

ERASMUS UNIVERSITEIT ROTTERDAM  
Erasmus School of Economics

*Bachelor scriptie Fiscale Economie*

**De startersvrijstelling: baggerwetgeving of de redding voor de starter?**

Naam student: Danny Oerlemans  
Studentnummer: 501870

Begeleider: drs. M.T.E. Robben  
Tweede beoordelaar: ....

Datum definitieve versie: 29-08-2022

Het geschrevene in deze scriptie is de opvatting van de auteur en niet noodzakelijk die van de begeleider, tweede beoordelaar, Erasmus School of Economics of Erasmus Universiteit Rotterdam.

## Inhoudsopgave

Lijst met afkortingen .....	4
<b>1. Introductie.....</b>	<b>5</b>
1.1 Inleiding .....	5
1.2 Probleemstelling.....	6
1.3 Toetsingkader .....	7
1.4 Aanpak .....	8
<b>2. Theoretisch kader en wetssystematiek overdrachtsbelasting .....</b>	<b>9</b>
2.1 Inleiding .....	9
2.2 Historie.....	9
2.3 Wetssystematiek .....	10
2.3.1 Verkrijging .....	11
2.3.2 Onroerende zaken.....	12
2.3.3 Maatstaf van heffing .....	13
2.3.4 Het tarief .....	14
2.3.5 Wijze van heffing .....	15
2.4 Wet differentiatie overdrachtsbelasting .....	15
2.5 De startersvrijstelling .....	16
2.5.1 Het leeftijds criterium .....	17
2.5.2 Eenmalige toepassing startersvrijstelling .....	17
2.5.3 Gebruik woning anders dan tijdelijk als hoofdverblijf .....	18
2.5.1 Overdracht economisch eigendom .....	19
<b>3. Doeltreffendheidsbeginsel .....</b>	<b>20</b>
3.1 Inleiding .....	20
3.2 Doeltreffendheidsbeginsel.....	20

3.2.1 Doel 1: het verbeteren van de concurrentiepositie van koopstarters ten opzichte van beleggers. ....	20
3.2.2 Doel 2: het verlagen van de kosten koper van de starters, oftewel het verlagen van de huizenprijzen voor de starters. ....	24
3.2.3 Doel 3: de woningmarkt een impuls geven/verruimen.....	29
3.3 Deelconclusie .....	30
4. Legitimiteitsbeginsel .....	31
4.1 Inleiding .....	31
4.2 Leeftijdgrens .....	31
4.2.1 Totstandkoming leeftijdsgrens .....	32
4.2.2 Mogelijkheid discriminatie op basis van leeftijd.....	33
4.3 woningwaardegrens .....	35
4.4 verkrijging economisch eigendom .....	37
4.5 moraliteit .....	37
4.6 Deelconclusie .....	39
5. Conclusie .....	40
6. Literatuurlijst.....	44

## Lijst met afkortingen

<b>AWR</b>	-	Algemene wet inzake rijksbelastingen
<b>BW</b>	-	Burgerlijke Wetboek
<b>CBS</b>	-	Centraal Bureau voor de Statistiek
<b>CPB</b>	-	Centraal Plan Bureau
<b>EVRM</b>	-	Europees verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden
<b>GW</b>	-	Grondwet
<b>IVBPR</b>	-	Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten
<b>MvT</b>	-	Memorie van Toelichting
<b>NVM</b>	-	Nederlandse Vereniging van Makelaars
<b>OZR</b>	-	onroerendezaaklichaam
<b>Wet BRV</b>	-	Wet op belastingen van rechtsverkeer
<b>Wet IB 2001</b>	-	Wet inkomstenbelasting 2001
<b>WEV</b>	-	Waarde in het economische verkeer
<b>SER</b>	-	Sociaal-Economische Raad
<b>AFM</b>	-	Autoriteit Financiële Markten

# 1. Introductie

## 1.1 Inleiding

Onderdak is één van de eerste levensbehoeften van de mens. 60% van de Nederlandse huishoudens wonen in een koopwoning om te voorzien in hun onderdak.<sup>1</sup> Bij de verkrijging van een in Nederland gelegen onroerende zaak is overdrachtsbelasting verschuldigd.<sup>2</sup> Tot 2021 gold voor de verkrijging van een woning het 2%-tarief en voor de verkrijging van een niet-woning het 6%-tarief. De laatste jaren is de Nederlandse woningmarkt onder enorme druk komen te staan. De hoge vraag naar woningen gecombineerd met een laag aanbod heeft hoge huizenprijzen tot gevolg. Daarnaast is het investeringsvolume van een specifieke groep belegger sinds de financiële crisis in 2008 sterk toegenomen. Namelijk het investeringsvolume van de particuliere beleggers.<sup>3</sup> Deze beleggers kopen de laatste jaren steeds meer koopwoningen in de grote steden op om ze vervolgens te verhuren. Echter, gaat dit mogelijk ten koste van de kansen van een starter op de woningmarkt. Een krappe woningmarkt en hevige concurrentie maakt het voor de starter moeilijker om een woning te kopen. Naar aanleiding van dit probleem heeft de Tweede Kamer het wetsvoorstel Wet differentiatie overdrachtsbelasting per 1 januari 2021 ingevoerd. Onderdeel van dit wetsvoorstel is de startersvrijstelling: een koopstarter is – onder voorwaarde – eenmalig vrijgesteld van overdrachtsbelasting bij de verkrijging van een woning. Met deze vrijstelling wilt het kabinet de concurrentiepositie van starters verbeteren ten opzichte van de belegger. Daarnaast moet het de betaalbaarheid van een woning voor de starter verbeteren. Maar in hoeverre worden deze doelen bereikt met de invoering van de vrijstelling? Voor toepassing van de startersvrijstelling moet aan een aantal voorwaarden worden voldaan. Enkele voorwaarden zijn de leeftijdsgrenzen – meerderjarig maar jonger dan vijfendertig jaar – en een maximumwoningwaarde. Deze voorwaarden lijken vanuit oogpunt van gelijkheid te wringen. Mogelijk is de vrijstelling hierdoor in strijd met het legitimeitsbeginsel.

---

<sup>1</sup> Sociaal & Cultureel Planbureau, *de sociale staat van Nederland*, 2020.

<sup>2</sup> Artikel 2 Wet BRV.

<sup>3</sup> Cody Hohstenbach, *Wie zijn de particuliere beleggers op de woningmarkt, en wat brengen ze teweeg?*, 6 november 2019.

## 1.2 Probleemstelling

De verkrijging van in Nederland gelegen onroerende zaken of rechten waaraan deze zijn onderworpen is in beginsel belast met overdrachtsbelasting.<sup>4</sup> Echter bestaan er in de Wet op belasting van rechtsverkeer (Wet BRV) vrijstellingen, waardoor in bepaalde gevallen geen overdrachtsbelasting verschuldigd is.<sup>5</sup> Per 1 januari 2021 is de startersvrijstelling ingevoerd. De vrijstelling is van toepassing bij meerderjarige verkrijgers, doch jonger dan vijfendertig jaar, die een woning anders dan tijdelijk als hoofdverblijf gaan gebruiken. Voorafgaand aan de verkrijging dient de verkrijger duidelijk, stellig en zonder voorbehoud te verklaren dat de woning als hoofdverblijf gaat fungeren. Dit gebeurt middels een schriftelijke verklaring. De vrijstelling mag niet eerder toegepast zijn en per 1 april 2021 geldt er een woningwaardegrens van € 400.000.<sup>6</sup> Dit betekent dat de vrijstelling niet toegepast wordt bij woningen met een waarde van meer dan € 400.000. Alle overige verkrijgers – die niet in aanraking komen voor het verlaagd tarief van 2% of de vrijstelling – worden belast tegen het nieuwe verhoogde tarief van 8%, in plaats van 6%.<sup>7</sup> Met de invoering van de startersvrijstelling wilt het kabinet drie doelen verwezenlijken: 1) de concurrentiepositie van starters verstevigen ten opzichte van beleggers; 2) de totale uitgaven met betrekking tot het verwerven van een (eigen) woning verlagen voor de starters; en 3) de woningmarkt verruimen. Echter, in hoeverre worden deze drie doelen bereikt met de invoering van de startersvrijstelling? Opvallend is dat voor de invoering van de Wet differentiatie overdrachtsbelasting zowel ambtenaren van het Ministerie van Financiën als fiscalisten tegen de invoering van het wetsvoorstel waren. Volgens hen zou de maatregel ‘niet uitvoerbaar, niet doeltreffend en niet doelmatig’ zijn.<sup>8</sup> Daarnaast zou het grootste deel van

---

<sup>4</sup> Artikel 2 Wet BRV.

<sup>5</sup> Artikel 15 Wet BRV.

<sup>6</sup> Artikel 15 lid 1 sub p Wet BRV.

<sup>7</sup> Artikel 14 lid 1 Wet BRV.

<sup>8</sup> Vastgoedmarkt, *ambtenaren adviseerden tegen startersvrijstelling; ‘het zal de prijzen opdrijven’*, 5 augustus 2021, geraadpleegd via: <https://www.vastgoedmarkt.nl/166083/ambtenaren-adviseerden-tegen-startersvrijstelling-het-zal-de-prijzen-opdrijven>

de vrijstelling kapitaliseren in hogere huizenprijzen.<sup>9</sup> Het is daarom van belang dat de doeltreffendheid van de startersvrijstelling wordt onderzocht.

Daarnaast gelden er leeftijdsgrenzen aan de startersvrijstelling. Hiermee wordt onderscheid gemaakt op leeftijd, waardoor er gediscussieerd kan worden of deze voorwaarde in strijd is met het discriminatieverbod.<sup>10</sup> Een andere voorwaarde is de woningwaardegrens. Hier lijken haken en ogen aan te zitten. De vrijstelling kan niet worden toegepast bij enkel de overdracht van het economische eigendom. Daarnaast adviseerde de Raad van State (RvA), het belangrijkste onafhankelijke adviesorgaan van het kabinet, tegen de invoering van de startersvrijstelling.<sup>11</sup> Bovengenoemde voorwaarden en de advisering van de RvA roepen vragen op omtrent de legitimiteit van de vrijstelling. Het is dus van belang de legitimiteit van de startersvrijstelling te onderzoeken.

In deze scriptie zal middels een literatuuronderzoek onderzocht worden in hoeverre de startersvrijstelling doeltreffend en legitiem is. De vraag die daarbij centraal staat luidt:

***“In hoeverre is de startersvrijstelling in de overdrachtsbelasting in strijd met het doeltreffendheids- en legitimiteitsbeginsel?”***

### **1.3 Toetsingkader**

Zoals gezegd zal de startersvrijstelling in dit onderzoek worden getoetst aan het doeltreffendheids- en legitimiteitsbeginsel. Het doeltreffendheidsbeginsel houdt in dat de gestelde doelen van het fiscale beleid daadwerkelijk gerealiseerd moeten worden.<sup>12</sup> In dit onderzoek zullen verwachte en daadwerkelijke gegevens geanalyseerd worden om de doeltreffendheid van de startersvrijstelling te toetsen. Het legitimiteitsbeginsel houdt in dat de wetten te rechtvaardigen zijn. Daarbij moeten wetten ‘wettig’ en ‘aanvaardbaar’ zijn. Belangrijk om op te merken is dat legitiem anders is dan legaal. Legaal houdt in dat iets in overeenstemming moet zijn met de wet, terwijl legitiem zoals gezegd betekent dat wetten

---

<sup>9</sup> Vastgoedmarkt, *ambtenaren adviseerden tegen startersvrijstelling; ‘het zal de prijzen opdrijven’*, 5 augustus 2021, geraadpleegd via: <https://www.vastgoedmarkt.nl/166083/ambtenaren-adviseerden-tegen-startersvrijstelling-het-zal-de-prijzen-opdrijven>

<sup>10</sup> Artikel 14 Europees verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden.

<sup>11</sup> Raad van State, *Kamerstukken II 2020/21*, 35576, nr. 4, p.3.

<sup>12</sup> L.G.M. Stevens en R.C. de Smit, *Elementair belastingrecht – voor economen en bedrijfsjuristen*, 2016, p. 9.

te rechtvaardigen zijn. Het is van belang dat de doeltreffendheid en legitimiteit van de startersvrijstelling onderzocht wordt. De drie doelen zullen individueel getoetst worden aan het doeltreffendheidsbeginsel. Daarnaast is het belangrijk dat de startersvrijstelling geen afbreuk doet aan het legitimeitsbeginsel. Als wetten niet te rechtvaardigen zijn, mogen zij geen toepassing vinden in het rechtssysteem. Wetten moeten derhalve wettig en aanvaardbaar zijn.<sup>13</sup>

#### **1.4 Aanpak**

Dit onderzoek is opgedeeld in vijf hoofdstukken. In hoofdstuk twee wordt het theoretisch kader en de wetssystematiek van de overdrachtsbelasting behandeld waarna verder in het hoofdstuk wordt ingegaan op de startersvrijstelling. Voordat de startersvrijstelling wordt getoetst aan het doeltreffendheids- en legitimeitsbeginsel is het van belang om de algemene werking van de overdrachtsbelasting en startersvrijstelling te begrijpen. Hoofdstuk twee voorziet daarin. Vervolgens wordt in hoofdstuk drie de doeltreffendheid van de startersvrijstelling onderzocht. In hoofdstuk vier wordt onderzocht in hoeverre de startersvrijstelling legitiem is. Tot slot volgt in hoofdstuk vijf de eindconclusie.

---

<sup>13</sup> Zicht op wetgeving beleidsplan, Kamerstukken II 1990/91, 22 008, nr. 2, p. 25.



## 2. Theoretisch kader en wetssystematiek overdrachtsbelasting

### 2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt het theoretisch kader en de wetssystematiek van de overdrachtsbelasting uitgelegd. Allereerst wordt de geschiedenis van de overdrachtsbelasting beschreven. Verder wordt de wetssystematiek uitgelegd. Ook de begrippen 'verkrijging' en 'onroerende zaak' worden behandeld. Daarnaast wordt de maatstaf van heffing, het tarief en wijze van heffing behandeld. Tot slot wordt er een deelconclusie gegeven. Verder wordt in dit hoofdstuk de 'startersvrijstelling' behandeld. Als eerste zal de Wet differentiatie overdrachtsbelasting – waar de startersvrijstelling onderdeel van is – besproken worden. Daarna wordt de 'startersvrijstelling' behandeld en zullen de voorwaarden van de vrijstelling besproken worden. Tot slot zal er een deelconclusie van dit hoofdstuk worden gegeven.

### 2.2 Historie

De heffing van belasting op de overdracht van onroerende zaken dateert uit de tijd van het oude Egypte en de Grieken. Bij de Egyptenaren werd over de verkoop van zowel roerende- als onroerende zaken vijf procent registratierecht geheven. Hiervoor werden akten opgesteld die de aan- en verkoop van onroerende zaken registreerde, met als doel het controleren van de handel in onroerende zaken.<sup>14</sup> De Romeinen hebben de wijze van heffing via registratie overgebracht naar Europa.<sup>15</sup> Nederland krijgt in 1598 – tijdens de Tachtigjarige Oorlog – voor het eerst te maken met een belasting bij de aan- en verkoop van onroerende zaken. Landvoogd Alva voerde zijn 'veertigste penning' in. Zowel de koper als verkoper diende bij de overdracht van een onroerende zaak ieder voor de helft 2,5% van de koopsom of waarde van de onroerende zaak te betalen aan de Spaanse overheerser.<sup>16</sup> Hiermee kwam het fiscale aspect op de voorgrond en werd belasting heffen bij de

---

<sup>14</sup> Straaten, J.C. van Schoenmaker, F. A.M. Rozendal, *Wegwijs in de overdrachtsbelasting*, 1 juni 2020, 1.1.1. Algemeen.

<sup>15</sup> M.L.M van Kempen, *Cursus Belastingrecht BRV 0.0.1 Korte Historie*.

<sup>16</sup> J.Th. de Smidt, *Vier eeuwen overdrachtsbelasting?*, in: *Fiscaliteit in Nederland (50 jaar Belastingmuseum prof. dr. Van der Poel)*, Deventer: De Walburg Pers/Kluwer 1987.

overdracht van onroerende zaken het voornaamste doel.<sup>17</sup> Deze vorm van belastingheffing bleef bestaan tot de invoering van de Franse registratiewet in 1812.

Vanaf 1 januari 1812 – tijdens de Franse heerschappij – was de Franse registratiewet, beter bekend als de Wet van den ‘Frimaire an VII’, van kracht. Net zoals de veertigste penning van Alva zag deze wet toe op de overdracht van onroerende zaken. Het bedrag aan registratierechten bij de overdracht bedroeg 4% van de koopprijs.<sup>18</sup> Daarnaast moest er een zegelrecht en overschrijvingskosten afgedragen worden.<sup>19</sup>

In 1917 vond er een algehele herziening plaats, en werd de bestaande wetgeving geïmplementeerd in de Nederlandse Registratiewet 1917 en de Nederlandse Zegelwet 1917. In het kader van de algemene herziening van de rijksbelastingwetgeving in 1959 zijn de Nederlandse Registratiewet 1917 en de Nederlandse Zegelwet 1917 vervangen door de Registratiewet 1970 en de huidige Wet op belastingen van rechtsverkeer 1970 (Wet BRV). Met deze vervanging is het formele aspect van registratie losgekoppeld van belastingheffing. Daarnaast zijn er heffingen komen te vervallen, waardoor er op materieel vlak ook veranderingen zichtbaar zijn.<sup>20</sup> In paragraaf 2.3 wordt verder ingegaan op de wetssystematiek en werking van de huidige wet BRV en de overdrachtsbelasting.

### **2.3 Wetssystematiek**

Krachtens de Wet BRV worden de overdrachts- en assurantiebelasting geheven.<sup>21</sup> De krachtens de Wet BRV geheven belastingen zijn objectieve heffingen: eerst wordt het object – het belastbaar feit, waarover wordt geheven – vastgesteld, daarna wordt het subject – diegene die de belasting verschuldigd is – aangegeven.<sup>22</sup> De overdrachtsbelasting is geregeld in hoofdstuk II van de wet BRV.<sup>23</sup> Artikel 2 lid 1 van de Wet BRV luidt: onder de naam ‘overdrachtsbelasting’ wordt een belasting geheven ter zake van de verkrijging van in

---

<sup>17</sup> Straaten, J.C. van Schoenmaker, F. A.M. Rozendal, *Wegwijs in de overdrachtsbelasting*, 1 juni 2020, 1.1.1. Algemeen.

<sup>18</sup> M.W.F. Treub, *Ontwikkeling en verband van de Rijks-, Provinciale- en Gemeentebelastingen in Nederland*, 1885, p. 230.

<sup>19</sup> A.M. Elias en F. Sonnveldt, *De invloed van de Frimairewet op de overdrachtsbelasting en het successierecht in Nederland: een historisch overzicht*, 1999

<sup>20</sup> M.L.M van Kempen, *Cursus Belastingrecht BRV 0.0.1 Korte Historie*.

<sup>21</sup> Artikel 1 Wet BRV.

<sup>22</sup> M.L.M. van Kempen, *Cursus Belastingrecht*, 0.0.3 Karakter van de heffingen.

<sup>23</sup> Vakstudie BRV, art. 1 aant. 1.1. Inleiding

Nederland gelegen onroerende zaken of van rechten waaraan deze zijn onderworpen.<sup>24</sup> In de volgende sub paragrafen worden de begrippen ‘verkrijging’ en ‘in Nederland gelegen onroerende zaken’ nader behandeld. Daarna worden achtereenvolgens de maatstaf van heffing, het tarief en de wijze van heffing behandeld.

### 2.3.1 Verkrijging

De aanwezigheid van een verkrijging staat centraal voor de heffing van overdrachtsbelasting. De verkrijging van een in Nederland gelegen onroerend goed is het belastbaar feit voor overdrachtsbelasting. De Wet BRV bevat geen beschrijving van het begrip ‘verkrijging’. Volgens de parlementaire geschiedenis moet bij het begrip ‘verkrijging’ worden gedacht aan de civielrechtelijke eigendomsverkrijging.<sup>25</sup> Dit is een verkrijging in juridische zin en is geregeld in het Burgerlijk Wetboek (BW).<sup>26</sup> Er wordt juridisch verkregen bij de inschrijving van een notariële akte in de openbare registers.<sup>27</sup> Sinds 1995 wordt als verkrijging ook aangemerkt de verkrijging van economisch eigendom. Dit is geregeld in artikel 2 lid 2 Wet BRV.<sup>28</sup> Er is sprake van verkrijging van economisch eigendom als een samenstel van rechten en plichten met een betrekking tot een onroerende zaak dat een belang bij die zaken vertegenwoordigd toekomt aan een ander dan de juridisch eigenaar. Het belang moet minimaal enig risico op waardeveranderingen bevatten en toekomen aan een ander dan de juridisch eigenaar of beperkt gerechtigde.<sup>29</sup> In de situatie waarbij de juridische en economische eigendom op hetzelfde moment zijn verkregen, is er sprake van één belastbaar feit voor de overdrachtsbelasting.<sup>30</sup> Ingeval de verkrijging van de juridische en economische eigendom op verschillende momenten plaatsvindt, zijn in beginsel sprake van twee belastbare feiten voor de overdrachtsbelasting.<sup>31</sup> Als deze twee belastbare feiten zich manifesteren bij dezelfde verkrijger treedt de samenloopregeling van artikel 9 lid 4 Wet BRV in werking. Dit artikel voorkomt dat de verkrijger over hetzelfde onroerend goed

---

<sup>24</sup> Artikel 2 Wet BRV.

<sup>25</sup> MvT, Kamerstukken II 1969/70, 10 560, nr. 3, p.16, hfdst. II, § 2, p. 16.

<sup>26</sup> Artikel 3:80 BW.

<sup>27</sup> Y.E. Gassler, *Cursus Belastingrecht*, BvR.2.1.2 juridische eigendomsverkrijging.

<sup>28</sup> Artikel 2 lid 2 Wet BRV.

<sup>29</sup> P.W. Hofman, *Het belang van economisch eigendom in de WBR*, WFR 2007/197.

<sup>30</sup> Kamerstukken II 1994/95, 24 172, nr. 10, p. 3-4, V-N 1995, p. 3368.

<sup>31</sup> Y.E. Gassler, *Cursus Belastingrecht*, BvR.2.1.1 Verkrijging.

tweemaal overdrachtsbelasting verschuldigd is.<sup>32</sup> Een verkrijging of verdeling krachtens bedoelmenging, erfrecht, verjaring, huwelijksgemeenschap of nalatenschap kwalificeert niet als verkrijging voor de overdrachtsbelasting.<sup>33</sup>

### 2.3.2 Onroerende zaken

Het begrip ‘onroerende zaak’ wordt – evenals het begrip ‘verkrijging’ – niet beschreven in de Wet BRV.<sup>34</sup> De Wet BRV sluit aan bij de civielrechtelijke omschrijving van een ‘onroerende zaak’.<sup>35</sup> Hiervoor moet gekeken worden naar art. 3:3 lid 1 BW: *“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>36</sup> Niet alleen gebouwen, maar ook werken die duurzaam met de grond verenigbaar zijn, zijn als onroerend aan te merken. Koop- en huurwoningen vallen onder de reikwijdte van art 3:3 lid 1 BW en zijn als onroerend aan te merken. Uit jurisprudentie blijkt dat ook woonboten en -schepen kunnen kwalificeren als onroerende zaken. Een woonboot moet dan naar aard en inrichting zijn bestemd om duurzaam – voor langere tijd – ter plaatse te blijven.<sup>37</sup> Fictief onroerende zaken vallen ook onder de overdrachtsbelasting.<sup>38</sup> In de Wet BRV worden aandelen in een onroerendzaaklichaam (OZR) bij fictie gelijkgesteld met onroerende zaken, de fictieve onroerende zaak. Om te kwalificeren als een fictief onroerende zaak moet aan de bezits- en doeleis worden voldaan. De bezitseiis stelt dat de aandelen in een OZR waarvan de bezittingen op het tijdstip van verkrijging of op enig tijdstip in het daaraan voorafgaande jaar voor meer dan 50% bestaan uit onroerende zaken, waarbij ten minste 30% van de bezittingen moeten bestaan uit in Nederland gelegen onroerende zaken. De doeleis stelt deze onroerende zaken voor 70% of meer dienstbaar zijn of waren aan het verkrijgen,

---

<sup>32</sup> Artikel 9 lid 4 Wet BRV.

<sup>33</sup> Artikel 3 lid 1 Wet BRV.

<sup>34</sup> Vakstudie BRV, art. 2 aant. 4.1. Burgerrechtelijke beschrijving onroerende zaak

<sup>35</sup> Y.E. Gassler, Cursus Belastingrecht, BvR.2.1.8, in Nederland gelegen onroerende zaken.

<sup>36</sup> Art 3:3 lid 1 BW

<sup>37</sup> HvJ 15 november 2012, zaak C-532/11 (Leichenich), V-N 2012/61.16.

<sup>38</sup> Art 4 lid 1 Wet BRV.

vervreemden of exploiteren van onroerende zaken.<sup>39</sup> Fictief onroerende zaken worden niet behandeld in dit onderzoek.

### 2.3.3 Maatstaf van heffing

De overdrachtsbelasting wordt berekend over de waarde van de onroerende zaak of het recht waaraan deze is onderworpen, waarop de verkrijging betrekking heeft.<sup>40</sup> Onder waarde wordt verstaan de waarde in het economisch verkeer.<sup>41</sup> De wetgever geeft geen definitie voor het begrip ‘waarde in het economisch verkeer’. Uit jurisprudentie volgt dat waarde in het economisch verkeer (WEV) is: de prijs die bij aanbidding van de onroerende zaak ten verkoop op de meest geschikte wijze door de meestbiedende gegadigde zou zijn betaald.<sup>42</sup> Belangrijk om op te merken is dat prijs en waarde niet hetzelfde zijn. De prijs van een horloge kan € 250 zijn, maar stel het is een verkregen erfstuk van je familie, zal het horloge voor jou een hogere waarde dan € 250 hebben. Een derde die geen band heeft met het horloge vindt hetzelfde horloge € 250 waard. De Hoge Raad (HR) heeft de genoemde definitie van de WEV in 1974 bevestigd voor de overdrachtsbelasting.<sup>43</sup> De waarde in het economisch verkeer is ten minste gelijk aan de tegenprestatie.<sup>44</sup> Ook het begrip ‘tegenprestatie’ is niet gedefinieerd door de wetgever. Uit jurisprudentie volgt dat onder tegenprestatie wordt verstaan: hetgeen door de verkrijger krachtens een obligatoire – verbindende of verplichtende – overeenkomst voor de overdracht is verschuldigd.<sup>45</sup> De wetgever heeft daarnaast speciale regelingen in de wet geïmplementeerd, zoals de maatstaf bij verkrijging van aandelen en rechten en de maatstaf bij verkrijging van erfpacht, opstal, erfdienstbaarheid en beklemming.<sup>46</sup> Deze regelingen zijn niet relevant voor dit onderzoek en worden dan ook niet behandeld. Wel relevant is de invoering van artikel 13 lid 4 Wet BRV per 1 januari 2021. Wat dit artikel en de invoering van het vierde lid inhoudt, wordt in de volgende paragraaf behandeld.

---

<sup>39</sup> Art 4 lid 1 sub a Wet BRV.

<sup>40</sup> Art 9 lid 1 Wet BRV

<sup>41</sup> Art 52 Wet BRV

<sup>42</sup> HR 5 februari 1969, ECLI:NL:1969:AX5888, *BNB* 1969/63.

<sup>43</sup> HR 4 december 1974, ECLI:NL:HR:1974:2, *V-N* 1975/655, *PW* 18 350

<sup>44</sup> Art 9 lid 2 Wet BRV.

<sup>45</sup> ECLI:NL:HR:2006:AU9512, *NTRF* 2006/152, *BNB* 2006/106, *FED* 2006/25

<sup>46</sup> Straaten, J.C. van Schoenmaker, F. A.M. Rozendal, *Wegwijs in de overdrachtsbelasting*, 1 juni 2020, 6.6.1.

### 2.3.4 Het tarief

De Wet BRV kent sinds juni 2011 twee tarieven: het algemene tarief van 8% en het bijzonder tarief van 2% voor de verkrijging van een woning.<sup>47</sup> De verschuldigde overdrachtsbelasting bedraagt het tarief maal de maatstaf van heffing. Het 2%-tarief kan enkel worden toegepast in gevallen waarbij de verkrijger – een natuurlijk persoon – de woning, of rechten waaraan deze is onderworpen, anders dan tijdelijk als hoofdverblijf gaat gebruiken.<sup>48</sup> De verkrijger dient dit voorafgaand aan de verkrijging duidelijk, stellig en zonder voorbehoud te verklaren in een schriftelijke verklaring.<sup>49</sup> Bij andere verkrijgingen geldt het algemene tarief. De verkrijger voldoet aan het hoofdverblijfcriterium wanneer hij bewijst dat zijn middelpunt van persoonlijke en economische belangen zich op het adres van de verkregen woning bevinden.<sup>50</sup> Daarbij kan slechts één woning als hoofdverblijf gelden.<sup>51</sup> Onder een ‘woning’ wordt verstaan een onroerende zaak die op het moment van de juridische overdracht naar zijn aard is bestemd voor bewoning.<sup>52</sup> Belangrijk hierbij om op te merken is dat bij enkel de economische overdracht van een onroerende zaak, ook als deze wordt aangemerkt als hoofdverblijf, altijd het algemene tarief (8%) geldt. Bovendien kan het verlaagd tarief ook worden toegepast op aanhorigheden die tot de woning behoren, indien deze tegelijkertijd met de woning juridisch zijn verkregen én het verlaagde tarief op de woning van toepassing is.<sup>53</sup>

---

<sup>47</sup> Artikel 14 Wet BRV.

<sup>48</sup> Artikel 14 lid 2 Wet BRV.

<sup>49</sup> Artikel 14 lid 2 Wet BRV.

<sup>50</sup> Straaten, J.C. van Schoenmaker, F. A.M. Rozendal, *Wegwijs in de overdrachtsbelasting*, 1 juni 2020, 7.1.2 het tweeprocentstarief (algemeen)

<sup>51</sup> Kamerstukken II, 2020-2021, 35 576, nr. 3, p. 21. *wijziging van de Wet belasting op rechtsverkeer (Wet differentiatie overdrachtsbelasting)*

<sup>52</sup> MvT, nr. BLKB 2011/1290M, *stcrt.* 2011, 12301 (V-N 2011/36.6)

<sup>53</sup> Art 14 lid 6 Wet BRV.

### 2.3.5 Wijze van heffing

De overdrachtsbelasting wordt geheven van de verkrijger van de onroerende zaak.<sup>54</sup> De verkrijger dient de belasting op aangifte te voldoen.<sup>55</sup> De aangiftetermijn bedraagt in beginsel een maand, vanaf het moment dat de belasting verschuldigd is geworden.<sup>56</sup> Bij verkrijgingen die bij notariële akte worden geconstateerd, wordt de aangifte gedaan door de notaris. De notaris doet dan namens de verkrijger aangifte door de notariële akte, binnen tien dagen na het opmaken en ondertekenen, ter registratie aan te bieden bij de belastingdienst.<sup>57</sup> Dit geldt echter niet voor de verkrijging van aandelen in een OZR. De verkrijger dient bij de verkrijging van aandelen in een OZR de belasting per aangifte te voldoen.

### 2.4 Wet differentiatie overdrachtsbelasting

Op 15 december 2020 is het Belastingplan 2021 aangenomen door de Eerste en Tweede Kamer. Dit belastingplan stelde acht wetwijzigingen voor, waarvan één de Wet differentiatie overdrachtsbelasting is.<sup>58</sup> De overige zeven wetwijzigingen zijn niet relevant voor dit onderzoek en worden niet besproken. In de Wet differentiatie overdrachtsbelasting is een nieuwe vrijstelling geïntroduceerd: de startersvrijstelling. Per 1 januari 2021 geldt er een vrijstelling bij de verkrijging van een woning door een meerderjarige verkrijger, maar jonger dan vijfendertig jaar, die de woning anders dan tijdelijk als hoofdverblijf gaat gebruiken en dit voorafgaand in een schriftelijke verklaring heeft verklaard.<sup>59</sup> De vrijstelling geldt voor woningen of rechten waaraan deze zijn onderworpen met een waarde van minder dan € 400.000.<sup>60</sup> Daarnaast kan een verkrijger de vrijstelling één keer toepassen. Voor woningen die niet onder de reikwijdte van de startersvrijstelling vallen, maar die wel anders dan tijdelijk als hoofdverblijf voor de verkrijger fungeren en dat ook schriftelijk wordt verklaard, geldt het verlaagde tarief van 2%.<sup>61</sup> Voor alle andere verkrijgingen geldt het

---

<sup>54</sup> Art 16 lid 1 Wet BRV.

<sup>55</sup> Art 17 Wet BRV.

<sup>56</sup> Art 10 lid 2 AWR.

<sup>57</sup> Art 18 Wet BRV.

<sup>58</sup> Brief van de staatssecretaris van Financiën aan de Tweede Kamer van 29 oktober 2020, *Kamerstukken II, 35 572, nr. 23*, p. 92/93, *V-N 2020/61.2*.

<sup>59</sup> Vakstudie BRV, art. 15 lid 1 sub p, aant. 1, algemeen.

<sup>60</sup> Art. 15, lid 1, sub p, onder vier Wet BRV.

<sup>61</sup> Art. 14 lid 2 Wet BRV.

algemeen tarief van 8%, waar dit voor de wetwijziging 6% was.<sup>62</sup> Het doel van de wetwijziging is om de positie van de 'starters' en doorstromers te verstevigen ten opzichte van andere kopers op de woningmarkt, de beleggers.<sup>63</sup> Daarnaast zou de maatregel de kosten koper voor de starters verlagen, zodat zij meer kans maken op een koopwoning.<sup>64</sup> In hoofdstuk vier van dit onderzoek zal worden onderzocht of deze doelen doeltreffend zijn. In de volgende paragraaf wordt de startersvrijstelling, en de voorwaarden daarvan, behandeld.

## 2.5 De startersvrijstelling

Met ingang van 1 januari 2021 is er een vrijstelling opgenomen in artikel 15 lid 1 sub p Wet BRV: de startersvrijstelling. Een meerderjarig natuurlijk persoon, die jonger is dan vijfendertig, kan eenmalig een beroep doen op de vrijstelling bij de verkrijging van een woning die anders dan tijdelijk als hoofdverblijf fungeert. De criteria zijn:

- De leeftijd van de verkrijger;
- De verkrijger heeft de vrijstelling niet eerder toegepast; en
- Het gebruik van de woning anders dan tijdelijk als hoofdverblijf.<sup>65</sup>

De criteria worden getoetst op het moment van verkrijging van de woning. Het moment van verkrijging is het moment waarop de akte wordt opgemaakt bij de notaris.<sup>66</sup> Belangrijk om op te merken is dat de vrijstelling enkel kan worden toegepast bij de verkrijging van juridisch eigendom. Enkel de verkrijging van economisch eigendom kwalificeert dus niet als vrijgestelde verkrijging. De verkrijger dient op het moment van verkrijging duidelijk, stellig en zonder voorbehoud – middels een schriftelijke verklaring – te verklaren dat de woning anders dan tijdelijk als hoofdverblijf gaat fungeren.<sup>67</sup> Daarnaast geldt er per 1 april 2021 een woningwaardegrens van € 400.000. Dit betekent dat de startersvrijstelling van toepassing is

---

<sup>62</sup> Art. 14 lid 1 Wet BRV.

<sup>63</sup> Kamerstukken II, 2020-2021, 35 576, nr. 4, p. 2, *wijziging van de Wet belasting op rechtsverkeer (Wet differentiatie overdrachtsbelasting)*

<sup>64</sup> Kamerstukken II, 2020-2021, 35 576, nr. 4, p. 2, *wijziging van de Wet belasting op rechtsverkeer (Wet differentiatie overdrachtsbelasting)*

<sup>65</sup> Kamerstukken II, 2020-2021, 35 576, nr. 4, p. 8, *wijziging van de Wet belasting op rechtsverkeer (Wet differentiatie overdrachtsbelasting)*

<sup>66</sup> Kamerstukken II, 2020-2021, 35 576, nr. 4, p. 8, *wijziging van de Wet belasting op rechtsverkeer (Wet differentiatie overdrachtsbelasting)*

<sup>67</sup> Art 15 lid 1 sub p onder 4 Wet BRV



op woningen met een waarde tot € 400.000. In de volgende sub paragrafen worden de drie criteria behandeld.

### **2.5.1 Het leeftijdscriterium**

Meerderjarige natuurlijke personen die jonger zijn dan vijfendertig jaar kunnen aanspraak maken op de vrijstelling. De leeftijdsgrenzen zijn gebaseerd op onderzoek van het Kadaster uit mei 2020.<sup>68</sup> In dit onderzoek worden koopstarters in drie categorieën ingedeeld: 1) de jonge koopstarters (jonger dan vijfentwintig jaar); 2) koopstarters (tussen de vijfentwintig en vijfendertig jaar); 3) overige koopstarters (ouder dan vijfendertig jaar).<sup>69</sup> Uit dit onderzoek blijkt dat grotendeel van de koopstarters bestaat uit mensen uit categorie 2: starters met de leeftijd tussen de vijfentwintig en vijfendertig jaar. Met het gegeven dat personen vanaf hun 18<sup>e</sup> wettelijk bevoegd zijn om een woning te verkrijgen, ligt dit onderzoek ten grondslag aan de gekozen leeftijdsgrenzen door de wetgever, die hiermee onderscheid maakt op grond van leeftijd. In hoofdstuk vier wordt onderzocht of dit gerechtvaardigd is.

Zoals in paragraaf 3.3 is gezegd, is het beoordelingsmoment van de voorwaarden het moment van passeren van de leveringsakte.<sup>70</sup> Het moment waarop de voorlopige koopovereenkomst met betrekking tot de woning wordt gesloten, is niet relevant voor de beoordeling van het leeftijdscriterium.<sup>71</sup> Is een natuurlijk persoon op het moment van sluiten van de koopovereenkomst vierendertig jaar, maar op het moment van levering van de akte vijfendertig jaar, voldoet diegene niet aan het leeftijdscriterium en is de startersvrijstelling niet van toepassing.

### **2.5.2 Eenmalige toepassing startersvrijstelling**

Een andere voorwaarde is dat de verkrijger slechts één keer een beroep kan doen op de startersvrijstelling. De verkrijger moet duidelijk, stellig en zonder voorbehoud schriftelijk verklaren dat hij/zij de vrijstelling niet eerder heeft toegepast. Wanneer de verkrijger een

---

<sup>68</sup> Onderzoek Kadaster, *Moeilijke tijden voor koopstarters op de woningmarkt*, mei 2020.

<sup>69</sup> Onderzoek Kadaster, *Moeilijke tijden voor koopstarters op de woningmarkt*, mei 2020.

<sup>70</sup> Art 8 lid 1 Wet BRV

<sup>71</sup> D. van Laren, *Cursus Belastingrecht*, BvR.2.3.26.C Leeftijdscriterium.

schriftelijke verklaring heeft afgegeven maar hij/zij de vrijstelling wel eerder heeft toegepast, zal de inspecteur een naheffingsaanslag met belastingrente opleggen.<sup>72</sup> Dit is de wens van de wetgever, maar zal in de praktijk nog moeten blijken. Daarnaast kan de inspecteur een vergrijpboete opleggen.<sup>73</sup> De verkrijger is niet verplicht om de vrijstelling toe te passen. Als aan alle voorwaarden wordt voldaan en de vrijstelling niet wordt toegepast, geldt het 2% tarief mits aan alle voor dit lagere tarief geldende voorwaarden wordt voldaan. Op deze manier kan de verkrijger bij de verkrijging van zijn volgende woning alsnog aanspraak maken op de startersvrijstelling, mits aan alle voorwaarden wordt voldaan.

### **2.5.3 Gebruik woning anders dan tijdelijk als hoofdverblijf**

De verkrijger van de woning dient de woning anders dan tijdelijk als hoofdverblijf te gebruiken. Dit dient onmiddellijk voorafgaand aan de verkrijging duidelijk, stellig en zonder voorbehoud schriftelijk te worden verklaard. De definitie van het begrip ‘anders dan tijdelijk als hoofdverblijf’ is ontleend aan het hoofdverblijfcriterium – anders dan tijdelijk als hoofdverblijf ter beschikking staan<sup>74</sup> – voor toepassing van de eigenwoningregeling in art. 3.111 lid 1 sub a Wet IB 2001.<sup>75</sup> Hierbij gaat het om het duurzaam eigen gebruik van de woning door de verkrijger. Dit eigen gebruik moet dan wel zien op (eigen)bewoning en niet op opslag of een tweede woning. De inspecteur beoordeelt achteraf, maar binnen de naheffingstermijn, of aan het hoofdverblijfcriterium is voldaan. De inspecteur beoordeelt op basis van feiten en omstandigheden. Indien de verkrijger minimaal zes maanden na de overdracht in de woning woont, is in beginsel voldaan aan het hoofdverblijfcriterium.<sup>76</sup> Wanneer de gegevens niet voldoende inzicht geven voor de beoordeling van het hoofdverblijfcriterium, krijgt de verkrijger de kans aannemelijk te maken dat de woning anders dan tijdelijk als hoofdverblijf gaat fungeren. De inspecteur houdt hierbij rekening

---

<sup>72</sup> Art. 30hb AWR.

<sup>73</sup> Art. 67e AWR.

<sup>74</sup> Kamerstukken II, 2020-2021, 35 576, nr. 4, p. 21, *wijziging van de Wet belasting op rechtsverkeer (Wet differentiatie overdrachtsbelasting)*.

<sup>75</sup> D. van Laren, *Cursus Belastingrecht*, BvR.2.3.1.B.c2 Hoofdverblijf.

<sup>76</sup> Kamerstukken II, 2020-2021, 35 576, nr. 4, p. 12, *wijziging van de Wet belasting op rechtsverkeer (Wet differentiatie overdrachtsbelasting)*.

met onvoorziene gebeurtenissen na de overdracht. Voorbeelden van dergelijke gebeurtenissen zijn het overlijden van de verkrijger of een echtscheiding bij de verkrijgers.<sup>77</sup>

### **2.5.1 Overdracht economisch eigendom**

Zoals gezegd kwalificeert de overdracht van enkel het economisch eigendom niet voor toepassing van de startersvrijstelling. Uitgangspunt is de juridische overdracht. Wanneer zowel het juridische als de economische eigendom wordt verkregen, is de startersvrijstelling – mits aan alle voorwaarden is voldaan – van toepassing. In paragraaf 3.3.3 is gezegd dat de definitie ‘anders dan tijdelijk als hoofdverblijf’ die geldt bij de startersvrijstelling is ontleend aan het hoofdverblijfcriterium van de eigenwoningregeling uit de Wet IB 2001. Belangrijk om op te merken is dat bij de eigenwoningregeling in de Wet IB 2001 het economisch eigendom wel kwalificeert als ‘eigen woning’.<sup>78</sup> De wetgever heeft hiervoor gekozen omdat hij acht dat overdracht van economisch eigendom met name voorkomt bij zakelijke transacties.<sup>79</sup> Hiervoor geldt het algemene tarief van 8%. Door de overdracht van economisch eigendom uit te sluiten van de startersvrijstelling beoogt de wetgever de concurrentiepositie van koopstarters te versterken ten opzichte van de belegger. In hoofdstuk vier van dit onderzoek wordt getoetst of dit gerechtvaardigd is.

---

<sup>77</sup> Kamerstukken II, 2020-2021, 35 576, nr. 4, p. 12, *wijziging van de Wet belasting op rechtsverkeer (Wet differentiatie overdrachtsbelasting)*.

<sup>78</sup> Art. 3.111 lid 1 sub a Wet IB 2001.

<sup>79</sup> Kamerstukken II, 2020-2021, 35 576, nr. 4, p. 14, *wijziging van de Wet belasting op rechtsverkeer (Wet differentiatie overdrachtsbelasting)*.

### 3. Doeltreffendheidsbeginsel

#### 3.1 Inleiding

Met de invoering van de startersvrijstelling wil de wetgever drie doelen verwezenlijken:

- Het verbeteren van de concurrentiepositie van koopstarters ten opzichte van beleggers;
- Het verlagen van de kosten koper voor de koopstarters<sup>80</sup>, en;
- De woningmarkt een impuls geven.

In dit hoofdstuk 3 en 4 zal getoetst worden in hoeverre deze doelen doeltreffend zijn en in hoeverre de invoering van de startersvrijstelling legitiem is. Dit wordt gedaan aan de hand van literatuur, parlementaire stukken, verwachte en werkelijke cijfers. Allereerst zal de doeltreffendheid van de startersvrijstelling worden onderzocht.

#### 3.2 Doeltreffendheidsbeginsel

Zoals gezegd, wil de wetgever met de invoering van de vrijstelling drie doelen verwezenlijken. In deze paragraaf zullen deze doelen besproken worden en zal de doeltreffendheid ervan onderzocht worden. Wat opvalt is dat zowel ambtenaren als fiscalisten forse kritiek uitte op het wetsvoorstel. Uit onderzoek van Vastgoedmarkt blijkt dat ambtenaren van het Ministerie van Financiën tegen de invoering van de startersvrijstelling waren. Volgens hen zou de maatregel 'niet uitvoerbaar, niet doeltreffend en niet doelmatig' zijn. Bovendien zou het grootste deel van de vrijstelling kapitaliseren in hogere huizenprijzen.<sup>81</sup>

##### 3.2.1 Doel 1: het verbeteren van de concurrentiepositie van koopstarters ten opzichte van beleggers.

---

<sup>80</sup> Kamerstukken II, 2020-2021, 35 576, nr. 4, p. 2, *wijziging van de Wet belasting op rechtsverkeer (Wet differentiatie overdrachtsbelasting)*.

<sup>81</sup> Vastgoedmarkt, *ambtenaren adviseerden tegen startersvrijstelling; 'het zal de prijzen opdrijven'*, 5 augustus 2021, geraadpleegd via: <https://www.vastgoedmarkt.nl/166083/ambtenaren-adviseerden-tegen-startersvrijstelling-het-zal-de-prijzen-opdrijven>

Het eerste doel van het kabinet is om de concurrentiepositie van koopstarters te verstevigen ten opzichte van beleggers.<sup>82</sup> Echter, in hoeverre belemmeren de beleggers de koopstarters nou daadwerkelijk op de woningmarkt? Uit onderzoek van het Kadaster blijkt dat particuliere huizenverhuurders – de beleggers – in de meeste studentensteden (met Amsterdam, Utrecht, Wageningen en Delft uitgezonderd) de koopstarters niet in de weg zitten op de woningmarkt. De beleggers kopen ander soort huizen dan de koopstarters.<sup>83</sup> De Sociaal-Economische Raad (SER) verstevigt dit argument. Uit onderzoek van de SER blijkt dat tussen 2014 en 2016 ongeveer 27.000 koopwoningen zijn omgezet in huurwoningen van beleggers. Echter gaat dit vaak om panden met een centrale ligging in een stad die wel populair zijn voor een koopstarter, maar veelal op voorhand al te duur zijn.<sup>84</sup> Op basis van deze twee onderzoeken lijkt de concurrentie tussen koopstarters en beleggers kleiner dan verwacht. Echter kantelt dit beeld, gezien het feit dat het investeringsvolume van private beleggers de afgelopen jaren is toegenomen. De startersvrijstelling lijkt gezien de stijging van het investeringsvolume niet het geschikte beleidsinstrument om de stijging van het investeringsvolume tegen te gaan.

Dialogic Innovatie & Interactie heeft in opdracht van het Ministerie van Financiën onderzoek gedaan naar de effecten van differentiatie in de overdrachtsbelasting. In het model van Dialogic worden koopstarters vrijgesteld van overdrachtsbelasting en worden beleggers vanaf de verkrijging van een derde woning belast tegen acht procent. In het onderzoek wordt specifiek ingegaan op woningen waar zowel starters als beleggers op bieden. De uitkomst was dat door tariefdifferentiatie per jaar circa 4% tot 14% meer woningen gekocht worden door koopstarters.<sup>85</sup> Deze uitkomst impliceert dat de verwachting is dat de concurrentiepositie van starters verstevigd ten opzichte van beleggers. Echter, gaat het model uit van een andere vorm van tariefdifferentiatie dan de huidige vorm. Zo ontbreekt in

---

<sup>82</sup> MvT, *Kamerstukken II 2020/21*, 35576, nr. 3, p. 2.

<sup>83</sup> F. van der Harst en P. de Vries (Kadaster), *Kopen om te verhuren. Onderzoek naar veranderingen in eigendomsverhoudingen op de woningmarkt*, mei 2019.

<sup>84</sup> 'Hoge Verwachtingen, Kansen en belemmeringen voor jongeren in 2019', *SER-Verkenning 19/11*, augustus 2019, blz. 119.

<sup>85</sup> Dialogic Innovatie & Interactie, *Verkenning differentiatie overdrachtsbelasting starters en beleggers*, p.46, 28 november 2019.

het model het hoofdverblijfcriterium, de eis van eenmalige toepassing van de startersvrijstelling en gold de tariefverhoging bij beleggers pas bij de verkrijging van een derde woning.<sup>86</sup> Dit maakt de uitkomst van het onderzoek onbetrouwbaar voor de beoordeling van de concurrentiepositie bij de huidige wetgeving.

In de huidige wetgeving is enkel uitgegaan van concurrentie tussen de starter en de belegger. Hiermee miskent het kabinet dat de starter bij de aankoop van een woning concurrentie kan ondervinden met andere partijen dan de belegger. Zo signaleert de SER dat ouderen vanaf 55 jaar door de vergrijzing in toenemende mate actief zijn op de woningmarkt. Deze groep richt zich volgens SER net als starters op appartementen.<sup>87</sup> Uit gegevens van het Centraal Plan Bureau (CPB) blijkt dat mensen in de leeftijdscategorie twintig tot en met vijfendertig jaar met een modaal inkomen een inkomen hebben van ongeveer 39 duizend euro bruto, terwijl dat van vijftigers ongeveer 73 duizend euro bruto bedraagt.<sup>88</sup> Daarnaast heeft de groep vijftigers meer tijd gehad om financieel vermogen op te bouwen. Financieel vermogen kunnen overleggen bij een hypotheekverstrekker is steeds belangrijker geworden. Dit komt doordat de regels omtrent hypotheekrenteaftrek per 1 januari 2013 zijn veranderd. Om de hypotheekrente in aftrek te brengen, moet de lening binnen dertig jaar zijn afgelost via een annuïteiten- of lineaire hypotheek.<sup>89</sup> Bij een lineaire hypotheek zijn de maandlasten de eerste jaren hoog, waardoor starters veelal genoodzaakt zijn om voor het genieten van hypotheekrenteaftrek een annuïtaire hypotheek af te sluiten. Sinds 2018 mag maximaal honderd procent van de getaxeerde woningwaarde worden geleend. Daarnaast komen de kosten koper – notariskosten, taxatiekosten, overdrachtsbelasting, makelaarskosten en bouwkundige rapporten – voor eigen rekening.

---

<sup>86</sup> Dialogic Innovatie & Interactie, Verkenning differentiatie overdrachtsbelasting starters en beleggers, p.37 & 37, 28 november 2019.

<sup>87</sup> 'Hoge Verwachtingen, Kansen en belemmeringen voor jongeren in 2019', *SER-Verkenning 19/11*, augustus 2019, blz. 119.

<sup>88</sup> Achtergronddocument CPB, *de verscheidenheid van vermogens van Nederlandse huishoudens: update*, mei 2021.

<sup>89</sup> B. van der Erst, *hypotheekrenteaftrek: hoe kun je daarvan profiteren*, juni 2022, geraadpleegd via: <https://www.consumentenbond.nl/hypotheek/starter/hypotheekrenteaftrek>.

Volgens de Nationale Nederlanden liggen de gemiddelde kosten koper in 2021 tussen de 5% en 6%.<sup>90</sup> Bij het genieten van de startersvrijstelling (mits de woningwaarde lager dan vier ton is) komen de kosten koper voor de starter tussen de 3% en 5% te liggen. Dit veronderstelt dat het voordeel van de startersvrijstelling niet geheel of gedeeltelijk verdwijnt in een hogere koopsom, en zodoende terecht komt bij de verkoper. Het komt de starter niet ten goede. Een starter met een modaal inkomen van € 39.000 en een gemiddelde studieschuld van € 15.200 kan volgens de site van de Hypotheker zonder inleg van eigen geld maximaal € 161.476 aan hypotheek genieten, met een indicatie bruto maandlasten van € 744 . Een 55-plusser met een modaal inkomen van € 79.000 zonder studieschuld – deze groep heeft niet te maken gehad met studieschulden – zonder inleg van eigen geld kan maximaal € 395.110 aan hypotheek genieten, waarbij de indicatie bruto maandlasten € 1910 is. Gezien de bovengenoemde verschillen in hypotheekbedragen zorgt het wegvallen van de overdrachtsbelasting niet voor een betere concurrentiepositie van starters ten opzichte van 55-plussers. Een 55-plusser kan meer geld lenen, waardoor deze groep hoger kan bieden op een huis. Starters ondervinden dus concurrentie van andere groepen dan beleggers. Het kabinet treedt hier niet tegen op, dit tast de doeltreffendheid van de maatregel aan.

Per 1 september 2015 is het sociale leenstelsel ingevoerd. Studenten kunnen tegen een relatief lage rente geld lenen voor de bekostiging van hun studie. Echter wordt deze studieschuld betrokken bij de vaststelling hoeveel een huishouden maandelijks maximaal aan hypotheeklasten kan uitgeven. Begin 2021 hadden volgens het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) 1,6 miljoen mensen een gemiddelde studieschuld van 15,2 duizend euro.<sup>91</sup> Als hypotheekaanvrager is het verplicht alle schuldposities te vermelden. Bij de vaststelling van de maximale hypotheeklasten per maand gaat de hypotheekverstrekker uit van een aflossing van 0,35% van de studieschuld per maand.<sup>92</sup> Bij een studieschuld van € 15.200 met

---

<sup>90</sup> Nationale Nederlanden, *Kosten Koper (K.K.) 2022*, geraadpleegd via: <https://www.hypotheker.nl/begrippenlijst/huis-kopen/kosten-koper/>.

<sup>91</sup> CBS, *Meer personen met studieschuld, gemiddelde studieschuld gelijk gebleven*, december 2011.

<sup>92</sup> Rijksoverheid, *hoe zwaar telt mijn studieschuld mee voor mijn hypotheek*, geraadpleegd via: <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/huis-kopen/vraag-en-antwoord/hoe-zwaar-telt-mijn-studieschuld-mee-voor-mijn-hypotheek>

een looptijd van 35 jaar betekent dit dus dat je per jaar € 638,40<sup>93</sup> minder aan hypotheeklasten zou kunnen uitgeven. De maximale looptijd van een hypotheek is 30 jaar. Dit betekent dat een starter met een gemiddelde studieschuld van € 15.200, € 11.515<sup>94</sup> minder hypotheek krijgt. De afschaffing van de overdrachtsbelasting lost dit probleem niet op.

Starters ondervinden niet alleen concurrentie van beleggers, maar ook van anderen dan beleggers, zoals de 55-plussers. Het kabinet stelt dat starters steeds moeilijker aan een woning kunnen komen doordat beleggers hen in de weg zit.<sup>95</sup> Het kabinet deelt de mening van de Tweede Kamer dat het wenselijk is om de positie van starters en doorstromers te verstevigen ten opzichte van andere kopers, dus ook andere dan beleggers.<sup>96</sup> Het is bijzonder dat het kabinet heeft gekozen om zich specifiek te richten op concurrentie met de belegger, terwijl er hiervoor is bewezen dat ook andere woningkopers concurreren met de starter. Tot nu toe lijkt de wetgeving dan ook niet doeltreffend.

Daarnaast zijn er naast de overdrachtsbelasting andere zaken die bepalend zijn voor de concurrentiepositie. Zo spelen de nieuwe hypotheekregels en de studieschulden ook een rol binnen de vraag wat de concurrentiepositie van een starter ten opzichte van anderen is. De concurrentiepositie van starters is slecht, de startersvrijstelling zorgt niet voor voldoende verbetering van de concurrentiepositie. Kortom, het beoogde doel is door de wetgever te eng geformuleerd. In de volgende alinea wordt het tweede doel behandeld.

### **3.2.2 Doel 2: het verlagen van de kosten koper van de starters, oftewel het verlagen van de huizenprijzen voor de starters.**

Het tweede doel van de wetwijziging is het verlagen van de huizenprijzen voor de starters. Niet alleen ambtenaren van het Ministerie van Financiën waren kritisch op de plannen, zo ook Huib Boissevain. Boissevain verwacht dat door het creëren van extra vraag op de

---

<sup>93</sup> € 15.200 \* 0,35% \* 12

<sup>94</sup> Berekening site hypotheeker: met € 15.200 studieschuld: hypotheek €161.476, zonder studieschuld: € 172.991.

<sup>95</sup> Kamerstukken II, 2020-2021, 35 576, nr. 4, p. 1, *wijziging van de Wet belasting op rechtsverkeer (Wet differentiatie overdrachtsbelasting)*.

<sup>96</sup> Kamerstukken II 2018/19 32 847, nr. 504, p. 1.



woningmarkt – volgens het kabinet kunnen starters sneller een huis kopen door het wegvallen van de overdrachtsbelasting, wat zal leiden tot extra vraag – de huizenprijzen zullen stijgen.<sup>97</sup> In beginsel leidt het afschaffen van de overdrachtsbelasting tot lagere kosten bij het kopen van een huis, er wordt immers 2% van de woningwaarde van belasting vrijgesteld. Echter, de verwachtingen zeiden het tegenovergestelde. Volgens Huib Boissevain leidt het creëren van extra vraag op de woningmarkt tot hogere huizenprijzen.<sup>98</sup> Al voor de invoering van de startersvrijstelling verwachtte het CPB dat met de verlaging van de overdrachtsbelasting van starters van 2% naar 0%, de huizenprijzen zullen stijgen met 2,4%. Het CPB denkt dat de uitgespaarde belasting bij toekomstige transacties van dezelfde woning, zal kapitaliseren in de huizenprijs.<sup>99</sup> Hoe werkt dit uit in de praktijk?

De startersvrijstelling is per 1 januari 2021 ingevoerd. De gemiddelde huizenprijs voor de invoering van de startersvrijstelling – december 2020 – is € 334.488.<sup>100</sup> Op dit punt is het wetsvoorstel goedgekeurd door de Kamer, maar is het nog niet van toepassing. De gemiddelde huizenprijs in januari 2021 – na de invoering van de startersvrijstelling – is € 357.458. Dit is een stijging van 2,5% ten opzichte van december 2020. In de maanden februari en maart stegen de huizenprijzen met respectievelijk 1,2% en 1,6% tot € 407.014. In de maand april 2021 zien we een daling in absolute cijfers van de gemiddelde huizenprijs tot € 362.525. Dit is te verklaren doordat de woningwaardegrens van € 400.000 op 1 april 2021 is ingevoerd. Tot 1 april gold de startersvrijstelling voor elke aankoop. Uit het eerste kwartaalbericht van 2021 van het Kadaster blijkt dat starters geanticipeerd hebben op het wetsvoorstel. In het eerste kwartaal van 2021 steeg het aantal transacties met een koopsom boven de woningwaardegrens – dus boven de € 400.000 – van starters met 252% ten opzichte van het eerste kwartaal in 2020.<sup>101</sup> Doordat starters de aankoop van een

---

<sup>97</sup> Huib Boissevain, Met afschaffen van overdrachtsbelasting schiet de starter helemaal niets op, Vastgoedmarkt, 10 september 2020.

<sup>98</sup> Huib Boissevain, *Met afschaffen van overdrachtsbelasting schiet de starter helemaal niets op*, Vastgoedmarkt, 10 september 2020.

<sup>99</sup> CPB Achtergronddocument, Kansrijk woonbeleid 2020, Addendum: differentiatie overdrachtsbelasting, p.3, juli 2020.

<sup>100</sup> CBS & Kadaster, *bestaande koopwoningen; verkoopprijzen prijsindex 2015=100*, 22 juni 2022.

<sup>101</sup> Kadaster, *Kadaster Kwartaalbericht woningmarkt 1e kwartaal van 2021*, 5 mei 2021.

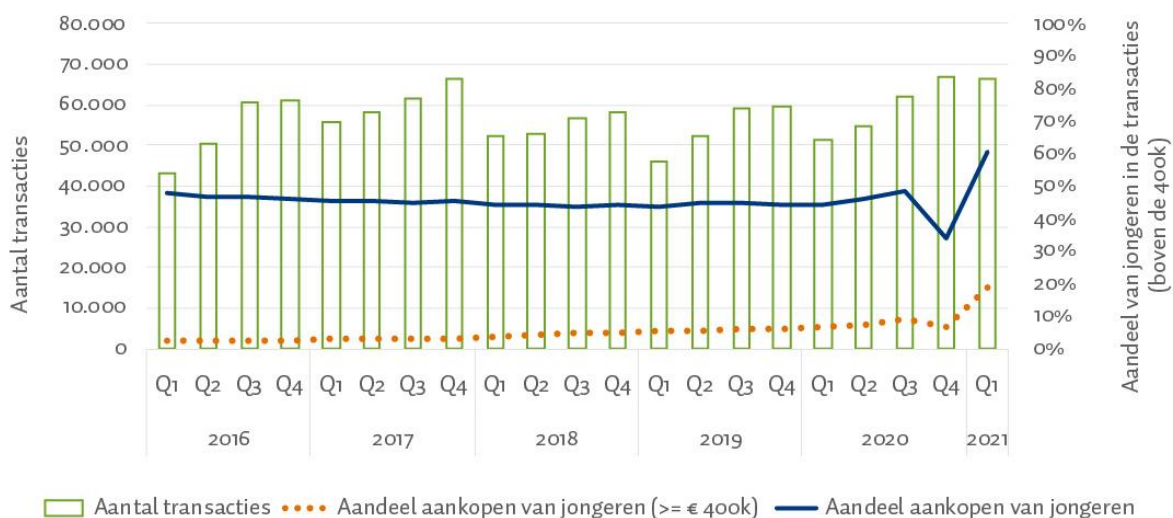
koopwoning eind 2020 hebben uitgesteld naar het eerste kwartaal van 2021, zijn zij het eerste kwartaal van 2021 verantwoordelijk voor 61% van de koopwoningtransacties.

Die wordt aangetoond in het onderstaande figuur van het Kadaster.

*Figuur 1: CBS & Kadaster*

Zoals gezegd zien we in het laatste kwartaal van 2020 en daling van het aantal transacties en in het eerste kwartaal een stijging in het aantal transacties in het aandeel aankopen van jongeren. Echter, uit het tweede kwartaal bericht van het Kadaster van 2021 blijkt dat het aandeel transacties van jongeren terug op het oude niveau ligt. Voornamelijk het aandeel aankopen van jongeren boven de woningwaardegrens is weer gedaald, van bijna 13.000 transacties in het eerste kwartaal naar tussen de 3.000 en 4.000 duizend transacties in het tweede kwartaal.<sup>102</sup> Er heeft een timing effect opgetreden. Starters stelden hun aankoop eind 2020 uit tot begin 2021 en begin 2021 kochten starters relatief gezien duurdere huizen. Dit timing effect verklaart de flinke stijging van de gemiddelde transactieprijs begin 2021: januari 2021: € 357.458; februari 2021: € 369.070 & maart 2021: €407.014. In de maand

### Woningtransacties en aandeel 35-minners (blauwe lijn) en 35-minners die een woning van >€400.000 kochten (oranje lijn)



april 2021 ligt de gemiddelde transactieprijs op € 362.525. De prijsstijging in het eerste kwartaal van 2021 valt dus te verklaren. Door het timing effect en de niet ingevoerde woningwaardegrens is de betaalbaarheid van koopwoningen flink verslechterd, wat in beginsel betekent dat het tweede doel, de betaalbaarheid van woningen voor starters, niet

<sup>102</sup> Kadaster, Kadaster Kwartaalbericht woningmarkt 2e kwartaal van 2021, 29 juli 2021.

is behaald. Echter, hebben starters ondanks de hoge transactiewaarde gebruik gemaakt van de regelgeving op dat moment. De prijsstijging wordt daarom voor de toetsing van het tweede doel buiten beschouwing gelaten, mede omdat de gemiddelde transactieprijs in april 2021 te vergelijken is met die van januari 2021. Het verschil is gering, te weten € 5.067.<sup>103</sup> Hierdoor wordt april 2021 voor de beoordeling van het tweede doel als uitgangspunt genomen.

Belangrijk om op te merken is dat op basis van bovenstaande gegevens ook iets gezegd kan worden over de concurrentiepositie van de starters ten opzichte van beleggers. In het eerste kwartaal van 2021 is er een stijging te zien in het aandeel transacties jongeren ten opzichte van voorgaande kwartalen. Dit komt doordat beleggers hun aankopen voor 1 januari 2021 realiseerde en starters hun aankopen uitstelden tot na 1 januari 2021. Zoals gezegd, zijn starters verantwoordelijk voor 61% van de totale transacties in het eerste kwartaal van 2021. Mogelijk is de concurrentiepositie van starters verbeterd ten opzichte van voorgaande kwartalen. Echter zien we dat dit aandeel in het tweede kwartaal van 2021 afneemt tot het oude niveau (48%). Er is sprake van een incidentele gebeurtenis als gevolg van het timing effect en het ontbreken van de woningwaardegrens. De concurrentiepositie is incidenteel verbeterd, niet permanent.

Uit onderzoek van het CBS blijkt dat de gemiddelde huizenprijs in december 2021 € 396.848 is. Dit is fors hoger dan de gemiddelde prijs in april 2021. De prijs van een koopwoning is in april 2022 gemiddeld met 19,7% gestegen ten opzichte van april 2021.<sup>104</sup> Op basis hiervan is de betaalbaarheid van woningen voor starters niet verbeterd, maar is verslechterd. Echter is het lastig vast te stellen in hoeverre deze prijsstijging komt door de ingevoerde startersvrijstelling. Mogelijk zijn er meerdere factoren die invloed hebben op de huizenmarkt, zoals renteontwikkelingen, inkomensontwikkelingen toekomstige onzekerheid en de ontwikkeling van de economie.

---

<sup>103</sup> € 362.525 - € 357.458.

<sup>104</sup> CBS & Kadaster, bestaande koopwoningen; verkoopprijzen prijsindex 2015=100, 22 juni 2022.

Zoals hierboven gezegd, heeft niet alleen het vrijstellen van de overdrachtsbelasting gezorgd voor hoge huizenprijzen. Andere factoren spelen hierin mogelijk een rol. Begin 2021 ligt de hypotheekrente erg laag. Dit zorgt ervoor dat mensen relatief goedkoop kunnen lenen, waardoor lenen aantrekkelijker wordt. Echter is de hypotheekrente in 2022 fors gestegen. Opvallend daarbij is dat Rabobank een verdere stijging van de woningprijzen verwacht<sup>105</sup>, terwijl een hoge rente lening onaantrekkelijk maakt. Dit is voor dit onderzoek niet relevant en wordt niet verder behandeld. Daarnaast zijn de leenvoorwaarden in Nederland volgens De Nederlandsche Bank erg gunstig. Zo kan er honderd procent van de woningwaarde worden geleend waardoor mensen meer kunnen bieden op een huis. Daarnaast genieten woningbezitters belastingvoordelen als de hypotheekrenteaftrek. Dit heeft hogere huizenprijzen tot gevolg.<sup>106</sup> Echter, het grootste probleem in de huidige woningmarkt is het te kort aan aanbod. Uit onderzoek van de Nederlandse Vereniging van Makelaars (NVM) blijkt dat in het eerste kwartaal van 2021 ongeveer 17.500 woningen te koop stonden. Dat is 42% minder dan het eerste kwartaal van 2020 en daarmee het laagste niveau sinds de meting in 1995 gestart is.<sup>107</sup> Daarnaast was de krapte indicator – de verhouding tussen aantal te koop staande woningen en het aantal woningtransacties – van 1,7 historisch laag. Dit getal betekent dat een woningzoeker tussen 1.7 te koop staande woningen kan kiezen. Echter, uit de meest recente gegevens van het NVM blijkt dat er meer lucht komt in de krappe woningmarkt. In het tweede kwartaal van 2022 stonden ongeveer 25.300 woningen te koop en was de krapte indicator 2,1.<sup>108</sup> Op het eerste gezicht lijkt dit een goed teken, maar niet voor de starters. De aanbodzijde op de woningmarkt krabbelt op, maar de gemiddelde transactieprijs in het tweede kwartaal van 2022 steeg naar € 448.000. Dit betekent dat de gemiddelde transactieprijs nu boven de woningwaardegrens van € 400.000 zit. Hiermee lijkt het voor starters steeds moeilijker om de startersvrijstelling te kunnen toepassen, omdat het steeds moeilijker wordt om woningen onder de € 400.000 te vinden. Daarnaast is overbieden tegenwoordig de norm geworden. Uit onderzoek van het NVM

---

<sup>105</sup> S. Groot en N. Vrieselaar, Rabobank: huizenprijzen stijgen minder hard door rentestijging en onzekerheid, 17 juni 2022.

<sup>106</sup> De Nederlandsche Bank, de woningmarkt, geraadpleegd via <https://www.dnb.nl/actuele-economische-vraagstukken/woningmarkt/>

<sup>107</sup> NVM, Analyse woningmarkt eerste kwartaal 2021, 2021.

<sup>108</sup> NVM, Analyse woningmarkt tweede kwartaal 2022, 2022.

blijkt dat in het laatste kwartaal van 2021 bij 30% van de transacties werd overboden met een halve ton.<sup>109</sup>

Ondanks bovengenoemde factoren die invloed hebben op de huizenprijzen, kan gesteld worden dat het tweede doel *het verbeteren van de betaalbaarheid van woningen voor starters* is gefaald. Het is moeilijk vast te stellen in hoeverre het vrijstellen van overdrachtsbelasting invloed heeft gehad op de stijgende huizenprijzen. Andere factoren spelen daarbij ook een rol. Echter, is het een feit dat de huizenprijzen zijn gestegen, ondanks het voornemen van het kabinet de huizenprijzen te doen dalen.

### **3.2.3 Doel 3: de woningmarkt een impuls geven/verruimen.**

Het eerste en tweede doel zijn hierboven behandeld. Met de afschaffing van de overdrachtsbelasting wilde het kabinet de woningmarkt toegankelijker maken voor starters. Echter, uit eerdere uitkomsten van dit onderzoek blijkt dat het voor de starters steeds lastiger wordt om toe te treden op de woningmarkt. Hierbij spelen de stijgende huizenprijzen en de studieschulden met lagere hypotheekrentes als gevolg een rol. Door het afschaffen van de overdrachtsbelasting stijgt de vraag op de woningmarkt. Een hoge vraag gecombineerd met een laag aanbod heeft hogere prijzen tot gevolg. Zoals gezegd, is het voor een starter moeilijker om financieel vermogen aan te wenden dan voor een niet-starter. Dit in combinatie met een krapte indicator van 2,1 in het tweede kwartaal van 2022 laat zien dat het voor een starter moeilijker wordt om een huis te kopen. Met de stijgende huizenprijzen, lagere hypotheekrentes en minder keuze voor een huis is de woningmarkt voor een starter niet verruimd. Het afschaffen van de overdrachtsbelasting speelt zich af aan de vraagzijde van de woningmarkt. Door de aanbodzijde te stimuleren, komen vraag en aanbod dicht bij elkaar waardoor de huizenprijzen dalen en uiteindelijk het break-even punt bereiken. Dit kan bereikt worden door nieuwbouwprojecten te stimuleren, waardoor meer woningen beschikbaar komen en dus de aanbodkant verruimd.

---

<sup>109</sup> NVM, *Analyse woningmarkt vierde kwartaal 2021, 2021.*

### 3.3 Deelconclusie

In paragraaf 4.3 is aan de hand van werkelijke cijfers getoetst in hoeverre de startersvrijstelling doeltreffend is. Hiervoor zijn de drie gestelde doelen individueel behandeld. Het eerste doel *het verbeteren van de concurrentiepositie van koopstarters ten opzichte van beleggers* lijkt niet gehaald te zijn. Het kabinet miskent dat starters van andere dan beleggers concurreren op de woningmarkt. De kosten koper drukken voor de starters gemiddeld 47,3% op het jaarinkomen, terwijl dat voor een 55-plussers, een andere riante deelnemer op de woningmarkt, 28,8% is. Daarnaast speelt het sociale leenstelsel een rol bij de concurrentiepositie van een starter ten opzichte van andere woningkopers. Een starter met een gemiddelde studieschuld van € 15.200 kan bij een hypotheek van 30 jaar € 19.152 minder lenen. Het vrijstellen van overdrachtsbelasting lijkt de concurrentiepositie voor starters op de woningmarkt niet te verbeteren. Vervolgens is het tweede doel *het verlagen van de huizenprijzen voor de starters* onderzocht. Het CPB verwachtte een stijging van 2,4% als de overdrachtsbelasting van 2% naar 0% zou gaan. De gemiddelde huizenprijs voor de invoering van de startersvrijstelling was € 334.488. De gemiddelde transactieprijs in het tweede kwartaal van 2022 is € 448.000. De huizenprijzen zijn dus fors gestegen. Echter, is het moeilijk vast te stellen in hoeverre deze stijging het gevolg is van de invoering van de startersvrijstelling. Zo spelen de lage rente, gunstige leenovereenkomsten en het enorme aanbodtekort een rol in de totstandkoming van de huizenprijzen. Tot slot is het derde doel *de woningmarkt verruimen* onderzocht. Op basis van de uitkomsten bij doel één en twee is onderzocht in hoeverre de woningmarkt voor de starter is verruimd. Met een krapte indicator van 2,1 in het tweede kwartaal van 2022, de stijgende huizenprijzen en mogelijk een lage hypotheek als gevolg van studieschuld en relatief gezien minder inkomen (ten opzichte van bijvoorbeeld 55-plussers) is het voor de starter steeds moeilijker om een huis te kopen. Gesteld wordt dan ook dat de woningmarkt niet is verruimd, maar nog steeds krap is. Daarbij lijkt de woningmarkt voor de starter steeds minder toegankelijk te worden. De drie doelen van het kabinet falen op basis van dit onderzoek. De invoering van de startersvrijstelling lijkt daarmee niet doeltreffend te zijn. In het volgende hoofdstuk zal de legitimiteit van de startersvrijstelling worden onderzocht.

## 4. Legitimitieitsbeginsel

### 4.1 Inleiding

In het vorige hoofdstuk zijn de drie gestelde doelen door de wetgever behandeld en getoetst aan de doeltreffendheid ervan. Wat erg opmerkelijk is, is dat de Raad van State heeft geadviseerd het wetsvoorstel in heroverweging te nemen. De Raad stelt voorop dat het voorstel niet bijdraagt aan een oplossing voor de woningproblematiek. Daarnaast kan een gedifferentieerde overdrachtsbelasting flinke negatieve neveneffecten met zich meebrengen. Daarbij wordt gewezen op gevolgen voor kopers ouder dan vijftig en op de concurrentie tussen starter en belegger. Deze concurrentie zou variëren per regio.<sup>110</sup> In hoeverre kan je een wetsartikel legitiem noemen als de Raad van State – de belangrijkste onafhankelijke adviseur van het kabinet omtrent wetgeving – het slechte wetgeving vindt? Dit vraagstuk komt later dit hoofdstuk terug.

In dit hoofdstuk zal worden onderzocht in hoeverre de startersvrijstelling legitiem is. Verschillende aspecten van de startersvrijstelling worden behandeld: de leeftijdsgrenzen, de woningwaardegrens en de overdracht van enkel het economische eigendom. Vervolgens komt een stuk moraliteit aan bod: in hoeverre heeft de wetgever moreel gehandeld bij de invoering van de Wet differentiatie overdrachtsbelasting? Tot slot wordt een deelconclusie gegeven.

### 4.2 Leeftijdgrens

Voor de invoering van de startersvrijstelling werd er alleen gekeken naar het belastingobject: bij een woning gold het 2%-tarief en bij een niet-woning gold het 6%-tarief. Met de invoering van de startersvrijstelling wordt er ook getoetst aan het subject. Eén van de voorwaarden van de startersvrijstelling is dat de verkrijger een meerderjarig persoon jonger dan vijftig jaar dient te zijn. Dit betekent dat personen boven de vijftig jaar uitgesloten zijn van de startersvrijstelling. Hiermee maakt het kabinet onderscheid op basis van leeftijd. Om te beoordelen aan de legitimiteit, moet eerst gekeken worden naar de totstandkoming en motiveren van deze leeftijdsgrens.

---

<sup>110</sup> Raad van State, *Kamerstukken II 2020/21*, 35576, nr. 4, p.3.

#### 4.2.1 Totstandkoming leeftijdsgrens

De wetgever wil met de invoering van de startersvrijstelling de woningmarkt toegankelijker maken voor koopstarters.<sup>111</sup> Het kadaster heeft in mei 2020 onderzoek gedaan naar koopstarters. Koopstarters worden ingedeeld in drie leeftijdscategorieën: 1) jonge koopstarters jonger dan vijftwintig; 2) koopstarters tussen de vijftwintig en vijfendertig jaar; en 3) koopstarters ouder dan vijfendertig jaar.<sup>112</sup> Uit dit onderzoek blijkt dat de meeste koopstarters behoren tot de categorie koopstarters tussen de vijftwintig en vijfendertig jaar. Het kabinet baseert de gekozen leeftijdsgrenzen dus op de uitkomsten van dit onderzoek. Het kabinet meent echter dat hier een objectieve en redelijke rechtvaardiging voor is.<sup>113</sup> Het kabinet wilt voor deze groep de toegankelijkheid voor de woningmarkt verbeteren. Uit onderzoek van de Autoriteit Financiële Markten (AFM) blijkt dat de liquide buffer bij personen onder de vijfendertig jaar het laagste is, zoals eerder in deze scriptie is gesteld.<sup>114</sup> Het kabinet acht de leeftijdsgrens daarom geschikt om de starters een steuntje in de rug te geven ten opzichte van overige kopers door hen onder voorwaarden vrij te stellen van overdrachtsbelasting. In het rapport en addendum van Dialogic is gekeken naar een alternatieve definitie van een starter: niet op basis van leeftijd, maar op basis van de eerste verkrijging van een woning. Echter kwam Dialogic tot de conclusie dat deze definitie niet tot nauwelijks uitvoerbaar was. Zowel het Notariaat als de Belastingdienst kon niet met de gegevens uit het Kadaster vaststellen of een koper een starter is. Een mogelijke oplossing hiervoor is de verkrijger middels een verklaring te laten verklaren dat het zijn eerste verkrijging van een koopwoning betreft. Uit het onderzoek van Dialogic blijkt dat bij het hanteren van de definitie gebaseerd op leeftijd, 73% van de groep starters nooit eerder een

---

<sup>111</sup> Kamerstukken II, 2020-2021, 35 576, nr. 3, p. 9. *wijziging van de Wet belasting op rechtsverkeer (Wet differentiatie overdrachtsbelasting)*.

<sup>112</sup> Onderzoek Kadaster, moeilijke tijden voor koopstarters op de woningmarkt, mei 2020.

<sup>113</sup> Kamerstukken II, 2020-2021, 35 576, nr. 3, p. 9. *wijziging van de Wet belasting op rechtsverkeer (Wet differentiatie overdrachtsbelasting)*.

<sup>114</sup> Onderzoek AFM, Korte termijn financiële weerbaarheid van huishoudens, juli 2020.



woning hebben gekocht.<sup>115</sup> Het kabinet vindt dit percentage proportioneel en subsidiair en heeft de definitie starter gebaseerd op leeftijd gekozen.<sup>116</sup>

De minimumleeftijd van achttien jaar is gekozen om oneigenlijk gebruik van de startersvrijstelling te voorkomen. Vanaf de achttiende is een persoon wettelijk bevoegd een woning te verkrijgen. Met de minimumleeftijd kunnen wettelijke vertegenwoordigers, de ouders, de vrijstelling niet toepassen door een woning te verkrijgen op naam van een minderjarig kind.<sup>117</sup>

Op basis van bovengenoemde onderzoeken lijkt de leeftijdsgrens in beginsel legitiem. Er zijn mijns inziens voldoende rechtvaardigingsgronden voor de gekozen leeftijdsgrens. Het hiervoor genoemde steuntje in de rug lijkt niet naar behoren te functioneren, dit doet mogelijk wel afbreuk aan de legitimiteit. Daarnaast wordt er onderscheid gemaakt op basis van leeftijd. Artikel 1 van de Grondwet (GW) zegt dat discriminatie op welke grond dan ook niet is toegestaan.<sup>118</sup> Mogelijk wordt er in de startersvrijstelling gediscrimineerd op basis van leeftijd. Dit wordt in de volgende deelparagraaf onderzocht.

#### **4.2.2 Mogelijkheid discriminatie op basis van leeftijd**

Zoals hiervoor gezegd, stelt onze Grondwet dat discriminatie op welke grond dan ook niet is toegestaan. Om te beoordelen of er sprake is van discriminatie op gronde van leeftijd zijn het Europees verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) en het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (IVBPR) van toepassing. Internationaal recht dat is vastgelegd in verdragen en in besluiten van internationale organisaties gaat altijd boven het nationaal recht.<sup>119</sup> De relevante artikelen waaraan getoetst wordt zijn:

Artikel 14 EVRM:

---

<sup>115</sup> Dialogic Innovatie & Interactie, Verkenning differentiatie overdrachtsbelasting starters en beleggers, p.16, 28 november 2019.

<sup>116</sup> Kamerstukken II, 2020-2021, 35 576, nr. 3, p. 9. wijziging van de Wet belasting op rechtsverkeer (Wet differentiatie overdrachtsbelasting).

<sup>117</sup> Kamerstukken II, 2020-2021, 35 576, nr. 3, p. 10. wijziging van de Wet belasting op rechtsverkeer (Wet differentiatie overdrachtsbelasting).

<sup>118</sup> Artikel 1 GW.

<sup>119</sup> Artikel 94 GW.

*“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, 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 een ieder gelijke en doelmatige bescherming tegen discriminatie op welke grond dan ook, zoals ras, huidskleur, geslacht, taal, godsdienst, politieke of andere overtuiging, nationale of maatschappelijke afkomst, eigendom, geboorte of andere status.”*

Op basis van deze twee artikelen is discriminatie op welke gronde dan ook, dus ook op gronde van leeftijd verboden. Echter, uit een uitspraak door Rechtbank Gelderland blijkt dat de leeftijdsgrens voor de startersvrijstelling niet leidt tot discriminatie in de zin van het EVRM en het IVBPR. De rechtbank stelt dat over de veronderstellingen waar de wetgever van uit is gegaan – de uitkomsten in paragraaf 4.4.1.1 – niet kan worden gezegd dat zij zo weinig voor de hand liggen dat zij evident onredelijk zijn. De leeftijdsgrens berust op een keuze van de fiscale wetgever waarvan niet kan worden gezegd dat zij evident van iedere redelijke grond is ontbloom.<sup>120</sup> De rechtbank zegt hiermee dat de wetgever de leeftijdsgrens objectief en redelijk gerechtvaardigd heeft. De leeftijdsgrens is dus niet in strijd met het verbod op leeftijdsdiscriminatie en lijkt derhalve geen afbreuk te doen aan het legitimiteitsbeginsel.

In de Successiewet 1956 is er ook een vrijstelling waarbij onderscheid gemaakt wordt op basis van leeftijd: de eenmalige schenkingsvrijstelling ten behoeve van de eigen woning.<sup>121</sup> Een ouder kan eenmalig € 106.671 belastingvrij schenken ten behoeve van de eigen woning van hun kind. Opvallend is dat de leeftijdsgrenzen bij deze schenkingsvrijstelling afwijken van die van de startersvrijstelling: voor de schenkingsvrijstelling worden de leeftijdsgrenzen

---

<sup>120</sup> Rechtbank Gelderland, 7 juni 2022, ECLI:NL:RBGEL:2022:2814.

<sup>121</sup> Artikel 33, vijfde lid, sub c, Successiewet 1956.

achtien en veertig aangehouden. Het verschil met de startersvrijstelling is te verklaren. De schenkingsvrijstelling is niet enkel gericht om toetreders op de woningmarkt een steuntje in de rug te geven, maar ook bedoeld voor personen die al een eigen woning hebben. De startersvrijstelling richt zich enkel op personen die nog geen eigen woning hebben.<sup>122</sup> De leeftijdsgrens van veertig is gekozen omdat de huishoudens tot veertig jaar beschikken over kleine financiële buffers en moeilijk eigen geld kunnen inzetten bij het aflossen van hun hypotheek. Daarnaast vallen de leeftijdsgrenzen binnen de werkzame jaren waarin de belastingdruk voor huishoudens het hoogste is.<sup>123</sup> Mijns inziens kunnen deze argumenten ook gebruikt worden bij de totstandkoming van de leeftijdsgrenzen voor de startersvrijstelling. Het argument van de wetgever dat de leeftijdsgrens van veertig is gekozen omdat huishoudens moeilijk eigen geld kunnen inzetten bij het aflossen van hun hypotheek kan mijns inziens worden getransformeerd naar een argument om de leeftijdsgrens van de startersvrijstelling te verlengen: het is voor huishoudens moeilijk eigen geld te kunnen inzetten bij het afsluiten van hun hypotheek. Daarnaast kan de startersvrijstelling ook worden toegepast bij een verkrijger die reeds een woning bezit, maar de vrijstelling nog niet heeft toegepast. Dit gezegd hebbende, is mijns inziens de startersvrijstelling ook van toepassing op mensen die al een woning bezitten maar de vrijstelling nog niet hebben toegepast, dit zijn de doorstromers. Het argument dat de startersvrijstelling zich enkel zou richten op mensen die nog geen eigen woning bezitten klopt dus niet.

### **4.3 woningwaardegrens**

Met ingang van 1 april 2021 is de woningwaardegrens van € 400.000 opgenomen als voorwaarde voor de startersvrijstelling. Deze waarde wordt elk jaar aangepast aan de ontwikkeling in de landelijk gemiddelde WOZ-waarde. Hierbij wordt aangesloten bij de in artikel 10.3 lid 5 Wet IB 2001 gedefinieerde factor iw: de verhouding van het gemiddelde van de eigenwoningwaarden die betrekking hebben op het voorafgaande kalenderjaar en

---

<sup>122</sup> Kamerstukken II, 2020-2021, 35 576, nr. 3, p. 10. *wijziging van de Wet belasting op rechtsverkeer (Wet differentiatie overdrachtsbelasting)*.

<sup>123</sup> Kamerstukken II, 2015/2016, 34 302, nr. 3, p. 28, *wijziging van enkele belastingwetten en enige andere wetten (Belastingplan 2016)*.

het gemiddelde van die waarden die betrekking hebben op het kalenderjaar.<sup>124</sup> De woningwaardegrens is bedoeld om budgettair ruimte te creëren voor het volkshuisvestingsfonds. Daarnaast zorgt de woningwaardegrens dat de vrijstelling zich richt op starters die het steuntje in de rug het hardste nodig hebben.<sup>125</sup> De woningwaardegrens is een drempelvrijstelling en geen voetvrijstelling. Dit betekent dat bij een verkrijging boven de woningwaardegrens de overdrachtsbelasting verschuldigd is over de gehele waarde. De waarde wordt beoordeeld per woning en de daarbij behorende aanhorigheden. Het moment van de verkrijging is hierbij bepalend, waarbij wordt aangesloten bij de maatstaf van heffing.<sup>126</sup> Dit betekent dat bij een verkrijging van erfpacht ook de waarde van de canon – de jaarlijkse vergoeding voor grond in erfpacht – meegeteld moet worden. Hierbij zijn situaties denkbaar dat het recht op erfpacht een waarde heeft die onder de woningwaardegrens ligt, maar inclusief de jaarlijkse canon een waarde krijgt die boven de woningwaardegrens ligt. Hierdoor is 2% overdrachtsbelasting verschuldigd over de hele waarde. Een starter in bovengenoemde situatie kan evengoed ‘het duwtje in de rug’ gebruiken als een starter die een woning verkrijgt die onder de woningwaardegrens ligt. Mijns inziens gaat dit tegen de gedachtegang van de bepaling in. Kijkend naar de gemiddelde transactieprijs het tweede kwartaal van 2022 – € 448.000 – is de woningwaardegrens van € 400.000 mijns inziens te laag. Doordat de huizenprijzen flink stijgen, moeten starters meer bieden en gezien de gemiddelde transactieprijs van € 448.000 is het denkbaar dat een gedeelte starters geen aanspraak kon maken op de startersvrijstelling omdat de woningwaardegrens is overtroffen. Ook in deze situatie vallen starters die het duwtje in de rug nodig hebben buiten de boot, wat mijns inziens tegen de gedachtegang van de woningwaardegrens is. Enig lichtpuntje is dat de woningwaardegrens per 1 januari 2023 wordt verhoogd naar € 440.000 als gevolg van de nieuwe indexering op grond van artikel 10.3 lid 5 Wet IB 2001. Echter ligt deze nieuwe grens nog steeds onder de gemiddelde transactieprijs uit het tweede kwartaal van 2022, waardoor voornamelijk starters in Amsterdam en Utrecht daar dan nog steeds niet mee opgeschoten zijn. Met de stijgende rente en de afzwakkende economie zullen de huizenprijzen minder stijgen. Echter,

---

<sup>124</sup> Artikel 10.3 lid 5 Wet IB 2001.

<sup>125</sup> Brief van de Minister van BZK, 6 november 2020, *maatregelen woningmarkt voor betaalbaarheid huurders en investeren in leefbaarheid*.

<sup>126</sup> Vakstudie BRV, art. 15 vrijstellingen, Aant. 10 Woningwaardegrens.

verwacht Rabobank dat de huizenprijzen niet zullen dalen in de nabije toekomst.<sup>127</sup> Als de woningwaardegrens niet wordt verhoogd en de huizenprijzen weliswaar minder hard, maar zullen stijgen groeit de gemiddelde transactieprijs tot ver boven de woningwaardegrens. Mijns inziens kunnen steeds minder starters die het duwtje in de rug nodig hebben aanspraak maken op de startersvrijstelling. Dit tast de legitimiteit van de bepaling aan.

#### **4.4 verkrijging economisch eigendom**

In de overdrachtsbelasting wordt een belasting geheven ter zake van de juridische en/of economische verkrijging van een onroerende zaak.<sup>128</sup> Echter, de startersvrijstelling is niet van toepassing op de verkrijging van enkel het economische eigendom of op de verkrijging van aandelen in een onroerende zaak lichaam.<sup>129</sup> Volgens de Memorie van Toelichting (MvT) komen verkrijgingen van economisch eigendom vooral voor bij zakelijke transacties waarvoor het 8%-tarief geldt.<sup>130</sup> Echter, in de Wet IB 2001 kwalificeert de overdracht van enkel het economische eigendom wel als eigen woning mits de verkrijger de woning anders dan tijdelijk als hoofdverblijf gaat gebruiken.<sup>131</sup> Een starter die enkel het economisch eigendom verkrijgt maar wel de woning anders dan tijdelijk als hoofdverblijf gebruikt is dus uitgesloten van de startersvrijstelling. Mijns inziens doet dit afbreuk aan de legitimiteit van de startersvrijstelling.

#### **4.5 moraliteit**

Het is opvallend dat zowel ambtenaren van het Ministerie van Financiën als fiscalisten tegen de invoering van de startersvrijstelling waren.<sup>132</sup> Zij zouden de plannen 'niet uitvoerbaar, niet doeltreffend en niet doelmatig' vinden. Daarnaast adviseerde de Raad van State tegen

---

<sup>127</sup> S. Groot en N. Vrieselaar, *Rabobank: huizenprijzen stijgen minder hard door rentestijging en onzekerheid*, 17 juni 2022.

<sup>128</sup> Artikel 2 BRV.

<sup>129</sup> Artikel 15 lid 8 wet BRV.

<sup>130</sup> MvT, Kamerstukken II, 35 927, nr. 3, p. 71, *wijziging van enkele belastingwetten en enige andere wetten (Belastingplan 2022)*.

<sup>131</sup> Art. 3.111, lid 1, sub a, Wet IB 2001.

<sup>132</sup> Vastgoedmarkt, *ambtenaren adviseerden tegen startersvrijstelling; 'het zal de prijzen opdrijven'*, 5 augustus 2021, geraadpleegd via: <https://www.vastgoedmarkt.nl/166083/ambtenaren-adviseerden-tegen-startersvrijstelling-het-zal-de-prijzen-opdrijven>

de invoering van de startersvrijstelling: het voorstel zou niet bijdragen aan een structurele oplossing voor de woningmarktproblematiek, het fiscale voordeel van de starter zou mogelijk ten goede kunnen komen aan de verkoper en differentiatie in de overdrachtsbelasting zou negatieve neveneffecten kunnen hebben op zowel de woning- als huurmarkt.<sup>133</sup> De Raad van State signaleerde daarnaast dat met de invoering van de startersvrijstelling starters meer zullen lenen, waardoor hun schuldenlast hoger wordt.<sup>134</sup> Ondanks de negatieve adviezen van ambtenaren, fiscalisten en de Raad van State heeft de Wet differentiatie overdrachtsbelasting toch toepassing gevonden. In hoeverre heeft de overheid moraal gehandeld als volgens ambtenaren en fiscalisten slechte wetgeving is doorgevoerd?

Als samenleving zijn de publieke normen en waarden van essentieel belang. De overheid dient deze normen en waarden te versterken en beschermen. Mijns inziens doen zij dit door kwalitatieve en efficiënte regelgeving door te voeren. In 1991 heeft de wetgever kwaliteitseisen gesteld voor behoorlijke fiscale wetgeving. De eerste kwaliteitseis houdt in dat een nieuwe wet tot de verwezenlijking van de door de wetgever beoogde doelstellingen moet leiden, het principe van doeltreffendheid. De tweede kwaliteitseis houdt in dat de wet niet mag leiden tot nodeloze efficiëntie in de samenleving of overheid, het principe van doelmatigheid. Tot slot houdt de derde kwaliteitseis in dat onbedoelde neveneffecten niet uit het oog verloren mogen worden.<sup>135</sup> Het wetsvoorstel kwalificeert mijns inziens niet aan deze drie kwaliteitseisen. Zoals hierboven gezegd, voorspelden ambtenaren, de Raad van State en literatuur dat het wetsvoorstel niet doeltreffend en doelmatig was. Daarnaast verwachtte de Raad van State hogere schuldenlasten voor starters, wat een negatief neveneffect is. De overheid heeft hier mijns inziens een handeling verricht – een wet doorgevoerd – die in de maatschappelijke context niet wenselijk is. Met andere woorden: de overheid heeft niet vanuit moraliteit gehandeld.

De mogelijkheid bestaat dat politici middels dit wetsvoorstel een overwinning wilde vieren en overleggen naar hun achterban. Echter is dit mijns inziens geen excuus om fiscale

---

<sup>133</sup> Kamerstukken II, 2020-2021, 35 576, nr. 4, p. 2. *Advies RvA; wijziging van de Wet belasting op rechtsverkeer (Wet differentiatie overdrachtsbelasting).*

<sup>134</sup> Kamerstukken II, 2020-2021, 35 576, nr. 4, p. 2. *Advies RvA; wijziging van de Wet belasting op rechtsverkeer (Wet differentiatie overdrachtsbelasting).*

<sup>135</sup> Zicht op wetgeving beleidsplan, Kamerstukken II 1990/91, 22 008, nr. 2, p. 25.

wetgeving door te voeren die niet aan de gestelde kwaliteitseisen voldoet. Uiteindelijk is de starter, diegene die geholpen zou moeten worden middels deze wetgeving, slechter af.

#### **4.6 Deelconclusie**

In dit onderdeel is onderzocht in hoeverre de startersvrijstelling legitiem is. Als eerst zijn de leeftijdsgrenzen behandeld. Uit onderzoek van het kadaster blijkt dat de meeste koopstarters behoren tot de leeftijdscategorie vijfentwintig en vijfendertig jaar. Het AFM constateerde dat personen onder de vijfendertig jaar de minste liquide buffer hebben. Uit een alternatief onderzoek van Dialogic blijkt dat het niet uitvoerbaar is om de definitie 'starter' te baseren op de eerste verkrijging van een woning. Mijns inziens zijn deze onderzoeken voldoende rechtvaardigingsgronden voor de gekozen leeftijdsgrenzen. Uit een uitspraak van rechtbank Gelderland blijkt dat onderscheid op basis van leeftijd geen vorm van discriminatie is. Ook dit lijkt geen afbreuk te doen aan het legaliteitsbeginsel. De leeftijdsgrenzen binnen de startersvrijstelling wijken af van de leeftijdsgrenzen binnen de schenkingsvrijstelling. Als deze leeftijdsgrenzen gelijk worden getrokken, zal dat ten goede komen aan de positie van een koopstarter op de woningmarkt. Vervolgens is woningwaardegrens behandeld. De gemiddelde transactieprijs (€ 448.000) ligt hoger dan de huidige woningwaardegrens (€400.000). Daarnaast is de situatie mogelijk dat de waarde van het recht op erfpacht onder de woningwaardegrens zit, maar met de jaarlijkse canon boven de woningwaardegrens komt. Hierdoor kunnen starters geen aanspraak maken op de startersvrijstelling, waardoor ze buiten de boot vallen terwijl ze het duwtje in de rug goed kunnen gebruiken. Dit tast de legitimiteit van de bepaling aan. Vervolgens is de verkrijging van enkel het economische eigendom besproken. In deze situatie is de startersvrijstelling niet van toepassing. Echter zijn er situaties denkbaar waarbij een koopstarter enkel het economisch eigendom verkrijgt, de woning anders dan tijdelijk als hoofdverblijf gebruikt, maar alsnog geen aanspraak kan maken op de startersvrijstelling. Tot slot is het moreel handelen van de overheid besproken. Het wetsvoorstel voldeed in de ogen van ambtenaren, fiscalisten en de Raad van State niet aan de gestelde kwaliteitseisen voor nieuwe wetgeving. Toch is de wet ingevoerd, wat de rechtvaardiging ervan aantast.

## 5. Conclusie

De Nederlandse woningmarkt komt de laatste jaren onder druk te liggen. Investeerders hebben de laatste jaren veel koopwoningen opgekocht. In combinatie met de hoge huizenprijzen, het enorme aanbod tekort en de slechte concurrentiepositie is het voor de koopstarters steeds moeilijker geworden om een koopwoning te verkrijgen. Als gevolg hiervan is het wetsvoorstel Wet differentiatie overdrachtsbelasting ontstaan. Deze wet is per 1 januari 2021 ingevoerd. Onderdeel van dit wetsvoorstel is de startersvrijstelling. Een vrijstelling die onder voorwaarden door een koopstarter kan worden genoten. De doelen hiervan zijn: de concurrentiepositie van starters verstevigen, de betaalbaarheid van de koopwoningen voor starters verbeteren en meer ruimte voor de starters creëren op de krappe woningmarkt. Echter, in hoeverre zijn deze drie doelen behaald met de afschaffing van de overdrachtsbelasting voor de koopstarter? Daarnaast is het cruciaal dat een wet gebaseerd is op redelijke rechtsgronden en dus te rechtvaardigen is. Om dit te onderzoeken is er een literatuuronderzoek gedaan waarin de volgende onderzoeksvraag centraal stond:

***“Is de startersvrijstelling binnen de overdrachtsbelasting in strijd met de voor dit onderzoek relevante belastingbeginselen (doeltreffendheidsbeginsel en legitimiteitsbeginsel)?”***

Allereerst is in hoofdstuk 2 het theoretisch kader en de wetssystematiek van de overdrachtsbelasting beschreven. Vervolgens is later in hoofdstuk 2 de startersvrijstelling als onderdeel van de Wet differentiatie overdrachtsbelasting beschreven. Deze twee hoofdstukken dienden als informatie om uiteindelijk in hoofdstuk 3 en 4 een antwoord te formuleren op de onderzoeksvraag.

In hoofdstuk 3 is de doeltreffendheid van de startersvrijstelling onderzocht aan de hand van de drie gestelde doelen van de wetgever. Het eerste doel is de concurrentiepositie van koopstarters verbeteren ten opzichte van beleggers. De werkelijke cijfers gaven aan dat niet alleen beleggers concurreren met koopstarters, maar ook andere kopers zoals de 55-plussers. De kosten koper drukken relatief harder op het inkomen van een starter dan die van een 55-plusser. Het kabinet miskent dit door zich alleen op de belegger als concurrent te focussen. Daarnaast gaven de werkelijke cijfers aan dat door de hoge studieschulden



starters lagere hypotheek krijgen. Ook dit heeft invloed op de concurrentiepositie van starters ten opzichte van andere woningkopers. In het eerste kwartaal van 2021 is een stijging te zien in het aandeel transacties jongeren ten opzichte van voorgaande kwartalen. Koopstarters zijn dit kwartaal verantwoordelijk voor 61% van de koopwoningtransacties. Mogelijk is de concurrentiepositie van koopstarters verstevigd. Echter, is in het tweede kwartaal van 2021 een daling tot het oude niveau te zien. Dit komt doordat starters, met het oog op de invoering van de startersvrijstelling, hun aankoop eind 2020 uitstelden naar begin 2021. Beleggers daarentegen haalden hun aankopen naar voren om het 8%-tarief te ontwijken. Met de invoering van de startersvrijstelling is de concurrentiepositie van koopstarters niet verbeterd. Het tweede doel is het verlagen van de huizenprijzen voor koopstarters. Al voor de invoering van de startersvrijstelling werd gezegd dat dit averechts zou werken. Werkelijke cijfers geven dan ook aan dat de huizenprijzen zo erg zijn gestegen, dat koopstarters er netto op achteruit zijn gegaan. Echter, is het lastig vast te stellen in hoeverre deze prijsstijging te wijten is aan de afschaffing van de overdrachtsbelasting voor starters. Een lage rente en gunstige leenvoorwaarden maakt lenen aantrekkelijk, waardoor er meer geboden kan worden op een koophuis. Daarnaast laten werkelijke cijfers zien dat het enorme aanbod tekort waarschijnlijk de grootste invloed heeft op de stijgende huizenprijzen. Tot slot is het laatste doel onderzocht, de woningmarkt verruimen. Met de afschaffing van de overdrachtsbelasting wilde het kabinet de woningmarkt verruimen voor de koopstarter. Echter blijkt dat als gevolg van hogere huizenprijzen, mogelijk lagere hypotheek voor starters en een historisch lage krapte indicator het voor een starters lastiger wordt om toe te treden tot de woningmarkt.

De uitkomsten uit hoofdstuk 3 laten zien dat – zoals verwacht – de startersvrijstelling niet doeltreffend is. Dit komt mijns inziens voornamelijk door het enorme aanbod tekort op de woningmarkt. Met de invoering van de startersvrijstelling is er meer vraag gecreëerd. Meer vraag creëren terwijl de markt inelastisch is werkt zoals de uitkomsten laten zien averechts. Om het probleem van de koopstarter op de woningmarkt op te lossen dient de aanbodkant gestimuleerd te worden. Dit kan bereikt worden door huizen te bouwen, die voornamelijk beschikbaar gesteld moeten worden aan koopstarters.

In hoofdstuk 4 is onderzocht in hoeverre de startersvrijstelling legitiem is. Als eerste is onderzocht of bij de leeftijdsgrenzen van de startersvrijstelling sprake is van discriminatie op

grond van leeftijd. Discriminatie op welke gronde dan ook is volgens het EVRM en IVBPR verboden. Uit jurisprudentie blijkt dat de ingevoerde leeftijdsgrenzen niet leidt tot discriminatie in de zin van het EVRM en het IVBPR. Uit onderzoek van het kadaster blijkt dat de meeste koopstarters tussen de vijfentwintig en vijfendertig. Uit onderzoek van AFM blijkt dat personen onder de vijfendertig de minste liquide buffer hebben en uit een onderzoek van Dialogic blijkt dat een andere definitie van starter, op basis van een eerste verkrijging van een woning in plaats van leeftijd, niet uitvoerbaar was. De rechtbank vindt hiermee dat de leeftijdsgrenzen objectief en redelijk gerechtvaardigd zijn. De leeftijdsgrenzen lijken derhalve geen afbreuk te doen aan het legitimeitsbeginsel. Het is voor koopstarters moeilijk om eigen geld in te zetten bij het afsluiten van een hypotheek. Door de leeftijdsgrens te verleggen met vijf jaar geef je starters meer ruimte om financieel vermogen op te bouwen alvorens zij een huis kopen. Daarnaast is aangetoond dat het argument van het kabinet voor verschillende leeftijdsgrenzen niet klopt. De startersvrijstelling raakt ook mensen die al een eigen woning bezitten, maar de vrijstelling nog niet hebben toegepast. Vervolgens is de legitimeit van de woningwaardegrens onderzocht. De woningwaardegrens maakt de vrijstelling gericht op de starters die het steuntje in de rug het hardste nodig hebben. Echter tonen werkelijke cijfers aan dat de woningwaardegrens onder de gemiddelde transactieprijs ligt, waardoor starters die het duwtje in de rug hard nodig hebben mogelijk buiten de boot vallen. Dit schaadt de legitimeit van deze bepaling. Vervolgens is de uitzondering van het economische eigendom binnen de startersvrijstelling vanuit legitiem oogpunt onderzocht. Ook door deze uitzondering vallen mogelijk starters die het duwtje in de rug nodig hebben buiten de boot. Dit doet afbreuk aan de legitimeit van de startersvrijstelling. Mijns inziens moet ook de verkrijging van enkel de economisch overdracht worden vrijgesteld, mits aan alle andere voorwaarden is voldaan. Tot slot is onderzocht in hoeverre de overheid moreel gehandeld heeft bij de totstandkoming van de startersvrijstelling. De wetgeving voldoet in mijn optiek niet aan de kwaliteitseisen voor behoorlijke fiscale wetgeving. Ambtenaren van het Ministerie van Financiën en de Raad van State adviseerden tegen het wetsvoorstel. Door de Wet differentiatie overdrachtsbelasting toch in te voeren, heeft de overheid niet vanuit moraliteit gehandeld.

Doet de startersvrijstelling afbreuk aan het legitimeitsbeginsel? Gebaseerd op bovenstaande lijkt de startersvrijstelling niet geheel legitiem te zijn. De leeftijdsgrenzen zijn voldoende objectief en redelijk gerechtvaardigd. De woningwaardegrens moet omhoog om het gewenste doel van de bepaling te bewerkstelligen en de verkrijging van enkel economisch eigendom moet binnen de reikwijdte van de vrijstelling vallen. Echter heeft de overheid niet vanuit moraliteit gehandeld. Mogelijk voor eigen gewin, is er in mijn optiek niet gekeken naar de gestelde kwaliteitseisen waar wetgeving aan moet voldoen. Dit heeft geen behoorlijk fiscale wetgeving tot gevolg. Met de invoering van de startersvrijstelling is de starter niet beter af.

## 6. Literatuurlijst

### Parlementaire geschiedenis

Brief van de Minister van BZK, 6 november 2020, maatregelen woningmarkt voor betaalbaarheid huurders en investeren in leefbaarheid.

Kamerstukken II 1994/95, 24 172, nr. 10, p. 3-4, V-N 1995, p. 3368.

MvT, Kamerstukken II 1969/70, 10 560, nr. 3, p.16, hfdst. II, § 2, p. 16.

MvT, Kamerstukken II, 35 927, nr. 3, p. 71, wijziging van enkele belastingwetten en enige andere wetten (Belastingplan 2022).

Kamerstukken II, 2020-2021, 35 576, nr. 4, p. 7. Advies RvA; wijziging van de Wet belasting op rechtsverkeer (Wet differentiatie overdrachtsbelasting).

Zicht op wetgeving beleidsplan, Kamerstukken II 1990/91, 22 008, nr. 2, p. 25.

*Kamerstukken II 2018/19 [32 847, nr. 504](#), p. 1.*

Kamerstukken II, 2015/2016, 34 302, nr. 3, p. 28, wijziging van enkele belastingwetten en enige andere wetten (Belastingplan 2016).

MvT, *Kamerstukken II [2020/21, 35576, nr. 3](#), p. 2.*

Kamerstukken II, 2020-2021, 35 576, nr. 3, p. 21. wijziging van de Wet belasting op rechtsverkeer (Wet differentiatie overdrachtsbelasting)

MvT, nr. BLKB 2011/1290M, stcrt. 2011, 12301 (V-N 2011/36.6)

*Brief van de staatssecretaris van Financiën aan de Tweede Kamer van 29 oktober 2020, [Kamerstukken II, 35 572, nr. 23](#), p. 92/93, [V-N 2020/61.2](#).*

Kamerstukken II, 2020-2021, 35 576, nr. 4, wijziging van de Wet belasting op rechtsverkeer (Wet differentiatie overdrachtsbelasting)

Raad van State, *Kamerstukken II* [2020/21, 35576, nr. 4](#), p.3.

### **Arresten**

HvJ 15 november 2012, zaak C-532/11 (Leichenich), *V-N* 2012/61.16

HR 4 december 1974, ECLI:NL:HR:1974:2, *V-N* 1975/655, *PW* 18 350

HR 5 februari 1969, ECLI:NL:1969:AX5888, *BNB* 1969/63.

Rechtbank Gelderland, 7 juni 2022, [ECLI:NL:RBGEL:2022:2814](#).

### **Wetten**

Artikel 1 Wet BRV.

Artikel 2 Wet BRV.

Artikel 3 Wet BRV.

Artikel 9 Wet BRV.

Artikel 3:3 lid 1 BW.

Artikel 3:80 BW.

Artikel 10 lid 2 AWR.

Artikel 15 lid 1 sub p onder 4 Wet BRV.

Artikel 30hb AWR.

Artikel 3.111 lid 1 sub a Wet IB 2001.

Artikel 33, vijfde lid, sub c, Successiewet 1956.

Artikel 10.3 lid 5 Wet IB 2001.

Artikel 67<sup>e</sup> AWR

### **Literatuur**

#### **AFM 2020**

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

### **Boissevain 2020**

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

### **CBS & Kadaster 2022**

CBS & Kadaster, *bestaande koopwoningen; verkoopprijzen prijsindex 2015=100*, 22 juni 2022.

### **CBS 2022**

CBS, *Meer personen met studieschuld, gemiddelde studieschuld gelijk gebleven*, december 2011.

### **CPB 2021**

Achtergronddocument CPB, *de verscheidenheid van vermogens van Nederlandse huishoudens: update*, mei 2021.

### **CPB 2021**

CPB Achtergronddocument, *Kansrijk woonbeleid 2020*, Addendum: differentiatie overdrachtsbelasting, p.3, juli 2020.

### **De Nederlandsche Bank 2022**

De Nederlandsche Bank, *de woningmarkt*, geraadpleegd via <https://www.dnb.nl/actuele-economische-vraagstukken/woningmarkt/>

### **Dialogic Innovatie & Interactie 2019**

Dialogic Innovatie & Interactie, *Verkenning differentiatie overdrachtsbelasting starters en beleggers*, p.46, 28 november 2019.

Dialogic Innovatie & Interactie, *Verkenning differentiatie overdrachtsbelasting starters en beleggers*, p.16, 28 november 2019.

### **Elias en Sonnveldt 1999**

A.M. Elias en F. Sonneveldt, *De invloed van de Frimairewet op de overdrachtsbelasting en het successierecht in Nederland: een historisch overzicht*, 1999

### **Gassler 2018**

Y.E. Gassler, Cursus Belastingrecht

### **Hohstenbach 2019**

Cody Hohstenbach, *Wie zijn de particuliere beleggers op de woningmarkt, en wat brengen ze teweeg?*, 6 november 2019.

### **Hofman 2007**

P.W. Hofman, *Het belang van economisch eigendom in de WBR*, WFR 2007/197.

### **Kadaster 2020**

Onderzoek Kadaster, *moeilijke tijden voor koopstarters op de woningmarkt*, mei 2020.

### **Kadaster 2021**

Kadaster, *Kadaster Kwartaalbericht woningmarkt 1e kwartaal van 2021*, 5 mei 2021.

Kadaster, *Kadaster Kwartaalbericht woningmarkt 2e kwartaal van 2021*, 29 juli 2021.

### **Kempen 2018**

M.L.M. van Kempen, Cursus Belastingrecht BRV, 2018.

### **Nationale Nederlanden 2022**

Nationale Nederlanden, *Kosten Koper (K.K.) 2022*, geraadpleegd via:

<https://www.hypotheker.nl/begrippenlijst/huis-kopen/kosten-koper/>

### **NVM 2021**

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

NVM, *Analyse woningmarkt vierde kwartaal 2021*, 2021.

### **NVM 2022**

NVM, *Analyse woningmarkt tweede kwartaal 2022*, 2022.

### **Groot & Vrieselaar 2022**

S. Groot en N. Vrieselaar, *Rabobank: huizenprijzen stijgen minder hard door rentestijging en onzekerheid*, 17 juni 2022.

### **Rijksoverheid 2022**

Rijksoverheid, *hoe zwaar telt mijn studieschuld mee voor mijn hypotheek*, geraadpleegd via: <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/huis-kopen/vraag-en-antwoord/hoe-zwaar-telt-mijn-studieschuld-mee-voor-mijn-hypotheek>.

### **SER 2019**

'Hoge Verwachtingen, Kansen en belemmeringen voor jongeren in 2019', *SER-Verkenning 19/11*, augustus 2019, blz. 119.

### **Stevens en De Smidt 2016**

L.G.M. Stevens en R.C. de Smit, *Elementair belastingrecht – voor economen en bedrijfsjuristen*, 2016, p. 9.

### **Smidt 1987**

J.Th. de Smidt, *Vier eeuwen overdrachtsbelasting?*, in: *Fiscaliteit in Nederland (50 jaar Belastingmuseum prof. dr. Van der Poel)*, Deventer: De Walburg Pers/Kluwer 1987

### **Sociaal & Cultureel Planbureau 2020**

Sociaal & Cultureel Planbureau, *de sociale staat van Nederland*, 2020.

### **Straaten, Van Schoenmaker en Rozendal 2020**

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

### **Treub 1885**



M.W.F. Treub, *Ontwikkeling en verband van de Rijks-, Provinciale- en Gemeentebelastingen in Nederland*, p. 230, 1885

### **Vastgoedmarkt 2021**

Vastgoedmarkt, *ambtenaren adviseerden tegen startersvrijstelling; 'het zal de prijzen opdrijven'*, 5 augustus 2021, geraadpleegd via:

<https://www.vastgoedmarkt.nl/166083/ambtenaren-adviseerden-tegen-startersvrijstelling-het-zal-de-prijzen-opdrijven>

### **Van Laren 2018**

D. van Laren, *Cursus Belastingrecht*, BvR.2.3.26.C Leeftijdscriterium.

### **Van der Harst en De Vries 2019**

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

### **Van Der Erst 2022**

B. van der Erst, *hypotheekrenteaftrek: hoe kun je daarvan profiteren*, juni 2022, geraadpleegd via:

<https://www.consumentenbond.nl/hypotheek/starter/hypotheekrenteaftrek>

### **Vakstudie BRV**

Vakstudie BRV, art. 1 aant. 1.1. Inleiding

Vakstudie BRV, art. 2 aant. 4.1. Burgerrechtelijke beschrijving onroerende zaak

Vakstudie BRV, art. 15 vrijstellingen, Aant. 10 Woningwaardegrens.

### **Kadaster 2020**

Onderzoek Kadaster, *Moeilijke tijden voor koopstarters op de woningmarkt*, mei 2020

### **Kadaster en Universiteit van Amsterdam (UvA) 2019**

Onderzoek Kadaster en Uva, *opkomst particuliere investeerders op de woningmarkt*, oktober 2019.

