

Vergaderjaar 2025–2026

32 847

Integrale visie op de woningmarkt

32 140

Herziening Belastingstelsel

Nr. 1404

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 12 maart 2026

Met deze brief reageer ik, mede namens de Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, op twee door uw Kamer aangenomen moties. Allereerst wordt ingegaan op de motie van de leden Postma en Welzijn. Deze motie verzoekt het kabinet om – in lijn met kabinetsbeleid – bij de voorbereiding van nieuwe fiscale wetgeving, regelingen en beleid ook aandacht te besteden aan de effecten hiervan op de woningmarkt.¹

Ten tweede volgt een reactie op de motie van het lid Vijlbrief.² In deze motie wordt het kabinet verzocht te onderzoeken hoe de startersvrijstelling in de overdrachtsbelasting, in het bijzonder de leeftijdsgrens, effectiever kan worden vormgegeven. Ten uitvoering hiervan is onderzocht in hoeverre aanpassing van de huidige leeftijdsgrens van 35 jaar kan bijdragen aan de doeltreffendheid van de maatregel. Daarbij is gebruikge maakt van de inzichten uit het verkennend onderzoek³ voorafgaand aan de Wet differentiatie van de overdrachtsbelasting en de recent gepubliceerde evaluatie⁴. Op basis van deze onderzoeken is niet gebleken dat een beter alternatief voor de bestaande leeftijdsgrens voorhanden is. Een nadere toelichting hierop volgt in het tweede deel van deze brief.

Deel 1: Woningmarkteffecten van fiscaal beleid

Het kabinet ziet de motie van de leden Postma en Welzijn als een bevestiging van het reeds bestaande beleid. Het kabinet hecht er groot belang aan dat bij de ontwikkeling van fiscaal beleid steeds aandacht wordt besteed aan mogelijke neveneffecten en bredere maatschappelijke

¹ Kamerstukken II 2025/26, 36 637, nr. 6.

² Kamerstukken II 2024/25, 32 140, nr. 273.

³ Dialogic innovatie & interactie, Verkenning differentiatie overdrachtsbelasting starters en beleggers, november 2019.

⁴ SEO Economische Onderzoek, Koppen zonder heffen – evaluatie differentiatie overdrachtsbelasting woningmarkt, augustus 2024.

gevolgen van dergelijk beleid, waaronder uitdrukkelijk ook de gevolgen voor de woningmarkt.

Het is zinvol om onderscheid te maken tussen generiek fiscaal beleid met mogelijke gevolgen voor de woningmarkt en specifiek woningmarktbeleid binnen de fiscaliteit. In het geval van fiscale regelingen die primair zijn gericht op de woningmarkt, zoals de startersvrijstelling in de overdrachtsbelasting (waarop het tweede deel van deze brief nader wordt ingegaan), de fiscale eigenwoningregeling en – tot enkele jaren geleden – de schenkingsvrijstelling eigen woning, staan de beoogde effecten op de woningmarkt centraal.

Ook bij generiek fiscaal beleid wordt aandacht besteed aan relevante gevolgen voor de woningmarkt. Dat krijgt reeds gestalte in de beleidsvoorbereidende fase. Zo worden in het kader van – bijvoorbeeld – het gebruik van het Beleidskompas de beleidsopties integraal afgewogen, waarbij steeds expliciet wordt gekeken naar doeltreffendheid, doelmatigheid en mogelijke effecten op relevante beleidsterreinen, zoals de woningmarkt. De uitkomsten van deze afwegingen worden, mede op grond van de Comptabiliteitswet, inzichtelijk gemaakt richting de Staten-Generaal via onder meer de toelichtingen bij de wetsvoorstellen. Op die wijze kunnen dergelijke effecten worden betrokken bij de parlementaire behandeling.

Deze werkwijze sluit aan bij de strekking van motie van de leden Postma en Welzijn, in die zin dat bij de voorbereiding van beleid structureel aandacht wordt besteed aan mogelijke effecten op andere beleids-terreinen, zoals de woningmarkt. Op deze manier wordt gewaarborgd dat onder meer woningmarkteffecten, voor zover zij uit de beleidsuitwerking naar voren komen, onderdeel zijn van het besluitvormingsproces en de parlementaire behandeling.

Er zijn meerdere voorbeelden van generiek fiscaal beleid waarbij aandacht is besteed aan de mogelijke gevolgen voor de woningmarkt. In het Belastingplan 2025 waren bijvoorbeeld twee voorstellen opgenomen die naar verwachting effecten konden hebben op de woningmarkt, namelijk de verhoging van het percentage voor generieke renteaftrekbeperking en een antiframegmentatiemaatregel voor deze renteaftrekbeperking. Voor beide maatregelen is in de memorie van toelichting het budgettaire belang voor woningbouwcorporaties afzonderlijk vermeld. Bij de parlementaire behandeling hebben de mogelijke gevolgen voor de woningmarkt er mede toe geleid dat de antiframegmentatiemaatregel niet is aangenomen.^{5, 6} Een ander voorbeeld betreft de aandacht voor de positie van particuliere verhuurders van woningen in het kader van de lopende parlementaire behandeling van het wetsvoorstel Wet werkelijk rendement box 3.⁷

Deel 2: Startersvrijstelling in de overdrachtsbelasting

Achtergrond

De startersvrijstelling is per 1 januari 2021 ingevoerd als onderdeel van de Wet differentiatie overdrachtsbelasting. Het doel daarvan was om de positie van koopstarters op de woningmarkt te versterken ten opzichte van beleggers. Omdat het ging om het verbeteren van de relatieve positie, dient de vrijstelling te worden beschouwd in samenhang met de

⁵ Kamerstukken II 2024/25, 36 602, nr. 3.

⁶ Kamerstukken II 2024/25, 36 602, nr. 130.

⁷ Kamerstukken II 2024/25, 36 748.

maatregelen die erop gericht zijn beleggers relatief zwaarder te belasten of op andere wijze strenger te reguleren. Voorbeelden van laatstgenoemde zijn de Wet maximering huurprijs, die op 1 mei 2021 in werking is getreden en de opkoopbescherming, ingevoerd per 1 januari 2022. Met ingang van 1 juli 2024 is hieraan de Wet betaalbare huur toegevoegd.

De verbetering van de relatieve positie van starters in de overdrachtsbelasting is gerealiseerd door een combinatie van maatregelen. Enerzijds een verhoging van de belastingdruk bij verkrijging van een woning met een ander gebruiksdoel dan als hoofdverblijf, en anderzijds de introductie van de startersvrijstelling. Deze vrijstelling geldt voor natuurlijke personen die bij de verkrijging voldoen aan vier cumulatieve voorwaarden: (1) een leeftijd tussen 18 en 35 jaar, (2) het zelf als hoofdverblijf gaan gebruiken van de woning, (3) de woning overschrijdt de woningwaardegrens niet en (4) niet eerder gebruik hebben gemaakt van de vrijstelling.

Inzichten uit de evaluatie

In augustus 2024 heeft onderzoeksbureau SEO Economisch Onderzoek, in opdracht van het Ministerie van Financiën en het Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, de Wet differentiatie overdrachtsbelasting geëvalueerd. Hieruit blijkt dat de differentiatie in de overdrachtsbelasting als geheel (de vrijstelling enerzijds in combinatie met de verhoging voor niet eigenaar-bewoners anderzijds) heeft bijgedragen aan een relatief sterkere positie van starters op de woningmarkt, vooral in wijken waar sprake was van concurrentie tussen beleggers en starters. Deze wet is derhalve doeltreffend bevonden.

In de econometrische analyse kon het afzonderlijke effect van de startersvrijstelling echter niet worden geïsoleerd. Omdat de startersvrijstelling onderdeel is van de differentiatie, die als geheel doeltreffend is bevonden, wordt deze beschouwd als deels doeltreffend.

SEO geeft in het rapport aan dat over de doeltreffendheid en doelmatigheid van de leeftijdsgrens geen uitspraken kunnen worden gedaan aangezien hiernaar geen onderzoek is verricht. Wel wordt vermeld dat over deze grens is geprocedeerd en dat de rechtbank heeft vastgesteld dat geen sprake is van leeftijdsdiscriminatie.

Dezelfde evaluatie vermeldt dat de woningwaardegrens deels doeltreffend is. Een deel van de starters kan hierdoor vanwege de prijs namelijk geen aanspraak maken op de startersvrijstelling. De woningwaardegrens is doelmatig voor het definiëren van starters. Het beperkt de budgettaire kosten van de vrijstelling omdat deze niet voor duurdere woningen van toepassing is.⁸

Tot slot wijs ik erop dat volgens Kadastergegevens de gemiddelde leeftijd van koopstarters sinds 2014/2015 stabiel is gebleven rond de 30 à 31 jaar. Ook blijft, hoewel het niet voor iedereen makkelijk is om voor de leeftijd van 35 jaar een huis te kopen, het aandeel starters op de woningmarkt toenemen.⁹

⁸ SEO Economische Onderzoek, Koppen zonder heffen – evaluatie differentiatie overdrachtsbelasting woningmarkt, augustus 2024, pagina 51 en 52.

⁹ Steeds meer starters kopen samen woning - Kadaster.nl zakelijk

Overwegingen omtrent een effectievere vormgeving en de leeftijdsgrens

In de motie wordt geconstateerd dat het niet voor iedereen gemakkelijk is om voor het bereiken van de leeftijdsgrens van 35 jaar een (eerste) woning te kopen. Tevens wordt in de motie geconstateerd dat het de vraag is in hoeverre de huidige vrijstelling starters daadwerkelijk helpt. Om die reden wordt verzocht te onderzoeken hoe de regeling effectiever kan worden vormgegeven, met in ieder geval aandacht voor de leeftijdsgrens.

Uit de onderzoeken van Dialogic in 2019 en 2020 voorafgaand aan de Wet differentiatie overdrachtsbelasting is gebleken dat de differentiatie voor starters en beleggers moeilijk realiseerbaar is.¹⁰ Een vrijstelling die rechtstreeks is gekoppeld aan het eerste woningbezit van een persoon bleek geen begaanbare route, aangezien de Belastingdienst dit niet betrouwbaar kan vaststellen. Reden hiervoor is dat het Kadaster niet met zekerheid uit de systemen kan halen wat het woningbezit van een persoon is of in het verleden is geweest. Vervolgens zijn verschillende alternatieven overwogen, maar deze bleken eveneens onuitvoerbaar of ondoeltreffend.¹¹ Dat leidde destijds tot de conclusie dat de cumulatieve voorwaarden van de vrijstelling, waaronder de leeftijdsgrens, de enige uitvoerbare afbakening vormen van de doelgroep koopstarters. De leeftijdsgrens van 35 jaar werd daarbij gekozen op basis van onderzoek van het Kadaster, waaruit bleek dat het merendeel van de starters zich bevonden in de leeftijdscategorie tussen de 25 en 35 jaar.¹² Deze conclusies gelden onverminderd. Zoals hierboven is aangegeven heeft de evaluatie van de differentiatie aangetoond dat de startersvrijstelling bijdraagt aan de relatieve verbetering van de positie van starters. Als gevolg van de geformuleerde cumulatieve voorwaarden kunnen ook doorstromers de startersvrijstelling eenmalig toepassen als ze aan de cumulatieve voorwaarden voldoen. Dat neemt niet weg dat het toepassingsbereik van de startersvrijstelling kan worden vergroot door de criteria te versoepelen. Dit kan op twee manieren: door een verhoging of afschaffing van de leeftijdsgrens, en/of door een verhoging of afschaffing van de woningwaardegrens.

Op basis van cijfers over 2023 en 2024 heeft naar schatting 65% van de koopstarters een beroep kunnen doen op de vrijstelling. Het resterende deel van de koopstarters voldeed niet aan de leeftijds- (circa 60%) en of woningwaardegrens (circa 40%). Tegelijkertijd is de startersvrijstelling naar schatting in 15% van de gevallen toegepast door doorstromers.

Aanpassing van de leeftijdsgrens

Als de leeftijdsgrens wordt geschrapt, kan naar verwachting 80% van de koopstarters een beroep doen op de vrijstelling t.o.v. 65% in de huidige situatie. Dat betekent een toename van 15%-punt.

Een verhoging of afschaffing van de leeftijdsgrens leidt er echter ook toe dat meer doorstromers de vrijstelling kunnen toepassen. Hierdoor wordt de maatregel minder doelmatig. Naar schatting zal het aandeel toepassingen door doorstromers stijgen tot 35% als de leeftijdsgrens wordt afgeschaft, t.o.v. 15% in de huidige situatie. Dat betekent een 20%-punt

¹⁰ Dialogic innovatie & interactie, Verkenning differentiatie overdrachtsbelasting starters en beleggers, november 2019.

¹¹ Kamerstukken II 2020/21, 35 576, nr. 3.

¹² Onderzoek Kadaster, «Moeilijke tijden voor koopstarters op de woningmarkt», mei 2020.

toename van het aantal toepassingen van de vrijstelling door een groep (doorstromers) waarvoor deze niet bedoeld is.

Het budgettaire effect van het volledig afschaffen van de leeftijdsgrens wordt geschat op circa 420 miljoen euro per jaar. Een aanzienlijk deel van deze derving komt terecht bij doorstromers waardoor de doelmatigheid van de regeling afneemt.

Aanpassing van de woningwaardegrens

Als de woningwaardegrens wordt geschrapt, kan naar verwachting ongeveer 75% van de koopstarters een beroep doen op de vrijstelling (t.o.v. 65% in de huidige situatie). De resterende 25% van de starters zal in dat geval niet voldoen aan de leeftijdsgrens.

Een verhoging of afschaffing van de woningwaardegrens leidt er ook toe dat meer doorstromers de vrijstelling kunnen toepassen. Hierdoor wordt de maatregel minder doelmatig. Naar schatting zal het aandeel toepassingen door doorstromers stijgen tot 20% als de woningwaardegrens wordt afgeschaft (t.o.v. 15% in de huidige situatie). Ook een verhoging of afschaffing van de woningwaardegrens leidt tot een groter budgettair beslag. Het budgettaire effect van het volledig afschaffen van de woningwaardegrens is geraamd op circa 380 miljoen euro per jaar. Het grootste deel van deze derving komt terecht bij doorstromers, niet bij starters, waardoor de doelmatigheid van de regeling sterk afneemt. Het verlies aan doelmatigheid is bovendien groter bij het schrappen van de woningwaardegrens dan bij het schrappen van de leeftijdsgrens.

Aanpassen woningwaardegrens in combinatie met leeftijdsgrens

De voorgaande alinea's laten zien dat het aanpassen (afschaffen) van de woningwaardegrens en de leeftijdsgrens de vrijstelling weliswaar doeltreffender maken, maar dat dit leidt tot een verlies aan doelmatigheid omdat de budgettaire kosten toenemen. Een budgetneutrale aanpassing is ook mogelijk door de woningwaarde- en de leeftijdsgrens gelijktijdig aan te passen. Als tegen dezelfde budgettaire kosten meer starters worden geholpen, zou dat de regeling doeltreffender én doelmatiger maken. Daartoe is geanalyseerd wat er gebeurt als de leeftijdsgrens wordt verhoogd in combinatie met een verlaging van de woningwaardegrens en vice versa.

Indien de leeftijdsgrens bijvoorbeeld wordt verhoogd naar 40 jaar, en de woningwaardegrens gelijktijdig wordt verlaagd naar € 480.000 verandert het aandeel starters dat een beroep kan doen op de vrijstelling niet (nog steeds 65%). De doeltreffendheid verbetert niet terwijl de doelmatigheid afneemt doordat meer doorstromers de vrijstelling toe kunnen passen. Er is geen budgetneutrale uitkomst gevonden die de doeltreffendheid van de vrijstelling significant verbetert.

Ook een verhoging van de woningwaardegrens, bijvoorbeeld naar € 600.000, in combinatie met een verlaging van de leeftijdsgrens naar 32 jaar leidt niet tot een verbetering van de doeltreffendheid. Het aandeel starters dat een beroep kan doen op de vrijstelling daalt in deze situatie zelfs.

Conclusie

De doeltreffendheid van de startersvrijstelling kan slechts worden vergroot ten koste van een flinke afname van de doelmatigheid van de regeling. Dat leidt bovendien tot een dekkingsopgave. Gelet hierop, en op

het feit dat de differentiatie in de overdrachtsbelasting starters aantoonbaar heeft ondersteund en de gemiddelde leeftijd van koopstarters stabiel is gebleven, zie ik op dit moment geen aanleiding om de vormgeving van deze regeling aan te passen.

De afgelopen jaren is ingezet op het verbeteren van de toegankelijkheid van de woningmarkt voor starters. In dit kader zijn de afgelopen jaren diverse aanvullende maatregelen getroffen. Zo is bijvoorbeeld sinds 2025 het Nationaal Fonds Betaalbare Koopwoningen (NFBK) actief. Dit fonds van 100 mln. ondersteunt starters met een middeninkomen bij de aankoop van hun eerste (nieuwbouw)woning. Daarnaast is de borgtochtprovisie voor de Nationale Hypotheekgarantie (NHG) verlaagd van 0,6% naar 0,4% van het hypotheekbedrag. Hierdoor kunnen meer starters en middeninkomens profiteren van de voordelen van NHG, zoals een veiligere financiële positie en een lagere rente.

Ook is afgelopen periode ingezet op het vergroten van het totale (betaalbare) woningaanbod voor zowel starters als doorstromers. Dit wordt onder andere gedaan door het oppakken van de regie op volkshuisvesting via (herijkte) woondeals, het ondersteunen van projecten met extra financiering, zoals de woningbouw- & de realisatiestimulans, en het ontwikkelen van grootschalige woningbouwlocaties.¹³

De Staatssecretaris van Financiën,
E. Eerenberg

¹³ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Voortgangsrapportage Programma Woningbouw.