikel 13, vierde lid, WBR zorgt ervoor dat niet het belastbare bedrag, zoals in het eerste lid, maar het verschuldigde bedrag ter zake van de vorige verkrijging aan belasting in mindering kan worden gebracht op de verschuldigde belasting wegens verkrijging van een woning binnen zes maanden na de vorige verkrijging. In mijn optiek is deze bepaling legitiem, aangezien hierdoor wordt voorkomen dat in dergelijke situaties de vermindering hoger is dan dat er cumulatie van belasting is.<sup>139</sup>

Indien een verkrijger de woning verkrijgt binnen zes maanden na de vorige verkrijging waarbij de startersvrijstelling destijds is toegepast, blijft artikel 13 WBR buiten toepassing. Dit lijkt niet in de strijd te zijn met de gedachtegang van de bepaling. Artikel 13 WBR kan namelijk slechts toegepast worden ingeval er belasting verschuldigd was bij de voorgaande verkrijging. Dit houdt in dat ingeval een verkrijger een woning verkrijgt van een starter die de vrijstelling heeft toegepast, er geen vermindering plaatsvindt van de maatstaf van heffing.<sup>140</sup> Dit lijkt geen afbreuk te doen aan de legitimiteit van de startersvrijstelling.

---

<sup>136</sup> Art. 13 lid 1 WBR.

<sup>137</sup> Kamerstukken II, 35576, nr.3, p.20. *Wijziging van de Wet op belastingen van rechtsverkeer (Wet differentiatie overdrachtsbelasting)*.

<sup>138</sup> Vakstudie Belastingen van rechtsverkeer, Artikel 13 BRV, Aant. 1.21.

<sup>139</sup> Vakstudie Belastingen van rechtsverkeer, Artikel 13 BRV, Aant. 12 lid 4.

<sup>140</sup> Kamerstukken II, 35576, nr.3, p.20. *Wijziging van de Wet op belastingen van rechtsverkeer (Wet differentiatie overdrachtsbelasting)*.

#### 4.7 Uitzondering economische eigendom

In dit onderdeel wordt gekeken naar een opmerkelijke bepaling. Voor de WBR geldt dat zowel de verkrijging van de juridische als economische eigendom in de grondslag valt van de overdrachtsbelasting.<sup>141</sup> Gepaard met de invoering van de startersvrijstelling is er een nieuw lid toegevoegd aan artikel 15 WBR: het achtste lid. Uit deze bepaling volgt dat de startersvrijstelling niet geldt als enkel sprake is van de verkrijging van de economische eigendom van een woning. Daarnaast is de verkrijging van aandelen in een onroerende zaakrechtspersoon uitgezonderd van de startersvrijstelling.<sup>142</sup> Deze bepaling leidt tot overkill: het raakt bepaalde starters wat hen niet zou moeten raken. De gedachte achter deze bepaling is dat de verkrijging van de economische eigendom van een woning of de verkrijging van aandelen in een onroerende zaakrechtspersoon niet past bij de doelstelling van de startersvrijstelling. Deze verkrijgingen komen volgens de Memorie van Toelichting (MVT) namelijk vooral voor bij zakelijke transacties, waarvoor het 8%-tarief geldt.<sup>143</sup> Hier wordt met zakelijk bedoeld: niet tussen particulieren. Dit is echter opmerkelijk omdat de economische eigendom ook buiten zakelijke transacties wordt verkregen op een woning die duurzaam als hoofdverblijf gebruikt zal worden door de economisch eigenaar.<sup>144</sup> Daarnaast kan op grond van de Wet IB 2001 een woning wél kwalificeren als alleen de economische eigendom wordt verworven.<sup>145</sup> Het is dan ook merkwaardig dat enkel de verwerving van de economische eigendom voor de startersvrijstelling onvoldoende is. Kort gezegd leidt de bepaling van artikel 15, achtste lid, WBR ertoe dat ingeval een starter de economische eigendom van een woning verkrijgt dit wel in de grondslag valt, maar niet onder de vrijstelling. Dit lijkt afbreuk te doen aan de legitimiteit.

#### 4.8 Deelconclusie

Aan de hand van verschillende juridische aspecten van de startersvrijstelling is in dit hoofdstuk onderzocht in hoeverre de startersvrijstelling legitiem is. Allereerst is geconcludeerd dat de ingevoerde leeftijdsgrens niet leidt tot leeftijdsdiscriminatie. Aan de

---

<sup>141</sup> Art. 2 WBR.

<sup>142</sup> Art. 15 lid 8 WBR.

<sup>143</sup> Vakstudie Belastingen van rechtsverkeer, artikel 15, achtste lid Startersvrijstelling, Aant. 2 Startersvrijstelling geldt niet bij verkrijging economische eigendom.

<sup>144</sup> E. Sparidis, NLF 2020/0274, 15 september 2020.

<sup>145</sup> Nationale Nederlanden, *Differentiatie overdrachtsbelasting*, B.3., 22 oktober 2020.

hand van het EVRM en het IVBPR is namelijk gesteld dat de keuze van de wetgever niet evident van redelijke grond is ontbloot. Zo zou er een objectieve en redelijke rechtvaardiging zijn voor de leeftijdsgrens, omdat de liquide buffer bij de groep 35-minners het laagst is. Echter worden 34-plussers die de hulp net zo hard nodig hebben hierdoor benadeeld, wat in mijn optiek in strijd is met de gedachtegang van de startersvrijstelling.

Vervolgens is er gekeken naar de woningwaardegrens die vanaf 1 april 2021 is ingevoerd. Het invoeren van deze grens zou ervoor moeten zorgen dat de vrijstelling zich beter richt op de starters die het steuntje in de rug het hardste nodig hebben. Op het eerste gezicht lijkt dit een goede bepaling. Echter werd geconcludeerd dat er elementen zijn die afbreuk doen aan de legitimiteit. Zo is er sprake van een drempelbedrag, waardoor bij de verkrijging van een woning met een waarde boven deze grens het gehele bedrag in de heffing betrokken wordt. Het fiscale belang van een woning met een waarde van €401.000 ten opzichte van €400.000 wordt hierdoor aanzienlijk groot. Het lijkt naar mijn mening niet evident dat een starter die een woning koopt van €401.000 geen aanspraak kan maken op de startersvrijstelling, aangezien hij de steun net zo hard nodig kan hebben als iemand die een woning koopt van €399.000.

De schriftelijke verklaring die noodzakelijk is voor de toepassing van de startersvrijstelling lijkt geen afbreuk te doen aan de legitimiteit. Er is getoetst in hoeverre deze aparte verklaring noodzakelijk is, en of de verklaring van de verkrijger niet opgenomen kan worden in de notariële akte zelf. Echter werd geconcludeerd dat de verklaring een instrument is van de Belastingdienst en niet van de notaris, waardoor een aparte schriftelijke verklaring evident is.

Daarnaast is gebleken dat er bij de in artikel 9, zevende lid, WBR genoemde antimisbruikbepaling kanttekeningen kunnen worden gemaakt. Zo zouden ook starters die een woning kopen met een waarde onder de woningwaardegrens getroffen kunnen worden door de antimisbruikbepaling, wat in strijd lijkt te zijn met de gedachtegang van de bepaling. Bovendien strekt de antimisbruikbepaling zich ook tot situaties die plaatsvonden voor de invoering van de woningwaardegrens. Aangezien de bepaling juist ziet op het voorkomen

van misbruik omtrent de woningwaardegrens, lijkt ook dit in strijd te zijn met de gedachtegang van de bepaling.

Verder is gekeken naar hoe artikel 13 WBR benaderd moet worden ingeval er sprake is van de startersvrijstelling. Er is geconcludeerd dat artikel 13 WBR niet van toepassing is als de startersvrijstelling bij de voorgaande verkrijging is toegepast. Dit lijkt geen afbreuk te doen aan de legitimiteit, aangezien dit artikel slechts van toepassing is ingeval er belasting verschuldigd was bij de voorgaande verkrijging.

Als laatst is geconcludeerd dat de nieuwe bepaling in artikel 15, achtste lid, WBR afbreuk doet aan de legitimiteit van de startersvrijstelling. Uit deze bepaling volgt dat de verkrijging van enkel de economische eigendom of aandelen in een onroerende zaakrechtspersoon buiten het toepassingsbereik van de startersvrijstelling valt. Dit zou leiden tot overkill, waardoor de legitimiteit wordt geschaad.

## 5. Conclusie

De druk op de woningmarkt is in vergelijking met voorgaande jaren ongekend hoog. Daarnaast hebben vooral beleggers de afgelopen jaren in Nederland veel koopwoningen opgekocht. De krapte op de woningmarkt in combinatie met de lage concurrentiepositie ten opzichte van beleggers maakt het dan ook voor starters steeds moeilijker om aan een woning te komen. Om dit probleem aan te pakken is het wetsvoorstel differentiatie overdrachtsbelasting aangenomen door de Tweede Kamer. Hierin is de zogenoemde startersvrijstelling opgenomen, waardoor starters eenmalig onder bepaalde voorwaarden vrijgesteld worden voor overdrachtsbelasting.

Het doel van de ingevoerde startersvrijstelling is kort gezegd het toegankelijker maken van de woningmarkt voor starters, zodat zij meer kans maken op het kopen van een woning. De vraag is echter of dit beoogde doel daadwerkelijk bereikt wordt door het afschaffen van de overdrachtsbelasting voor starters. Daarnaast is het in juridisch opzicht van belang dat de startersvrijstelling een deugdelijke rechtsgrond heeft.

In deze scriptie stond de volgende onderzoeksvraag centraal:

***‘In hoeverre is de startersvrijstelling in de overdrachtsbelasting effectief en legitiem?’***

Om deze onderzoeksvraag te beantwoorden is er een literatuuronderzoek gedaan.

Allereerst is er in hoofdstuk 2 de geschiedenis en wetssystematiek van de huidige overdrachtsbelasting besproken. Bovendien is in dit hoofdstuk beschreven wat de wet differentiatie overdrachtsbelasting en de daarbij behorende startersvrijstelling inhoudt.

Vervolgens is in hoofdstuk 3 aan de hand van verwachte en werkelijke effecten onderzocht in hoeverre de startersvrijstelling effectief is. Allereerst werden de doelen gesteld die het kabinet beoogde te behalen en vervolgens is onderzocht in hoeverre ze behaald zijn. Het eerste doel – de betaalbaarheid van woningen voor starters verbeteren – had op voorhand al verwachtingen dat het effect averechts zou zijn. De werkelijke cijfers gaven aan dat de huizenprijzen sterker waren gestegen dan de daling van de overdrachtsbelasting voor starters, waardoor zij er juist netto op achteruit zijn gegaan. Deze prijsstijging is waarschijnlijk deels veroorzaakt door het afschaffen van de overdrachtsbelasting voor starters, maar ook andere ontwikkelingen op de woningmarkt hebben hieraan bijgedragen. De grootste oorzaak is waarschijnlijk het woningtekort. Dit hangt nauw samen met het volgende doel: de woningmarkt verruimen. Aangezien de krapte op de huidige woningmarkt groot is, zorgt het creëren van meer vraag tot stijgende huizenprijzen. De woningmarkt wordt door het afschaffen van de overdrachtsbelasting dus niet ruimer, maar juist krappere. Tot slot het laatste doel: de concurrentiepositie van starters ten opzichte van beleggers verbeteren. Uit de werkelijke cijfers kwam naar voren dat 61% van alle woningtransacties in het eerste kwartaal van 2021 door starters werd aangekocht, wat een forse stijging was ten opzichte van het voorgaande jaar, waar dit nog geen 45%. Echter geven deze cijfers waarschijnlijk slechts een tijdelijk effect, aangezien beleggers hun aankopen in december 2020 deden, terwijl starters hun aankopen juist uitstelden tot januari 2021. Bovendien werd geconcludeerd dat starters door hun uitstelgedrag slechter af zijn, aangezien het voordeel verdwenen is in de aanschafprijs.



Is de startersvrijstelling effectief? Kijkend naar de drie doelen die onderzocht zijn voor het eerste kwartaal van 2021: nee. Het grootste probleem, waardoor starters zich in een nadelige positie verkeren, is het tekort aan woningen. Het aanpakken van dit probleem via de vraagzijde werkt juist averechts: prijzen stijgen en de woningmarkt wordt steeds krappere. De echte oplossing: het probleem aanpakken via de aanbodzijde, met andere woorden: het bouwen van meer (starters)woningen.

Als laatst is in hoofdstuk 4 getoetst in hoeverre de startersvrijstelling legitiem is. Allereerst is beoordeeld of er bij de ingevoerde leeftijdsgrens sprake is van leeftijdsdiscriminatie. Uit de bepalingen van het EVRM en het IVBPR volgde dat er een objectieve en rechtvaardige rechtsgrond bestaat voor de ingevoerde leeftijdsgrens. Zo blijkt dat de liquide buffer bij de leeftijdscategorie jonger dan 35 jaar het laagst is van alle leeftijdsgroepen. Door een leeftijdsgrens in te voeren van 35 jaar zou de groep starters die de hulp het hardste nodig hebben geholpen moeten worden. Er is dus geen sprake van leeftijdsdiscriminatie. Echter ben ik van mening dat er wel sprake is van leeftijdsdiscriminatie, omdat bepaalde starters die ouder zijn dan 35 jaar en de hulp net zo hard nodig hebben, hierdoor worden benadeeld.

Vervolgens is er vanuit een legitiem oogpunt gekeken naar de ingevoerde woningwaardegrens. Naar mijn mening is het evident dat er een woningwaardegrens wordt gesteld voor de toepassing van de startersvrijstelling. De vrijstelling richt zich dan namelijk beter op de starters die het steuntje in de rug het hardste nodig hebben. Echter is er sprake van een drempelvrijstelling, waardoor starters die een woning kopen van €401.000 net buiten de boot vallen, en over het gehele bedrag belasting verschuldigd zijn. Dit doet in mijn optiek afbreuk aan de legitimiteit van de bepaling.

Naar mijn mening zou er in plaats van een drempelvrijstelling beter gekozen kunnen worden voor een voetvrijstelling. Het verschil is dat er bij een drempelvrijstelling bij overschrijding het gehele bedrag belast wordt, terwijl er bij een voetvrijstelling slechts het overschreden deel belast wordt. Het fiscale belang bij een woning met een waarde van €400.000 ten opzichte van €401.000 zou hierdoor aanzienlijk kleiner worden. In de huidige situatie met een drempelvrijstelling zou het verschil in het verschuldigde bedrag aan

overdrachtsbelasting €8.020 zijn. Ingeval er sprake is van een voetvrijstelling zou het verschil slechts €20 zijn. Een aanzienlijk verschil in overdrachtsbelasting, terwijl het verschil in waarde van de woning beperkt is. Echter lijkt een voetvrijstelling minder redelijk in een situatie waarin een starter een woning koopt van €1.000.000, aangezien hij de startersvrijstelling in financieel opzicht waarschijnlijk minder hard nodig heeft dan starters die een woning kopen van €401.000.

Verder is geconcludeerd dat de schriftelijke verklaring die nodig is voor de toepassing van de startersvrijstelling en de zes-maandenregeling geen afbreuk doen aan de legitimiteit van de startersvrijstelling. Een aparte schriftelijke verklaring is noodzakelijk, omdat de Belastingdienst deze nodig heeft ter controle. Daarnaast is artikel 13 WBR (zes-maandenregeling) slechts van toepassing ingeval er belasting verschuldigd was bij de voorgaande verkrijging. Als bij de vorige verkrijging de startersvrijstelling is toegepast, is er geen belasting betaald, en is artikel 13 WBR dus (terecht) niet van toepassing.

Vervolgens is gebleken dat er aan de antimisbruikbepaling van artikel 9, zevende lid, WBR nogal wat haken en ogen zitten. Zo zou deze bepaling leiden tot overkill: de antimisbruikbepaling raakt situaties waarin van misbruik geen sprake is. Starters die een woning kopen met een waarde onder de woningwaardegrens kunnen namelijk ook getroffen kunnen worden. Daarnaast strekt de antimisbruikbepaling zich ook tot situaties die plaatsvonden voor de invoering van de woningwaardegrens. Naar mijn mening doet dit afbreuk aan de legitimiteit van de bepaling.

Als laatst werd geconcludeerd dat ook artikel 15, achtste lid, WBR – waarin staat dat enkel de verkrijging van de economische eigendom of aandelen in een onroerende zaakrechtspersoon buiten het toepassingsbereik van de startersvrijstelling valt – leidt tot overkill. In mijn optiek is het niet rechtvaardig dat de verkrijging van enkel de economische eigendom onvoldoende is voor de startersvrijstelling. Dit doet dan ook afbreuk aan de legitimiteit van de startersvrijstelling.

Is de startersvrijstelling legitiem? Kijkend naar de aspecten die besproken zijn, lijkt de startersvrijstelling niet volledig legitiem te zijn. Echter zijn de aspecten die afbreuk doen aan

de legitimiteit naar mijn mening op te lossen. Zo zou de leeftijdsgrens van 35 jaar opgerekt kunnen worden naar 40 jaar, de leeftijdsgrens die ook wordt aangehouden bij de schenkingsvrijstelling. Daarnaast zou er bij de woningwaardegrens beter sprake kunnen zijn van een voetvrijstelling, in plaats van een drempelvrijstelling. Bovendien zou de antimisbruikbepaling zo moeten worden gevormd, dat deze slechts strekt tot situaties waarin daadwerkelijk sprake kan zijn van misbruik. Als laatste zou ook de verkrijging van enkel de economische eigendom genoeg moeten zijn om aanspraak te kunnen maken op de startersvrijstelling.

## 6. Literatuurlijst

### Wetenschappelijke literatuur

#### Batterink 2021

Mr. J. Batterink, art. 14 Wet BRV, NDFR, 2021.

#### Rozendal 2020

A. Rozendal, *Alle seinen op rood voor een gedifferentieerd overdrachtsbelastingtarief*.  
Weekblad Fiscaal Recht 2020/183, 15-10-2020.

#### Stevens en de Smit 2015

L.G.M. Stevens en R.C. de Smit MSc, *Elementair belastingrecht – voor economen en bedrijfsjuristen*, 2015-2016.

#### Straaten, van Schoenmaker en Rozendal 2020

Straaten, J.C. van Schoenmaker, F. A.M. Rozendal, A., *Wegwijs in de overdrachtsbelasting*, 1 juni 2020.

### Parlementaire geschiedenis

Brief van Minister van BZK van 6 november 2020, nr. 2020-0000648361. Geraadpleegd via:  
<https://www-ndfr-nl.eur.idm.oclc.org/PDF/attachm-2020-648361.pdf>.

Eerste Kamer der Staten-Generaal, 35576C, *Wijziging van de Wet op belastingen van rechtsverkeer (Wet differentiatie overdrachtsbelasting); Memorie van antwoord*, 27 november 2020.

Kamerstukken II, 24 172, A, Vergaderjaar 1994-1995. *Wijziging van de Wet op de omzetbelasting 1968, de Wet op belastingen van rechtsverkeer en enkele andere belastingwetten in verband met de bestrijding van constructies met betrekking tot onroerende zaken*.

Kamerstukken II, 1998/90, 21 423, nr. 3. *Verlenging van de in de Algemene wet inzake rijksbelastingen vervatte termijn van navordering voor vermogens- en inkomensbestanddelen in het buitenland.*

Kamerstukken II, 1988/99, 26727, nr. 3. *Wet Inkomstenbelasting 2001 (Belastingherziening 2001).*

Kamerstukken II, 2020/21, 35576, nr. 3. *Wijziging van de Wet op belastingen van rechtsverkeer (Wet differentiatie overdrachtsbelasting).*

Kamerstukken II, 2020/21, 35576, nr.6. *Wijziging van de Wet op belastingen van rechtsverkeer (Wet differentiatie overdrachtsbelasting).*

Kamerstukken II, 34302, nr.11. *Wijziging van enkele belastingwetten en enige andere wetten (Belastingplan 2016).*

Wijziging van de wet op belastingen van rechtsverkeer (Wet differentiatie overdrachtsbelasting), 35576, Nota naar aanleiding van het verslag.

## **Jurisprudentie**

Hoge Raad, 31 oktober 1997, ECLI:NL:HR:1997:ZC2478 (Portacabin).

Hoge Raad, 29 september 2017, ECLI:NL:PHR:2017:927.

Hof van Justitie, 15 november 2012, Leichenich C-532/11.

Rechtbank Gelderland, 12 oktober 2020, ECLI:NL:RBGEL:2020:5408.

## **Overige literatuur**

### **AFM 2020**

AFM, *Korte termijn financiële weerbaarheid van huishoudens*, juli 2020.

### **Belastingdienst 2021**

Belastingdienst, *V&A Startersvrijstelling en 2%-tarief overdrachtsbelasting*, 22 maart 2021.

### **Boissevain 2020**

Huib Boissevain, *Met afschaffen van overdrachtsbelasting schiet de starter helemaal niets op*, Vastgoedmarkt, 10 september 2020. Geraadpleegd via:

<https://www.vastgoedmarkt.nl/woningen/blog/2020/09/met-afschaffen-van-de-overdrachtsbelasting-schiet-de-starter-helemaal-niets-op-101156687>.

### **Bpd 2020**

Bpd, *Hittekaart 2020: woningmarkt nagenoeg op slot*, 20 april 2020. Geraadpleegd via:

<https://www.bpd.nl/actueel/persberichten/hittekaart-2020-woningmarkt-nagenoeg-op-slot/>.

### **CBS 2021**

CBS, *Bestaande koopwoningen; verkoopprijzen prijsindex 2015=199*, 21 mei 2021.

Geraadpleegd via: <https://www.cbs.nl/nl-nl/cijfers/detail/83906NED>.

### **CBS 2021**

CBS, *Werkloosheid gedaald naar 3,6 procent*, 18 februari 2021. Geraadpleegd via:

<https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2021/07/werkloosheid-gedaald-naar-3-6-procent>.

### **CPB 2017**

CPB, *Prijselasticiteit van het woningaanbod*, 15 augustus 2017. Geraadpleegd via:

<https://www.cpb.nl/sites/default/files/omnidownload/CPB-Notitie-15aug2017-Prijselasticiteit-van-het-woningaanbod.pdf>.

### **CPB 2020**

CPB Achtergronddocument, *Kansrijk woonbeleid 2020, Addendum: differentiatie overdrachtsbelasting*, juli 2020.

### **Dialogic 2019**

Dialogic Innovatie & Interactie, *Verkenning differentiatie overdrachtsbelasting starters en beleggers*, 28 november 2019.

### **Dialogic 2020**

Dialogic Innovatie & Interactie, *Addendum verkenning differentiatie overdrachtsbelasting starters en beleggers*, 3 april 2020.

### **Ensie 2015**

Ensie, 'Betekenis & definitie legitiem', 11 april 2015. Geraadpleegd via:

<https://www.ensie.nl/redactie-ensie/legitiem>.

### **Groot, Erken en van Harn 2021**

Carola de Groot, Hugo Erken en Erik-Jan van Harn, Rabobank Kwartaalbericht Woningmarkt, *Woningtekort en lage rente stuwen de huizenprijzen verder op*, 15 maart 2021.

Geraadpleegd via: <https://economie.rabobank.com/publicaties/2021/maart/woningtekort-en-lage-rente-stuwen-de-huizenprijzen-verder-op/>.

### **Harst en de Vries 2019**

F. van der Harst en P. de Vries, *Kopen om te verhuren: onderzoek naar veranderingen in eigendomsverhoudingen op de woningmarkt*, Het Kadaster, mei 2019.

### **Human Rights Committee 2003**

Human Rights Committee, John K. Love, William L. Bone, William J. Craig en Peter B. Ivanoff vs. Australia, Communication No. 983/2001, 28 april 2003. Vgl. Human Rights Committee, Rubén Santiago Hinojosa Solís vs. Peru, Communication No. 1016/2001, 16 mei 2006.

### **Hypotheekrentetarieven 2021**

Hypotheekrentetarieven, Onderwaarde, Geraadpleegd via: <https://www.hypotheek-rentetarieven.nl/informatie/begrippen/onderwaarde>.

### **Kadaster 2021**

Kadaster, *Kadaster Kwartaalbericht woningmarkt 1<sup>e</sup> kwartaal van 2021*, 5 mei 2021.

### **Kadaster en Universiteit van Amsterdam 2019**

Kadaster en Universiteit van Amsterdam, *Opkomst particuliere investeerders op de woningmarkt*, oktober 2019.

### **Kempen 2020**

M.L.M. van Kempen, *Cursus Belastingrecht BRV*, 2020.

### **Nationale Nederlanden 2020**

Nationale Nederlanden, *Differentiatie overdrachtsbelasting: vragen en antwoorden*, 22 oktober 2020.

### **Nies, van den Berg en Kempes 2021**

Deborah de Nies, Victor van den Berg, Maaïke Kempes, “Overbieden is de norm geworden, overal en met hogere bedragen dan ooit.”, RTL nieuws, 08 juni 2021. Geraadpleegd via: <https://www.rtlnieuws.nl/onderzoek/artikel/5226885/flinke-stijging-overbiedingen-nederland>.

### **Notaris.in 2021**

Notaris.in, *Notariële akte*, Geraadpleegd via: <https://notaris.in/notariele-akte/>.

### **Notaris.nl 2021**

Notaris.nl, *Een woning met erfpacht kopen*, Geraadpleegd via: <https://www.notaris.nl/wonen/een-woning-kopen/een-woning-met-erfpacht-kopen>.

### **NVM 2021**

NVM, *Analyse Woningmarkt eerste kwartaal 2021*, 2021.



### **Pelt 2021**

Pelt, C. van, *Onderscheid naar leeftijd bij de startersvrijstelling*, *Civiel en Fiscaal Tijdschrift Vermogen*, 30 april 2021.

### **Plat, Šćulić-Biçer en Jenezon 2020**

R. Plat, E. Šćulić-Biçer en M. Jenezon, *Wetsvoorstel differentiatie overdrachtsbelasting. Wat betekent dit voor de praktijk?*, *Vakblad Estate Planning* 2020/66.

### **Rabobank**

Rabobank, *Hypotheekregels 2021*, 2021. Geraadpleegd via:

<https://www.rabobank.nl/particulieren/actueel/nieuwe-hypotheekregels.html>.

### **Ruth van de Belt 2013**

Ruth van de Belt, Raboresearch – Economische Onderzoek, *Over de waardering van woningen*, 13 september 2013. Geraadpleegd via:

<https://economie.rabobank.com/publicaties/2013/september/over-de-waardering-van-woningen/>.

### **Seerden en Robben 2021**

John Seerden, Mark Robben, *Een (te) ruime antimisbruikbepaling?* Wolters Kluwer, 19 januari 2021. Geraadpleegd via:

<https://www.taxlive.nl/nl/documenten/opinie/columns/een-te-ruime-antimisbruikbepaling/>.

### **Sennef de Koning van Eenennaam 2021**

Sennef de Koning van Eenennaam, *Valsheid in geschrifte: wat is dat eigenlijk?*,

Geraadpleegd via: <https://www.ske-advocaten.nl/verdacht-van-valsheid-in-geschrifte-bel-ons/>.

### **Sparidis 2020**

E. Sparidis, NLF 2020/0274, 15 september 2020.

### **Ten Broek, Otten & de Vries 2021**

Ten Broek, Otten & de Vries, *Startersvrijstelling overdrachtsbelasting – de belangrijke aspecten*, 10-02-2021. Geraadpleegd via

<https://ottenbelastingadviseurs.nl/nieuws/startersvrijstelling-overdrachtsbelasting-de-belangrijkste-aspecten/>.

### **Vakstudie 2021**

Vakstudie Belastingen van rechtsverkeer, Artikel 13 BRV, 2021.

### **Vakstudie 2021**

Vakstudie Belastingen van rechtsverkeer, Artikel 15 BRV, 2021.

### **Vakstudie 2021**

Vakstudie Belastingen van rechtsverkeer, Artikel 17 BRV, 2021.

### **Vastgoedweb 2021**

Vastgoedweb, *Erfpacht – alles over wat erfpacht is, de canon kosten & afkopen*.

Geraadpleegd via: <https://www.vastgoedweb.com/documenten/erfpacht-is-erfpacht-erfpachtcanon-kosten-afkopen/>.

### **Wisman en de Vries 2020**

Hans Wisman en Paul de Vries, *Moeilijke tijden voor koopstarters op de woningmarkt*, het Kadaster, mei 2020.

