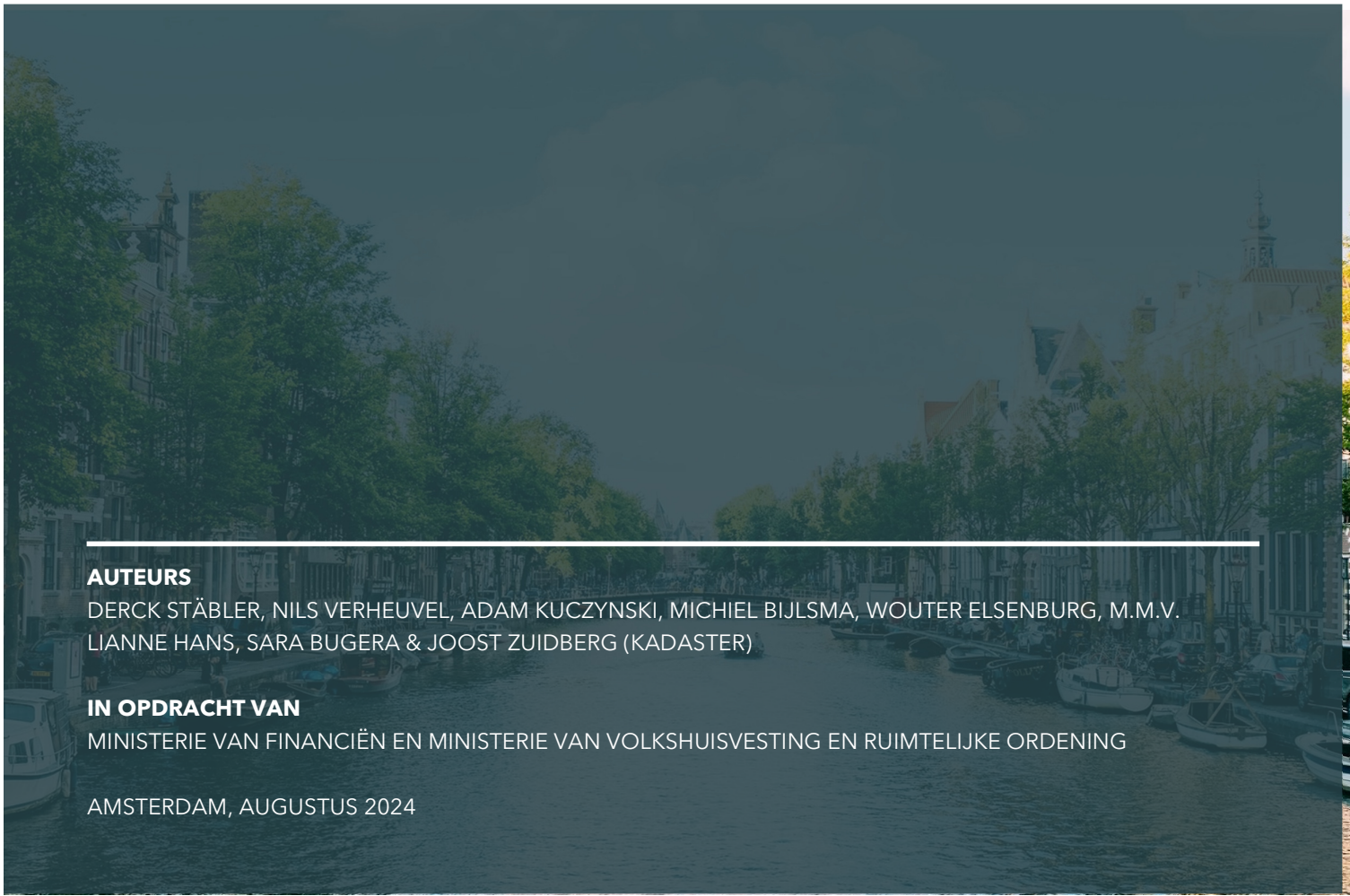
KOPEN ZONDER HEFFEN

EVALUATIE DIFFERENTIATIE OVERDRACHTSBELASTING WONINGMARKT

DEELRAPPORT 1

seo • economisch onderzoek



AUTEURS
DERCK STÄBLER, NILS VERHEUVEL, ADAM KUCZYNSKI, MICHIEL BIJLSMA, WOUTER ELSENBURG, M.M.V. LIANNE HANS, SARA BUGERA & JOOST ZUIDBERG (KADASTER)

IN OPDRACHT VAN
MINISTERIE VAN FINANCIËN EN MINISTERIE VAN VOLKSHUISVESTING EN RUIMTELIJKE ORDENING

AMSTERDAM, AUGUSTUS 2024

Kopen zonder heffen: wat zijn de effecten van de Wet differentiatie overdrachtsbelasting en verhoging van algemene tarief op de woningmarkt?

De differentiatie van de overdrachtsbelasting is doeltreffend doordat meer starters een woning hebben gekocht en beleggers minder.

Het aantal transacties van starters is namelijk hoger in wijken met een grote mate van concurrentie tussen starters en beleggers dan in wijken met een lage mate van concurrentie tussen starters en beleggers.
De relatieve concurrentiepositie van doorstromers is ongewijzigd. Doorstromers zijn niet significant meer of minder woningen gaan kopen. Beleggers zijn overal minder woningen gaan kopen.

Wat en voor wie zijn de wijzigingen?

OVERZICHT WIJZIGINGEN

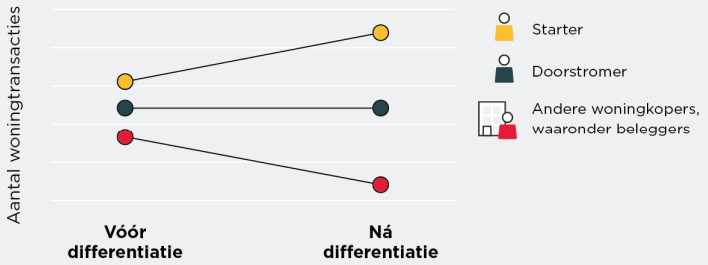
	2020	2021 Wet differentiatie overdrachtsbelasting	2023 Verhoging algemene tarief
Starter	2%	0%	0%
Doorstromer	2%	2%	2%
Andere woningkopers, waaronder beleggers	2%	8%	10,4%
Koper van een niet-woning	6%	8%	10,4%

Hoofdverblijf | Verhuren/tweede woning

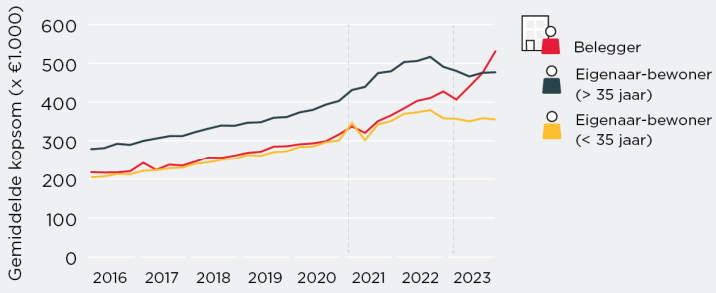
	Koper	Onroerend goed
Starter	18–35 jaar	<€400k
Doorstromer		
Andere woningkopers, waaronder beleggers		
Koper van een niet-woning		

Wat zijn de effecten?

1 DE DIFFERENTIATIE BEOOGD DAT STARTERS MEER WONINGEN KOPEN EN BELEGGERS MINDER WONINGEN KOPEN

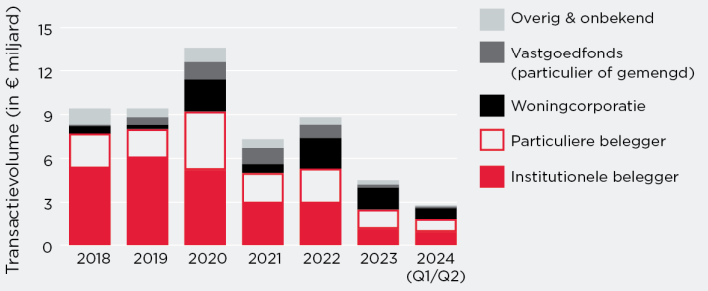


2 PRIJZEN ZIJN SINDS DE BELEIDSWIJZIGING VOOR STARTERS MINDER HARD GESTEGEN DAN VOOR BELEGGERS



Wat zijn de neveneffecten?

3 DALING IN HET TRANSACTIEVOLUME NA 2021 WAS HET GROOTST VOOR INSTITUTIONELE BELEGGERS



4 HOGE OVERDRACHTSBELASTING HEEFT NEGATIEVE EFFECTEN OP GEBIEDSONTWIKKELING

seo • economisch onderzoek

Samenvatting

De differentiatie van de overdrachtsbelasting is doeltreffend doordat meer starters een woning hebben gekocht en beleggers minder. De differentiatie is deels doelmatig omdat er ook negatieve neveneffecten zijn op de huurmarkt voor woningen en de markt voor niet-woningen.

Maatregelen

De evaluatie gaat over de Wet differentiatie overdrachtsbelasting in 2021 en de verhoging van het algemene tarief in 2023. Box 1.1Tabel S.1 weergeeft de wijzigingen. De differentiatie onderscheidt de overdrachtsbelastingtarieven naar starters, doorstromers en andere woningkopers. In 2023 is het algemene tarief verder verhoogd van 8 procent naar 10,4 procent voor andere woningkopers en kopers van niet-woningen.

Tabel S.1 Wijzigingen overdrachtsbelasting

	2020	2021	2023
Starter[1]	2%	0%	0%
Doorstromer[2]	2%	2%	2%
Andere woningkopers, waaronder beleggers[3]	2%	8%	10,4%
Koper van een niet-woning	6%	8%	10,4%

Doel

Het doel van het aanbrengen van tariefverschillen op de woningmarkt door differentiatie van de overdrachtsbelasting is het veranderen van de relatieve concurrentiepositie van woningkopers. Zo zijn starters en doorstromers bevoordeeld ten opzichte van andere woningkopers, waarbij starters door het gebruik kunnen maken van een vrijstelling een aanvullend concurrentievoordeel hebben ten opzichte van doorstromers met het 2 procenttarief. Het verhogen van de overdrachtsbelasting voor kopers van niet-woningen en de tariefsverhoging van 8 procent naar 10,4 procent hebben als doel om de belastinginkomsten te vergroten. De tariefsverhoging voor niet-woningen heeft geen beleidsmatig doel.

Aanpak

De methoden die zijn ingezet om de onderzoeksvragen te beantwoorden zijn een literatuurstudie, interviews, beschrijvende statistiek en een difference-in-differences analyse. Er is ook een regressie-discontinuïteitanalyse uitgevoerd met de leeftijdsgrens voor de startersvrijstelling als afkappunt en een difference-in-differences analyse gericht op woningprijzen, maar dit heeft in beperkte mate bruikbare resultaten opgeleverd. De gebruikte data zijn van het Kadaster en het CBS.

[1] Een starter is afgebakend met vier criteria: meerderjarig en jonger dan 35 jaar, mag de vrijstelling niet eerder hebben toegepast, gebruikt de woning als hoofdverblijf en de woningwaarde is niet hoger dan de woningwaardegrens.
[2] Een doorstromer is een natuurlijk persoon die de woning aankoopt als hoofdverblijf.
[3] Een andere woningkoper is een natuurlijk persoon of bedrijf die/dat een woning koopt om niet als hoofdverblijf te gebruiken zoals om te verhuren of als tweede woning.

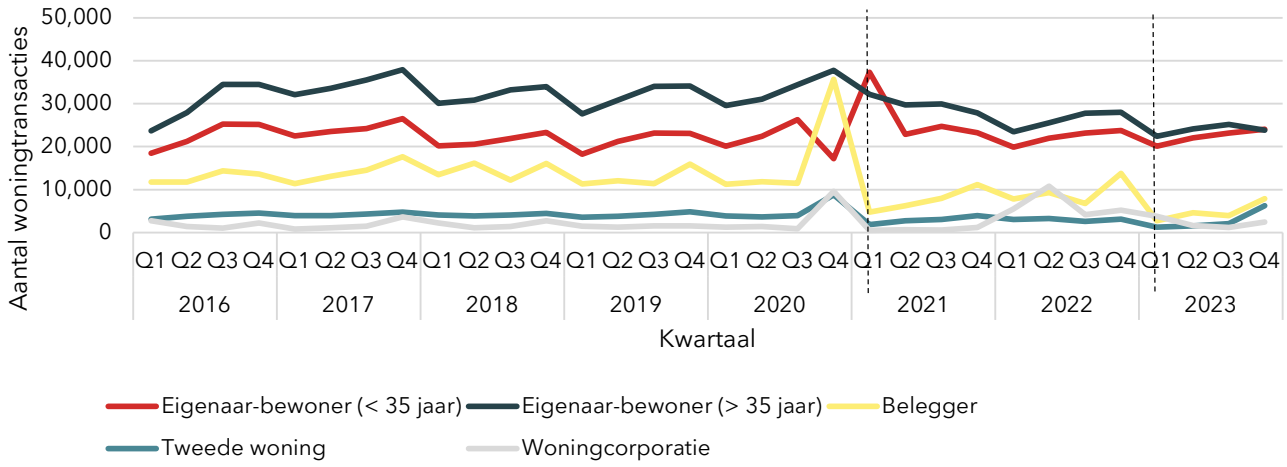
De difference-in-differences analyse schat het causale effect van de differentiatie van de overdrachtsbelasting op het aantal woningtransacties door starters, doorstromers en beleggers. De behandelgroep en controlegroep zijn wijken die zijn afgebakend op basis van de mate van concurrentie tussen starters, doorstromers en beleggers gemeten als de aandelen woningtransacties van deze groepen. De schattingen geven een helder beeld van de richting van de effecten, maar de omvang van de effecten is met onzekerheid omgeven door anticipatie-effecten op beleid en externe ontwikkelingen zoals de verandering van de hypotheekrentestand. We interpreteren de gevonden resultaten daarom niet als een exacte puntschatting van het effect.

Differentiatie overdrachtsbelasting in 2021

De differentiatie is doeltreffend. Het aantal transacties van starters is namelijk hoger in wijken met een grote mate van concurrentie tussen starters en beleggers dan in wijken met een lage mate van concurrentie tussen starters en beleggers. De relatieve concurrentiepositie van doorstromers is ongewijzigd. Doorstromers zijn niet significant meer of minder woningen gaan kopen. Beleggers zijn overal minder woningen gaan kopen. Dit is deels het gevolg van de hogere overdrachtsbelasting en deels het gevolg van externe ontwikkelingen. Aanpalende beleid dat verandert en de woningmarkt raakt, zoals beleid op de huurmarkt of fiscaal beleid, alsmede externe (macro) economische ontwikkelingen, zoals een dalende rente, hebben immers ook invloed op de relatieve positie van starters en beleggers op de woningmarkt.

Figuur S.1 laat de verandering in transacties door verschillende groepen kopers zien. De verbetering van de concurrentiepositie is vooral het gevolg van de afname in het aantal transacties door beleggers en komt in mindere mate door de startersvrijstelling. Het relatieve belang van de startersvrijstelling is in kaart gebracht met een difference-in-differences analyse die gebieden waar concurrentie tussen starters en doorstromers plaatsvindt (met beperkte invloed van andere woningkopers), vergelijkt met gebieden waar die concurrentie er niet of minder is. Uit deze analyse blijkt dat het aantal transacties door starters niet toeneemt. Dit is een indicatie dat de startersvrijstelling niet heeft geholpen bij het bevorderen van de concurrentiepositie van starters ten opzichte van doorstromers. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat het 2 procent tariefverschil te klein is om het doorslaggevende verschil te maken of een starter een woning koopt of niet. Een andere mogelijke verklaring is dat de 2 procent extra betalingscapaciteit leidt tot hogere huizenprijzen binnen het segment onder de euro 400.000.

Figuur S.1 Aantal transacties door beleggers na differentiatie overdrachtsbelasting structureel lager



Bron: Kadaster, bewerkingen SEO Economisch Onderzoek

De differentiatie is deels doelmatig. De differentiatie is namelijk wel doeltreffend, maar gaat gepaard met budgettaire lasten, negatieve neveneffecten en uitdagingen voor de uitvoering. De neveneffecten zijn onder meer dat het aantal transacties van niet-woningen is ook afgenomen als gevolg van het hogere tarief en het rendement bij gebiedsontwikkeling lager is omdat de hogere transactiekosten bij de verkoop aan beleggers van bestaande huurwoningen doorwerkt in de waarde van deze nieuwbouw. De woningwaardegrens en het hoofdverblijfcriterium zijn uitdagend om te handhaven voor de Belastingdienst vanwege het inherente nadeel dat een fysieke controle achteraf noodzakelijk is, in tegenstelling tot een vooraf toetsbaar criterium zoals de leeftijdsgrens in de startersvrijstelling.

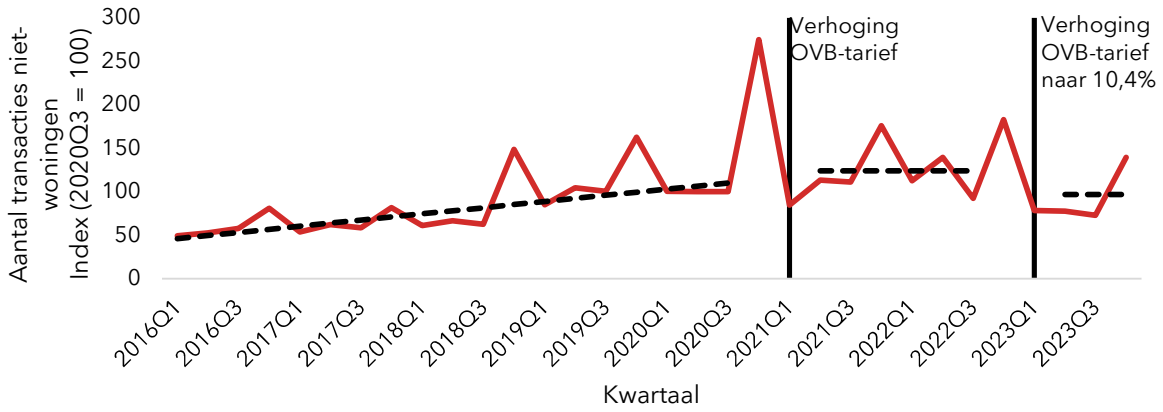
Verhoging van het algemene tarief in 2023

Het effect van de verhoging van het algemene tarief is niet econometrisch geanalyseerd. Er waren in 2023 namelijk te veel andere factoren van invloed om het effect van de beleidswijziging te kunnen isoleren, zoals de stijging van de rente, invoering van de opkoopbescherming, aankondiging van de regulering van de middenhuursector en een stijging van de belastingdruk voor beleggers. Deze conclusie is daarom met onzekerheid omgeven.

De verhoging van het algemene tarief is doeltreffend. Onze inschatting op basis van de interviews en de gevonden effecten in de econometrische analyse van de differentiatie is dat de tariefsverhoging de relatieve concurrentiepositie van de eigenaar-bewoner verder heeft verbeterd. Het effect van de verhoging op het aankoopgedrag van beleggers is volgens geïnterviewden namelijk vergelijkbaar met het gevonden effect uit de econometrische analyse van de differentiatie in 2021 omdat de overdrachtsbelasting in grote mate lineair doorwerkt in de beleggingswaarde. Onze inschatting is ook dat de inkomsten voor de overheid uit de overdrachtsbelasting op de lange termijn hoger zijn. Weliswaar leidt een hogere overdrachtsbelasting tot minder aan- en verkopen en daarmee tot een daling van de grondslag, maar onze berekening wijst uit dat bij gelijkblijvende prijzen een daling van de belastinggrondslag met 9,6 procent per procentpunt stijging van het overdrachtsbelastingtarief het omslagpunt is tussen een hogere of een lagere belastingopbrengst. Een effect van 9,6 procent ligt aan de bovenkant van de 3-10 procent bandbreedte die in de literatuur te vinden is (Eerola et al., 2021). Een kleiner effect betekent dat de verhoging van het tarief opbrengstverhogend is. Daarom vinden we het plausibel dat de inkomsten voor de overheid toenemen.

De tariefsverhoging is deels doelmatig omdat de maatregel wel doeltreffend is, maar daarnaast ook negatieve neveneffecten tot gevolg heeft. De neveneffecten zijn onder meer - net zoals bij de eerdere verhoging van het algemene tarief als onderdeel van de differentiatie - dat het aantal transacties van niet-woningen is afgenomen en het rendement bij gebiedsontwikkeling lager is. De daling van transacties is te zien in Figuur S.2

Figuur S.2 Aantal transacties niet-woningen vlakt af na verhoging OVB-tarief naar 8% en daalt na verhoging naar 10,4%



Bron: Kadaster, bewerking SEO Economisch Onderzoek. Stippellijnen geven gemiddelden weer voor de perioden 2016Q1-2020Q3, 2021Q2-2022Q3 en 2023Q2-2024Q2

Inhoudsopgave

Samenvatting 2

1 Inleiding 7

1.1 Onderzoeksvragen 7

1.2 Methode 7

1.3 Leeswijzer 7

2 Beleidsanalyse 9

2.1 Beleidsgeschiedenis 9

2.2 Externe ontwikkelingen 13

2.3 Beleidstheorie 16

2.4 Uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid 20

3 Beschrijvende statistiek 25

3.1 Overzicht van bevindingen 25

3.2 Woningmarkt 25

3.3 Niet woningen 37

4 Effectmeting 41

4.3 Econometrische specificatie en resultaten 44

4.4 Samenvattende opmerkingen 47

5 Conclusie 49

5.1 Inleiding 49

5.2 Conclusies 50

Literatuur 56

Bijlage A Gesprekspartners 58

Bijlage B Aanvullende beschrijvende statistiek 59

Bijlage B.1 Toelichting bestand Kadaster 59

Bijlage B.2 Woningmarkt 59

Bijlage B.3 Niet-woningen 63

Bijlage C Econometrische analyse 64

Bijlage C.1 DID: Datapreparatie en parameterkeuzes 64

Bijlage C.2 DID: Gevoeligheidsanalyse 68

Bijlage C.3 Startersvrijstelling: Regression Discontinuity Design 70

Bijlage C.4 Indeling controle- en behandelgroep (DID) 74

Bijlage C.5 Toetsingskader fiscale regelingen 84

1 Inleiding

Het ministerie van Financiën en het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties hebben SEO Economisch Onderzoek gevraagd de werking van de overdrachtsbelasting op de woningmarkt te evalueren. Dit deelrapport gaat over de Wet differentiatie overdrachtsbelasting en de verdere verhoging van het algemene tarief.

1.2 Onderzoeksvragen

De evaluatie overdrachtsbelasting (OVB) woningmarkt is opgedeeld in twee delen:

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

Dit onderzoek ziet op deel 1, de evaluatie van de differentiatie OVB en de tariefsverhoging. Het onderzoek gaat in op de doeltreffendheid en de doelmatigheid. Ook is het toetsingskader fiscale regelingen ingevuld.

1.3 Methode

Voor deel 1 van de evaluatie overdrachtsbelasting zijn de volgende onderzoeksmethoden gehanteerd:

- Beleidstheorie;
- Literatuurstudie;
- Beschrijvende statistiek;
- Econometrische effectmeting;
- Interviews.

De begeleidingscommissie van dit onderzoek bestond uit een onafhankelijk voorzitter vanuit het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, medewerkers van het ministerie van Financiën, het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, de Belastingdienst en het Centraal Planbureau. De eindverantwoordelijkheid voor het rapport ligt bij SEO Economisch Onderzoek.

SEO Economisch Onderzoek heeft met het Kadaster samengewerkt voor de data-analyse. Hierbij is gebruikgemaakt van het bestand van het Kadaster. Het Kadaster is medeverantwoordelijk voor de analyse van deze data, maar de eindconclusies zijn alleen de verantwoordelijkheid van SEO Economisch Onderzoek.

1.4 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 beschrijft de achtergrond, beleidstheorie en gaat in op de uitvoerbaarheid. Hoofdstuk 3 toont beschrijvende statistieken over de effecten van de OVB-maatregelen op basis van transactiedata verzameld door

het Kadaster. Hoofdstuk 4 beschrijft de econometrische effectmeting van de OVB-maatregelen. Hoofdstuk 5 geeft de conclusies over doeltreffendheid, doelmatigheid en neveneffecten. Bijlage A noemt de gesprekspartners, Bijlage B en Bijlage C bieden extra achtergrond bij de data-analyse en econometrische analyse. Het toetsingskader fiscale regelingen is beantwoord in bijlage C.3.

2 Beleidsanalyse

De differentiatie van de overdrachtsbelasting is voortgekomen uit een verslechtering van de concurrentiepositie van starters op de koopwoningmarkt. De differentiatie beoogt het aandeel transacties door koopstarters te verhogen en het aandeel woningtransacties door beleggers te verlagen.

2.1 Beleidsgeschiedenis

Ontwikkelingen voor invoering

De toegankelijkheid en betaalbaarheid van de koopwoningmarkt voor starters kregen steeds meer aandacht in het beleidsdebat. In de periode 2006-2015 hadden starters en doorstromers jaarlijks ongeveer evenveel transacties op de koopwoningmarkt, waarna het aandeel transacties van doorstromers sterk toenam en het aandeel transacties van starters niet meesteeg. In 2017 is in de Staat van de woningmarkt aandacht besteed aan dit thema als opvallende ontwikkeling. In 2018 gaf de minister van BZK aan het thema particuliere beleggers en koopstarters op de woningmarkt scherp in de gaten te houden en bij te sturen waar dat noodzakelijk en proportioneel is (BZK, 2018). Vanaf 2019 is in het woningmarktbeleid actief ingezet op het verbeteren van de balans tussen starters en beleggers, onder meer met het uitwerken van een zelfbewoningsplicht en het verkennen van een differentiatie van de overdrachtsbelasting (BZK, 2019).

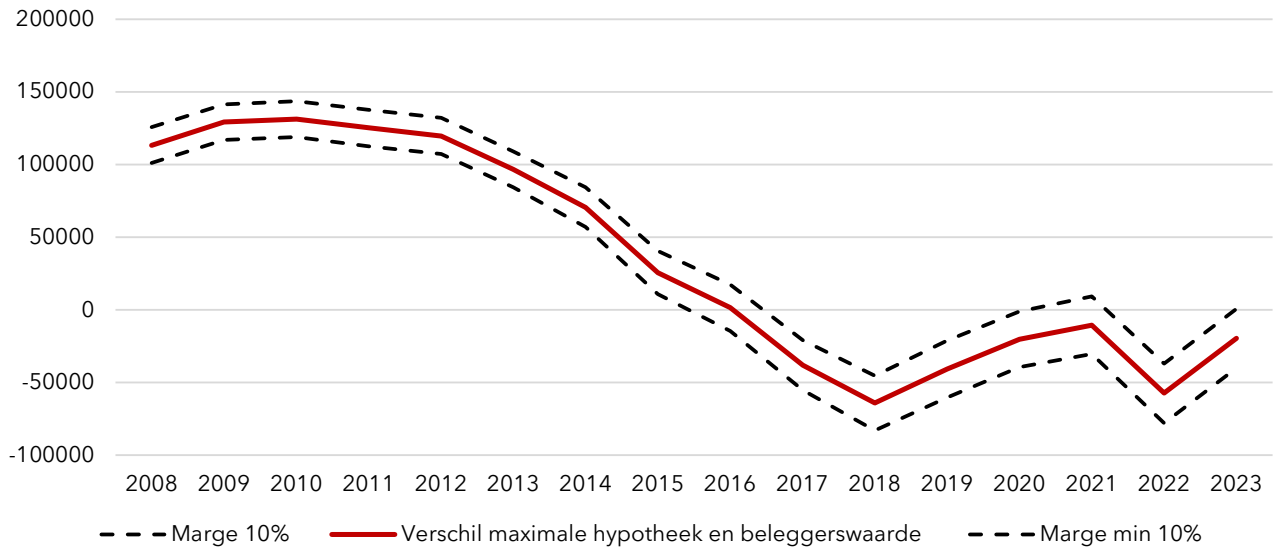
Het was niet nieuw dat koopstarters gemiddeld een minder goede positie hebben ten opzichte van andere kopers: ze staan aan het begin van hun financiële levensloop en hebben dus minder inkomen en vermogen. De relatieve positie van koopstarters verslechterde echter door het gecombineerde effect van stijgende woningprijzen en een dalende rente. Bij een lage rente neemt de contante waarde van de toekomstige huurinkomsten immers toe waardoor beleggers bereid zijn meer te betalen. Ook lag in deze periode de huur in de vrije sector gemiddeld hoger dan de economische kosten van de investering, waardoor een woning als beleggingsgoed ook een aantrekkelijk direct rendement had (Schilder et al., 2020). Als de financieringsmogelijkheden voor starters niet meestijgen door relatief stabiele leennormen, beperkt dit de toegang tot de koopsector voor starters. In de periode 2015-2021 is het aandeel mensen met een leeftijd onder de 30 jaar sterk toegenomen in de vrije huursector en nam het bezit van particuliere verhuurders in de vrije huursector toe van 264 duizend woningen naar 489 duizend woningen (CBS, 2022). Deze cijfers onderbouwen het beeld dat de positie van koopstarters in die periode verslechterde.

De onderstaande figuur 2.1 toont de relatieve achteruitgang van de positie van koopstarters ten opzichte van beleggers.[4] De figuur doet dit door het verschil te laten zien tussen enerzijds het bedrag dat een huishouden maximaal kan lenen met een inkomen van euro 80.000 in 2023 en anderzijds de beleggingswaarde van een appartement van circa 50 m2 in Amsterdam. Het maximale leenbedrag is berekend met jaarlijkse financieringslastpercentages [5], de huren volgen de ontwikkeling van de huren in de vrije sector, de inkomensontwikkeling volgt de cao-lonen en de woningwaardeontwikkeling volgt de prijsontwikkeling in

[4] Het doel van de figuur is indicatief deze ontwikkeling te schetsen; niet om een representatief, dekkend beeld te geven.
[5] Dit is de LTI-norm, zoals vastgesteld in de Tijdelijke regeling hypothecair krediet.

Amsterdam.[6] De figuur laat zien dat dit huishouden tot circa 2016 meer kan lenen dan het appartement als belegging opbrengt. In 2016 was de beleggingswaarde met 320 duizend euro ongeveer gelijk aan de maximale hypotheek. Daarna is de beleggingswaarde echter vaak hoger en verliezen starters het dus vaak van beleggers bij het bieden op een huis. Deze laatste ontwikkeling is een belangrijke aanleiding geweest voor de politiek om te pleiten voor de differentiatie in overdrachtsbelasting tussen beide groepen. In de figuur is een verbetering in de relatieve concurrentiepositie van de starter zichtbaar in 2021 en 2023 bij de differentiatie van de overdrachtsbelasting en de verdere verhoging van het algemene tarief. De beperkte omvang van deze verbetering maakt echter duidelijk dat andere factoren van grote invloed zijn. Een voorbeeld is de renteontwikkeling die vooral zorgt voor een verhoging van de beleggingswaarde tussen 2016 en 2018.

Figuur 2.1 Indicatie positie koopstarter ten opzichte van belegger in Amsterdam

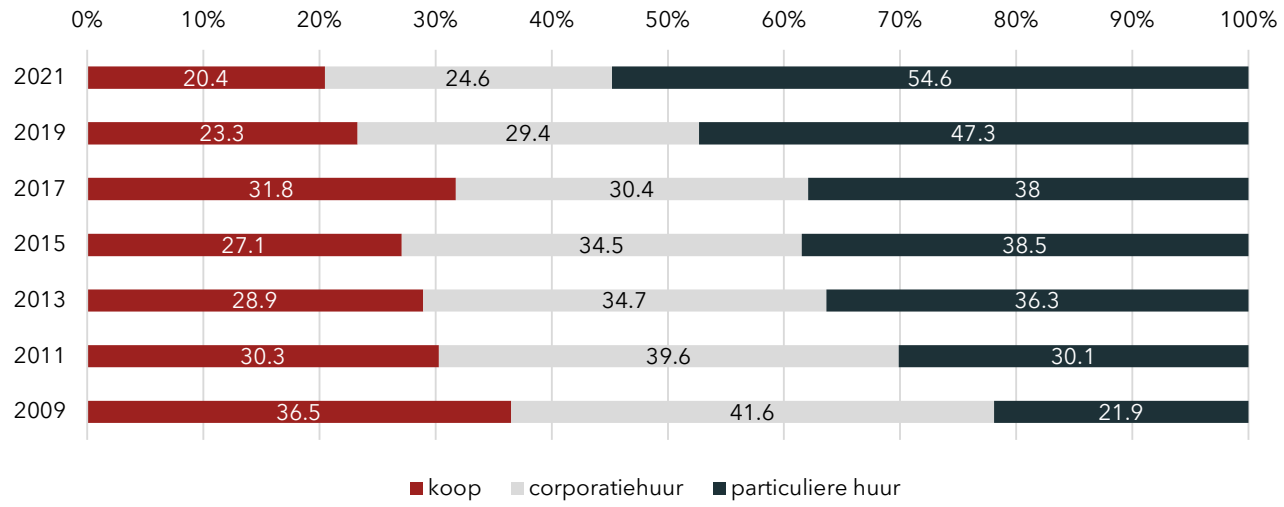


Bron: SEO Economisch Onderzoek

Wanneer beleggers meer willen en kunnen betalen voor een woning dan een huishouden zal dit ertoe leiden dat een deel van de woningvoorraad verandert van koop- naar huurwoning. Beleggers zullen immers een huurder zoeken voor de aangekochte woning.[7] Onderstaande figuur 2.2 illustreert voor Amsterdam dat een steeds groter deel van de nieuwkomers in de stad terechtkomt in een particuliere huurwoning.[8] Waar in 2009 nog ruim een derde van de nieuwkomers een eigen woning kocht is dit in 2021 gedaald tot een vijfde. Over dezelfde periode is het aandeel nieuwkomers dat terechtkomt in particuliere huurwoningen gestegen van een vijfde tot ruim de helft. We gebruiken Amsterdam als voorbeeld omdat het mechanisme hier duidelijk zichtbaar is en de data hiervan jaarlijks worden verzameld. Dit effect speelt echter breder in Nederland, waar de geschetste omvang van het effect in de onderstaande figuur niet representatief voor is.

[6] De ontwikkeling van huren, lonen en prijzen zijn CBS-cijfers.
[7] Er zijn meerdere factoren relevant om deze ontwikkeling te verklaren, zoals verschillen in mutatiegraden en bouw- en aankoopbeleid van corporaties met invloed op de totale beschikbaarheid van corporatiewoningen.
[8] Tijdelijke verhuur maakt onderdeel uit van de particuliere huur en corporatiehuur. Het onderzoek maakt geen uitsplitsing naar verhuur via platformen zoals Airbnb.

Figuur 2.2 Steeds meer nieuwkomers in Amsterdam komen terecht in een particuliere huurwoning



Bron: SEO Economisch Onderzoek

Het vinden van een doeltreffende maatregel om de positie van koopstarters te verbeteren is een grote uitdaging in het woningmarktbeleid. Meer bouwen is op de lange termijn nuttig, maar lost op de korte termijn het probleem niet op. Alle maatregelen die effect hebben op de korte termijn raken aan de vraagkant van de woningmarkt, zoals de overdrachtsbelasting. Andere voorbeelden zijn het hervormen van de eigenwoningregeling, verruiming van de leennormen of het subsidiëren van een woning kopen. Deze maatregelen hebben echter ook gevolgen voor de inkomensverdeling, de kans op overkreditering, ze kunnen prijsopdrijvend werken en/of leiden tot hoge kosten voor de overheid. Deze afruilen beperkten het politieke draagvlak voor deze alternatieve maatregelen.

In 2019 heeft de Tweede Kamer de motie Dik-Faber en Ronnes (Kamerstukken II 2018/19 32 847, nr. 504) unaniem aangenomen. De motie verzoekt de regering een verkenning uit te voeren naar een gedifferentieerde overdrachtsbelasting, 'overwegende dat (particuliere) beleggers de afgelopen jaren steeds meer bestaande koopwoningen hebben opgekocht om vervolgens te verhuren (buy-to-let), vooral in (grotere) steden' en 'overwegende dat beleggers starters vaak te vlug af zijn en het daardoor voor starters in deze steden steeds moeilijker is om een huis te kopen'.

Dialogic (2019; 2020) heeft de beleidsopties verkend. Uit deze verkenning blijkt dat het niet uitvoerbaar is om met zekerheid vast te stellen of een woningkoper een koopstarter is. Het is wel mogelijk om te benaderen of een woningkoper een koopstarter is met de leeftijd van de verkrijger[9], het niet eerder toepassen van de startersvrijstelling en het gebruik van de woning als hoofdverblijf. Het rapport verwacht op basis van de wetenschappelijke literatuur een toename in koopwoningtransacties van 1-2 procent door starters als gevolg van het verlagen van de overdrachtsbelasting naar 0 procent met een vrijstelling; indien gecombineerd met een hoger tarief voor beleggers is dit een toename van 2-10 procent van het aantal transacties door starters. De definities van de door Dialogic onderzochte variant[10] wijken af van de gekozen vorm in de wet, waardoor de Memorie van toelichting een groter effect op het aantal transacties door starters verwacht.

[9] Met deze benadering valt 73 procent binnen de doelgroep.

[10] De definitie van belegger is in dit rapport een natuurlijk persoon of rechtspersoon die op het moment van verkrijging van een woning twee of meer woningen in bezit heeft en vijftig woningen of minder in bezit heeft.

Andere relevante bevindingen die meegewogen zijn in het besluitvormingsproces[11]:

- AFM (2020): de leeftijdsgroep tot 35 jaar heeft de kleinste spaarbuffer van alle leeftijdsgroepen;
- Wisman & De Vries (2020): aandeel koopstarters in alle koopwoningtransacties is in de periode 2013-2019 trendmatig gedaald tot een historisch laagtepunt;
- Capital Value (2020): balanswaarde neemt ongeveer 5,5 procent af bij corporaties en pensioenfondsen door de verhoging van het algemene tarief naar 8 procent;
- CPB (2020): een verlaging van de overdrachtsbelasting vertaalt zich in een ongeveer evenredige stijging van de prijzen; een gelijktijdige verhoging van de overdrachtsbelasting voor beleggers maakt geen onderdeel uit van deze analyse;
- Hans et al. (2019): een hoger aandeel particuliere investeerders in een buurt is statistisch geassocieerd met hogere woningprijzen; dit is geen causaal verband;
- Conijn et al. (2019): een hogere overdrachtsbelasting voor beleggers kan de beleggingswaarde verlagen tot een niveau dat deze gemiddeld beneden de maximale hypotheek van diverse groepen koopstarters ligt. De studie laat het effect van verschillende tarieven voor de overdrachtsbelasting zien.

Ontwikkelingen na invoering

In de eerste versie van het wetsvoorstel op Prinsjesdag is er geen woningwaardegrens in de startersvrijstelling opgenomen. De grens van 400.000 euro is twee maanden na het indienen van het wetsvoorstel toegevoegd per amendement van de leden Nijboer en Smeulders (Kamerstukken II 2020/2021, 35 576, nr. 28). De opbrengst diende namelijk ter dekking van het Volkshuisvestingsfonds, eveneens een amendement van de leden Nijboer en Smeulders (Kamerstukken II 2020/2021, 35 570, nr. 35). Er is gekozen voor een harde grens in plaats van een voetvrijstelling vanwege de budgettaire opbrengst[12] en om de doelmatigheid te vergroten[13] (BZK, 2020a). Een voetvrijstelling houdt in dat alleen overdrachtsbelasting betaald zou moeten worden over het bedrag boven de grens. De woningwaardegrens ging in op 1 april 2021 vanuit het principe van een betrouwbare overheid. Mogelijk hadden woningkopers namelijk al rekening gehouden met de startersvrijstelling vanaf 1 januari, aangezien het amendement dateert van 12 november 2020.

Het pakket aan maatregelen – in het bijzonder het verhogen van het algemene tarief - trof ook woningcorporaties. Dit betrof een lastenverzwaring, terwijl gelijktijdig de verhuurderheffing juist is verlaagd omdat woningcorporaties op lange termijn onvoldoende financiële middelen hadden voor hun nieuwbouw- en verduurzamingsopgave (BZK, 2020b). Vanuit de Tweede Kamer is verzocht om de gevolgen voor woningcorporaties te onderzoeken (Kamerstukken II, 2020/2021, 35 572, nr. 75). Er geldt een vrijstelling bij taakoverdracht tussen o.m. ANBI's. Een voorwaarde voor deze vrijstelling is naar aanleiding van de Wet differentiatie overdrachtsbelasting nader ingevuld. Daarnaast is met het Belastingplan 2022 een vrijstelling bij terugkoop bij verkoopregulerende bedingen (verkoop onder voorwaarden) ingevoerd.[14] De vrijstelling bij taakoverdracht draagt bij aan de continuïteit in de exploitatie van sociale huurwoningen, bijvoorbeeld in het geval van het oppakken van de volkshuisvestelijke opgaven van een collega-corporatie in het kader van onderlinge solidariteit of in het geval van sanering bij een andere

[11] Zie verwijzingen in de Memorie van toelichting

[12] Dit is onze interpretatie omdat de middelen zijn ingezet als dekking en het lid Nijboer voorafgaand aan het indienen van het amendement de Staatssecretaris Fiscaliteit en Belastingdienst heeft gevraagd om een begrotingstabel te delen om te kunnen sleutelen aan de grens (zie Tweede deel beantwoording vragen wetgevingsoverleg BP 2021 en de tabel als Bijlage bij deze brief). Uit deze tabel blijkt dat een zachte grens weinig oplevert. Met budgettaire opbrengst bedoelen we minder budgettaire derving ten opzichte van het eerste wetsvoorstel.

[13] Bewoording in Kamerbrief: "Een woningwaardegrens maakt de vrijstelling van de OVB gerichter voor de starters die dit duwtje in de rug het hardste nodig hebben".

[14] Deze vrijstellingen zijn onderdeel van deelonderzoek 2 van deze evaluatie.

woningcorporatie. Verkoop-onder-voorwaarden draagt bij aan toegankelijkheid en betaalbaarheid van de koopwoningmarkt voor starters. Overige, reguliere aankopen betroffen slechts 550 woningen per jaar door woningcorporaties (BZK, 2020b). Er is zo vooraf ingeschat dat woningcorporaties in veel gevallen gebruik kunnen maken van deze vrijstellingen.

Er is besloten om het algemene tarief per 1 januari 2023 te verhogen van 8 procent naar 10,4 procent om de opbrengsten voor de rijksbegroting te verhogen en om de relatieve positie van de starter en doorstromer ten opzichte van de belegger te verbeteren op de woningmarkt (ministerie van Financiën, 2023). Het maatschappelijke sentiment ten opzichte van particuliere verhuurders was negatief en het algemene tarief werd vooral gezien als een eenvoudige manier om deze groep zwaarder te belasten. Drie maanden na differentiatie stond een verhoging van het algemene tarief in diverse verkiezingsprogramma's, waaronder coalitiepartijen VVD, CU en CDA. Voordat de verhoging van 8 procent naar 10,4 procent per 1 januari 2023 plaatsvond, zijn er drie aanpassingen voorgenomen in hetzelfde jaar, namelijk naar 9 procent (coalitieakkoord), naar 10,1 procent (Voorjaarsnota) en naar 10,4 procent (augustusbesluitvorming). Er is in deze periode geen aanvullende analyse uitgevoerd naar de effecten van de verhoging op de markt voor woningen en niet-woningen.[15]

2.2 Externe ontwikkelingen

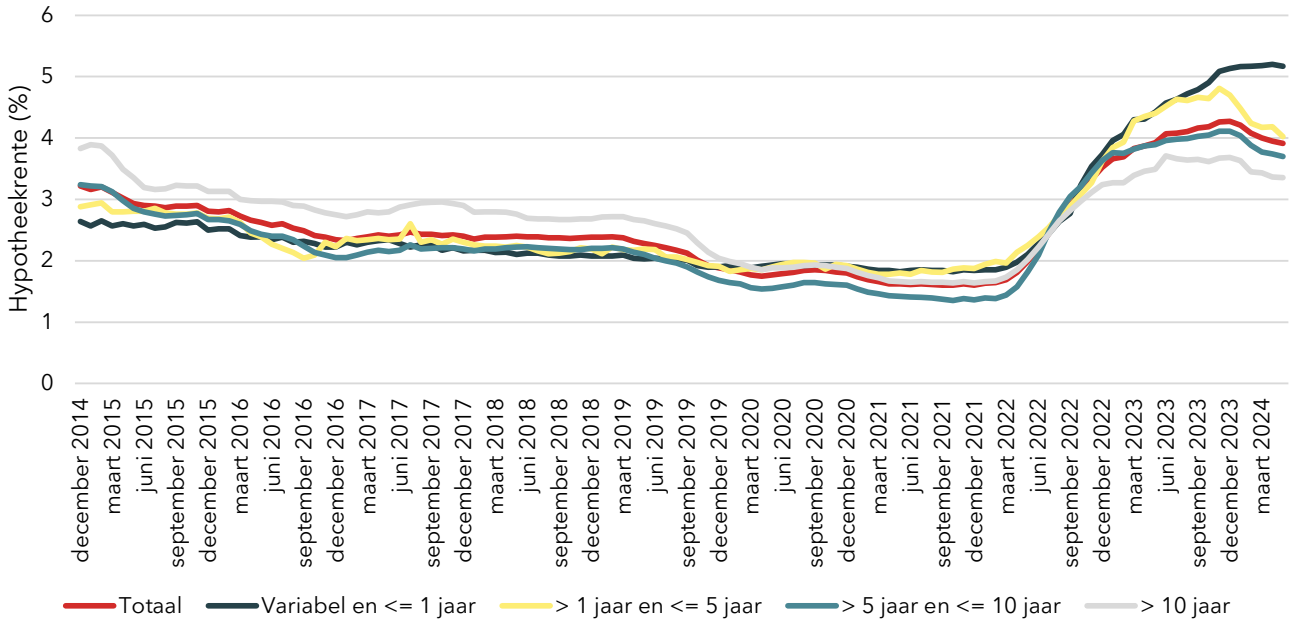
De volgende paragrafen beschrijven externe ontwikkelingen die effect hebben op de werking van de differentiatie van de overdrachtsbelasting. Alle ontwikkelingen zijn door meerdere geïnterviewden genoemd. Dit is geen uitputtende lijst, ontwikkelingen met weinig tot geen impact zijn niet opgenomen.

Rente

De hypotheekrente is gedaald in de periode 2014-2022 en vanaf het voorjaar van 2022 sterk gestegen. De oorzaak van de rentestijging is de inflatiestijging die volgt uit de ontwikkelingen rondom de Russische invasie in Oekraïne. De stijging van de hypotheekrente hangt zeer sterk samen met de stijging van de kapitaalmarktrente op 10-jaar staatsobligaties (DNB, 2023). De rente heeft een grote invloed op zowel de leencapaciteit van huishoudens en beleggers als de discontovoet die beleggers hanteren in het bepalen van de beleggingswaarde. Zo is de rente sterk bepalend voor de relatieve concurrentiepositie van starters en doorstromers ten opzichte van beleggers.

[15] Er is aangenomen dat de verhoging het beoogde effect van de differentiatie versterkt, zonder een inschatting te geven van dit effect op basis van een aanvullende analyse (BZK, 2022). Uit de adviesnotities (vanaf dat jaar onderdeel van de actieve openbaarmaking) bij de voorjaarsbesluitvorming en augustusbesluitvorming is ook af te leiden dat de verhoging van het algemene tarief onderdeel was van een bredere dekkingsopgave en niet is geadviseerd vanuit het bereiken van een andere uitkomst op de woningmarkt.

Figuur 2.3 Bancaire rente op nieuw afgesloten woninghypotheken huishoudens



Bron: DNB, bewerkingen SEO Economisch Onderzoek

Fiscaal beleid

De lasten zijn vanaf 2023 verzwaard voor onroerende zaken in box 3 ten opzichte van de periode daarvoor, wat mogelijk effect heeft op het investeringsgedrag van beleggers in 2022. Voor onroerende zaken in het box 3-stelsel uit de periode 2017-2022 is relatief weinig belasting afgedragen in vergelijking tot het werkelijke rendement. De redenen voor de relatief lage belastingdruk zijn dat er is aangenomen dat de huurinkomsten gelijk waren aan de kosten[16], het mogelijk was de grondslag sterk te verlagen met het aftrekken van de schulden[17] en de waardestijging van onroerende zaken in deze periode elk jaar hoger was dan het forfait veronderstelde. Op 24 december 2021 heeft de Hoge Raad geoordeeld dat het box 3-stelsel in strijd is met het EVRM, waardoor naast het rechtsherstel voor box 3 voor voorgaande jaren ook de bepalingen in de Wet inkomstenbelasting 2001 zijn aangepast met een lastenverzwaring tot gevolg. De belangrijkste wijzigingen zijn namelijk het hanteren van een schuldenforfait op basis van de ontwikkeling van de hypotheekrente (in plaats van het aftrekken van de schuld van het eigen vermogen), het hanteren van een apart forfait voor overige bezittingen waaronder onroerende zaken en een stijging van het box 3-tarief van 31 procent naar 32 procent tot 36 procent[18]. Tevens is in deze periode de leegwaarderatio geactualiseerd met een verhoging.

De earningsstrippingregeling betreft een generieke renteaftrekbeperking in de vennootschapsbelasting. Sinds 2019 beperkt deze maatregel de aftrekbaarheid van het verschil tussen de rentelasten en de rentebaten van geldleningen (saldo aan renten) bij het bepalen van de winst. Met de renteaftrekbeperking – die afkomstig is uit de

[16] In de praktijk zijn de huren gemiddeld hoger. De achtergrond van deze aanname is dat het forfait op deze manier een veilige ondergrens is ten opzichte van het werkelijke rendement. Deze aanname geldt nog steeds in het huidige stelsel.
[17] Voor zover deze uitkomen boven de schuldendrempel.
[18] De stijging van het tarief houdt geen verband met de uitspraak van de Hoge Raad.

Anti-Tax Avoidance Directive (ATAD1)[19] – wordt niet alleen opgetreden tegen grondslaguitholling, maar wordt vooral een meer gelijke fiscale behandeling van eigen vermogen en vreemd vermogen nagestreefd. Deze maatregel heeft relatief veel effect op de vastgoedsector ten opzichte van andere sectoren omdat het onderpand de belegger in staat stelt met veel vreemd vermogen te financieren. In de jaren 2019 tot en met 2021 was de rente niet aftrekbaar voor zover het saldo aan renten meer bedroeg dan het hoogste van 30 procent van de winst en 1 miljoen euro. Met ingang van 2022 is dit percentage aangescherpt tot 20 procent van de winst. Het kabinet is voornemens deze aanscherping gedeeltelijk terug te draaien door het percentage te verhogen naar 25 procent, zodat dit percentage meer in lijn is met het Europese gemiddelde.

Woningmarktbeleid

Op 1 januari 2022 is de mogelijkheid ingevoerd voor gemeenten om een opkoopbescherming in te zetten. In 2022 hebben 11 gemeenten de opkoopbescherming ingevoerd, daarna volgden meer gemeenten. Een opkoopbescherming regelt een zelfbewoningsplicht in gekozen wijken en binnen een gekozen prijssegment, die per gemeente verschilt. Het invoeren van een opkoopbescherming vergt een specifieke onderbouwing door gemeenten, bijvoorbeeld op het terrein van leefbaarheid en het aantal transacties door beleggers in een wijk. Een belegger kan de opkoopbescherming vermijden door in een andere regio of een hoger prijssegment te beleggen. Francke et al. (2023) laten sterke anticipatie-effecten zien op het aantal transacties in 2021, maar geen effecten op de prijs.

Op 1 mei 2021 is de Wet maximering huurprijsverhoging geliberaliseerde huur ingevoerd. De wet maximeert de huurprijsstijgingen in de vrije sector tot een maximum van inflatie plus 1 procentpunt. Vanaf 2023 geldt een maximum dat uitgaat van inflatie plus 1 procentpunt of de ontwikkeling van de cao-lonen plus 1 procentpunt, afhankelijk van welke waarde het laagst is. Het beperken van de maximale huurprijsstijging beperkt het potentiële rendement van beleggers. De wet is echter beperkt nageleefd, waardoor de impact op het gedrag van beleggers naar verwachting beperkt is geweest (Rigo, 2023).

De Wet betaalbare huur is op 1 juli 2024 in werking getreden. Deze wet regelt de regulering van huren in het middenhuursegment, wat een (negatieve) impact kan hebben op het rendement van beleggers in dit segment. Het wetsvoorstel is in 2022 gedeeld met de Kamer, in 2023 geconsulteerd en in 2024 aangenomen en trad op 1 juli 2024 in werking. Op basis van interviews nemen we aan dat er sprake was van sterke anticipatie-effecten op deze wet vanaf de aankondiging in mei 2022, maar nog niet in 2021. In 2021 werd de mogelijkheid tot regulering al wel bediscussieerd en zijn er onderzoeksrapporten gepubliceerd ter verkenning hiervan. Deze mogelijkheid was echter al meerdere jaren onderdeel van het beleidsdebat; 2021 vormde hierin geen sterke afwijking.

Het is vanaf 1 juli 2024 oor verhuurders verplicht vrijwel altijd meteen een vast huurcontract te geven. Dit geldt zowel voor particuliere verhuurders als woningcorporaties. Deze wetswijziging is bedoeld om huurders meer zekerheid over hun woonruimte te geven. Een vast huurcontract betekent minder flexibiliteit voor de verhuurder en daarmee een hoger risico. Het veronderstelde effect op het aankopen van een huurwoning is daarmee negatief.

Corona

De coronaperiode duurde van januari 2020 tot en met mei 2022. Het effect van de coronacrisis op de woningmarkt is relatief beperkt. Er is geen sprake van een trendbreuk dat veranderende voorkeuren door thuiswerken hebben geleid tot een ander vestigingspatroon op de woningmarkt (PBL, 2021). Corona heeft wel effect gehad op

[19] Richtlijn (EU) 2016/1164 van de Raad van 12 juli 2016 tot vaststelling van regels ter bestrijding van belastingontwijkingspraktijken welke rechtstreeks van invloed zijn op de werking van de interne markt (PbEU 2016, L 193/1).

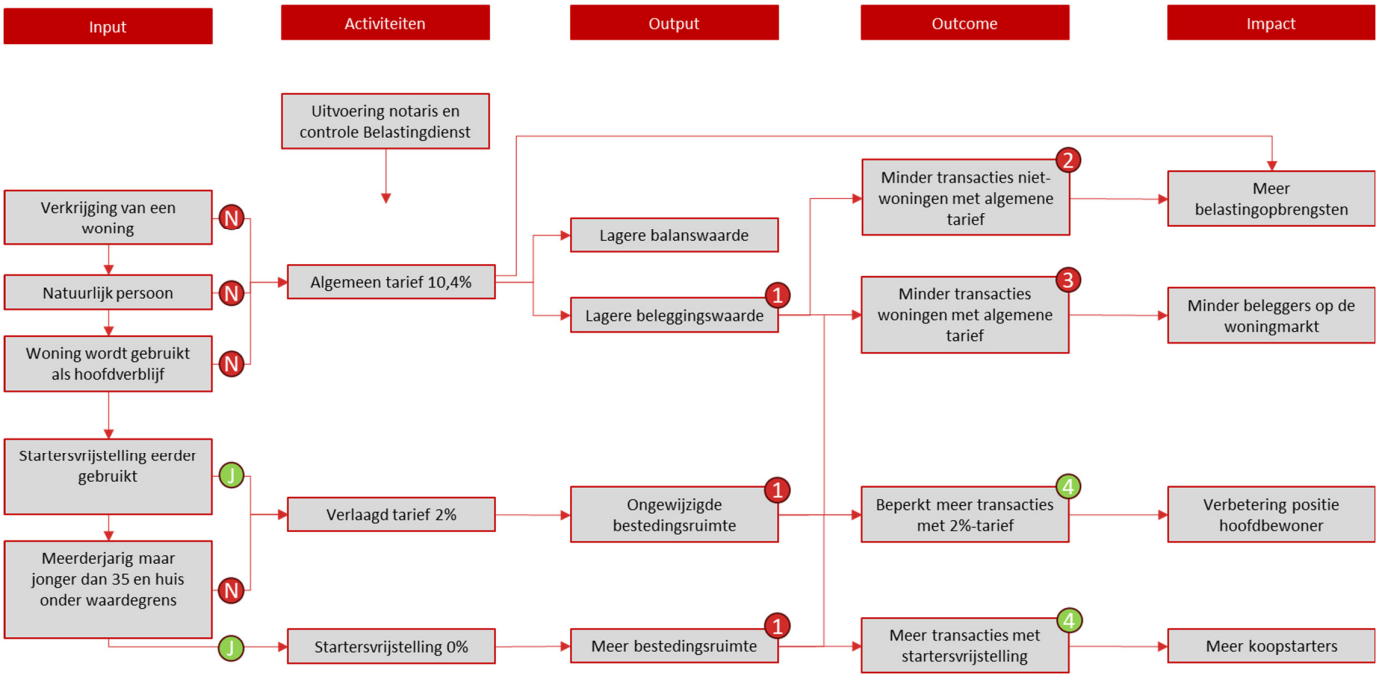
woonvoorkeuren, bijvoorbeeld dat de afstand tot werk minder belangrijk is geworden (Van Dijk & Van Rooij, 2022). De woningprijzen stegen zeer sterk tijdens de coronaperiode, waarvan de oorzaken zijn toe te schrijven aan fundamentele verklarende factoren zoals de renteontwikkeling en niet aan corona (Van der Drift et al., 2023). Het aantal transacties daalde niet op de woningmarkt (Kadaster, 2021).

2.3 Beleidstheorie

De doelen van de Wet differentiatie overdrachtsbelasting zijn het verbeteren van de relatieve concurrentiepositie van de eigenaar-bewoner ten opzichte van beleggers en het verbeteren van de relatieve concurrentiepositie van starters ten opzichte van doorstromers en beleggers. Het doel van het verhogen van het algemene tarief van 8 procent naar 10,4 procent is het verder verbeteren van de relatieve concurrentiepositie van de eigenaar-bewoner ten opzichte van beleggers. Beide maatregelen verhogen ook de overdrachtsbelastingtarieven voor niet-woningen. Voor niet-woningen is het doel om de inkomsten voor de overheid te verhogen, er is geen beleidsmatig doel.

Figuur 2.4 toont de beoogde werking van de differentiatie van de overdrachtsbelasting. De basis voor de beleidstheorie is de Memorie van toelichting.[20] De beleidstheorie beschrijft de causale keten tussen de inzet van middelen en de realisatie van de doelstellingen (maatschappelijke impact). Deze beleidsketen loopt van de input van het beleid naar de activiteiten die daarbij horen en die een bepaalde output en outcome genereren waarmee het beleid een maatschappelijke impact behaalt. De getallen in de figuur zijn negatieve (rood) en positieve (groen) neveneffecten. Neveneffecten zijn niet-beoogde effecten van beleid die om deze reden geen onderdeel uitmaken van de beoogde veranderingen uitgedrukt in pijlen.

Figuur 2.4 Beleidstheorie differentiatie overdrachtsbelasting (J=Ja, N=Nee en Getal=Neveneffect)



Bron: SEO Economisch Onderzoek

[20] Memorie van toelichting Wet differentiatie overdrachtsbelasting | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl

Input

De input is uitgebeeld als beslisboom die laat zien voor welk overdrachtsbelastingtarief een verkrijger in aanmerking komt. Het tariefonderscheid tussen woningen en niet-woningen was reeds onderdeel van de overdrachtsbelasting. Ten opzichte van de situatie van voor 1 januari 2021 voegen de Wet differentiatie overdrachtsbelasting en de verhoging van het algemene tarief drie elementen toe:

1. Invoering van de startersvrijstelling;
2. Woning voor niet-hoofdbewoning naar het algemene tarief; en,
3. Verhoging van het algemene tarief van 6 procent naar 8 procent en 10,4 procent.

De criteria die gelden voor de startersvrijstelling zijn:

1. De verkrijger moet meerderjarig zijn en jonger zijn dan 35 jaar[21];
2. De verkrijger mag de vrijstelling niet eerder hebben toegepast;
3. De verkrijger gebruikt de woning anders dan tijdelijk als hoofdverblijf en verklaart dit schriftelijk voorafgaand aan de verkrijging; en,
4. De woningwaarde is niet hoger dan de woningwaardegrens. De grens was 400.000 euro vanaf 1 april 2021 en in 2022 en deze is daarna jaarlijks per 1 januari geïndexeerd met de landelijke gemiddelde WOZ-waardeontwikkeling in het voorafgaande jaar.

De mate waarin deze criteria doeltreffend zijn in het richten van de startersvrijstelling op de beoogde doelgroep – mensen die een eerste woning kopen – maakt ook onderdeel uit van de doeltreffendheid.

De gekozen vormgeving van de startersvrijstelling betekent dat verkrijgers die al een koopwoning hebben en voldoen aan de criteria ook de startersvrijstelling kunnen gebruiken. Echter, omdat de voorwaarde is opgenomen dat de vrijstelling maar eenmalig kan worden toegepast, zal dit effect ieder jaar afnemen.

De woning voor niet-hoofdbewoning naar het algemene tarief houdt in dat woningen voor verhuur (particulier of zakelijk verkregen) en tweede of meer woningen in eigen gebruik (niet-hoofdverblijf) niet meer belast worden tegen het 2 procenttarief maar tegen het 8- respectievelijk 10,4 procenttarief.[22] Op alle overige verkrijgingen is het algemene tarief van toepassing. Er is gekozen voor deze afbakening omdat volgens het onderzoek van Dialogic het definiëren van een belegger op basis van het aantal woningen in bezit gevoelig is voor fraude.

Activiteiten

De levering van onroerende zaken geschiedt door een notariële akte en inschrijving daarvan in de openbare registers van het Kadaster. Een notaris doet namens de koper aangifte overdrachtsbelasting. De Belastingdienst houdt toezicht op de toepassing van de startersvrijstelling en het verlaagde tarief.

Bij toepassing van de startersvrijstelling:

- controleert de notaris de leeftijdsgrens op het moment dat de leveringsakte wordt gepasseerd op basis van een geldig identiteitsbewijs;
- controleert de notaris of er sprake is van een natuurlijk persoon;

[21] Er is gekozen voor 35 jaar omdat uit AFM-onderzoek blijkt dat de liquide buffer naar leeftijd van de kostwinner bij de leeftijdsgroepen tot 35 jaar het laagst is. Zie: AFM (2020). Korte termijn financiële weerbaarheid van huishoudens.

[22] Het 2 procenttarief blijft wel van toepassing op lidmaatschapsrechten in een flat of exploitatievereniging en bepaalde verkrijgingen door woningcorporaties.

- controleert de notaris marginaal of aan de woningwaardegrens wordt voldaan. Indien er meerdere verkrijgers zijn, dient de toepassing van de vrijstelling bepaald te worden per verkrijger[23];
- verklaart de verkrijger schriftelijk stellig en zonder voorbehoud dat hij de startersvrijstelling niet eerder heeft toegepast.

Bij toepassing van zowel de startersvrijstelling als het verlaagde 2 procenttarief verklaart de verkrijger schriftelijk stellig en zonder voorbehoud dat de woning anders dan tijdelijk als hoofdverblijf gebruikt gaat worden. De Belastingdienst houdt toezicht op het hoofdverblijfcriterium.

Output

De verhoging van het algemene tarief verlaagt de balanswaarde (Ortec, 2023). Beleggers waarderen de portefeuille aan woningen en niet-woningen tegen marktwaarde voor de kredietverstrekker en hun eigen risicomanagement. Bij de marktwaarde wordt uitgegaan van de waardering kosten koper. De balanswaarde daalt omdat de betalingsbereidheid van de koper even hoog is, maar een deel afgedragen dient te worden aan overdrachtsbelasting. Zo werkt de verhoging van de overdrachtsbelasting vrijwel evenredig door in de betalingsbereidheid en daarmee in de waardering.

De verhoging van het algemene tarief verlaagt de beleggingswaarde. De beleggingswaarde vertegenwoordigt de maximale betalingsbereidheid van een belegger. Deze waarde wordt in de regel geschat met een *discounted cash flow* model (DCF). De beleggingswaarde is de hoogste waarde van de opties exploiteren (verhuren) en uitponden (verkopen). De overdrachtsbelasting verlaagt de beleggingswaarde omdat het een uitgave is die met inkomsten terugverdiend moet worden. Een lagere beleggingswaarde verkleint de koopmogelijkheden op de woningmarkt voor een belegger en maakt het relatief aantrekkelijker om woningen te verkopen die al in bezit zijn.

Een doorstromer of koopstarter die een woning boven de waardegrens koopt betaalt net zoals voorheen het 2 procenttarief waardoor de bestedingsruimte ongewijzigd is.

Een koopstarter die de startersvrijstelling geniet heeft een toename van de bestedingsruimte ter waarde van de startersvrijstelling. Als dit 2 procent-tariefverschil bepalend is voor het wel of niet kopen van een woning, dan is de verwachting dat het aantal transacties toeneemt van starters na introductie van de startersvrijstelling.

Het neveneffect (rode 1 in de figuur) van het effect op de bestedingsruimte is het effect op prijzen van woningen en niet-woningen. Het effect op transactieprijzen is een samengesteld effect van het selectie-effect dat starters vaker kiezen voor een woning onder de waardegrens (-), een verhoging van de financieringsruimte van starters[24] waardoor zij meer bieden (+) en een verlaging van de beleggingswaarde voor beleggers waardoor zij minder bieden (-). Er is vooraf geen analyse gemaakt van de verwachte omvang van het samengestelde effect. Het effect op prijzen van niet-woningen is negatief, waarbij eveneens geen analyse is gemaakt van de verwachte omvang van het effect.

Outcome

De toepassing van het algemene tarief leidt tot minder transacties die belast zijn tegen het algemene tarief. Er is uitgegaan van een gedragseffect van 40 procent minder transacties door niet-zelfbewoners (ministerie van Financiën, 2020). Dit is gebaseerd op de beschouwing van Dialogic (2019) van de evaluatie van een aanpassing van

[23] De waardegrens is onafhankelijk van het aantal verkrijgers (i.e. geldt per woning).
[24] Als zij 2 procent van de woningwaarde aan liquide middelen hebben.

de overdrachtsbelasting in het Verenigd Koninkrijk (HMRC, 2011). De verwachte stijging van 1-2 procent in het aantal transacties door starters is eveneens overgenomen uit het Dialogic-rapport. Dit effect is afgerond op nul, gezien de vuistregel in de ramingspraktijk dat een gedragseffect minimaal 10 procent moet zijn om mee te nemen. Het beeld is consistent met eerder onderzoek in Nederland (Van Ommeren & Leuvensteijn, 2005; Wigt et al., 2012) en Duitsland (Fritzsche & Vandrei, 2019).[25] De ramingen van het ministerie van Financiën worden gecertificeerd door het Centraal Planbureau. Tabel 2.1 toont de budgettaire raming van de differentiatie en de verhoging van het algemene tarief.

Tabel 2.1 Budgettaire raming differentiatie overdrachtsbelasting en verhoging algemene tarief

Bedragen in mln. euro	2021	2022	2023	2024	Structureel
Startersvrijstelling	-388	-374	-359	-345	-221
Tarief beleggers 2% naar 8%	600	600	600	600	600
Verhoging tarief niet-woningen	249	249	249	249	249
Saldo	460	475	490	504	628
Verhogen algemene tarief van 8% naar 10,4%			1081	1081	1081

Bron: ministerie van Financiën

Er is een bescheiden positief effect verwacht op het aantal transacties van de groep die het 2 procenttarief toepast. De lagere beleggingswaarde verbetert namelijk de relatieve concurrentiepositie van de doorstromer ten opzichte van de belegger. Daarentegen verslechtert de relatieve concurrentiepositie ten opzichte van een koopstarter die de startersvrijstelling geniet. Dit betreft naar verwachting een zeer beperkte verslechtering, omdat de concurrentiepositie van de doorstromer in de evaluatieperiode beter is dan die van de koopstarter door het kunnen inbrengen van overwaarde en een gemiddeld hoger inkomen door een gemiddeld hogere leeftijd. De verwachting van het netto effect is daarmee een beperkte toename van het aantal transacties.

De negatieve neveneffecten (rode 2) bij minder transacties van niet-woningen zijn het verstoren van bedrijfsbeslissingen en het verlagen van de verkoopwaarde bij gebiedsontwikkeling. Het verstoren van bedrijfsbeslissingen is dat er minder transacties – bijvoorbeeld van zorgvastgoed, kantoren of winkels - doorgaan vanwege een hogere overdrachtsbelasting terwijl deze transacties bij een lagere overdrachtsbelasting wel rendabel zijn vanuit bedrijfseconomisch perspectief. Een gebiedsontwikkeling omvat veelal woningen en niet-woningen, waartussen kruissubsidiëring plaatsvindt. Een lagere verkoopwaarde heeft zodoende ook effect op de nieuwbouwproductie van andere vastgoedobjecten, waaronder woningen.

Het negatieve neveneffect (rode 3) bij minder woningtransacties tegen het algemene tarief is dat de huurprijzen in de vrije sector van woningen toenemen. Dit effect volgt uit twee mechanismen. Het eerste mechanisme is de noodzaak om de overdrachtsbelasting terug te verdienen bij woningen die wel worden aangekocht. Het tweede

[25] De literatuur weergeeft een bandbreedte van 3-10 procent verandering in het aantal transacties als gevolg van een procentpunt verandering in de overdrachtsbelasting. Er zijn sinds 2020 geen papers verschenen die een ander beeld schetsen dan deze bandbreedte. Voor een overzicht van onderzoeken verwijzen we naar de literatuursectie van Eerola et al. (2021).

mechanisme is dat het aanbod van woningen afneemt door een verlaging van de beleggingswaarde, waardoor de huurprijs van het resterende bezit toeneemt.[26]

Het positieve neveneffect (groene 4) bij meer transacties tegen het 2%-tarief is dat de verhuismobiliteit van starters en doorstromers toeneemt. Dit maakt het gemakkelijker om te verhuizen voor onder meer een baan, bij een andere levensgebeurtenis of wanneer dit om een andere reden beter bij hun voorkeuren past. Dit verbetert de allocatie van huishoudens over woningen. Een verlaging van de overdrachtsbelasting met 1 procentpunt leidt tot 3 tot 10 procent extra verhuizingen en tot een verhoging van het aantal baanwisselingen met 1,5 procent (Wigt et al., 2012). Daartegenover staat dat minder woningtransacties onder het algemene tarief een negatief effect kunnen hebben op de verhuismobiliteit van huurders. De verhuismobiliteit van huurders in de vrije sector ligt hoger dan in de sociale huursector of de koopsector (DNB, 2022). Het totale effect op verhuismobiliteit is onduidelijk.

Impact

De impact van een hoger tarief op niet-woningen is dat de belastingopbrengsten toenemen. Dit betekent dat een hoger tarief opweegt tegen minder transacties. Deze verhoging had geen beleidsmatig doel. Een hoger algemeen tarief voor woningen had wel een beleidsdoel.

De impact van tariefdifferentiatie voor woningen en verhoging van het algemene tarief is dat er meer starters een woning kopen, de positie van de doorstromer is verbeterd ten opzichte van de belegger en dat er minder beleggers zijn die woningen kopen om te verhuren. Binnen de bestaande woningvoorraad is daarmee het doel dat het aandeel koopwoningen toeneemt ten koste van het aandeel huurwoningen gerealiseerd.

2.4 Uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid

Uitvoering- en handhavingsstrategie Belastingdienst

De Uitvoerings- en handhavingsstrategie van de Belastingdienst is erop gericht dat mensen zoveel mogelijk uit zichzelf hun verplichtingen nakomen. Dit voorkomt dat de Belastingdienst kostbare, dwingende acties moet inzetten. Om deze reden richt de Belastingdienst zich meer op het voorkomen van fouten, dan achteraf corrigeren van aangiften.[27] Dit uitgangspunt geldt ook voor de uitvoering en handhaving van de differentiatie van de overdrachtsbelasting.

Om fouten te voorkomen informeert de Belastingdienst via haar website, neemt beleidsbesluiten met vragen en antwoorden over de betreffende regeling en communiceert gericht naar onder andere makelaarsverenigingen, de Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie (KNB) en anderen die betrokken zijn bij de aankoop van woningen door particulieren over de toepassing van deze wet. De Belastingdienst beantwoordt vragen via de Belastingtelefoon, op de sociale media en van notarissen, adviseurs en belastingplichtigen voorafgaand aan verkrijgingen van onroerende zaken. Ook publiceert de Kennisgroep overdrachtsbelasting standpunten over (rechts)vragen die opkomen in de uitvoeringspraktijk met betrekking tot de Wet differentiatie overdrachtsbelasting.

De Belastingdienst toetst de aanvaardbaarheid van de ingediende aangiften overdrachtsbelasting in het reguliere proces, steekproefsgewijs en risicogericht. Toezicht in het reguliere proces vindt plaats naar aanleiding van vragen

[26] Dit mechanisme houdt de overige invloedfactoren gelijk, waaronder de vraag naar huurwoningen.
[27] Zie Uitvoerings- en handhavingsstrategie | Over de Belastingdienst

en signalen die in de klantbehandeling opkomen. Dat kan een vraag van een notaris of adviseur zijn waarbij naar de betreffende levering en voorgaande leveringen gekeken wordt, maar ook vanuit een controle of een verzoek met betrekking tot een ander belastingmiddel. Steekproefsgewijs toezicht wil zeggen dat aselect een aantal aangiften wordt geselecteerd waar het 2%-tarief of de startersvrijstelling is geclaimd en die worden vervolgens beoordeeld. Het repressieve toezicht is vormgegeven door middel van toezicht in het reguliere proces en steekproefsgewijs.

Uitvoeringstoets

De Belastingdienst heeft in 2020 een uitvoeringstoets uitgevoerd op het wetsvoorstel.[28] De uitvoeringstoets geeft aan dat de Belastingdienst zeer beperkt en steekproefsgewijs toezicht houdt totdat de aangepaste aangifteverwerking en de ondersteuning van het toezicht gereed zijn; dit was in de toets voorzien voor 1 januari 2023. In deze periode kon niet op gestructureerde (en digitale) wijze worden vastgesteld of de startersvrijstelling meer dan één keer is gebruikt.

Ook waarschuwt de uitvoeringstoets dat de nieuwe hoofdverblijfverklaring fraudegevoelig is omdat de verklaring op het moment dat deze wordt afgegeven niet kan worden getoetst, aangezien het gaat om omstandigheden die pas later zullen blijken. Met andere woorden, of daadwerkelijk aan het hoofdverblijfcriterium wordt voldaan kan alleen achteraf worden vastgesteld. Verkrijgers die gebruikmaken van het verlaagd tarief of de startersvrijstelling moeten aannemelijk maken dat zij voldoen aan de voorwaarden (die de betreffende afwijking van het algemene tarief rechtvaardigen). De inspecteur toetst achteraf aan de hand van de feiten en omstandigheden of hieraan voldaan wordt. Belastingplichtigen wordt hierbij gevraagd aannemelijk te maken dat hij of zij daadwerkelijk anders dan tijdelijk zijn of haar hoofdverblijf in de woning heeft.

De Belastingdienst heeft een risicomodel ontwikkeld om het toezicht effectiever in te zetten. Vanaf september 2024 wordt met dit model gewerkt. Vanaf 2023 zijn in het kader van de ontwikkeling van het toegezegde risicogerichte toezicht op de Wet differentiatie overdrachtsbelasting ook enkele honderden risicosignalen behandeld. De kwalitatieve inschatting van de Belastingdienst van zowel het steekproefsgewijze als risicogerichte toezicht is dat in het overgrote deel van de gevallen geen non-compliance is geconstateerd. Een beperking in het beoordelen van de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid binnen deze evaluatie is dat er geen gegevens vanuit de Belastingdienst beschikbaar zijn om de inspanningen te onderbouwen en te vergelijken met het beeld uit de uitvoeringstoets.

Verhoging algemene tarief

De verhoging van het algemene tarief heeft waarschijnlijk geleid tot meer verkrijgingen in de vorm van aandelen in plaats van onroerend goed. We veronderstellen dit effect op basis van interviews en kunnen dit niet valideren met een cijfermatige analyse. Er is geen overdrachtsbelasting verschuldigd wanneer een belang in een rechtspersoon – bijvoorbeeld een beleggingsfonds – van minder dan een derde wordt verkregen, in het geval dat de bezittingen van de rechtspersoon voor het grootste deel uit onroerende zaken bestaan. Een voorbeeld is dat bezit wordt verkregen in een consortium van vier rechtspersonen. Gesprekspartners geven aan dat het organiseren van een dergelijk consortium gepaard gaat met administratieve lasten, die alleen te rechtvaardigen zijn bij een hoog overdrachtsbelastingtarief. Volgens gesprekspartners kwam deze constructie zeer beperkt voor bij een tarief van 6 procent, beperkt voor bij een tarief van 8 procent en komt het vaak voor bij een tarief van 10,4 procent. De verhoging van het algemene tarief heeft dus met deze ontwikkeling de belastinggrondslag van de overdrachtsbelasting verkleind.

[28] Zie: blg-946788.pdf (officielebekendmakingen.nl)

Leeftijdsgrens

Voor invoering van de differentiatie is verkend of het mogelijk zou zijn dat de notaris met gegevens uit het Kadaster vaststelt of de koper een starter is. Dit kon niet met zekerheid worden vastgesteld en zou leiden tot een sterke verhoging van de notariskosten omdat er bij elke transactie een extra titelonderzoek zou moeten worden gedaan. Om deze reden is gekozen voor de leeftijdsgrens, in combinatie met het hoofdverblijfcriterium en de eenmalige toepassing.

De leeftijdsgrens wordt getoetst door de notaris. De notaris controleert bij het passeren van de akte het identiteitsbewijs van de verkrijger. Dit is goed uitvoerbaar. De Belastingdienst voert een aanvullende controle uit. Geïnterviewden geven wel aan dat de leeftijdsgrens leidt tot onbegrip en onvrede bij kopers die op basis van leeftijd net niet in aanmerking komen voor de startersvrijstelling. Er zijn ook rechtszaken gestart over de leeftijdsgrens, met de maatschappelijke kosten van het voeren van deze rechtszaken tot gevolg. Uit deze rechtszaken blijkt dat volgens de rechters geen sprake is van leeftijdsdiscriminatie.[29]

Woningwaardegrens

De woningwaardegrens is voor het overgrote deel van de gevallen goed uitvoerbaar en is bij grensgevallen gevoelig voor oneigenlijk gebruik. Gesprekspartners geven aan dat er twee bekende constructies zijn. De eerste constructie is om roerende zaken over te nemen tegen een waarde die hoger ligt dan de waarde in het economisch verkeer. Voorbeelden van roerende zaken zijn meubels of gordijnen. De beoordeling door de notaris is hier marginaal. Ter illustratie, gordijnen overnemen tegen een prijs van 20 duizend euro geeft een aanleiding om nadere uitleg te vragen maar gordijnen overnemen tegen een prijs van 500 euro niet. Een tweede constructie is gesplitste verkoop, waarbij bijvoorbeeld een garage op een later moment wordt overgenomen.[30] Volgens gesprekspartners komt deze constructie minder vaak voor, onder meer omdat het organiseren van de gesplitste verkoop meer kosten en moeite kosten voor de betrokkenen in het koopproces. Bovendien zijn door de wetgever maatregelen getroffen om bij dergelijke transacties binnen een jaar na de eerste verkrijging alsnog de eerder verleende startersvrijstelling terug te nemen.

Opgemerkt is dat een voetvrijstelling minder gevoelig is voor belastingontwijking dan een drempelvrijstelling zoals die nu geldt. Bij bijvoorbeeld een koopprijs van duizend euro boven de woningwaardegrens zou met een voetvrijstelling alleen overdrachtsbelasting verschuldigd zijn over deze duizend euro in plaats van over het gehele bedrag. De gedachte is dat de prikkel tot ontwijkgedrag dan aanzienlijk lager is. Het gevolg van een voetvrijstelling is echter dat iemand die een woning tegen een hoge prijs koopt (bijvoorbeeld 800 duizend euro) ook over het bedrag tot aan de woningwaardegrens een vrijstelling van overdrachtsbelasting geniet, wat de vrijstelling duurder maakt, terwijl deze verkrijger de startersvrijstelling mogelijk niet nodig heeft om deze woning te kunnen kopen. Dit zou de maatregel minder doelmatig maken.

Hoofdverblijfcriterium

De notaris heeft geen formele rol in de handhaving van het hoofdverblijfcriterium, anders dan zijn poortwachtersrol: als de notaris weet dat verkrijgers de woning niet anders dan tijdelijk als hoofdverblijf gaan gebruiken dan past de notaris de startersvrijstelling of het verlaagde tarief niet toe. Momenteel controleert de Belastingdienst in het

[29] Zie Hof 's-Hertogenbosch 11 oktober 2023, nr. 22/02252 (ECLI:NL:GHSHE:2023:3289); Rb. Gelderland 7 juni 2022, AWB - 21 _ 3019 (ECLI:NL:RBGEL:2022:2814); Rechtbank Zeeland-West-Brabant, BRE 21/2381 30 september 2022 (ECLI:NL:RBZWB:2022:5509)

[30] Hiervoor geldt wel het algemene tarief, maar veelal over een zeer beperkt bedrag. Hiervoor is een antimisbruikbepaling opgenomen in art. 9 lid 7 WBR.

reguliere proces en steekproefsgewijs achteraf op de toepassing van de startersvrijstelling of het verlaagde tarief. Zodra het risicomodel gereed is, zal de handhaving ook plaatsvinden op basis van signalen uit het risicomodel. Wanneer iemand bijvoorbeeld niet staat ingeschreven op het adres van de woning, biedt dit een aanleiding om verdere vragen te stellen. Uit dat onderzoek volgt dan of de startersvrijstelling dan wel het verlaagde tarief al dan niet terecht is toegepast. Dergelijke onderzoeken zijn arbeidsintensief. In dat geval kan een belastingplichtige een beroep doen op uitzonderingsgevallen, zoals dat er eerst nog verbouwd wordt aan de woning, of onvoorziene omstandigheden, zoals een onverwachte verhuizing naar het buitenland voor werk of in het geval van een echtscheiding. De belastingplichtige moet aannemelijk maken dat hij of zij anders dan tijdelijk in de woning woont. Het is aan de Belastingdienst om dat te weerleggen.. Een woonplaatsonderzoek betekent bijvoorbeeld het bekijken waar iemands kinderen op school zitten of iemands huisarts gevestigd is, wat vergeleken wordt met het woonadres. Alle relevante feiten en omstandigheden tezamen bepalen uiteindelijk waar iemand zijn centrale levensplaats heeft.

Het vergaren van de relevante feiten en omstandigheden is erg arbeidsintensief en de Belastingdienst zet daar niet actief op in. De reden is terug te voeren op de algemene Uitvoerings- en handhavingsstrategie om vooral te sturen op het voorkomen van fouten in plaats van het achteraf corrigeren en in de handhaving rekening te houden met de menselijke maat. Een uitwerking van rekening houden met de menselijke maat is dat de startersvrijstelling of het verlaagde 2 procenttarief niet wordt teruggenomen als er door onvoorziene omstandigheden, die zich hebben voorgedaan tussen het aangaan van de koopovereenkomst en het tijdstip van levering, niet aan het hoofdverblijfcriterium wordt voldaan. Dit is in eerste instantie geregeld in een beleidsbesluit en later in de wet, als gevolg van uitvoeringsvraagstukken en ingediende hardheidsclausuleverzoeken. Ook voor het geval dat de hoofdverblijfverklaring op het moment van verkrijging ontbrak is een goedkeuring in een beleidsbesluit opgenomen. Er is een voorziening getroffen voor, onder andere, situaties van opname in een verpleeghuis.

Beschouwing

De toepassing van de verschillende tarieven en het controleren van de leeftijdsgrens is uitvoerbaar voor notarissen. Notarissen hebben geen formele rol in de handhaving van de woningwaardegrens en het hoofdverblijfcriterium. Zij hebben wel een poortwachtersrol. Dit betekent bijvoorbeeld dat de notaris het 2 procenttarief of de startersvrijstelling niet toepast als hij weet dat verkrijgers de woning niet anders dan tijdelijk als hoofdverblijf gaan gebruiken.

Onze inschatting is dat deze poortwachtersrol geen grote belemmering vormt voor belastingplichtigen die bewust fraude willen plegen.[31] Ons beeld is dat deze poortwachtersrol in de praktijk een marginale toets is met beperkte controlemogelijkheden ten aanzien van de waarde van deze roerende zaken en de intentie van de koper om de woning als hoofdverblijf te gebruiken. Er wordt blijkens de wetsgeschiedenis ook niet meer dan een marginale toets van de notaris verwacht. Ingeval een notaris de startersvrijstelling of het 2 procenttarief niet toepast, is de koper vrij om een andere notaris te zoeken die dit wel doet. Een volgende notaris weet niet dat een koper dit al bij een andere notaris heeft geprobeerd. Geïnterviewden geven aan dat er signalen zijn dat het ‘shoppen’ bij notarissen voor de toepassing van het 2 procenttarief in de praktijk voorkomt door natuurlijke personen.

De Belastingdienst handhaaft de woningwaardegrens en het hoofdverblijfcriterium. Het inherente nadeel van beide criteria is dat het een fysieke controle achteraf vergt om te kunnen handhaven. De aard wijkt daarmee sterk af van de leeftijdsgrens die vooraf objectief toetsbaar is en achteraf gemakkelijker controleerbaar. Een fysieke controle is erg arbeidsintensief. De Belastingdienst zet in haar handhavingsstrategie niet actief in op veel controles achteraf.

[31] Uit onderzoek van de belastingdienst blijkt dat de meeste belastingplichtigen de regels willen volgen en daarmee compliant zijn. De groep die bewust wil frauderen is daarmee een beperkte groep.

Dit maakt dat regelingen die een arbeidsintensieve, fysieke controle vergen in algemene zin minder goed controleerbaar zijn. Het gevolg is dat slechts een beperkt deel van alle toepassingen van de startersvrijstelling (ongeveer 77 duizend in 2023) en het 2 procenttarief (ongeveer 117 duizend in 2023) gecontroleerd wordt. Het risicogerichte toezicht van de Belastingdienst draagt er wel aan bij dat de effectiviteit van de handhavingsinzet zo hoog mogelijk is.

Ons beeld is dat de woningwaardegrens voor het overgrote deel van de gevallen goed handhaafbaar is, maar bij grensgevallen gevoelig is voor oneigenlijk gebruik of misbruik. Onze inschatting is dat de pakkans klein is in het geval van controle van iemand die doelbewust fraudeert met het hoofdverblijfcriterium. Een koper moet aantonen dat de woning zes maanden als hoofdverblijf wordt gebruikt. Ons beeld is dat het relatief eenvoudig is om bijvoorbeeld de indruk te wekken dat er verbouwd wordt of om zelf een halfjaar ingeschreven te staan op een adres terwijl het huis als tweede woning wordt gebruikt of door een particulier als verhuurwoning wordt gebruikt met huurders die zich pas na een halfjaar inschrijven. De financiële baten van frauderen zijn relatief hoog met 2 procent of 10,4 procent van de woningwaarde; voor een woningwaarde van 400 duizend euro is dit 8 duizend euro en ongeveer 41 duizend euro respectievelijk. We merken daarom op dat er mogelijk sprake is van een fraudegevoelige regeling.

3 Beschrijvende statistiek

Na de differentiatie van de overdrachtsbelasting kopen starters meer woningen en beleggers minder woningen. Er zijn minder transacties van niet-woningen.

3.1 Overzicht van bevindingen

De bevindingen in dit hoofdstuk zijn:

- Het aanpassen van de overdrachtsbelasting lokt sterke gedragseffecten uit. Dit effect is ook gevonden bij de aanpassing van de overdrachtsbelasting in 2012 (Solinge & Fiedler, 2020);
- Na invoering van de differentiatie van de overdrachtsbelasting hebben de volgende ontwikkelingen plaatsgevonden:
  - starters kopen meer woningen in alle prijsklassen, waarvan de toename zich concentreert bij hoge inkomens met een hoog opleidingsniveau;
  - beleggers kopen structureel minder woningen, de daling is het sterkst bij kleine beleggers in de G4; en
  - doorstromers kopen in beperkte mate minder woningen;
- Beleggers zijn vanaf 2022 duurdere woningen gaan kopen dan starters. Dit hangt mogelijk samen met de invoering van de opkoopbescherming aangezien deze geldt tot een bepaalde woningwaardegrens;
- Het transactievolume van woningbeleggingen is sterk gedaald bij de verhoging van het algemene tarief naar 8 procent en naar 10,4 procent. De daling is het sterkst bij institutionele beleggers;
- Het aantal transacties van niet-woningen is licht gedaald bij de verhoging van het algemene tarief naar 8 procent en naar 10,4 procent.

3.2 Woningmarkt

3.2.1 Transacties

De definities van het Kadaster voor starter en doorstromer zijn:

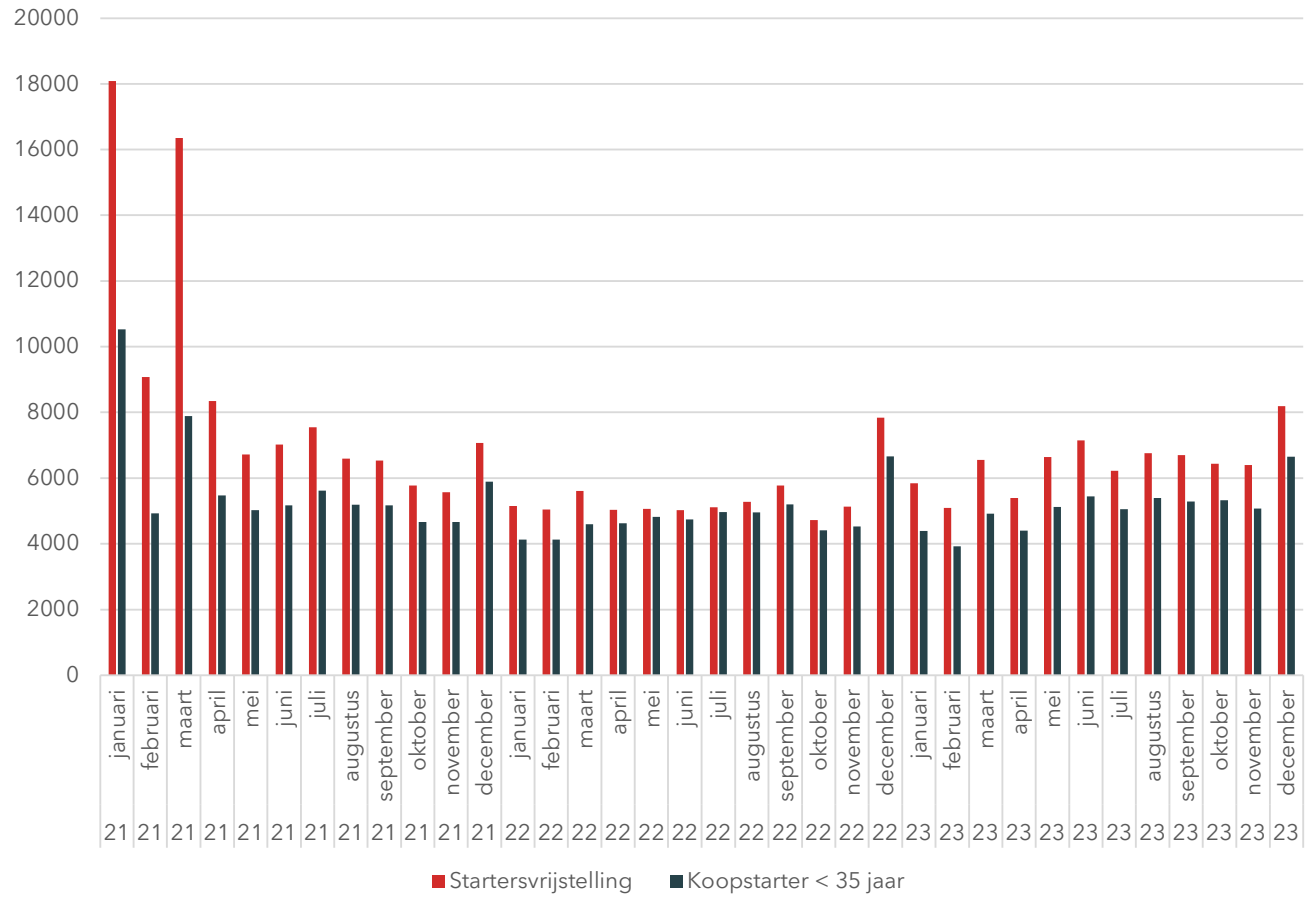
- Koopstarter: woningtransactie door een particulier die voor het eerst in de registratie van het Kadaster voorkomt als eigenaar – i.e. een particulier die voor het eerst een woning koopt om hierin te gaan wonen. Bij meerdere verkrijgers moeten beiden voor het eerst een woning op hun naam krijgen;
- Doorstromer: woningtransactie door een particulier die al eerder een andere woning in het bezit heeft gehad. Dit geldt ook als de periode van eigendom niet aansluitend is, bijvoorbeeld wanneer men tussen eigendom van koopwoningen een periode een woning heeft gehuurd;
- Belegger: De woning is in het bezit van een natuurlijk persoon (particulier) die drie of meer woningen bezit en niet in de desbetreffende woning woont[32], of een niet-natuurlijk persoon (bedrijfsmatig, specifiek BV, CV, NV, BR en VF) met woningbezit.

Bij het beschrijven van de statistiek en de effectmeting doelen we met starter en doorstromer op de Kadasterdefinitie; in andere teksten doelen we op de reguliere woningmarktdefinitie.

[32] Bij transacties door particulieren (NP) wordt de check op wonen een dag, een maand, een half jaar en een jaar na aankoop uitgevoerd. Als de verkrijger op enig moment in de woning is gaan wonen, verandert de indicatie in eigenaar-bewoner.

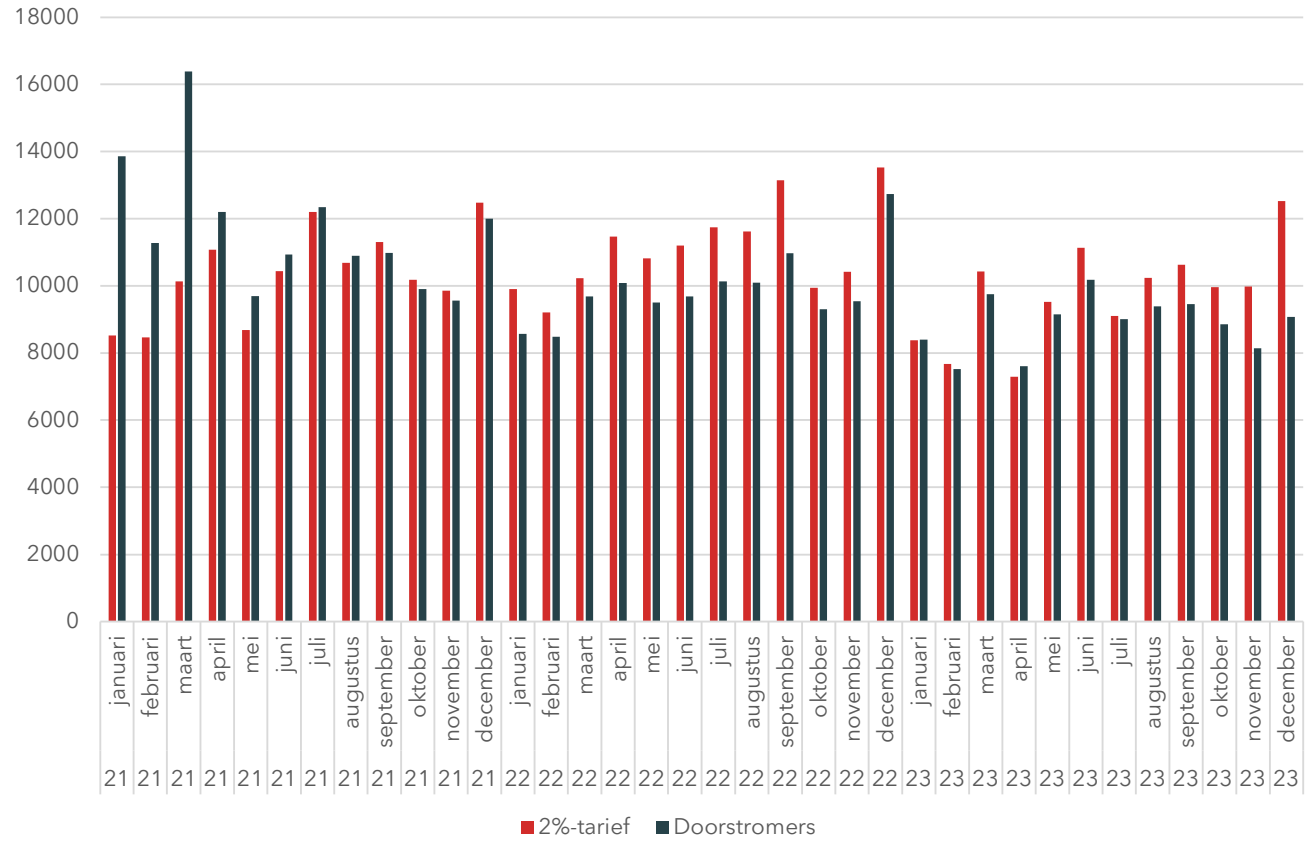
Uit Figuur 3.1 en Figuur 3.2 blijkt dat de aantallen transacties op basis van Kadaster-definities in grote mate overeenkomen met de door de Belastingdienst geregistreerde aangiftes voor de startersvrijstelling en het verlaagde 2 procenttarief. Een deel van de verklaring in de verschillen is niet volledig door correcte registraties van aangiftes (i.e. ruis in de data). In de periode tot april 2021, toen er geen woningwaardegrens van kracht was, zijn er wel grote verschillen tussen de aangiftes en de Kadasterregistraties. Dit is een indicatie dat in deze periode relatief veel doorstromers de startersvrijstelling hebben benut. Ook is dit een indicatie dat de woningwaardegrens bijdraagt aan het toespitsen van de startersvrijstelling op starters.

Figuur 3.1 Gebruikers van startersvrijstelling komen sterk overeen met koopstarters



Bron: Kadaster en SEO, o.b.v. Kadaster en Belastingdienst

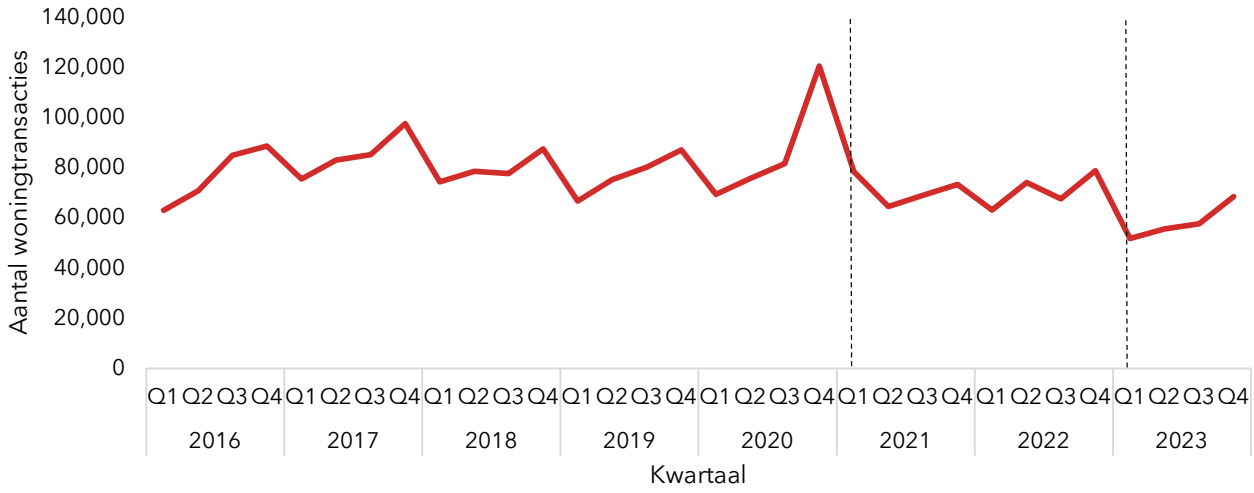
Figuur 3.2 Gebruikers verlaagde 2%-tarief komen sterk overeen met doorstromers



Bron: Kadaster en SEO, o.b.v. Kadaster en Belastingdienst

Het aantal woningtransacties bereikte een recordhoogte in het kwartaal voor de differentiatie overdrachtsbelasting (Figuur 3.3). Het aantal transacties per kwartaal schommelde de afgelopen jaren tussen de 70 en 100 duizend, met een piek in het laatste kwartaal van 2020. Het anticipatie-effect van beleggers was in het vierde kwartaal 2020 zo sterk dat het volume 120 duizend bedroeg, om vanaf 2021 op een structureel lager niveau te blijven. Een vergelijkbare piek en daling zijn te zien in 2023, na de verhoging van het algemene tarief naar 10,4 procent.

Figuur 3.3 Aantal woningtransacties piekt voor verhoging overdrachtsbelasting en neemt daarna af

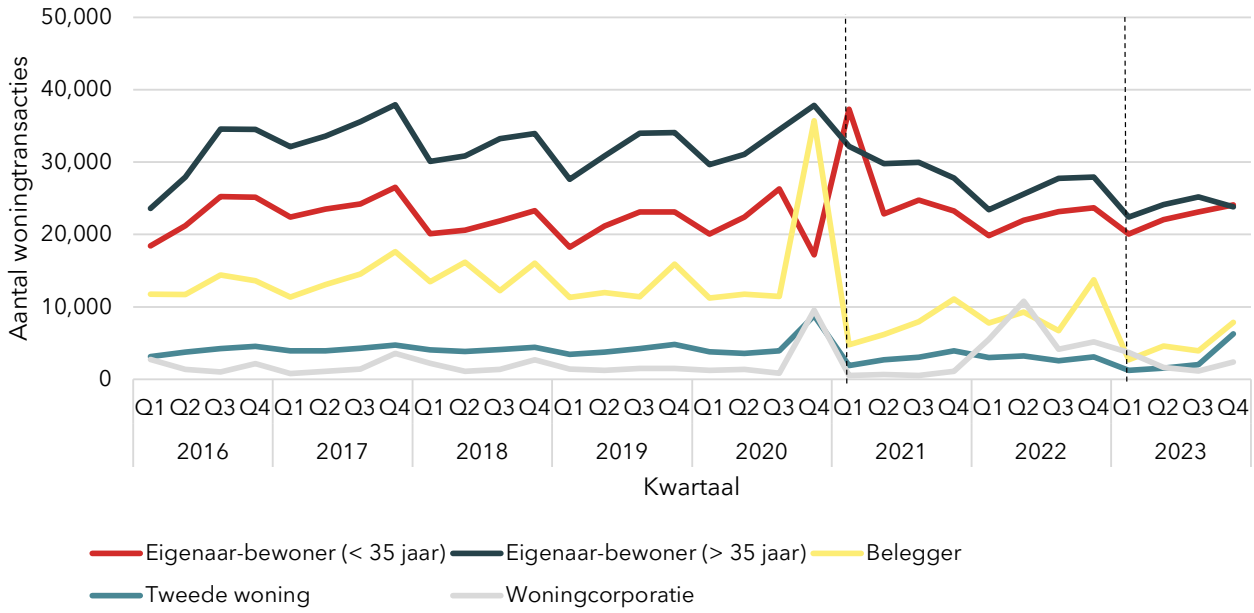


Bron: Kadaster, bewerking SEO Economisch Onderzoek

Starters (eigenaar-bewoners <35 jaar) kopen sinds de differentiatie van de overdrachtsbelasting in 2021 meer woningen dan in de periode ervoor, beleggers kopen juist minder woningen (Figuur 3.4). Voor 2021 kochten starters gemiddeld ongeveer 20 duizend woningen per kwartaal, ongeveer 27 procent van het totaal. In het eerste kwartaal van 2021 piekte dit op 37 duizend, 48 procent van het totaal. Starters kochten in het vierde kwartaal van 2020 juist minder woningen, omdat een aantal maanden wachten hen een vrijstelling van de overdrachtsbelasting opleverde. Daarnaast was er in het eerste kwartaal van 2021 geen woningwaardegrens, dus hebben starters aankopen van woningen boven de 400 duizend euro naar voren gehaald, zodat zij alsnog van de vrijstelling konden genieten. Na deze twee kwartalen ligt het aantal transacties van starters een fractie hoger dan voor 2021. Omdat het totaal aantal transacties wel is gedaald, doordat doorstromers (eigenaar-bewoners >35 jaar) en beleggers minder kopen, is het aandeel van starters in transacties toegenomen (Figuur 3.5).

Ondanks het potentiële voordeel van de differentiatie voor doorstromers, daalt het aantal transacties onder deze groep (Figuur 3.4). Voor 2021 schommelde het aantal transacties rond de 30 duizend, na 2021 daalt dit naar circa 25 duizend. De verminderde concurrentie met beleggers heeft zich dus niet vertaald in een hoger aantal transacties, mogelijk omdat beleggers en doorstromers niet op hetzelfde segment van de markt concurreren als beleggers en starters. Daarnaast spelen mogelijk ook de gestegen rente en dalende huizenprijzen in 2023 een rol, hierdoor is men minder geneigd te verhuizen als men al een huis heeft.

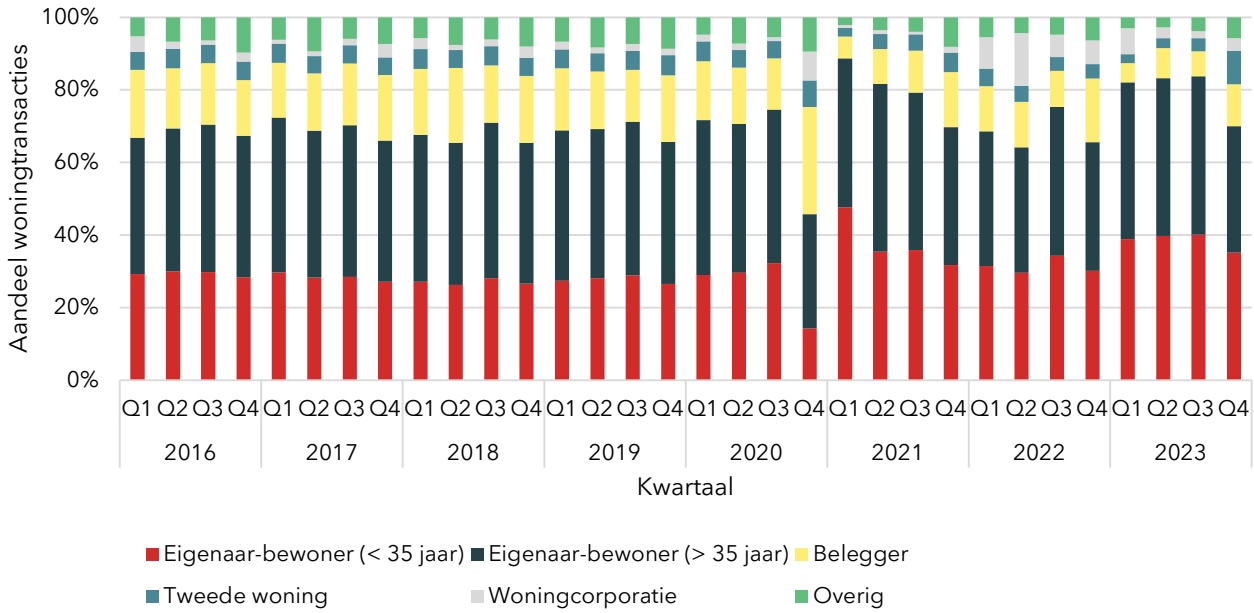
Figuur 3.4 Aantal transacties door beleggers na differentiatie overdrachtsbelasting structureel lager



Bron: Kadaster, bewerkingen SEO Economisch Onderzoek

Na de verhoging van de overdrachtsbelasting naar 10,4 procent in 2023 volgde een daling in het aantal transacties van beleggers. Ook in het vierde kwartaal van 2022 zijn er weer duidelijke anticipatie-effecten bij beleggers. In 2023 daalt het aantal transacties tot een niveau dat zeer laag is vergeleken met de periode 2016-2022. Hier speelt niet alleen de overdrachtsbelasting een rol. In 2023 was de rente hoger dan in 2022, wat voor beleggers met vreemd vermogen een negatief effect op het rendement heeft. Door de aanpassingen aan het box 3-stelsel wordt rendement uit vastgoed hoger belast dan voorheen voor box 3-beleggers. Ook heeft een aantal gemeenten in 2022 een opkoopbescherming ingevoerd en was er het wetsvoorstel Wet betaalbare huur. Al deze factoren dragen bij aan een verminderde businesscase voor beleggers, wat het lage aantal transacties verklaart.

Figuur 3.5 Aandeel starters in woningtransacties toegenomen vanaf invoering startersvrijstelling

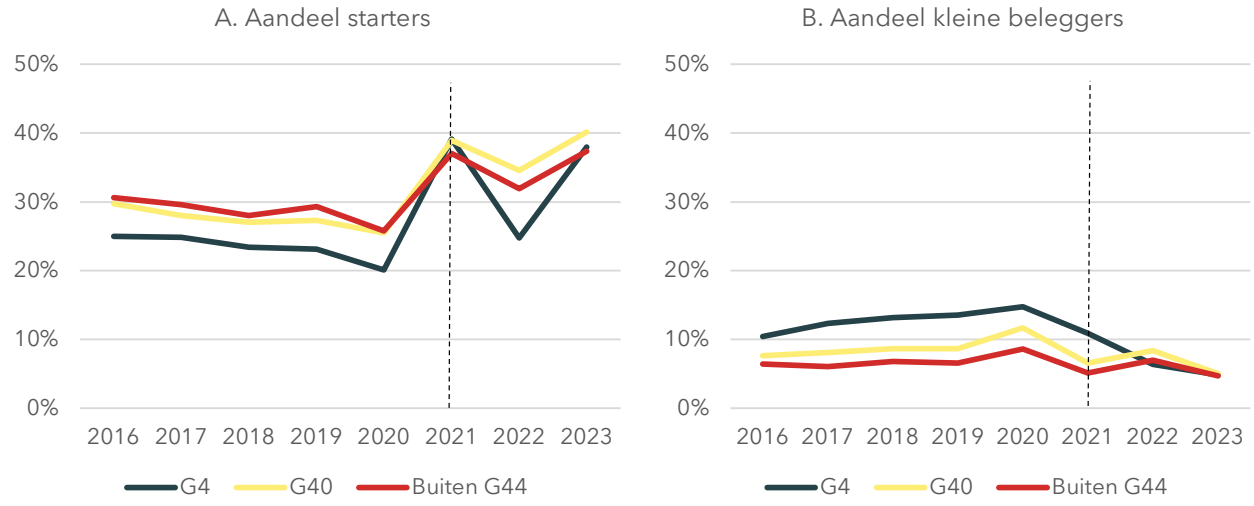


Bron: Kadaster, bewerkingen SEO Economisch Onderzoek

In alle regio's is het aandeel starters in woningtransacties gestegen na de differentiatie overdrachtsbelasting (Figuur 3.6, panel A). Dit aandeel liep voor 2021 terug van ongeveer 29 procent in 2016 naar 25 procent in 2020, maar is na de differentiatie aanzienlijk hoger. In 2022 is er een kleine dip in het aandeel – mogelijk door het effect van de stijging van de hypotheekrente, maar in 2023 is dit hersteld. Ook wordt de dip in 2022 veroorzaakt door een paar grote transacties tussen woningcorporaties. In de vier grootste steden (Amsterdam, Den Haag, Rotterdam en Utrecht, gezamenlijk genaamd de G4) hadden starters in 2023 een aandeel van 38 procent.

We zien met name een sterke daling in het aandeel aankopen door kleine beleggers (tot 10 woningen in bezit) in de G4 (Figuur 3.4, panel B). Dit aandeel liep tussen 2016 en 2020 op van 10 procent naar 15 procent, maar is in 2021 gedaald tot 11 procent. Het landelijke aandeel van kleine beleggers is in 2023, na de verhoging van het algemene tarief, slechts vijf procent. Voor de grotere stedelijke gemeenten (G4 en G40) is dit beduidend lager dan in voorgaande jaren, buiten de G4 en G40 was het aandeel kleine beleggers tussen 2016 en 2020 ook al rond de zes procent. Voor grotere beleggers (vanaf 10 woningen) is het beeld meer divers maar ook hier is landelijk het aandeel aankopen afgenomen: in de periode voor 2021 schommelde hun aandeel rond de tien procent en in 2021 lag dit op 4 procent. Wel is het zo dat deze groep beleggers ook nieuwbouw ontwikkelt, waardoor zij uiteindelijk ook woningen toevoegen aan de huurmarkt.

Figuur 3.6 Aandeel kleine beleggers in woningtransacties in G4 het hardst gedaald

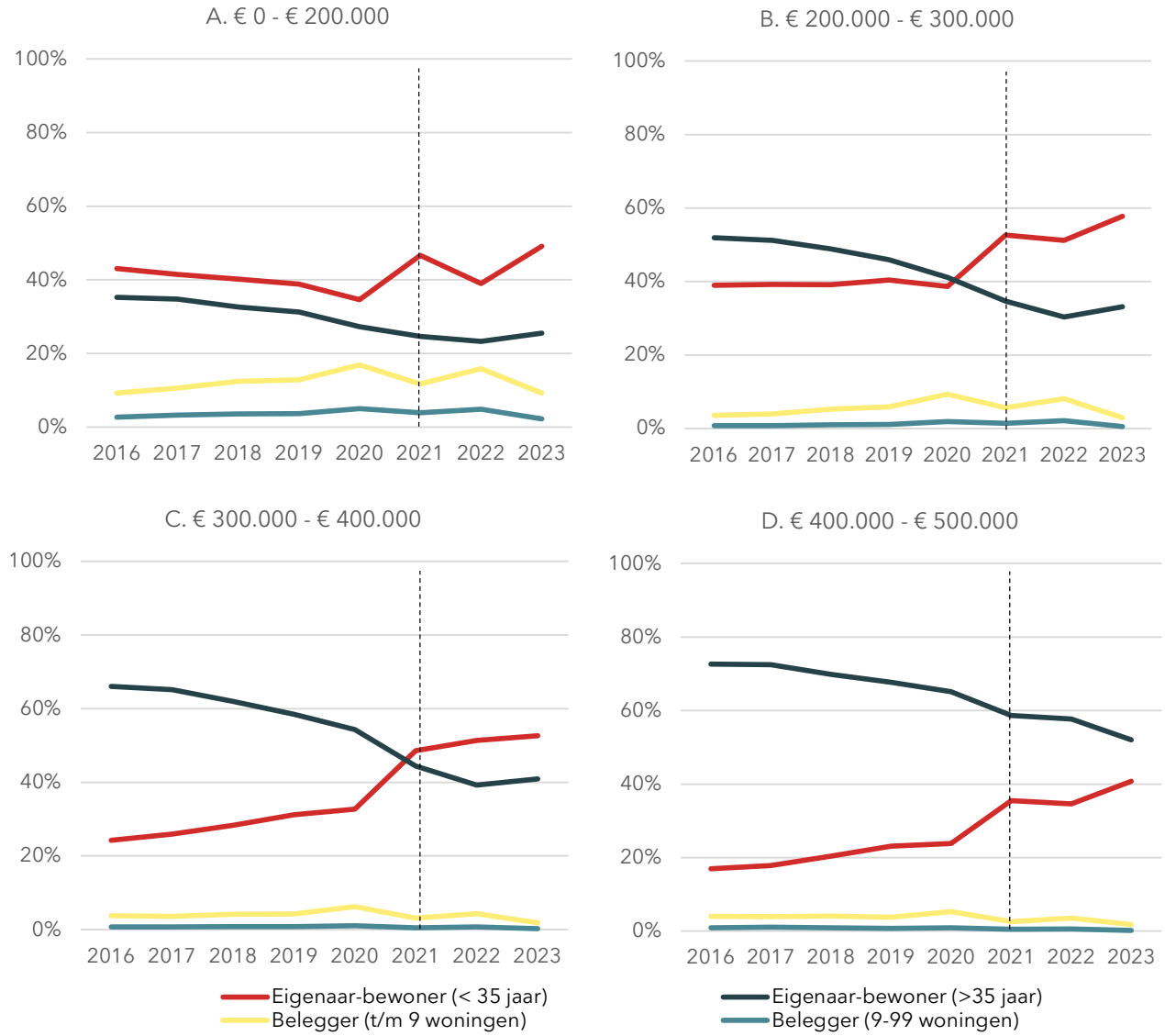


Bron: Kadaster, bewerkingen SEO Economisch Onderzoek. G4 en G40 verwijzen naar de respectievelijk 4 grootste gemeenten en de daarna 40 grootste gemeenten

Starters winnen aan aandeel in alle prijsklassen (Figuur 3.7). Bij woningen tussen de 200 en 300 duizend euro groeit het aandeel starters met ongeveer 15 procentpunt, wat gepaard gaat met een kleine daling voor beleggers maar een vrij grote daling in het aandeel van doorstromers. In dit prijssegment is er sprake van een langere trend dat starters een toenemend aandeel hebben, de startersvrijstelling heeft dit mogelijk versterkt. De stijging in het aandeel starters is het sterkst in de prijsklasse 300 duizend tot 400 duizend euro. Dit is ook de bovengrens van de startersvrijstelling (per 1 april 2021). Het aandeel kleine beleggers halveert in dit segment en ook het aandeel doorstromers daalt aanzienlijk. In de prijsklasse 400 duizend tot 500 duizend euro zien we echter ook een stijging van het aandeel starters en een afname van het aandeel doorstromers.

In de G4 is de toename van het aandeel starters het grootst in het segment 300 tot 400 duizend euro (Tabel B.1, zie bijlage). Deze toename in het aandeel gaat voornamelijk ten koste van beleggers. In 2023 betreft het aandeel starters in de woningen tussen 200 duizend en 400 duizend euro meer dan de helft, terwijl dit in 2016 nog tussen een kwart en een derde was. Het aandeel beleggers in woningen tussen de 300 en 400 duizend euro daalt van 15 procent in 2019 naar een kleine 4 procent in 2023. De sterkste daling is hierbij zichtbaar in 2023, waarschijnlijk speelt hier de verhoging van het algemene tarief ook een belangrijke rol in, naast de gestegen rente. In de G40 (Tabel B.2) en buiten de G44 (Tabel B.3) valt op dat de toename in het aandeel van de starters vaak ten koste gaat van eigenaar-bewoners ouder dan 35 jaar (doorstromers). Beleggers zijn ook minder actief in deze regio's, met name buiten de G44 geldt dit. Het aandeel starters dat een woning boven de 400 duizend euro koopt is de helft lager dan in de G4, wat deels verklaard kan worden door prijs- en inkomensverschillen tussen de regio's.

Figuur 3.7 Aandeel transacties door starters neemt in alle prijsklassen toe



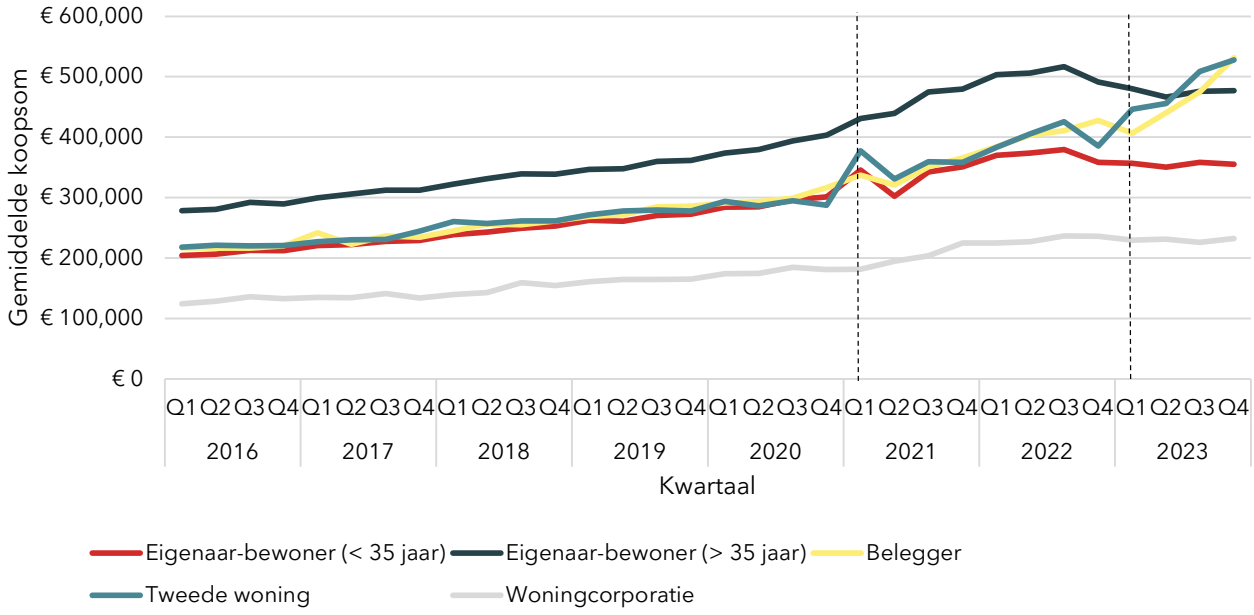
Bron: Kadaster, bewerkingen SEO Economisch Onderzoek. Beleggers (> 100 woningen), woningcorporaties en tweede woningen zijn uit de figuur weggelaten

3.2.2 Koopprijzen

Starters en beleggers kopen woningen die gemiddeld een vergelijkbare koopsom hebben voor de differentiatie (Figuur 3.8). Dit duidt op mogelijke concurrentie tussen deze groepen voor dezelfde typen woningen. Een verdere uitsplitsing toont aan dat dit vooral kleine en middelgrote beleggers zijn (Figuur B.1 in de bijlage). De differentiatie overdrachtsbelasting heeft de trend in prijzen voor starters niet veranderd. Wel kopen kleine beleggers sinds 2021 duurdere woningen dan starters. Het prijssegment voor kleine beleggers is in 2022 en 2023 vergelijkbaar met het prijssegment van doorstromers en grote beleggers. Mogelijke verklaringen hiervoor zijn dat beleggers als gevolg van de opkoopbescherming duurdere woningen (boven de gestelde prijsgrenzen) zijn gaan kopen of woningen

kopen die volgens het WWS-puntenstelsel binnen de aanstaande Wet betaalbare huur niet gereguleerd zullen worden als middenhuurwoningen.

Figuur 3.8 Beleggers kopen vanaf 2022 duurdere woningen dan starters

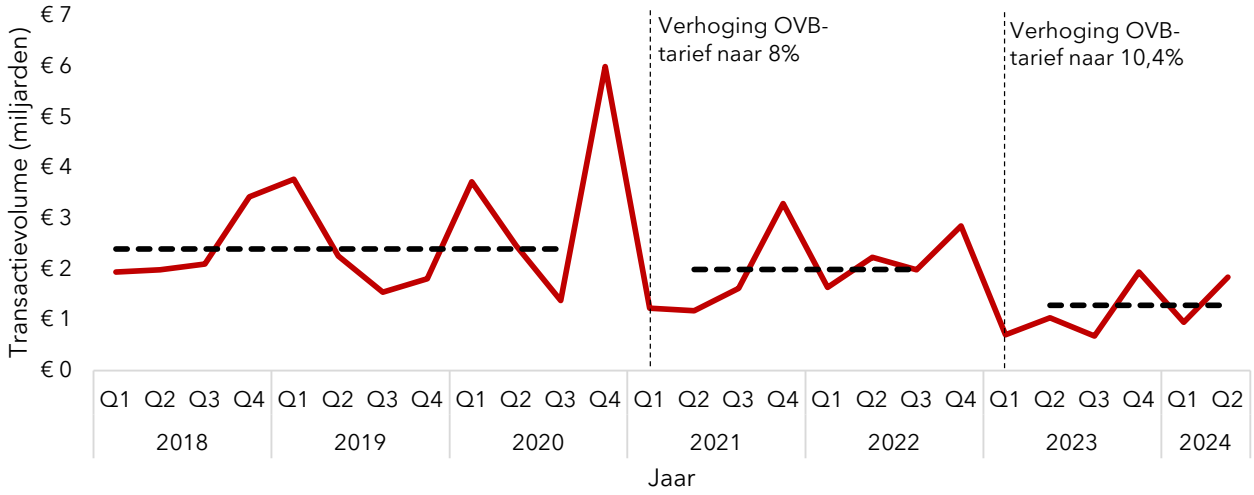


Bron: Kadaster, bewerking SEO Economisch Onderzoek

3.2.3 Beleggingen

Anticipatie op invoering van de differentiatie overdrachtsbelasting heeft in het vierde kwartaal van 2020 geleid tot een zeer hoog volume investeringen in woningen (Figuur 3.9). Het gemiddelde transactievolume tussen 2018 en 2020Q3 was 2,4 miljard euro per kwartaal, in 2020Q4 was dit 6 miljard euro. In het eerste kwartaal van 2021 was er een sterke afname naar 1,2 miljard euro, wat een logisch gevolg is van de piek in het voorgaande kwartaal. In de kwartalen daarna bedraagt het gemiddelde transactievolume 2 miljard euro, dus 400 miljoen euro lager dan voor de differentiatie. Met de verhoging van de overdrachtsbelasting naar 10,4 procent in 2023 daalt het gemiddelde transactievolume naar 1,3 miljard euro. In 2023 speelde ook de hogere rente een belangrijke rol, zoals hierboven benoemd. Een bijkomende onzekerheid in 2022 en 2023 was de oorlog in Oekraïne. Tot slot was er veel onzekerheid over komend beleid, zoals de Wet betaalbare huur, wat investeringen mogelijk heeft geremd. Al met al waren de verwachtingen van de beleggers naar de toekomst toe niet hooggestemd.

Figuur 3.9 Transactievolume woningbeleggingen sterk gedaald na verhoging van OVB-tarief naar 10,4 procent

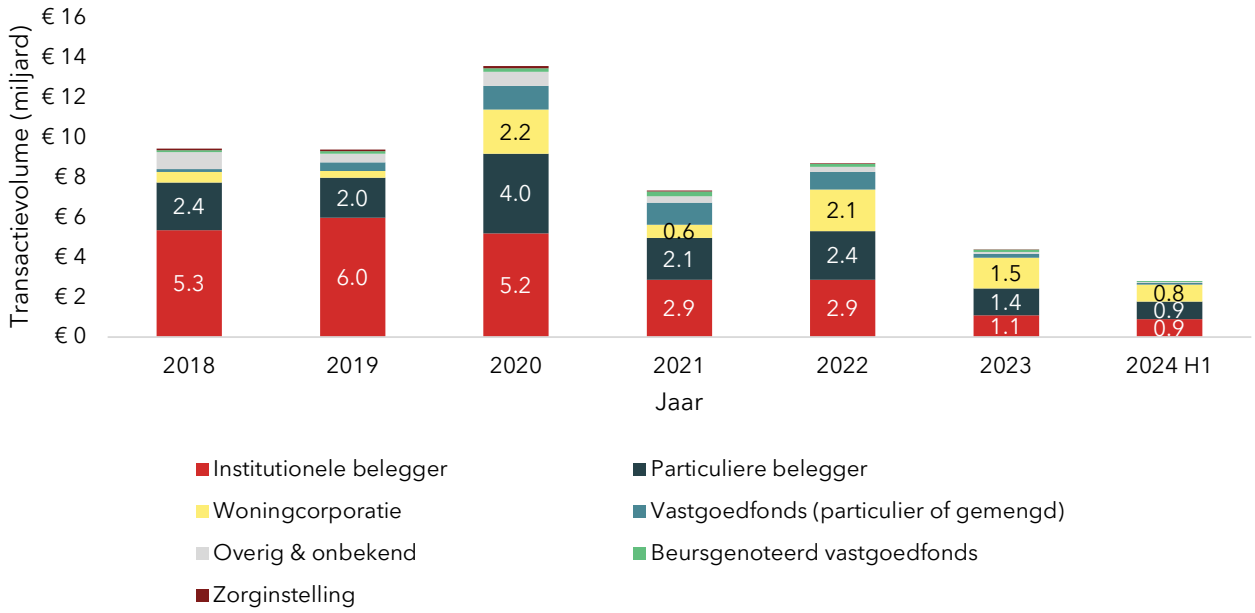


Bron: Capital Value, bewerking SEO Economisch Onderzoek. Stippellijnen geven het gemiddelde weer voor de perioden 2018Q1-2020Q3, 2021Q2-2022Q3 en 2023Q2-2024Q2

De daling in het transactievolume na 2021 was het grootst voor institutionele beleggers (Figuur 3.10).[33] Het gemiddelde transactievolume van 5 à 6 miljard euro per jaar is gedaald naar 3 miljard euro in 2021 en 2022 en 1 miljard euro in 2023. In interviews benoemen institutionele beleggers dat het OVB-tarief in Nederland hoog is vergeleken met andere landen. Dit schrikt internationale institutionele investeerders af. Particuliere beleggers hebben ook een aanzienlijk lager transactievolume na de OVB-maatregelen. Alleen bij woningcorporaties is er een toename in transactievolume zichtbaar. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat zij vaak een vrijstelling van overdrachtsbelasting kunnen toepassen; dit is niet onderscheiden in de onderstaande figuur.

[33] Capital Value neemt een transactie mee op het moment van wilsovereenstemming, het moment dat de transactie is getekend en daarmee onherroepelijk is.

Figuur 3.10 Daling transactievolume na 2021 het grootst voor institutionele beleggers

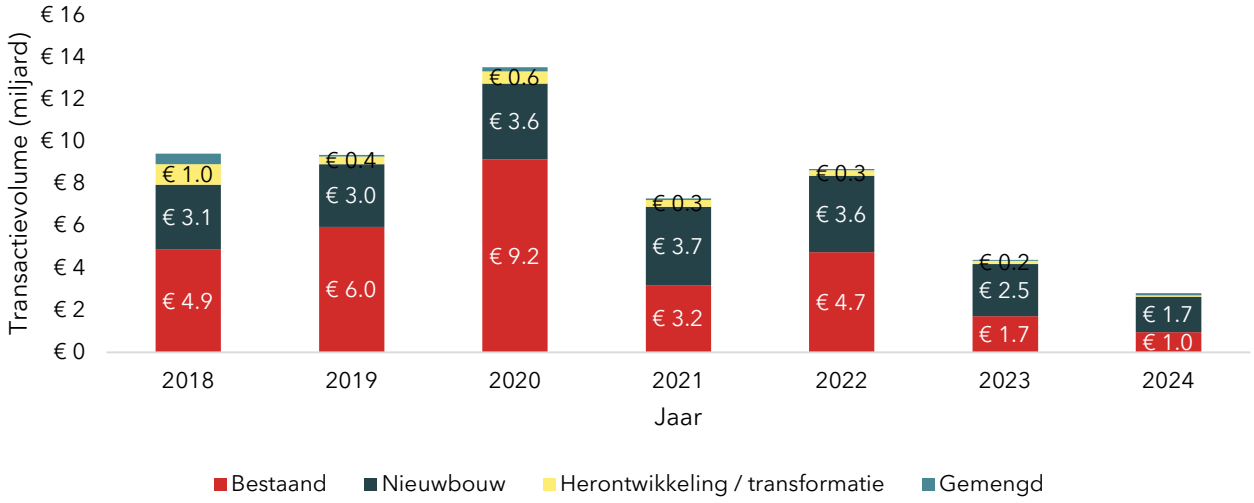


Bron: Capital Value, bewerking SEO Economisch Onderzoek

Vooral beleggingen in bestaande woningen zijn geraakt door de OVB-maatregelen (Figuur 3.11).[34] Beleggingen in nieuwbouwwoningen waren in 2021 en 2022 nog vergelijkbaar met 2020 en zelfs hoger dan in 2018 en 2019. Vanaf 2023 is daar echter ook een daling in investeringen te zien. Mogelijke verklaringen voor de daling zijn een afname in de vraag naar nieuwbouw door een stijging van de rente, hoge grondprijzen, proces van vergunningverlening en gestegen bouwkosten. De overdrachtsbelasting heeft ook effect op de nieuwbouwproductie. Hoewel bij nieuwbouw omzetbelasting wordt betaald en geen overdrachtsbelasting, wordt de overdrachtsbelasting echter wel ingerekend in de eindwaarde. Institutionele beleggers geven in interviews aan dat de overdrachtsbelasting in de praktijk een afslag is op de taxatiewaarde. Waar van de taxatiewaarde eerst 2 of 8 procent moet worden afgedragen, is dat nu 10,4 procent. Dat leidt niet tot een hogere taxatie en beperkt daarmee de marge van beleggers.

[34] De koopsom is voor het overgrote deel bekend of op basis van Kadastergegevens geregistreerd. Een minderheid van de koopsommen wordt geschat. Dit betreft een deel van de nieuwbouwtransacties en wanneer corporaties op eigen grond bouwen of herontwikkelen.

Figuur 3.11 Beleggingen in nieuwbouwwoningen daalden pas na verhoging van OVB-tarief naar 10,4 procent

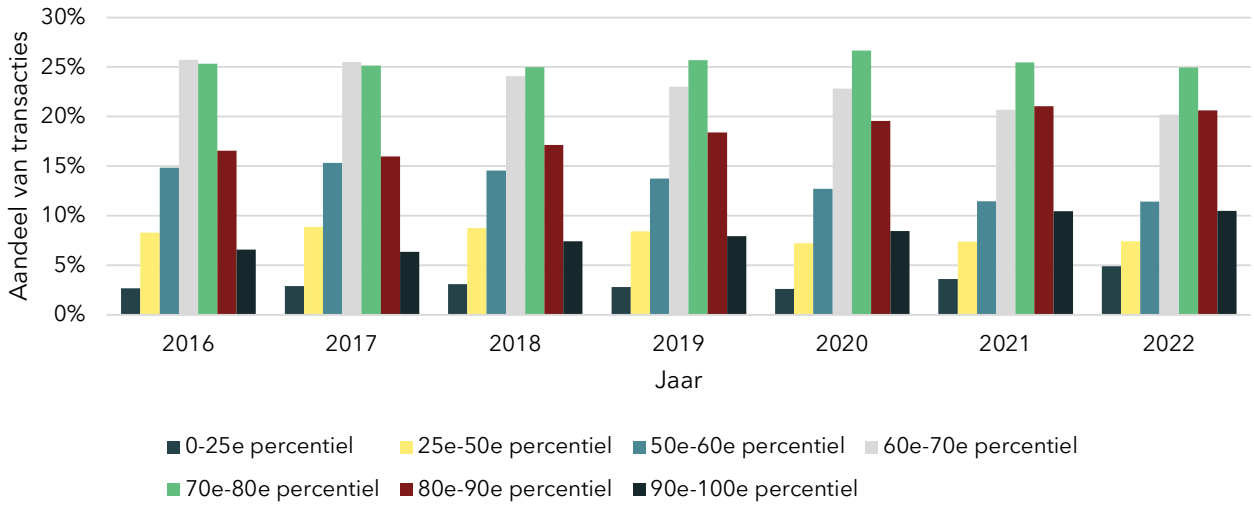


Bron: Capital Value, bewerking SEO Economisch Onderzoek

3.2.4 Kenmerken kopers

Na de introductie van de startersvrijstelling is het aandeel transacties van lage en middeninkomens onder starters niet gegroeid (Figuur 3.12). In 2019 waren starters met een inkomen in het 70e-80e percentiel, 80e-90e percentiel en 90e-100e percentiel goed voor respectievelijk 26, 18 en 8 procent van de transacties door kopers onder de 35 jaar. In 2022 bedroeg dit respectievelijk 25, 21 en 11 procent. De hoogste inkomens waren dus goed voor een groter deel van de transacties. Andersom is het aandeel transacties van kopers met een inkomen in het 50e-60e percentiel en 60e-70e percentiel gedaald van respectievelijk 14 en 23 procent in 2019 naar 11 en 20 procent in 2022. Dit hangt natuurlijk samen met de stijgingen van de koopprijzen en de hypothecaire leennormen. Daarbij kwam tot 2024 de mogelijkheid om een jubelton te ontvangen. Deze laatste regeling is inmiddels afgeschaft.

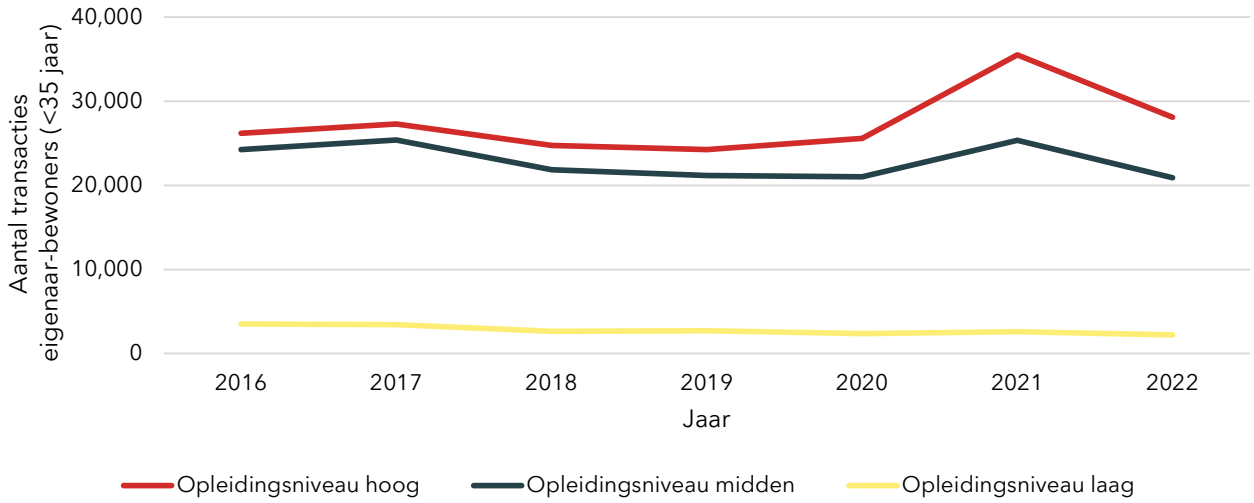
Figuur 3.12 Aandeel transacties door jonge eigenaar-bewoners met laag of middeninkomen niet gestegen



Bron: Kadaster en CBS Microdata, bewerkingen SEO Economisch Onderzoek. Data voor eigenaar-bewoners tot 35 jaar

De toename in transacties onder starters vond voor 68 procent plaats bij hoogopgeleiden (Figuur 3.13). In 2021 kochten starters ongeveer 14.500 meer woningen dan in 2020. Bijna 10 duizend daarvan werden gekocht door hoogopgeleiden, ongeveer 4.300 door midden-opgeleiden en slechts 200 door laagopgeleiden. Dit is een indicatie dat de toegankelijkheid tot de koopmarkt scheef verdeeld is.

Figuur 3.13 Voornamelijk hoogopgeleiden hebben in 2021 meer woningen gekocht



Bron: Kadaster en CBS Microdata, bewerkingen SEO Economisch Onderzoek. Data voor eigenaar-bewoners tot 35 jaar

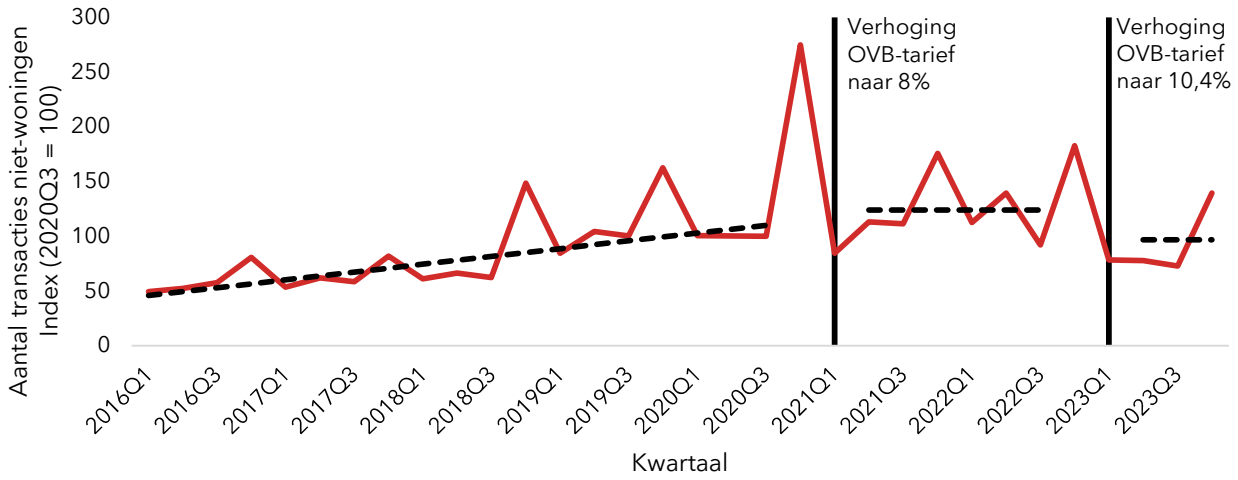
Tot slot hebben particuliere beleggers een hoger inkomen en een aanzienlijk hoger vermogen dan starters en doorstromers, ook wanneer onroerend goed niet wordt meegerekend (Tabel B.4 en Tabel B.5).

3.3 Niet-woningen

Het aantal transacties van niet-woningen is licht gedaald na de verhoging van het OVB-tarief van 6 naar 8 procent en na de verhoging naar 10,4 procent (Figuur 3.14); dit is het afvlakken van een stijgende trend. Een mogelijke verklaring voor het kleinere effect dan bij woningtransacties is dat er meer aandelentransacties in plaats van onroerend goedtransacties hebben plaatsgevonden, geven gesprekspartners aan.[35] Tevens zijn er duidelijke anticipatie-effecten zichtbaar. In het kwartaal voor de verhoging van het OVB-tarief stijgt het aantal transacties naar 250 procent van het langjarig gemiddelde (ca. 62 duizend transacties), maar in 2021Q1 is de dip beperkt ten opzichte van voor de piek. Elk jaar kent in het laatste kwartaal een piek in transacties en de verhoging van het OVB-tarief heeft deze piek versterkt. Een relatief vergelijkbaar patroon is zichtbaar voor alle categorieën van niet-woningen (Figuur B.2 in de bijlage).

[35] Zie Uitvoerbaarheid in hoofdstuk 2.

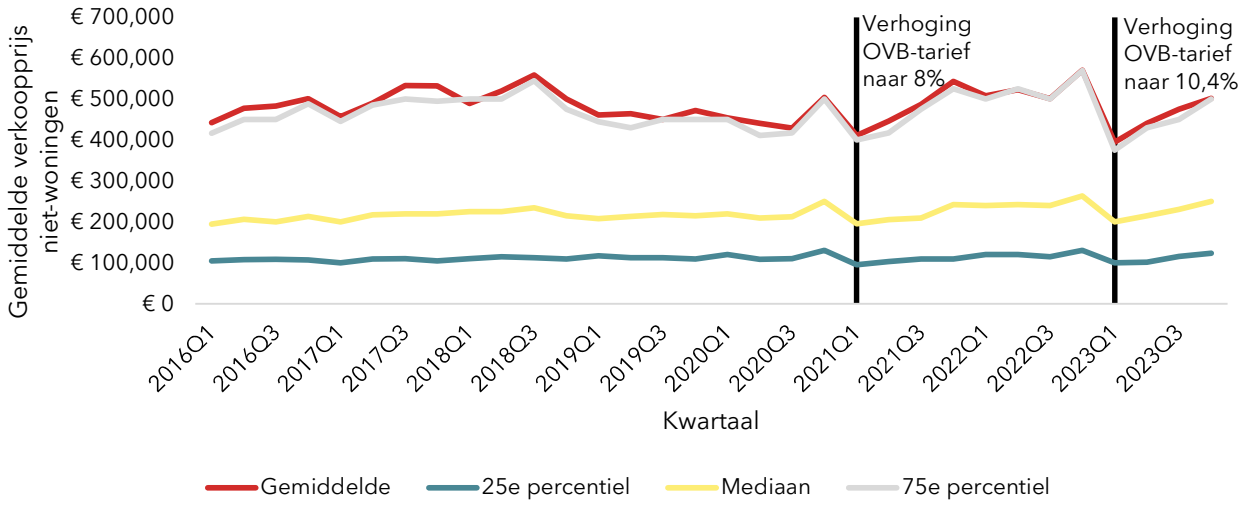
Figuur 3.14 Transacties niet-woningen vlakt af na verhoging OVB-tarief naar 8% en daalt na verhoging naar 10,4%



Bron: Kadaster, bewerking SEO Economisch Onderzoek. Stippellijnen geven de gemiddelden weer voor de perioden 2016Q1-2020Q3, 2021Q2-2022Q3 en 2023Q2-2024Q2

De verkoopprijzen van niet-woningen zijn redelijk gelijk gebleven na de verhoging van het OVB-tarief (Figuur 3.15). Wederom is er een piek in het laatste kwartaal van 2020 en 2022 en een dip in het eerste kwartaal van 2021 en 2023 zichtbaar. De algemene trend is echter licht oplopend. Investeerders geven wel aan dat de effecten in de kantorenmarkt gevoeld worden. Kantoren hebben een exploitatietermijn van ongeveer zeven jaar. De reden is dat de kantorenmarkt in grotere mate de algemene conjuncturele ontwikkeling volgt; de veronderstelling is dat er bij woningen altijd sprake is van een tekort. In 2023 en 2024 is het sentiment op de kantorenmarkt niet rooskleurig door de verhoging van de overdrachtsbelasting, de hogere rente, aangescherpte duurzaamheidseisen en meer thuiswerken. Door de kortere exploitatietermijn van zeven jaar is het effect van de overdrachtsbelasting op het rendement hoger dan voor woningbeleggingen van institutionele beleggers, omdat die een langere horizon en terugverdientijd hebben.

Figuur 3.15 Verkoopprijzen niet-woningen bleven stijgen na verhoging OVB-tarief



Bron: Kadaster, bewerking SEO Economisch Onderzoek. Verkoopprijzen van transacties waarbij er één object werd verkocht, gemiddeld 22 procent van alle transacties

3.4 Budgettair beslag

De gerealiseerde opbrengsten van de overdrachtsbelasting waren in 2021 en 2022 hoger dan in 2020 (Tabel 3.1). In 2020 was de opbrengst daalde de opbrengst in het lage tarief, omdat starters vrijgesteld waren van overdrachtsbelasting. De opbrengst in het algemene tarief nam toe van 2 miljard euro naar 2,6 miljard euro, deze toename is proportioneel aan de stijging in het tarief van 6 naar 8 procent. In 2022 namen de opbrengsten verder toe tot 4,6 miljard in totaal, deze stijging kwam vooral door transacties onder het algemene tarief. In 2023 kwamen de realisaties lager uit dan in 2022, in beide segmenten daalde het aantal transacties door de gewijzigde marktomstandigheden (waaronder hogere rente). De daling in de grondslag was groter dan de tariefsverhoging in 2023.

Tabel 3.1 Realisaties overdrachtsbelasting

Bedragen in miljoen euro	2020	2021	2022	2023
Opbrengst overdrachtsbelasting	3.553	3.819	4.602	3.050
waarvan algemeen tarief (6%, 8% of 10,4%)	1.954	2.620	3.157	2.161
waarvan laag tarief (2%)	1.599	1.199	1.445	899
Budgettair belang startersvrijstelling t.o.v. 2%		584	365	449

Bron: ministerie van Financiën

De verwachting was dat de verhoging van het algemene tarief naar 10,4 procent in 2023 een budgettaire opbrengst met zich mee zou brengen.[36] De jaarlijkse aanvullende opbrengst werd geraamd op 1.081 miljoen euro. Onze inschatting is dat het ook plausibel is – hoewel met onzekerheid omgeven - dat de inkomsten door de tariefsverhoging zouden toenemen. Met een verondersteld gedragseffect van 6 procent minder transacties per procentpunt hogere overdrachtsbelasting daalt het aantal transacties waarvoor het algemene tarief geldt met 14,4 procent. Uitgaand van de gelijke verkoopprijzen in 2022 en 2023 voor transacties in het algemene tarief (o.b.v. Kadasterdata), zou dit een opbrengst van 356 miljoen euro betekenen. Echter, de realisatie in 2023 viel lager uit dan geraamd doordat het aantal transacties lager uitviel en omdat de gemiddelde verkoopprijs in dit segment daalde (Financieel jaarverslag Rijk, 2024). Het effect van beleid kan hierin niet goed worden onderscheiden van andere factoren. Onze berekening wijst uit dat bij gelijkblijvende prijzen een gedragseffect van -9,6 procent per procentpunt overdrachtsbelasting het kantelpunt is of een verhoging van het tarief van 8 naar 10,4 procent extra belastingopbrengst oplevert of niet. Met een kleiner gedragseffect is dit een opbrengst-verhogende maatregel, met een groter gedragseffect is dat niet zo. Een effect van 9,6 procent ligt aan de bovenkant van de 3-10 procent bandbreedte die in de literatuur te vinden is (Eerola et al., 2021).

[36] Kamerstukken II, 2022-2023, 36 202, nr. 3.

4 Effectmeting

Koopstarters hebben meer woningen gekocht als gevolg van de differentiatie van de overdrachtsbelasting. Voor doorstromers is er geen duidelijk effect zichtbaar. Beleggers zijn minder woningen gaan kopen.

4.1 Inleiding

We voeren econometrische analyses uit om de doeltreffendheid van de OVB-differentiatie te toetsen. Alle econometrische schattingen vinden plaats op basis van gegevens aangeleverd door het Kadaster, die door het CBS zijn versleuteld en geanonimiseerd. Middels deze econometrische analyses toetsen we of de OVB-differentiatie de beoogde impact heeft gehad op starters, doorstromers en beleggers. De econometrische analyses zijn gebaseerd op de difference-in-differences methode (DID). Hiernaast passen we ook een (Fuzzy) RDD toe. Deze laatste methode leidt tot minder zekere resultaten en is hierdoor enkel in Bijlage C beschreven.

Dit hoofdstuk bevat een korte beschrijving van de kerngedachte behorende bij de bovenstaande methodes. De bijlage biedt voor de geïnteresseerde lezer een kort, aanvullend beeld van de verschillende keuzes die gemaakt zijn tijdens de implementatie en de gevoeligheidsanalyses die we hebben uitgevoerd.

De schattingen geven een helder beeld van de richting van de effecten, maar de omvang van de effecten is met onzekerheid omgeven. We interpreteren de resultaten daarom niet als exacte puntschatting van het effect. Voorbeelden van oorzaken van de onzekerheid zijn anticipatie-effecten en de externe ontwikkelingen beschreven in hoofdstuk 2, zoals de renteontwikkeling.

4.2 Difference-in-differences methode

De difference-in-differences vergelijking schat het causale effect van de differentiatie van de overdrachtsbelasting op het aantal woningtransacties en kooprijzen betaald door starters, doorstromers en beleggers. De behandelgroep bestaat uit wijken met een hoge mate van concurrentie tussen starters en beleggers. In de controlegroep is er sprake van een lage mate van concurrentie. De mate van concurrentie is gemeten als het aandeel transacties door starters en beleggers in de drie jaar voorafgaand aan de differentiatie. De volgende paragrafen beschrijven de gemaakte keuzes in meer detail.

Voor de DID-analyse delen we wijken verspreid over Nederlandse gemeentes in twee groepen, namelijk een controlegroep en een behandelgroep. Zowel de controlegroep als de behandelgroep hebben te maken met hetzelfde landelijke beleid, maar de mate waarin de beleidswijziging (naar verwachting) impact heeft op de twee groepen verschilt. De groepen zijn dusdanig ontworpen dat er bij wijze van spreken een andere ‘dosering’ is en daardoor het effect van de tariefdifferentiatie uiteenloopt. De behandelgroep bestaat namelijk uit wijken waar een grote mate van concurrentie plaatsvindt tussen starters en (kleine) beleggers. De controlegroep is precies het tegenovergestelde en bestaat uit wijken waar de mate van concurrentie beperkt is. Indien het verhoogde algemene tarief tot, bijvoorbeeld, minder transacties onder beleggers leidt is dat met name zichtbaar op plekken waar beleggers voor de beleidswijziging het meest actief waren. Een afname in de activiteiten van beleggers leidt er vervolgens toe dat starters een makkelijker toegang hebben tot de woningmarkt. Kortom: het verhoogde algemene

tarief en de startersvrijstelling leiden er in het hele land (mogelijk) toe dat starters meer woningen en beleggers minder woningen kopen, maar het effect zou extra zichtbaar moeten zijn op plekken waar beleggers en starters zich op dezelfde set woningen richten. De DID-analyse meet dus de doeltreffendheid van de OVB-differentiatie aan de hand van regionale verschillen: het beleid is doeltreffend indien het met name het beoogde effect laat zien op plaatsen waar we ex ante een effect zouden verwachten.

We meten de mate van concurrentie tussen starters en beleggers in een wijk aan de hand van het aandeel in de transacties uitgevoerd door beide groepen. Deze aandelen in de transacties berekenen we per wijk per kwartaal voorafgaand aan de invoering van de OVB-differentiatie. Elk kwartaal berekenen we vervolgens wat de verdeling is van de aandelen in de transacties. Wanneer een type koper tot het 60^{e} percentiel of hoger behoort qua aandeel, achten we dat het type koper een relatief hoog aandeel heeft in het aantal transacties. Wanneer een type koper tot het onderste 40^{e} percentiel behoort qua aandeel in de transacties is er sprake van een laag aandeel en is het type koper relatief inactief. Wijken waar beleggers consistent over de tijd heen een relatief hoog aandeel in het transactievolume hebben en starters consistent een laag aandeel hebben delen we in bij de behandelgroep. Wijken waar beleggers juist consistent relatief inactief zijn en starters een hoger volume hebben behoren tot de controlegroep. We achten een aandeel als *consistent* hoog/laag wanneer het type koper in minstens 75 procent van de kwartalen binnen dezelfde percentielen valt. Als uitgangspunt bekijken we de laatste 12 kwartalen (3 jaar) aan transacties voor de introductie van de OVB-differentiatie. Een wijk moet dus in minstens 9 van de 12 kwartalen in het juiste percentiel vallen om in ofwel de behandelgroep of de controlegroep terecht te komen.

Kopers vereisen een exacte definitie aan de hand waarvan we ze op basis van de data kunnen indelen in de juiste groep. We hanteren de volgende afbakeningen:

- Starters zijn kopers jonger dan 35 jaar, die een woning kopen met een prijs onder de €390.000 en die na de transactie zelf daadwerkelijk in de aangeschafte woning gaan wonen;[37]
- Doorstromers zijn kopers ouder dan 35 jaar of 35 jaar en/of kopers die een woning aanschaffen met een prijs hoger dan euro 390.000 en die na de transactie zelf in de aangeschafte woning gaan wonen. Kopers die hun eerste woning aanschaffen boven de woningwaardegrens vallen ook binnen deze groep;[38]
- Kleine beleggers zijn bedrijfsmatige of particuliere kopers die niet zelf in de woning gaan wonen na de transactie. Het maximumaantal woningen dat een kleine belegger in bezit mag hebben is 9[39]. Bij een groter woningbezit achten we de koper niet meer een *kleine* belegger. De reden voor deze afbakening is dat kleine beleggers enkele woningen kopen en actief concurreren met starters; grote, veelal institutionele beleggers zijn met name actief in het nieuwbouwsegment of kopen een geheel complex. [40]

---

37 De daadwerkelijke grenzen voor de startersvrijstelling veranderen over de tijd. De eerst ingevoerde grens stond op euro 400.000. We hanteren een iets lagere grens om vervuiling van de definitie rondom het afkappunt te vermijden. Immers kunnen zeer kleine schommelingen in de prijs ervoor zorgen dat een doorstromer plots als starter wordt ingedeeld. Het is zeer waarschijnlijk dat kopers nét onder de grens mikken qua prijs, zodat ze in aanmerking komen voor de vrijstelling, waardoor er *bunching* en *notching* plaatsvindt rondom het afkappunt. Tot aan de introductie van de startersvrijstelling was er geen sprake van een bedrag aan de hand waarvan starters en doorstromers konden worden gedifferentieerd.

38 We toetsen tevens of de resultaten sensitief zijn voor de inclusie van eerste-kopers die een woning boven de waardegrens aanschaffen. Het weglaten van deze kopers heeft geen invloed op de resultaten.

39 Er is geen minimumaantal. Het belangrijkste criterium is dat de belegger er niet zelf in gaat wonen. Wanneer dit bedrijfsmatig gebeurt kan het dus zijn dat de koper slechts één woning in het bezit heeft, doordat het bedrijf nergens hoeft te 'wonen'.

40 Ook hierop voeren we gevoeligheidsanalyses uit. Het uitbreiden van de afbakening qua woningaantallen van 9 naar 99 heeft geen invloed op de resultaten.

Uit deze indeling blijkt dat niet alle typen kopers in elke wijk actief zijn. Er is dus sprake van heterogeniteit in de mate van concurrentie tussen starters en beleggers. De aandelen in het aantal transacties uitgevoerd door elke koper verschillen voldoende om wijken in te delen op basis van de mate van concurrentie. Niet alle wijken voldoen aan de criteria om in de controlegroep of de behandelgroep te belanden, doordat ze niet consistent in een bepaald percentiel voorkomen. De uiteindelijke sample bevat circa 500 wijken, verspreid over heel Nederland. In de bijlage is een overzicht gevormd van enkele beschrijvende statistieken, die de kwaliteit van de match tussen de controlegroep en behandelgroep weergeeft. Tevens is daar een overzicht in opgenomen van welke wijken binnen de controlegroep en behandelgroep vallen.

Het is ook mogelijk om de schattingen uit te voeren op gemeenteniveau in plaats van wijkniveau. Er zijn meerdere voordelen om de analyses op het niveau van wijken uit te voeren. Ten eerste levert het een groter aantal observaties op, wat meer statistische zekerheid oplevert. Ten tweede sluit het beter aan op het niveau waarop beleggers aankoopkeuzes maken. Grotere gemeentes die uit meerdere wijken bestaan vertonen aanzienlijke interne heterogeniteit in de mate waarin ze aantrekkelijk zijn voor verschillende typen kopers. Binnen de gemeente Amsterdam is de Jordaan bijvoorbeeld een relatief populaire wijk, terwijl Betondorp weinig belangstelling kent. In plaats van dat zeer uiteenlopende wijken gezamenlijk in ofwel de controlegroep of behandelgroep belanden, kan de analyse de heterogeniteit binnen gemeentes juist benutten.

Er zijn twee uitkomstmaten waar we middels de DID-analyse naar kijken, namelijk:

- het totaal aantal transacties in een wijk uitgevoerd door starters, doorstromers en kleine beleggers; en
- de gemiddelde prijzen in een wijk betaald per transactie door starters en doorstromers.[41]

Aan de hand van deze uitkomstmaten schatten we in totaal vijf vergelijkingen. Elke geschatte vergelijking is gebaseerd op dezelfde indeling van wijken, maar richt zich enkel op de uitkomstmaat behorende bij één specifieke groep. We vergelijken telkens dus starters in controlegroepwijken met starters in behandelgroepwijken, doorstromers in controlegroepwijken met doorstromers in behandelgroepwijken en beleggers in controlegroepwijken met beleggers in behandelgroepwijken.

De verwachte uitkomst is dat in wijken waar veel concurrentie plaatsvindt starters er relatief meer op vooruitgaan dan in wijken waar de concurrentie lager is. Ofwel, in de wijken behorende tot de behandelgroep zou het aantal transacties door starters na de invoering van de OVB-differentiatie sneller stijgen (of minder hard dalen) dan in wijken behorende tot de controlegroep. Voor beleggers is de verwachting het tegenovergestelde: daar waar beleggers initieel het meest actief waren zou het transactievolume het hardst dalen (of het minst stijgen), doordat het moeilijker is geworden om een hoog rendement te realiseren.

De difference-in-differences methode veronderstelt dat de controlegroep en behandelgroep een parallelle trend vertonen in de uitkomstmaat en (mogelijk) vanaf een behandelmoment uit elkaar groeien. Deze toetsing, alsook verdere databewerkingen, beschrijven we nader in bijlage C. Het belangrijkste inzicht uit deze toetsingen is dat de controlegroep en behandelgroep inderdaad dezelfde trends volgen tot aan het moment van de 'behandeling', hetgeen de validiteit van de DID-aanpak versterkt. Een tweede punt van belang is dat het aantal transacties een

[41] Het is niet mogelijk om accuraat te volgen wat de prijsontwikkelingen zijn voor woningen aangekocht door beleggers. Beleggers kopen vaak meerdere woningen in één enkele transactie, waarvan alleen de totaalsom bekend is, maar niet de prijs per woning. Deze sets woningen kunnen divers zijn qua kenmerken; simpelweg de totaalsom delen door het aantal woningen zou hierdoor tot een vertekend beeld kunnen leiden. Desalniettemin toetsen we wat er met de prijzen gebeurt van individuele woningaankopen door beleggers, maar nemen we de resultaten vanwege de grotere mate van onzekerheid enkel kwalitatief op in de bijlage.

grote schok ondergaat vlak voor en vlak na de introductie van de OVB-differentiatie en vlak voor en vlak na de verhoging van het algemene tarief. Deze schokken laten op zich al zien dat de OVB-differentiatie gevolgen heeft gehad voor het koopgedrag van starters/doorstromers/beleggers. De DID-analyse mikt er echter op om meer persistente effecten van de OVB-differentiatie op te pikken, waarbij zulke grote schokken een tijdelijke ongewenste stoorzender vormen. We schatten de hoofdspecificatie van de DID-vergelijking daarom exclusief Q4 van 2020 en Q1 van 2021. Modelvarianten die ook naar de latere jaren sinds de invoering van de OVB-differentiatie kijken, schatten we exclusief Q4 van 2021, Q1 van 2022 en exclusief Q4 van 2022 en Q1 van 2023. De redenen voor deze laatste exclusies zijn de introductie van de opkoopbescherming in een subset gemeentes en de additionele verhoging van het tarief voor beleggers, waardoor anticipatie-effecten en verschuivingen verschijnen rondom de introductiemomenten die de econometrische schattingen aanzienlijk verstoren.

4.3 Econometrische specificatie en resultaten

We schatten een econometrisch model aan de hand van de volgende specificatie middels OLS:

$$Y_{i,t} = \alpha_i + \beta T_t + \gamma T_t * B_i + \sum_{k=1}^{T} \delta_k t_k + \epsilon_{i,t}$$

In deze vergelijking is t de tijdsindex en i een wijkindex. $Y_{i,t}$ is dus de uitkomstmaat voor wijk i op tijdstip t. Deze uitkomstmaten zijn de log van het totaal aantal transacties in een wijk i op tijdstip t, en de log van de gemiddelde prijs van een woning binnen een wijk i op tijdstip t. De α coëfficiënten vormen de wijk fixed effects, aangevuld door δ_k die de kwartaal fixed effects omvatten. De coëfficiënt β vangt meerdere effecten tegelijk op. Een daarvan is de mogelijke trendbreuk die de introductie van de OVB-differentiatie teweegbrengt. De nieuwe OVB-tarieven gelden immers voor zowel de behandelgroep als de controlegroep. Vanwege de inclusie van kwartaal fixed effects representeert de β ook de trendmatige verandering van de uitkomstmaat vergeleken met de *baseline* periode (Q1 van 2018 in de hoofdspecificatie). Het extra effect dat (naar verwachting) optreedt binnen de behandelgroep wordt opgevangen door de coëfficiënt γ. Ten slotte vormt $\epsilon_{i,t}$ het onverklaarde residu. Binnen deze modelspecificatie is de coëfficiënt γ van primair belang: Deze geeft aan of starters/doorstromers/beleggers een additionele trendbreuk ondergaan in de behandelgroep- vergeleken met de controlegroepwijken. Als hoofdspecificatie schatten we de vergelijking met de log van het aantal transacties als gewicht. Wijken waar kopers zeer actief zijn krijgen daardoor een groter gewicht in het schattingsproces. Dit zorgt ervoor dat de schatting minder gevoelig is voor grote uitschieters.[42]

De bovenstaande vergelijking schatten we op basis van data vanaf Q1 2018 tot en met Q3 2021.[43] Tabel 4.1 laat de resulterende coëfficiënten zien. NB: doordat de uitkomstmaat een logaritmische transformatie ondergaat is het aantal observaties per regressievergelijking niet gelijk tussen de verschillende typen kopers. Kwartalen waarin een type koper bijvoorbeeld 0 transacties heeft uitgevoerd vallen hierdoor weg.[44]

---

42 Wijken waar bijvoorbeeld het aantal transacties van 1 naar 2 stijgt zou suggereren dat de OVB-differentiatie tot 100% meer transacties leidt. Door zulke kleine wijken ook een kleiner gewicht te geven en grote wijken juist een groter gewicht, ontstaat er een representatiever beeld van de Nederlandse woningmarkt als geheel. Kortom, de externe validiteit neemt toe.

43 We achten de econometrische schatting tot en met Q3 van 2021 als de hoofdspecificatie, doordat er in de periode erna een aanzienlijk aantal (beleidsmatige) schokken plaatsvindt op de woningmarkt die een effectmeting van de OVB-differentiatie zouden vervuilen. Hieronder vallen de opkoopbescherming, de (potentiële) introductie van het nieuwe puntensysteem voor huurwoningen, rentestijgingen e.a.

44 Een gebruikelijke wijze om hiermee om te gaan is om log(x+1) te nemen in plaats van log(x), om zo het aantal observaties te vergroten. Dit leidt echter binnen de context van dit onderzoek zeer waarschijnlijk tot een vertekend

Er is een groot aantal varianten mogelijk in het selectieproces van de controlegroep en behandelgroep, of de bekeken tijdsperiode. Bijlage C gaat dieper in op het selectieproces en de bijbehorende gevoeligheden van de resultaten. Een korte samenvatting hiervan is dat de effecten consistent dezelfde kant op wijzen ongeacht variaties in de afbakening van de controle- en behandelgroep. Tabel 4.1 is daarom representatief voor de resultaten gevonden via alternatieve schattingsprocedures van het econometrische model.

Het is belangrijk om de resultaten niet te interpreteren als een exacte puntschatting van een landelijk effect op het aantal transacties uitgevoerd door de verschillende groepen. De analyse is met name in staat om een *richting* van het effect aan te geven en op deze wijze de doeltreffendheid aan te tonen. Immers is het mogelijk dat de OVB-differentiatie universeel over geheel Nederland leidt tot een stijgend aantal transacties voor starters en een dalend aantal transacties door beleggers, wat een econometrische analyse binnen deze context niet causaal kan aantonen. Wat de DID-analyse *wel* aantoont is of de schommelingen in het aantal transacties het grootst zijn op plekken waar we ook het grootste effect zouden verwachten, namelijk waar beleggers en starters het meest achter dezelfde woningen aanjagen. Enige mate van concurrentie is universeel: de geschatte coëfficiënten laten daardoor zien wat het effect is van een initieel extra sterke mate van concurrentie, hetgeen een van de voornaamste transitiemechanismen is waarlangs de OVB-differentiatie te werk gaat.

Uit Tabel 4.1 blijkt dat het aantal transacties van starters dat plaatsvindt in wijken die tot de behandelgroep behoren 11,3 procent hoger ligt dan in de controlegroep wijken. Dit verschil is statistisch significant en duidt erop dat starters er met name op vooruit zijn gegaan op plaatsen waar de mate van concurrentie met beleggers het grootst was. Het geschatte gemengde effect toont aan dat starters sinds de invoering van de OVB-differentiatie gemiddeld genomen overal meer aankopen realiseren. Voor doorstromers geldt dat er 2 procent minder transacties plaatsvonden in wijken die tot de behandelgroep behoren vergeleken met de controlegroep. Echter is dit verschil niet statistisch significant. Dit suggereert dat de mate van concurrentie tussen doorstromers enerzijds en starters/beleggers anderzijds beperkt is. Onder beleggers is het aantal transacties lichtelijk meer gedaald in de behandelgroep dan in de controlegroep, maar is het verschil niet significant anders tussen deze twee groepen.

Tabel 4.1 Starters kopen meer woningen na differentiatie overdrachtsbelasting in wijken waar concurrentie met beleggers hoog was

Variabele	Starters	Doorstromers	Beleggers
Behandeleffect (γ)	0,113 (0,029)	-0,020 (0,020)	-0,025 (0,060)
Wijk fixed effects (WFE)	Ja	Ja	Ja
Kwartaal fixed effects (KFE)	Ja	Ja	Ja
Aantal observaties	5.958	6.339	3.421

Bron: Data afkomstig van Kadaster (2024), bewerkt en geanalyseerd door SEO. Difference-in-differences analyses met het aantal transacties (in logs) als uitkomstmaat, geschat op data vanaf Q1 2016 tot en met Q3 2021. De waardes tussen haakjes weerspiegelen de standaardfout behorende bij de coëfficiënt erboven

beeld van de effecten van de OVB-differentiatie. De log-transformatie zorgt er namelijk voor dat de geschatte coëfficiënten als elasticiteiten kunnen worden geïnterpreteerd. Een sprong van 0 transacties naar 1 transactie zou via een log(1+x) transformatie overeenkomen met een groei van 100 procent, hetgeen een vrij extreme uitschieter zou vormen.

Uit Tabel 4.2 blijkt dat de prijzen voor starters in de wijken behorende bij de behandelgroep significant minder hard zijn gestegen dan elders. In wijken waar de concurrentie tussen starters en beleggers aanvankelijk relatief het hoogst was zijn de prijzen voor starters 4,1 procent minder hard gestegen dan in overige wijken dankzij de introductie van de OVB-differentiatie. Woningprijzen zijn gedurende de behandelperiode gemiddeld genomen overal gestegen voor starters, maar de OVB-differentiatie heeft met name in de behandelwijken een prijsdrukkend effect gehad, waardoor de stijging minder hard is geweest. Voor doorstromers hebben prijzen zich niet significant anders ontwikkeld tussen wijken behorende bij de controlegroep en de behandelgroep. Voor deze groep kopers zijn de prijzen dus overal in gelijke mate toegenomen.

Tabel 4.2 Koopprijzen voor starters stijgen minder hard in wijken waar veel concurrentie met kleine beleggers was

Variabele	Starters	Doorstromers
Behandeleffect (γ)	-0,041 (0,006)	0,005 (0,007)
Wijk fixed effects	Ja	Ja
Kwartaal fixed effects	Ja	Ja
Aantal observaties	5.958	6.339

Bron: Data afkomstig van Kadaster (2024), bewerkt en geanalyseerd door SEO. Difference-in-differences analyses met de gemiddelde prijs van een woning als uitkomstmaat. De waardes tussen haakjes weerspiegelen de standaardfout behorende bij de coëfficiënt erboven.

Ofschoon de prijzen voor starters een parallelle trend vertonen tot aan de introductie van de OVB-differentiatie, is het gemiddelde prijsniveau hoger in de behandelgroep dan in de controlegroep. Hierdoor zou het kunnen dat starters in de behandelgroep sneller tegen grenzen aanlopen qua leenruimte. Om dit te mitigeren schatten we twee additionele varianten van het model, waarbij we de prijsgrens voor starters op euro 300.000 en op euro 500.000 leggen. Indien leennormen een belemmering vormen en het beeld zouden vertekenen, zou dit naar verwachting leiden tot een (significant) ander behandeleffect. Uit deze additionele schattingen komen echter dezelfde behandeleffecten naar voren, hetgeen aangeeft dat beperkingen in leenruimte niet bepalend zijn voor de resultaten.

Naast verschillende gevoeligheidsanalyses (nader beschreven in bijlage C) herhalen we de schattingen van het model met data vanaf Q1 2018 tot en met Q4 2023. Hiermee toetsen we of de additionele verhoging van het algemene tarief tot significant andere resultaten leidt. Deze schatting gaat gepaard met een aanzienlijk grotere mate van econometrische onzekerheid, doordat het woningmarktbeleid vanaf 2022 op verschillende manieren significant is veranderd. Factoren zoals de aankondiging van een mogelijk nieuw middenhuursegment, plus wijzigingen in het belastingstelsel zorgen ervoor dat een econometrische schatting de effecten van meerdere beleidswijzigingen oppikt. Uit de schattingen blijkt dat het aantal transacties voor starters ook bij een langere *post-treatment* periode significant hoger ligt in de behandelgroep dan de controlegroep (met een puntschatting van +8,00 procent). Het aantal transacties voor doorstromers is nu significant lager in de behandelgroep dan de controlegroep (puntschatting van -7,54 procent). Ten slotte ligt het aantal transacties voor beleggers nu significant hoger in de behandelgroep dan in de controlegroep (puntschatting van +17,31 procent).[45] Er is een grote kans dat de verschillende beleidswijzigingen vanaf 2022 tot sterk uiteenlopende rendementsmogelijkheden hebben geleid

[45] Voor beleggers is er in de behandelgroepwijken sprake van een (in absolute zin) kleinere daling in het aantal transacties dan in de controlegroepwijken. Beleggers zijn desalniettemin overall minder actief dan voorheen.

tussen de behandelgroep en de controlegroep. De stapeling van verschillende maatregelen heeft naar verwachting geleid tot te veel uiteenlopende veranderingen in het businessmodel van beleggers om het geschatte effect met enige zekerheid toe te wijzen aan de verdere verhoging van het algemene tarief.

Ten slotte toetsen we een additionele specificatie, waarbij de controlegroepen en behandelgroepen worden geselecteerd op basis van het aandeel in de transacties van starters en doorstromers. Tijdens het selectieproces proberen we het aandeel transacties door beleggers relatief laag en constant te houden, zodat dit zo min mogelijk een stoorzender vormt. De resultaten van deze DID-regressie zijn opgenomen in Tabel 4.3. Doordat starters en doorstromers gemiddeld genomen verschillende soorten woningen van elkaar kopen is het onwaarschijnlijk dat er sprake is van een sterke mate van directe concurrentie tussen deze twee groepen. We voegen daarom een additionele filter toe, namelijk dat we enkel kijken naar starters en doorstromers die beiden woningen kopen onder een waarde van euro 390.000. Uit de hieruit volgende DID-analyse blijkt dat starters niet méér transacties uitvoeren in de behandelgroepwijken, terwijl doorstromers minder transacties uitvoeren. Doordat de mate van concurrentie tussen starters/doorstromers lastiger is vast te pinnen dan tussen starters/beleggers gaat dit resultaat gepaard met meer onzekerheid.

Tabel 4.3 Concurrentiepositie van starters tegenover doorstromers is niet significant verbeterd in wijken met weinig concurrentie met beleggers

Variabele	Starters	Doorstromers	Beleggers
Behandeleffect (γ)	-0.025 (0.032)	-0.070 (0.021)	-0.054 (0.064)
Wijk fixed effects	Ja	Ja	Ja
Kwartaal fixed effects	Ja	Ja	Ja
Aantal observaties	5.354	5.628	2.922

Bron: Data afkomstig van Kadaster (2024), bewerkt en geanalyseerd door SEO. Difference-in-differences analyses met het aantal transacties (in logs) als uitkomstmaat. De samenstelling van de controle-/behandelgroep is gebaseerd op de mate van concurrentie tussen starters en doorstromers. De waardes tussen haakjes weerspiegelen de standaardfout behorende bij de coëfficiënt erboven.

4.4 Samenvattende opmerkingen

De conclusies die voortkomen uit de DID-analyse sluiten aan op de inzichten verkregen vanuit de beschrijvende statistieken, namelijk dat starters erop vooruit zijn gegaan terwijl beleggers deels uit de markt zijn gestapt. Dit houdt in dat het beleid de beoogde groepen heeft beïnvloed en het effect de beoogde kant opgaat. Dit biedt daarmee sterk bewijs ten bate van de beleidstheorie.

De econometrische resultaten wijzen erop dat starters baat hebben gehad bij de invoering van de OVB-differentiatie. Op plaatsen waar de mate van concurrentie tussen starters en beleggers het grootst was is de woningmarkt in het bijzonder toegankelijker geworden voor starters. Dit is te zien in een stijgend aantal transacties en in de gemiddeld lagere prijzen die starters betalen in zulke wijken. Dit effect is in lijn met de doelstelling van de OVB-differentiatie.

Voor doorstromers is er geen additioneel effect zichtbaar binnen wijken waar beleggers relatief actief waren voor de beleidswijziging. In wijken waar de concurrentie tussen starters en beleggers groot was vinden er marginaal

minder transacties plaats door doorstromers. Mogelijke verklaringen hiervoor zijn dat er beperkte concurrentie plaatsvindt tussen doorstromers met andere kopers, er sprake was van andere marktomstandigheden zoals relatief weinig aanbod voor deze groep of dat het ligt aan de opzet van het econometrische model. De uitkomst van de analyse is dat doorstromers er niet op vooruit noch achteruit zijn gegaan. Tevens is het mogelijk dat doorstromers baat hebben gehad bij wegvallende concurrentie van beleggers, maar dat ze een hogere concurrentie ervaren van starters, waarbij de twee effecten elkaar opheffen. Deze tweede mogelijkheid is minder waarschijnlijk, doordat starters en doorstromers naar verwachting andere type woningen kopen. Al met al is deze groep kopers netto niet getroffen door veranderingen in de OVB binnen de bestudeerde periode.

Kleine beleggers zijn sinds de introductie van de OVB-differentiatie in elke wijk gemiddeld minder actief geworden. Het aantal verhandelde woningen is overal sterk afgenomen. Echter is er geen significant behandeleffect zichtbaar voor de wijken waar de mate van concurrentie het hoogst was. Dit is niet onverwacht, omdat het rendement als gevolg van de hogere overdrachtsbelasting op gelijke wijze is veranderd in wijken waar beleggers al relatief actief waren en wijken waar beleggers relatief inactief waren. Het aandeel woningen dat als gevolg van het verhoogde OVB-tarief niet meer rendabel is, is in de bestudeerde wijken op vergelijkbare wijze gegroeid.

5 Conclusie

De differentiatie van de overdrachtsbelasting is doeltreffend doordat meer woningen zijn gekocht door starters en minder woningen zijn gekocht door andere woningkopers zoals beleggers. De differentiatie is deels doelmatig omdat er ook negatieve neveneffecten zijn op de huurmarkt voor woningen en de markt voor niet-woningen.

5.1 Inleiding

We volgen de definities voor doeltreffendheid en doelmatigheid uit de Regeling Periodieke Evaluatie (RPE):

- Doeltreffendheid: de mate waarin de beleidsdoelstelling dankzij de inzet van de onderzochte beleidsinstrumenten wordt gerealiseerd; en,
- Doelmatigheid: de mate waarin het optimale effect tegen zo min mogelijk kosten en ongewenste neveneffecten wordt bewerkstelligd.

Bij de beoordeling van doeltreffendheid en doelmatigheid hanteren we de driepuntsschaal niet/deels/wel. Bij de beoordeling van de bewijskracht gebruiken we de effectladder in Tabel 5.1.[46]

Tabel 5.1 De SEO-effectladder stelt de bewijskracht van beleidsevaluaties vast

Trede	Naam	Soorten onderzoek	Aanduiding in conclusies
5	Causaal	Experimenten (gouden standaard) Natuurlijke experimenten i.c.m. econometrie[47]	Bewezen (in)effectief
4	Plausibel causaal	Combinatie van descriptief, veelbelovend en indicatief.	Zeer waarschijnlijk (in)effectief
3	Indicatief	Meta-analyses[48], andere econometrische analyses[49], aantonen doelrealisatie, trends of gedragsverandering.	Waarschijnlijk (in)effectief
2	Veelbelovend	*Expert judgment*, beleidstheorie, theoretische modellen, theoretische analyses, uitspraken over effectiviteit in enquêtes en interviews	Verwacht (in)effectief
1	Descriptief	Beschrijving van het doel, de doelgroep, de voorwaarden en de interventiemethode.	Mogelijk (in)effectief

Bron: SEO Economisch Onderzoek. Noot: Score 4 of 5 zijn te beschouwen als wetenschappelijk onderbouwd

46 Voor een uitgebreidere beschrijving van de effectladder verwijzen we naar Paragraaf 3.3 van de Beleidsdoorlichting Artikel 3 Woningmarkt 2015-2021.

47 Regression discontinuity, difference-in-differences, instrumentele variabelen en propensity score matching om een causaal verband in kaart te brengen tussen beleid en uitkomsten. Zie voor meer informatie het rapport "Durf te meten" van de Commissie Theeuwes (2012).

48 Meta-analyse heeft als voordeel dat het op een groot aantal studies is gebaseerd. Een beperking is dat deze studies doorgaans betrekking hebben op andere landen en/of situaties.

49 Bijvoorbeeld tijdreeksanalyse zonder paneldata of cross-sectie analyse.

5.2 Conclusies

De doelen van de Wet differentiatie overdrachtsbelasting zijn het verbeteren van de relatieve concurrentiepositie van de eigenaar-bewoner ten opzichte van beleggers en het verbeteren van de relatieve concurrentiepositie van starters ten opzichte van doorstromers en beleggers. Het doel van het verhogen van het algemene tarief van 8 procent naar 10,4 procent is het verder verbeteren van de relatieve concurrentiepositie van de eigenaar-bewoner ten opzichte van beleggers en het verhogen van de budgettaire opbrengst van de overdrachtsbelasting. Beide maatregelen verhogen ook de overdrachtsbelastingtarieven voor niet-woningen. Voor niet-woningen is het doel om de inkomsten voor de overheid te verhogen, er is geen beleidsmatig doel.

Tabel 5.2 geeft per maatregel de beoordeling weer van de doeltreffendheid, doelmatigheid en bewijskracht. Onder de tabel worden de beoordelingen per maatregel toegelicht.

Tabel 5.2 Overzichtstabel conclusies

Maatregel	Doel	Oordeel doeltreffendheid	Bewijskracht	Oordeel doelmatigheid	Bewijskracht
Wet differentiatie overdrachtsbelasting, bestaand uit 2 maatregelen	Zie onderstaand	Doeltreffend	Zie onderstaand	Deels doelmatig	Zie onderstaand
1. Verhogen van het algemene tarief van 6 procent naar 8 procent en woning voor niet-hoofdbewoning naar het algemene tarief	1. Verbeteren van relatieve concurrentiepositie van de eigenaar-bewoner ten opzichte van beleggers.	Doeltreffend	Causaal	Deels doelmatig	Indicatief
2. Invoering van de startersvrijstelling	Verbeteren relatieve concurrentiepositie starters ten opzichte van doorstromers en beleggers	Deels doeltreffend	Indicatief	Deels doelmatig	Indicatief
Verhogen van het algemene tarief van 8 procent naar 10,4 procent	1. Verhogen van inkomsten voor de rijksoverheid. 2. Verder verbeteren van relatieve concurrentiepositie van de eigenaar-bewoner ten opzichte van beleggers.	Doeltreffend	Veelbelovend	Deels doelmatig	Veelbelovend

Bron: SEO Economisch Onderzoek

5.2.1 Wet differentiatie overdrachtsbelasting

Doeltreffendheid differentiatie

De differentiatie van de overdrachtsbelasting is doeltreffend. De doeltreffendheid is causaal aangetoond met een difference-in-differences-analyse en met beschrijvende statistiek. De resultaten zijn:

- De relatieve concurrentiepositie van starters is verbeterd ten opzichte van andere woningkopers zoals beleggers. Het aantal transacties van starters is namelijk hoger in wijken met een grote mate van concurrentie tussen starters en beleggers dan in wijken met een lage mate van concurrentie tussen starters en beleggers;
- De relatieve concurrentiepositie van doorstromers is ongewijzigd. Doorstromers zijn niet significant meer of minder woningen gaan kopen, dit blijkt uit de econometrische analyse. Er is bij doorstromers een bescheiden positief effect op het aantal transacties verwacht. Deze bevinding verlaagt de doeltreffendheid daarmee slechts in beperkte mate;
- Uit de econometrische analyse volgt dat beleggers overal minder woningen zijn gaan kopen. Dit is deels het gevolg van de hogere overdrachtsbelasting en deels het gevolg van exogene ontwikkelingen.

Criteria startersvrijstelling en hoofdbewoningseis

De startersvrijstelling tracht met vier criteria af te bakenen dat deze van toepassing is op werkelijke starters – iemand die voor het eerst een huis koopt. De criteria zijn het eenmalig gebruik van de vrijstelling, een woningwaardegrens, het hoofdverblijfcriterium en de leeftijdsgrens. Uit de evaluatie blijkt dat dit een goede benadering om de toepassing van de startersvrijstelling te beperken tot werkelijke koopstarters. Een goede benadering van werkelijke koopstarters draagt bij aan de doeltreffendheid en doelmatigheid van de differentiatie.

- **Eenmaligheid:** het criterium van eenmalig gebruik is doeltreffend voor het definiëren van starters, omdat hiermee iedereen die niet eerder een woning in bezit heeft gehad hieraan voldoet. Ook voorkomt het criterium dat kopers meerdere malen gebruik kunnen maken van de vrijstelling, zij zijn dan per definitie geen starter meer. Het criterium is deels doelmatig omdat bepaalde doorstromers[50] (die wel aan de drie andere criteria voldoen) ook gebruik kunnen maken van de startersvrijstelling. Daarmee wordt een belastingvrijstelling gegeven aan niet-starters, wat de doelmatigheid verlaagt. Op termijn zal dit aandeel sterk afnemen omdat deze doorstromers als starter al de vrijstelling benut zullen hebben. De eenmaligheid draagt daarmee bij aan de doeltreffendheid en verlaagd tijdelijk de doelmatigheid van de startersvrijstelling.
- **Woningwaardegrens:** de woningwaardegrens (400.000 euro per 1 april 2021) is deels doeltreffend. Enerzijds kopen starters in veel mindere mate een woning kopen de woningwaardegrens dan niet-starters; dit was voor invoering van de startersvrijstelling ook zo. De econometrische analyse toont ook aan dat in alle prijsklassen onder de woningwaardegrens transacties door koopstarters zijn toegenomen. Dit draagt bij aan de doeltreffendheid. Daartegenover staat dat niet alle starters een woning kopen beneden de woningwaardegrens. In de G4 kopen starters bijvoorbeeld relatief vaker dan in andere regio's een woning boven de woningwaardegrens. De woningwaardegrens is daarmee deels doeltreffend, omdat een deel van de starters een woning kopen maar vanwege de prijs geen aanspraak kunnen maken op de vrijstelling. De indexering van de woningwaardegrens waarborgt dat een stijging van de woningprijzen niet leidt tot een afname van het aantal starters dat gebruik kan maken van de vrijstelling; de indexering draagt daarmee bij aan de doeltreffendheid. 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. Met een woningwaardegrens kunnen bij dezelfde budgettaire kosten dus meer starters worden geholpen dan zonder. Een verlaging van de woningwaardegrens vergroot de gerichtheid van de vrijstelling niet omdat een deel van de daadwerkelijke koopstarters hiermee het gebruik van de vrijstelling wordt ontzegd.
- **Hoofdbewoning:** het criterium van hoofdbewoning is doeltreffend in het onderscheiden van starters, doorstromers en beleggers. Een hoofdbewoner is namelijk per definitie geen belegger. Het criterium geldt ook voor de afbakening van doorstromers, ook daarin is het doeltreffend, omdat het goed onderscheid maakt tussen eigenaar-bewoners en niet-eigenaar-bewoners (waaronder beleggers). Het criterium is deels doelmatig

[50] Dit zijn doorstromers die hetzij voor invoering van de maatregel al een koophuis hadden of doorstromers die na de invoering een huis boven de woningwaardegrens hebben gekocht.

omdat het mogelijk gevoelig is voor fraude, maar dit geldt vooral voor mensen die een extra woning kopen – dit komt beperkt voor bij starters. Ook brengt de noodzaak tot fysieke controle achteraf om naleving te controleren hoge administratieve lasten met zich mee. Het hoofdverblijfcriterium draagt zodoende bij aan de doeltreffendheid van de startersvrijstelling, maar verlaagd de doelmatigheid van de startersvrijstelling.

- **Leeftijdsgrens:** over de doeltreffendheid en doelmatigheid van de leeftijdsgrens kan dit rapport geen uitspraak doen omdat er niet is onderzocht of er daadwerkelijke koopstarters ouder dan 35 jaar zijn, daar zijn wel anekdotische aanwijzingen voor. De rechtspraak heeft in ieder geval vastgesteld dat de leeftijdsgrens geen leeftijdsdiscriminatie is. Het effect van de leeftijdsgrens op de doeltreffendheid en doelmatigheid van de startersvrijstelling kan zodoende niet worden vastgesteld.

Doeltreffendheid startersvrijstelling

De startersvrijstelling is deels doeltreffend. De startersvrijstelling is immers onderdeel van de differentiatie, die als geheel doeltreffend is omdat de relatieve concurrentiepositie van starters is verbeterd ten opzichte van andere woningkopers zoals beleggers. De relatieve bijdrage van de startersvrijstelling aan de totale doeltreffende werking kan met de econometrische analyse niet geïsoleerd worden. Wel biedt een aanvullende econometrische analyse indicatief bewijs dat de startersvrijstelling niet heeft geholpen bij het bevorderen van de concurrentiepositie van starters ten opzichte van doorstromers. In regio's waar beperkte invloed van beleggers is, is er voornamelijk concurrentie tussen starters en doorstromers. Uit een difference-in-differences-model gericht op deze regio's volgt dat het aantal transacties door starters niet sterker toeneemt in wijken met veel concurrentie tussen doorstromers en starters dan in wijken met minder concurrentie. De econometrische analyse van het verschil tussen starters en doorstromers kent een aanzienlijke mate van onzekerheid. Dit komt doordat wijken lastig te identificeren zijn en de analyse daarom gevoelig is voor aannames hierover. Daarom vinden we het bewijs indicatief.

Een mogelijke verklaring voor het beperkte effect van de startersvrijstelling op de positie van starters ten opzichte van doorstromers is dat de 2 procent vooral bepalend is voor *welke* woning iemand koopt en niet zozeer *of* iemand een woning koopt. Een bevinding die deze aanname ondersteunt is dat uit de beschrijvende statistiek blijkt dat starters niet eerder een woning zijn gaan kopen na introductie van de startersvrijstelling. Dit is indicatief bewijs dat het kunnen betalen van de kosten koper geen belemmering vormt voor het kopen van een woning.

Een andere mogelijke verklaring voor het beperkte effect van de startersvrijstelling is dat de 2 procent extra betalingscapaciteit kan leiden tot hogere huizenprijzen binnen het segment onder de 400.000 euro. Op basis van de literatuur is een positief effect op huizenprijzen van deze extra betalingscapaciteit plausibel. Uit de evaluatie van de schenkingsvrijstelling eigen woning (Vermeulen et al., 2021) is bekend dat starters het extra geld uit een schenking gebruiken om een duurder huis te kopen en uit de analyse van Caloia (2022) is bekend dat met name middeninkomens hun extra leencapaciteit volledig benutten wanneer deze door een verruiming van de leencapaciteit wordt geboden. We veronderstellen daarom dat dat starters in grote mate hun 2 procent extra betalingscapaciteit benutten bij de aankoop van een woning. DNB (2022) vindt een een-op-een relatie tussen betalingscapaciteit en huizenprijzen. In onze econometrische analyse gericht op de huizenprijzen vinden we echter geen bewijs voor dit effect, we vinden onze eigen analyse niet doorslaggevend omdat we het causale effect niet kunnen identificeren vanwege het selectie-effect dat starters als gevolg van de regel een woning onder de woningwaardegrens kopen.

Doelmatigheid differentiatie

We beoordelen de differentiatie van de overdrachtsbelasting als deels doelmatig. We baseren dit oordeel op de beschrijvende statistiek en interviews. De differentiatie overdrachtsbelasting is wel doeltreffend, maar gaat gepaard

met budgettaire lasten (Tabel 5.3), negatieve neveneffecten en uitdagingen voor de uitvoering. Om deze reden is de differentiatie deels doelmatig.

De doelmatigheid van een regeling kan in sommige gevallen kwantitatief worden ingeschat door de omvang van het effect af te zetten tegen de kosten die daarvoor zijn gemaakt. Hoe hoger de doeltreffendheid en hoe lager de kosten, hoe doelmatiger de regeling. In Hoofdstuk 4 is omschreven dat er sprake is van zekerheid over de richting van het effect (doeltreffend), maar onzekerheid over de omvang van het effect. Om deze reden geven we geen puntschatting van het effect weer in de conclusies. Het is om deze reden niet mogelijk om te zeggen hoeveel starters zijn geholpen door de differentiatie en startersvrijstelling, in relatie tot de budgettaire kosten per geholpen starter.

Bevindingen die de doelmatigheid verhogen:

- Een toename van het aantal transacties door starters verbetert de allocatie van woningen, een positief neveneffect dat verondersteld is in de beleidstheorie;
- De tariefdifferentiatie is volgens gesprekspartners goed uitvoerbaar voor notarissen. Ook komen er uit de interviews geen signalen van een sterke stijging van notariskosten;
- De woningwaardegrens verhoogt de doelmatigheid omdat het voor de meeste starters een relevante prijsgrens is aangezien er voornamelijk woningen onder de prijsgrens worden gekocht en omdat de woningwaardegrens ervoor zorgt dat er bij gelijkblijvend budget meer starters gebruik kunnen maken van de vrijstelling dan in de situatie zonder grens. De grens is voor het overgrote deel van de gevallen goed handhaafbaar, maar is bij grensgevallen gevoelig voor oneigenlijke constructies om gebruik te maken van de vrijstelling.

Bevindingen die de doelmatigheid verlagen:

- Het hoofdverblijf criterium handhaven is arbeidsintensief omdat fysieke controle achteraf noodzakelijk is en er wordt niet actief op ingezet. Ons beeld is dat de kans op handhaving als deze voorwaarde niet wordt nageleefd klein is en het financiële incidenteel voordeel relatief hoog, met 2 procent of 10,4 procent van de woningwaarde. Daarmee neemt de kans op fraude mogelijk toe. Dit beeld kunnen we niet valideren met kwantitatieve gegevens;
- Het aantal transacties van niet-woningen is gedaald. Dit was geen expliciet beleidsdoel en daarmee een neveneffect. Omdat de overdrachtsbelasting direct in de taxatiewaarde van niet-woningen doorwerkt, is het aannemelijk dat de verhoging van het tarief een negatief effect op transacties heeft gehad. Naast de verhoogde overdrachtsbelasting spelen marktomstandigheden ook een belangrijke rol, de relatieve omvang van de effecten is niet te bepalen. Minder transacties betekent dat de overdrachtsbelasting verstorend kan hebben gewerkt op bedrijfsbeslissingen. Gesprekspartners geven aan dat de overdrachtsbelasting ook effect heeft gehad op het rendement bij gebiedsontwikkeling; dit hebben we niet verder onderzocht, maar is wel plausibel gelet op de directe doorwerking van de overdrachtsbelasting op de waardering. Dit verlaagt de doelmatigheid van de verhoging van het algemene tarief in beperkte zin, omdat er ook andere (niet-financiële) instrumenten zijn om de *businesscase* te verbeteren;
- Uit onze econometrische analyse blijkt dat de verhoging van het algemene tarief het aantal aankopen door beleggers voor verhuur heeft verlaagd. Het is waarschijnlijk dat dit heeft geleid tot een minder snelle stijging van de huurwoningvoorraad. De woningen die uit de huurwoningvoorraad gaan worden voornamelijk verkocht aan koopstarters en doorstromers. De toename van het aantal verkopen aan koopstarters is het beoogde effect van de maatregel. Daarom is de minder snelle stijging van het aantal huurwoningen geen neveneffect. Een langzamere groei van de huurwoningvoorraad leidt waarschijnlijk tot hogere huurprijzen ten opzichte van een situatie waarin de huurwoningvoorraad sneller zou groeien; dit is wel een neveneffect. Een huurstijging is ook gevonden bij de invoering van de opkoopbescherming in Rotterdam (Francke et al. 2023). Het veronderstelde

effect op huren is met name het gevolg van de doorwerking via nieuwe huurcontracten. Voor bestaande contracten is de maximale huurprijsstijging in de vrije sector namelijk beperkt (Wet Nijboer). Het is niet mogelijk om de mate waarin huren sneller stijgen vast te stellen. Dit vraagt immers om te bepalen hoe de huurwoningvoorraad zou veranderen als het algemene tarief niet zou worden verhoogd en om de link tussen de huurwoningvoorraad en huurprijzen te leggen. Een gebrek aan data van huren in de vrije sector maakt met name dit laatste heel moeilijk;

- De ambitie was om alle koopstarters te helpen, met als reden om de kosten koper te verlagen voor een groep die beperkte liquide buffers heeft.[51] Uit de beschrijvende statistiek blijkt dat het voordeel echter in grote mate terechtkomt bij koopstarters met een gemiddeld hoger inkomen, een groep die ook hogere liquide buffers heeft.[52] Deze groep heeft dus in mindere mate het 'steuntje in de rug' nodig wat een argument was van het kabinet.[53] Dit verlaagt de doelmatigheid;
- De daling in het transactievolume na 2021 was het grootst voor institutionele beleggers. Het gemiddelde transactievolume van 5 à 6 miljard euro per jaar is gedaald naar 3 miljard euro in 2021 en 2022 en 1 miljard euro in 2024. Institutionele beleggers zijn overwegend actief in het nieuwbouwsegment en concurreren doorgaans niet met starters om individuele woningen, de daling van het transactievolume voor deze beleggers is dus een neveneffect dat de doelmatigheid verlaagt waar dat niet het geval is bij kleine beleggers zoals hierboven beschreven.

Tabel 5.3 geeft de budgettaire kosten weer, die ook de doelmatigheid verlagen. De realisaties van de startersvrijstelling zijn redelijk in lijn met de raming. Alleen in 2021 waren de realisaties hoger dan de raming, maar dat is mogelijk deels te verklaren door het grote anticipatie-effect in het eerste kwartaal van 2021.

Tabel 5.3 Realisaties overdrachtsbelasting

Bedragen in miljoen euro	2020	2021	2022	2023
Opbrengst overdrachtsbelasting	3.553	3.819	4.602	3.050
waarvan algemeen tarief (6%, 8% of 10,4%)	1.954	2.620	3.157	2.161
waarvan laag tarief (2%)	1.599	1.199	1.445	899
Budgettair belang startersvrijstelling t.o.v. 2%		584	365	449
Raming budgettair belang startersvrijstelling		388	374	359

Bron: ministerie van Financiën

Doelmatigheid startersvrijstelling

We beoordelen de startersvrijstelling als deels doelmatig. De startersvrijstelling is namelijk deels doeltreffend, maar er zijn neveneffecten die de doelmatigheid verlagen. Belangrijke neveneffecten die de doelmatigheid verlagen zijn de beperkte uitvoerbaarheid van de woningwaardegrens en de beperkte uitvoerbaarheid van het hoofdverblijfcriterium als gevolg van de noodzaak tot fysieke controle achteraf en dat het voordeel in grote mate terechtkomt bij koopstarters met een gemiddeld hoger inkomen. Een aanvullende bevinding die de doelmatigheid

51 Kamerstukken II, 35576, nr.3, p.3
52 https://www.afm.nl/nl-nl/sector/actueel/2020/juli/financiele-weerbaarheid-huishoudens
53 Kamerstukken II, 35576, nr.3, p.9

verlaagt is dat starters binnen de geëvalueerde differentiatie vooral zijn geholpen door de hogere heffing voor beleggers en in mindere mate door de startersvrijstelling.[54] Een voordeel van een hogere heffing ten opzichte van een startersvrijstelling is dat het de belastinginkomsten verhoogd in plaats van verlaagd. Op basis van deze evaluatie kunnen we niet vaststellen of dezelfde uitkomst op de ontwikkeling van het aantal koopwoningtransacties door starters was bereikt zonder startersvrijstelling en een hogere heffing.

5.2.2 Verhogen van het algemene tarief naar 10,4 procent

We beoordelen de verdere verhoging van het algemene tarief als doeltreffend. Hoewel het effect van de verhoging op de relatieve concurrentiepositie van de eigenaar-bewoner en op inkomsten voor de overheid niet goed kan worden onderscheiden van externe ontwikkelingen in hetzelfde jaar, zoals de stijging van de rente, is onze inschatting dat het plausibel is dat de tariefsverhoging de relatieve concurrentiepositie van de starter verder heeft verbeterd. De hogere overdrachtsbelasting werkt namelijk vrij mechanisch door in de beleggingswaarde. We veronderstellen daarmee dat het effect van een verhoging van 8 procent naar 10,4 procent de relatieve concurrentiepositie van de starter ongeveer evenveel verbetert als de verhoging van 6 procent naar 8 procent. Geïnterviewden geven aan deze veronderstelling te delen. In theorie is het mogelijk dat er tussen de 8 en 10,4 procent (of bij een andere hoogte van het tarief) een afkappunt ligt waarbij voor een belegger een woning niet meer rendabel is. Bij een afkappunt is de relatie tussen het tarief en het effect op aankopen door beleggers niet-lineair. Een kleine verhoging van de overdrachtsbelasting heeft dan namelijk een groot "klif"-effect op het aantal transacties. Uit de interviews komt naar voren dat van een dergelijk klif-effect geen sprake was, maar dat de verhoging 2023 een vergelijkbaar effect op aankopen had als de verhoging in 2021. Dit hebben we echter niet empirisch kunnen onderzoeken.

De tariefsverhoging is deels doelmatig omdat de maatregel wel doeltreffend is, maar ook negatieve neveneffecten tot gevolg heeft. Het eerste neveneffect is dat de verhoging van het algemene tarief heeft geleid tot het ontwijken van de overdrachtsbelasting door aandelen te kopen in een vennootschap die eigenaar is van onroerend goed in plaats van het onroerend goed zelf te kopen. Volgens geïnterviewden treedt dit effect vooral op bij de verhoging van 8 procent naar 10,4 procent en in mindere mate bij de tariefsverhoging van 6 procent naar 8 procent. Het tweede neveneffect is dat het aantal transacties van niet-woningen is gedaald; dit blijkt uit de beschrijvende statistiek. Hier speelt wederom de context van hogere rente en structureel thuiswerken een rol, maar het is aannemelijk dat de verhoging van de overdrachtsbelasting een bijdrage aan dit effect heeft geleverd. Het derde neveneffect is dat de tariefsverhoging – net zoals bij de differentiatie – effect heeft op het rendement bij gebiedsontwikkeling, waaronder nieuwbouw.

Een tweede doel van de verhoging van het algemene tarief was budgettair. De inschatting is dat het plausibel is dat de belastingopbrengsten structureel toenemen, omdat het veronderstelde gedragseffect in de raming plausibel is. De raming bij invoering van de maatregel was dat dit ruim 1 miljard euro per jaar zou opleveren. De opbrengst uit de meest recente raming voor 2023 is echter 1 miljard euro lager (2,2 miljard vergeleken met 3,2 miljard). Hoewel de verhoging van het algemene tarief mogelijk heeft geleid tot een daling van het aantal transacties, spelen marktomstandigheden zoals de hogere rente en verwachtingen over de invoering van middenhuurregulering waarschijnlijk een veel grotere – en doorslaggevende - rol. Wij hebben dit echter niet empirisch kunnen vaststellen omdat het effect van beleid in de lagere realisaties kan niet goed worden onderscheiden van andere factoren.

54 Het vergelijken van een heffing in relatie tot de startersvrijstelling is ook onderdeel van het Toetsingskader fiscale regelingen.

Literatuur

AFM (2020). Korte termijn financiële weerbaarheid van huishoudens.

BZK (2018). Integrale visie op de woningmarkt.

BZK (2019). Maatregelen woningmarkt.

BZK (2020a). Maatregelen woningmarkt voor betaalbaarheid huurders en investeren in leefbaarheid

BZK (2020a). Opgaven en middelen woningcorporaties.

BZK (2020b). Toezegging Belastingplan 2021 rondom woningcorporaties.

BZK (2022). Integrale visie op de woningmarkt.

Caloia (2022). Borrower-based measures, house prices and household debt.

Capital Value (2020). Door voorgestelde belastingmaatregel verdampt mogelijk ca. 19 miljard euro balanswaarde bij corporaties en pensioenfondsen.

CBS (2022). Steeds minder gereguleerde huurwoningen beschikbaar.

Conijn et al. (2019). Buy-to-let verdringt starter van de koopwoningmarkt.

CPB (2020). Kansrijk woonbeleid 2020 Addendum: differentiatie overdrachtsbelasting.

Dialogic (2019). Verkenning differentiatie overdrachtsbelasting starters en beleggers.

Dialogic (2020). Addendum verkenning differentiatie overdrachtsbelasting starters en beleggers.

DNB (2022). Huurders in gereguleerde markt verhuizen minder vaak.

DNB (2023). Stijging ECB-rente werkt sterker door in hypotheek- dan in spaarrente

Eerola et al. (2021). Revisiting the effects of housing transfer taxes.

Eijsink & Van Dijk (2022). Borrowing capacity and house prices.

Francke et al. (2023). Buy-to-live vs. buy-to-let: The impact of real estate investors on housing costs and neighborhoods.

Fritzsche & Vandrei (2019). The German real estate transfer tax: Evidence for single-family home transactions.

Hans et al. (2019). Opkomst particuliere investeerders op de woningmarkt.

HMRC (2011). Evaluating the Impact of Stamp Duty Land Tax First Time Buyer's Relief

Kadaster (2021). Corona op de woningmarkt: de cijfers na 1 jaar.

Ministerie van Financiën (2020). Ramingstoelichting Wetsvoorstel Wet differentiatie overdrachtsbelasting.

Ministerie van Financiën (2023). Memorie van Toelichting Belastingplan 2023.

Ortec (2023). Waarde-effecten maatregelen huursector.

PBL (2021). Thuiswerken en de gevolgen voor wonen, werken en mobiliteit

Rigo (2023). Evaluatie Wet maximering huurprijsverhoging geliberaliseerde huurovereenkomsten.

Rijksoverheid (2024). Financieel jaarverslag Rijk 2024.

Schilder et al. (2020). Particuliere verhuur vormt problematische oplossing voor structureel probleem.

Solinge & Fiedler (2020). Aanpassing overdrachtsbelasting lokt gedragseffecten uit.

Van der Drift et al. (2023). Geen teken van een speculatieve bubbel op de woningmarkt.

Van Dijk & Van Rooij (2022). Bouwen voor ouderen kan gehele woningmarkt toegankelijker maken.

Van Ommeren & Leuvensteijn (2005). New evidence of the effect of transaction costs on residential mobility.

Vermeulen. W., Luiten, W., Verheuvel, N. & Rougoor, W. (2021). Evaluatie schenkingsvrijstelling eigen woning. Hulp voor huiseigenaren met vermogende ouders. SEO-rapport nr. 2021-33, Amsterdam: SEO.

Wigt & Van Dijk (2012). Moving behaviour in the Dutch owner occupied housing market.

Wisman & De Vries (2020). Moeilijke tijden voor koopstarters op de woningmarkt.

Bijlage A Gesprekspartners

We hebben de volgende partijen gesproken; deze partijen zijn niet gevraagd de conclusies van dit rapport te onderschrijven.

- Achmea Real Estate
- Beleidsmedewerkers van het ministerie van BZK en het ministerie van Financiën
- Bouwinvest
- Capital Value
- CBRE
- IVBN
- Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie
- Medewerkers van de Belastingdienst
- NSI
- VastgoedBelang

Bijlage B Aanvullende beschrijvende statistiek

Bijlage B.1 Toelichting bestand Kadaster

De basis voor het onderzoeksbestand Wonen is de Basisregistratie Kadaster (BRK). Het Kadaster registreert op perceelniveau de eigendomsgegevens. Aan het perceel wordt vervolgens met behulp van de Basisregistratie Adressen en Gebouwen (BAG) op basis van adres en geometrie een verblijfsobject gerelateerd. Door vervolgens alleen de verblijfsobjecten met een woonfunctie (of een gecombineerde woonfunctie) te selecteren ontstaat een overzicht van de woningtransacties en het bijbehorende eigenarenoverzicht.

Na de koppeling tussen woonobjecten en eigenaren kan op eigenaren met het meeste bezit worden gesorteerd. Het is belangrijk om hierbij te vermelden dat dit een overzicht is van het juridische eigendom. Dit is wat anders dan het financieel belang van particulieren in vastgoed (economisch eigendom). Er zijn particulieren die op eigen naam vastgoed in bezit hebben maar daarnaast ook handelen middels bijvoorbeeld BV's. Deze belangen kan het Kadaster niet aan elkaar relateren. Ook het vastgoedbezit van grote bedrijven op de markt is vaak niet eenduidig te aggregeren. Veel vastgoedorganisaties werken met dochterondernemingen die ook vastgoed op naam kunnen hebben. De relaties tussen dochter- en moederbedrijven zijn bij het Kadaster niet bekend.

Naast woningtransacties wordt in het onderzoek ook gekeken naar bedrijfsmatige transacties. We spreken in dit onderzoek van bedrijfsmatige transacties wanneer deze aan de volgende voorwaarden voldoen:

- Het is een akte van koop/verkoop, veiling, vestiging van erfpacht, vestiging van opstal of vestiging van erfpacht/opstal;
- De overgedragen percelen hebben een andere functie dan wonen of agrarisch.

De functie van de percelen wordt bepaald aan de hand van cultuurcodes. De cultuurcode is een code die het gebruik van een perceel omschrijft. Deze omschrijving neemt het Kadaster over uit de akte die door de notaris is ingeschreven bij het Kadaster. De omschrijving wordt alleen gewijzigd als er een nieuwe akte wordt ingeschreven, waarbij een andere omschrijving van het perceel staat. Er worden 40 cultuurcodes onderscheiden, bijvoorbeeld Wonen, Erf-tuin en Retail. Cultuurcodes worden uit de tekst van aktes afgeleid. Per perceel is er een cultuurcode bebouwd en onbebouwd.

Bijlage B.2 Woningmarkt

Tabel B.1 Aandeel jonge kopers in G4 per prijsklasse

Koper \ Jaar	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
				€0 - € 200.000				
Eigenaar-bewoner (< 35 jaar)	38,4%	34,1%	31,0%	26,1%	21,0%	29,8%	23,0%	35,5%
Eigenaar-bewoner (> 35 jaar)	37,6%	35,1%	31,9%	34,8%	28,2%	30,0%	43,1%	44,4%
Belegger (t/m 9 woningen)	16,6%	21,5%	26,1%	27,1%	33,7%	24,3%	23,7%	14,2%
Belegger (9-99 woningen)	7,4%	9,3%	11,1%	12,0%	17,0%	15,9%	10,2%	5,9%

Koper \ Jaar	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
				€ 200.000 - €300.000				
Eigenaar-bewoner (< 35 jaar)	35,9%	36,0%	34,3%	32,2%	31,6%	42,5%	46,4%	50,4%
Eigenaar-bewoner (> 35 jaar)	52,6%	49,1%	46,1%	46,5%	39,2%	37,3%	36,4%	44,8%
Belegger (t/m 9 woningen)	9,0%	11,7%	15,5%	16,5%	22,6%	13,4%	11,3%	3,7%
Belegger (9-99 woningen)	2,4%	3,2%	4,0%	4,9%	6,6%	6,8%	5,9%	1,1%
				€ 300.000 - €400.000				
Eigenaar-bewoner (< 35 jaar)	26,2%	30,6%	31,5%	32,8%	31,9%	48,3%	50,1%	52,1%
Eigenaar-bewoner (> 35 jaar)	63,0%	57,1%	53,7%	52,3%	48,1%	42,3%	41,9%	45,0%
Belegger (t/m 9 woningen)	9,0%	9,6%	12,1%	12,2%	16,5%	7,8%	6,4%	2,6%
Belegger (9-99 woningen)	1,8%	2,7%	2,8%	2,7%	3,5%	1,6%	1,6%	0,4%
				€ 400.000 - €500.000				
Eigenaar-bewoner (< 35 jaar)	17,7%	20,5%	24,2%	26,8%	28,0%	41,6%	39,2%	46,9%
Eigenaar-bewoner (> 35 jaar)	72,2%	68,2%	64,5%	62,9%	56,7%	52,5%	53,3%	50,7%
Belegger (t/m 9 woningen)	7,9%	8,5%	9,2%	8,6%	13,1%	4,8%	6,1%	2,1%
Belegger (9-99 woningen)	2,2%	2,7%	2,1%	1,6%	2,1%	1,2%	1,5%	0,3%

Bron: Kadaster, bewerkingen SEO Economisch Onderzoek. G4 verwijst naar de 4 grootste gemeenten

Tabel B.2 Aandeel jonge kopers in G40 per prijsklasse

Koper \ Jaar	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
				€0 - € 200.000				
Eigenaar-bewoner (< 35 jaar)	38,2%	37,0%	36,1%	35,8%	32,9%	42,8%	34,5%	47,3%
Eigenaar-bewoner (> 35 jaar)	47,2%	45,7%	43,6%	42,7%	37,3%	37,5%	37,7%	39,5%
Belegger (t/m 9 woningen)	11,5%	13,4%	16,0%	17,0%	23,3%	15,3%	20,6%	10,6%
Belegger (9-99 woningen)	3,1%	4,0%	4,2%	4,5%	6,6%	4,4%	7,2%	2,7%
				€ 200.000 - €300.000				
Eigenaar-bewoner (< 35 jaar)	24,0%	25,0%	27,2%	29,6%	31,0%	44,9%	46,8%	50,8%
Eigenaar-bewoner (> 35 jaar)	71,5%	69,7%	65,4%	62,1%	54,4%	46,1%	40,3%	45,4%
Belegger (t/m 9 woningen)	3,8%	4,5%	6,2%	7,2%	12,2%	7,5%	10,4%	3,2%
Belegger (9-99 woningen)	0,7%	0,8%	1,3%	1,1%	2,5%	1,5%	2,6%	0,6%
				€ 300.000 - €400.000				
Eigenaar-bewoner (< 35 jaar)	10,1%	11,6%	14,5%	17,1%	20,5%	35,0%	39,4%	41,2%

Koper \ Jaar	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Eigenaar-bewoner (> 35 jaar)	85,9%	84,4%	80,7%	77,6%	71,4%	60,6%	53,9%	56,5%
Belegger (t/m 9 woningen)	3,3%	3,2%	4,0%	4,3%	7,0%	3,8%	5,7%	1,9%
Belegger (9-99 woningen)	0,7%	0,8%	0,9%	1,0%	1,2%	0,7%	1,1%	0,3%
				€ 400.000 - €500.000				
Eigenaar-bewoner (< 35 jaar)	4,6%	5,1%	7,0%	8,0%	10,4%	19,3%	20,7%	25,6%
Eigenaar-bewoner (> 35 jaar)	91,5%	90,2%	88,2%	87,8%	83,9%	77,7%	75,1%	72,5%
Belegger (t/m 9 woningen)	2,8%	3,7%	3,9%	3,4%	4,6%	2,5%	3,6%	1,7%
Belegger (9-99 woningen)	1,0%	1,0%	0,9%	0,8%	1,1%	0,5%	0,6%	0,2%

Bron: Kadaster, bewerkingen SEO Economisch Onderzoek. G40 verwijst naar de 40 grootste gemeenten na de G4

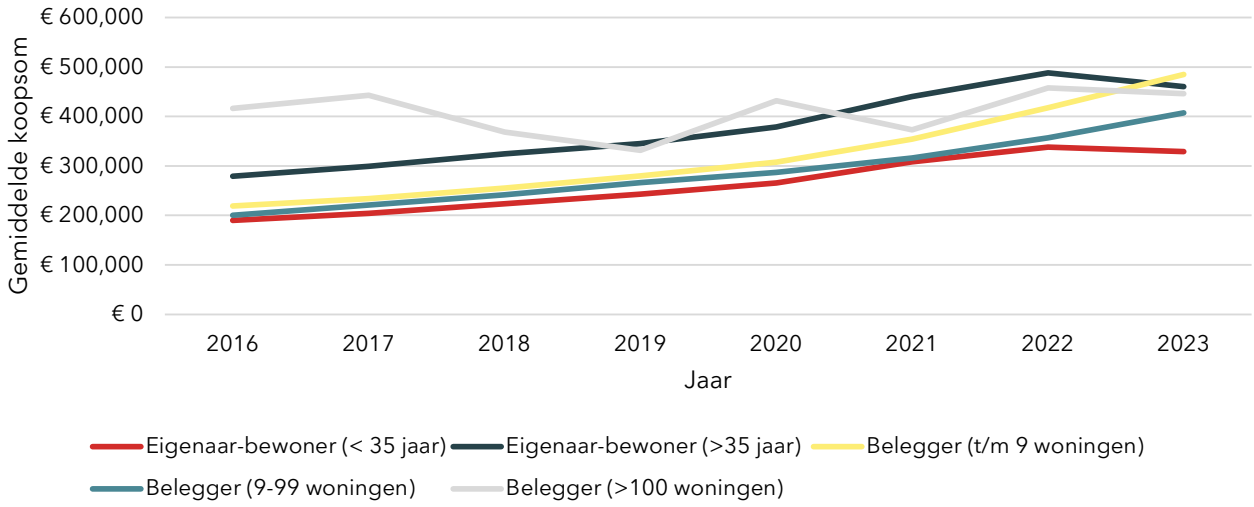
Tabel B.3 Aandeel jonge kopers buiten G44 per prijsklasse

Koper \ Jaar	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
				€0 - € 200.000				
Eigenaar-bewoner (< 35 jaar)	37,6%	36,1%	35,8%	35,4%	33,7%	41,3%	31,4%	40,6%
Eigenaar-bewoner (> 35 jaar)	53,1%	53,0%	51,1%	50,6%	46,3%	45,0%	46,5%	47,0%
Belegger (t/m 9 woningen)	7,6%	8,7%	10,5%	11,3%	16,1%	10,8%	17,6%	10,3%
Belegger (9-99 woningen)	1,7%	2,2%	2,6%	2,7%	3,9%	2,8%	4,5%	2,0%
				€ 200.000 - €300.000				
Eigenaar-bewoner (< 35 jaar)	21,1%	22,0%	24,4%	27,2%	29,4%	42,1%	43,9%	48,4%
Eigenaar-bewoner (> 35 jaar)	75,9%	74,9%	71,3%	67,8%	62,1%	53,4%	47,1%	48,2%
Belegger (t/m 9 woningen)	2,6%	2,7%	3,7%	4,3%	7,4%	3,9%	7,5%	3,0%
Belegger (9-99 woningen)	0,5%	0,4%	0,6%	0,7%	1,1%	0,7%	1,5%	0,4%
				€ 300.000 - €400.000				
Eigenaar-bewoner (< 35 jaar)	6,5%	7,2%	9,0%	11,3%	14,8%	27,6%	35,0%	36,6%
Eigenaar-bewoner (> 35 jaar)	90,3%	90,0%	88,1%	85,6%	80,3%	70,1%	60,9%	61,3%
Belegger (t/m 9 woningen)	2,7%	2,4%	2,5%	2,7%	4,3%	2,0%	3,5%	1,9%
Belegger (9-99 woningen)	0,5%	0,4%	0,4%	0,4%	0,6%	0,3%	0,5%	0,2%
				€ 400.000 - €500.000				
Eigenaar-bewoner (< 35 jaar)	3,1%	3,3%	4,1%	4,8%	5,6%	11,7%	13,9%	18,1%
Eigenaar-bewoner (> 35 jaar)	92,7%	93,3%	92,6%	92,3%	90,1%	86,0%	82,6%	79,9%
Belegger (t/m 9 woningen)	3,7%	2,8%	2,9%	2,5%	3,8%	2,0%	3,1%	1,9%

Belegger (9-99 woningen)	0,6%	0,6%	0,4%	0,4%	0,6%	0,2%	0,4%	0,2%

Bron: Kadaster, bewerkingen SEO Economisch Onderzoek. Buiten G44 verwijst naar alle gemeenten die niet tot de G44 behoren

Figuur B.1 Gemiddelde koopsom uitgesplitst naar type koper



Bron: Kadaster, bewerkingen SEO Economisch Onderzoek

Tabel B.4 Gemiddelde bruto-inkomen van eigenaar-bewoners beduidend lager dan inkomen van beleggers

Koper \ Jaar	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Eigenaar-bewoner (< 35 jaar)	€ 29.789	€ 30.202	€ 31.547	€ 33.493	€ 35.447	€ 38.146	€ 40.005
Eigenaar-bewoner (>35 jaar)	€ 43.624	€ 44.577	€ 45.666	€ 49.230	€ 49.645	€ 53.534	€ 56.531
Particuliere belegger (t/m 9 woningen)	€ 137.335	€ 145.793	€ 141.521	€ 189.354	€ 151.845	€ 148.038	€ 141.454
Particuliere belegger (9-99 woningen)	€ 172.582	€ 199.733	€ 202.928	€ 357.467	€ 203.555	€ 194.643	€ 186.651
Particuliere belegger (>100 woningen)	€ 302.123	€ 329.858	€ 736.125	€ 140.048	€ 302.712	€ 254.848	€ 220.797

Bron: Kadaster en CBS Microdata, bewerking SEO Economisch Onderzoek. Tabel toont gemiddelde bruto-inkomen van kopers.

Tabel B.5 Financiële bezittingen starters en doorstromers vergelijkbaar

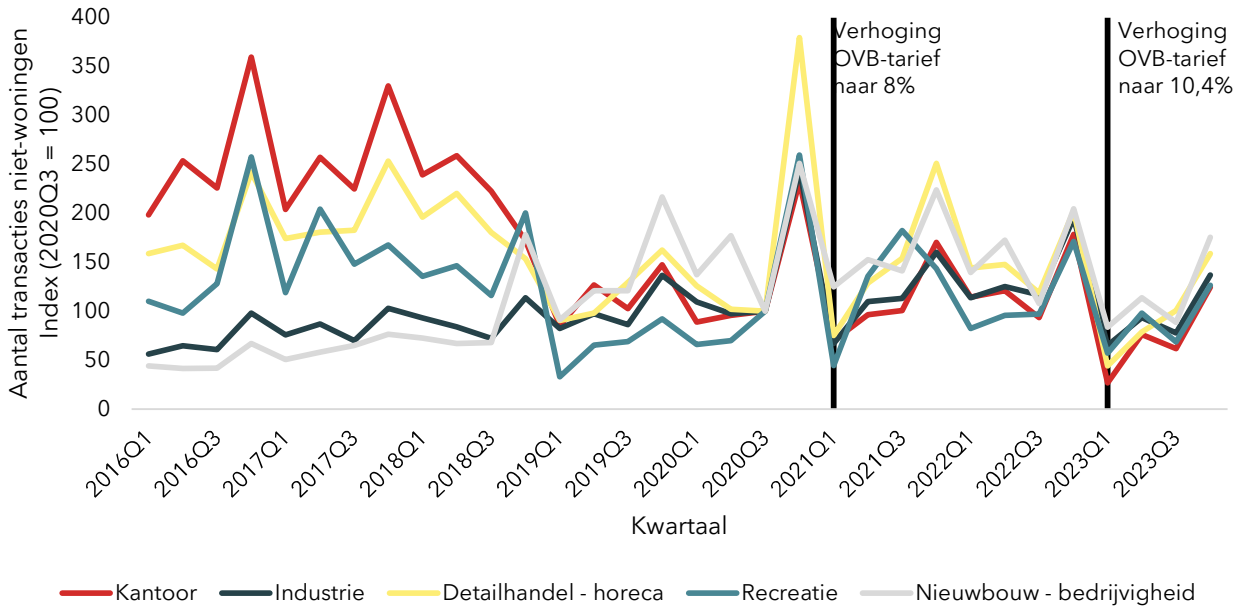
Koper \ Jaar	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Eigenaar-bewoner (< 35 jaar)	€ 56.949	€ 60.931	€ 69.361	€ 67.762	€ 77.158	€ 92.633	€ 106.124

Koper \ Jaar	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Eigenaar-bewoner (>35 jaar)	€ 76.987	€ 73.352	€ 75.562	€ 71.120	€ 75.105	€ 94.568	€ 97.660
Particuliere belegger (t/m 9 woningen)	€ 458.734	€ 426.553	€ 377.936	€ 349.047	€ 343.896	€ 368.903	€ 405.521
Particuliere belegger (9-99 woningen)	€ 642.411	€ 584.161	€ 720.207	€ 660.700	€ 507.791	€ 373.579	€ 588.792
Particuliere belegger (>100 woningen)	€ 2.129.185	€ 1.159.876	€ 1.918.974	€ 1.323.828	€ 2.237.117	€ 1.435.660	€ 2.395.211

Bron: Kadaster en CBS Microdata, bewerkingen SEO Economisch Onderzoek. Vermogen is financiële bezittingen, exclusief schulden, eigen woning en onroerend goed.

Bijlage B.3 Niet-woningen

Figuur B.2 Ontwikkeling transacties niet-woningen na verhoging OVB-tarief verschilt weinig per categorie



Bron: Kadaster, bewerking SEO Economisch Onderzoek. Enkele categorieën zijn niet in de figuur vertoond omdat het aantal transacties laag was.

Bijlage C Econometrische analyse

Bijlage C.1 DID: Datapreparatie en parameterkeuzes

Deze sectie biedt een beknopt overzicht van welke stappen zijn uitgevoerd om de data voor te bereiden voor de econometrische analyses. Ofschoon de beschikbare data *out-of-the-box* weinig stappen vereisen qua opschoning zijn er enkele filters noodzakelijk om ze direct toe te kunnen passen in de gekozen methodes.

We passen de volgende filters toe:

- Extreme uitschieters qua woningoppervlakte blijven beschouwing. De grens ligt op 2000 m2 per woning.
- Transacties door starters waarbij meerdere woningen worden verhandeld filteren we eruit. Dit is een select aantal gevallen en mogelijk het gevolg van typo's.
- Transacties door doorstromers waarbij meer dan 2 woningen worden verhandeld filteren we eruit.
- De leeftijd van een koper moet hoger zijn dan 17 jaar en lager dan 110 jaar.
- Woningen moeten minstens een waarde van €150,000 hebben.

We baseren de indeling tussen de controlegroep en de behandelgroep op percentielen die de mate van concurrentie tussen starters en beleggers meten. Voor de definitie van starters hanteren we een afkappingswaarde van €390.000, hetgeen vlak onder de eerst geïntroduceerde prijsgrens voor de startersvrijstelling ligt. We behouden een klein gat met de daadwerkelijke prijsgrens om observaties die zeer dicht bij het afkappingspunt liggen buiten beschouwing te laten: Immers is de kans groot dat (ver)kopers instemmen met een kleine verschuiving in de (ver)koopprijs, waardoor transacties naar nét onder de grens verschuiven.

De keuze om met name naar concurrentie tussen *kleine* beleggers en starters te kijken volgt uit gesprekken met experts en ervaringen van Kadaster. Grote beleggers kopen in het algemeen ook grote aantallen woningen in één keer en het type woningen zijn in het algemeen minder vergelijkbaar met het type woningen die starters zoeken. Kleine beleggers, in tegenstelling, kopen vaker woningen die ook individueel beschikbaar hadden kunnen komen voor starters en concurreren daardoor directer met starters. Er is geen *ex ante* helder beeld van wat de maximale omvang van een *kleine* belegger mag zijn. In de gevoeligheidsanalyse (nader beschreven in C.2) toetsen we in hoeverre de resultaten afhankelijk zijn van de keuze van omvang van de woningvoorraad van beleggers. Hieruit blijkt dat een verschuiving van een maximum van 9 woningen naar een maximum van 99 woningen de resultaten en conclusies niet verandert.

Alvorens we de DID-analyse uitvoeren vinden er enkele tests plaats waarmee we nagaan in hoeverre de wijken in de controlegroep en behandelgroep op elkaar lijken. We kijken hierbij naar de volgende aspecten:

- of het totaal aantal transacties dezelfde trend volgt;
- of de gemiddelde prijs per transactie dezelfde trend volgt; en
- of woningkenmerken dezelfde trend vertonen (hier met name kijkend naar de oppervlakte van de woningen)

De onderstaande tabellen C.1 tot en met C.5 laten zien in hoeverre de aantallen transacties en gemiddelde prijzen zich ontwikkelen in de behandelgroep versus de controlegroep. De coëfficiënt die bij de variabele Trend * Behandelgroep is in deze tabellen de meest belangrijke. Indien deze significant anders is dan 0 is er sprake van een divergerende trend. Enkel in het geval van prijzen voor starters komt het in de buurt van een significant verschil. Echter is de coëfficiënt hier zeer klein – zeker vergeleken met de geschatte behandeleffecten zoals getoond in de

hoofdtekst. De onderstaande tabellen hebben betrekking op de geheel beschikbare pre-treatment periode (vanaf Q1 2016). Wijzigingen in de pre-treatment periode hebben geen noemenswaardige impact op de parallelle trend tests.

Tabel C.1 Toetsing van parallelle trends (aantal transacties – Starters)

Variabele	Coëfficiënt	Standaardfout	T-statistic	P-waarde
Constante	7,514	0,049	152,508	0,000
Trend	0,022	0,007	3,085	0,006
Behandelgroep	-0,637	0,070	-9,139	0,000
Trend * Behandelgroep	-0,006	0,010	-0,590	0,562

Tabel C.2 Toetsing van parallelle trends (aantal transacties – Doorstromers)

Variabele	Coëfficiënt	Standaardfout	T-statistic	P-waarde
Constante	8,083	0,057	140,916	0,000
Trend	0,011	0,008	1,329	0,201
Behandelgroep	0,581	0,081	7,159	0,000
Trend * Behandelgroep	0,002	0,012	0,137	0,893

Tabel C.3 Toetsing van parallelle trends (aantal transacties – Kleine beleggers)

Variabele	Coëfficiënt	Standaardfout	T-statistic	P-waarde
Constante	5,644	0,061	91,913	0,000
Trend	0,018	0,009	1,959	0,066
Behandelgroep	0,530	0,087	6,108	0,000
Trend * Behandelgroep	-0,020	0,013	-1,524	0,145

Tabel C.4 Toetsing van parelelle trends (prijzen – Starters)

Variabele	Coëfficiënt	Standaardfout	T-statistic	P-waarde
Constante	12,263	0,005	2690,412	0,000
Trend	0,014	0,001	21,483	0,000
Behandelgroep	0,113	0,006	17,553	0,000
Trend * Behandelgroep	-0,002	0,001	-1,718	0,103

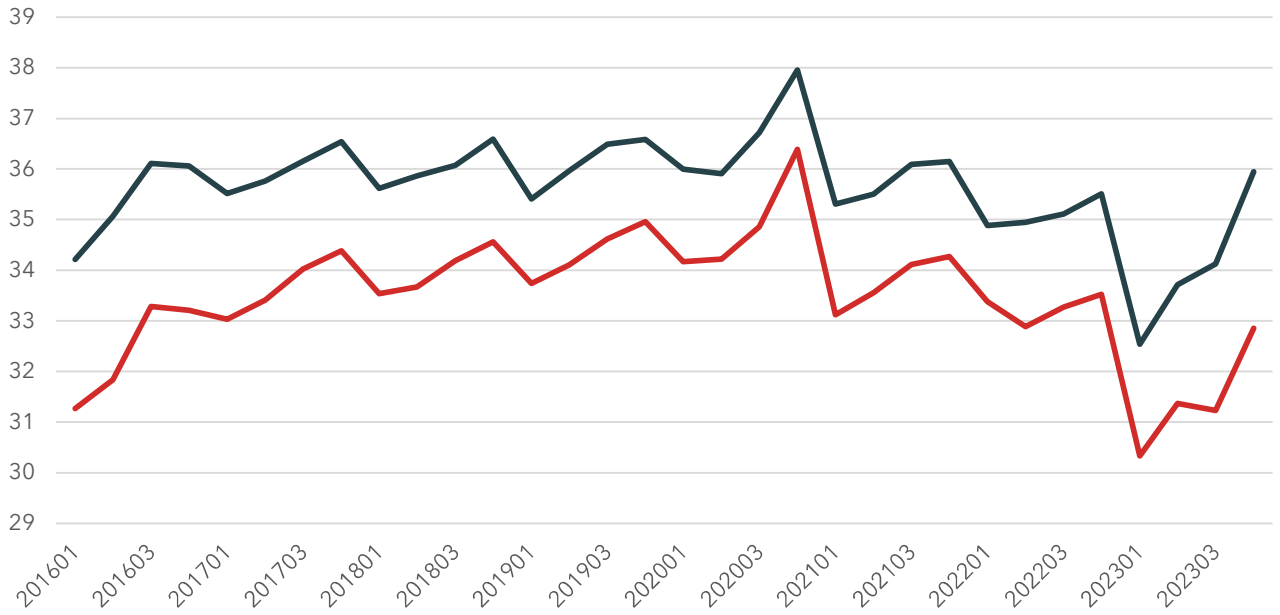
Tabel C.5 Toetsing van parallelle trends (prijzen – Doorstromers)

Variabele	Coëfficiënt	Standaardfout	T-statistic	P-waarde
Constante	12,506	0,007	1833,263	0,000
Trend	0,017	0,001	16,674	0,000
Behandelgroep	0,346	0,010	35,867	0,000
Trend * Behandelgroep	0,000	0,001	-0,291	0,774

Ter aanvulling op de bovenstaande lineaire model schattingen toetsen we de vergelijkbaarheid van de controle- en behandelgroep ook aan de hand van *kernel density* functies, die we voor elk kwartaal schatten voor het aantal transacties per wijk, voor de prijzen (zowel log als het niveau) en verschillende woningkenmerken, zoals de oppervlakte. Uit deze *kernel density functions* blijkt dat er niveauverschillen zijn tussen de controlegroep en de behandelgroep in kenmerken, zoals de prijs en de oppervlakte, maar dat de distributie dezelfde vorm heeft en de verschuivingen tussen de kwartalen hetzelfde patroon volgen. We concluderen op basis hiervan dat de controlegroep en behandelgroep goed vergelijkbaar zijn gedurende pre-treatment periode en er voldoende basis is om parallelle trends aan te nemen voor de DID-schattingsprocedure.

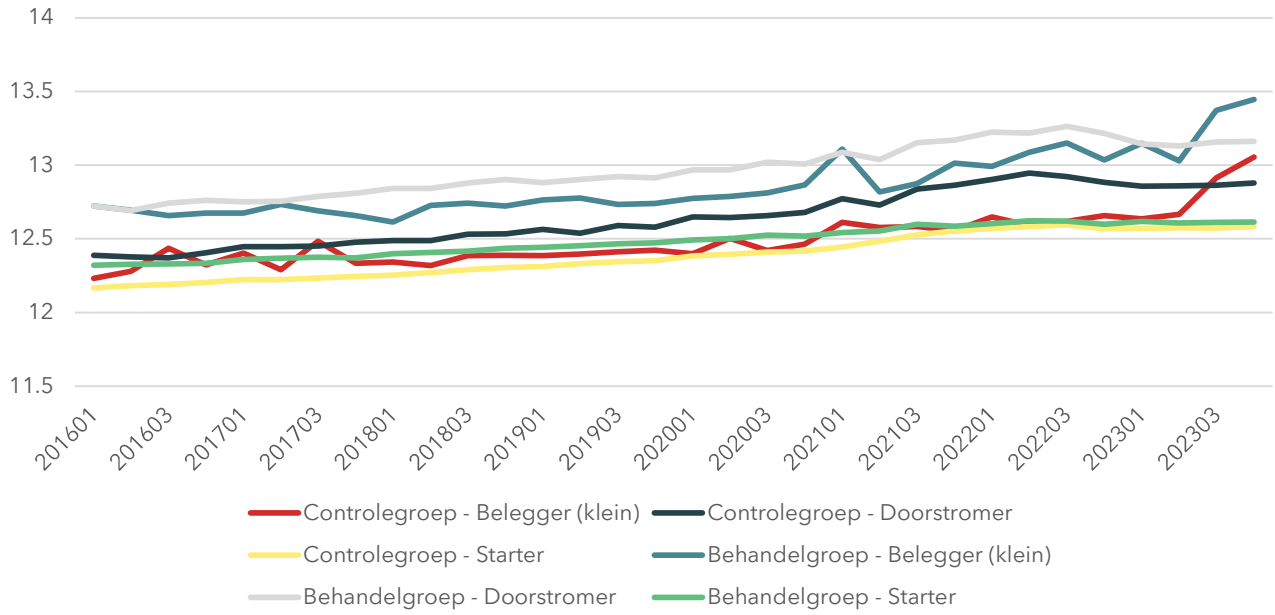
Voor de volledigheid nemen we hieronder enkele grafieken op die de trends laten zien van het aantal transacties, de prijs en de oppervlakte van woningen, uitgesplitst naar de indeling tussen controlegroep/behandelgroep.

Figuur C.1 Totaal aantal transacties (in logs) uitgevoerd door alle typen kopers binnen de controlegroepwijken (rood) en behandelgroepwijken (blauw).



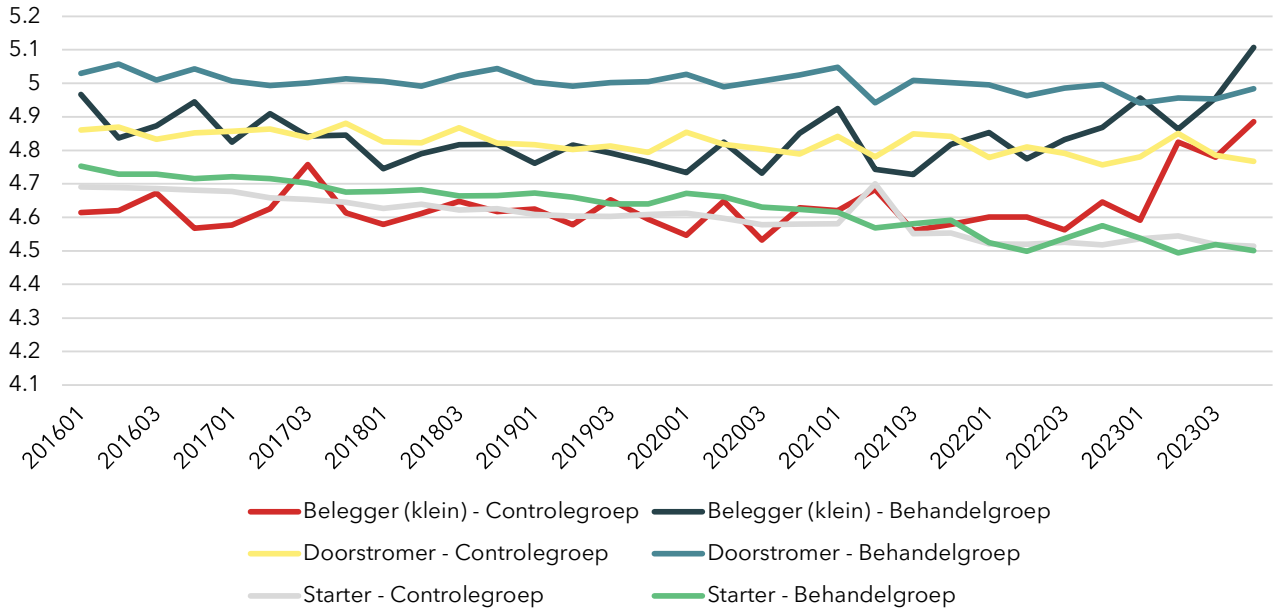
Bron: Data afkomstig van Kadaster (2024), bewerkt en geanalyseerd door SEO.

Figuur C.2 Gemiddelde prijs per transacties (in logs) uitgevoerd binnen de controlegroepwijken (rood) en behandelgroepwijken (blauw), uitgesplitst naar type koper.



Bron: Data afkomstig van Kadaster (2024), bewerkt en geanalyseerd door SEO.

Tabel C.6 Gemiddelde oppervlakte van een aangekochte woning (in logs) binnen de controlegroepwijken (rood) en behandelgroepwijken (blauw), uitgesplitst naar type koper.



Bron: Data afkomstig van Kadaster (2024), bewerkt en geanalyseerd door SEO.

Bijlage C.2 DID: Gevoeligheidsanalyse

Tabel C6 bevat een overzicht van alternatieve parameterkeuzes en hun impact op de geschatte behandeleffecten. Al met al zijn het vooral wijzigingen in de percentielen die de mate van concurrentie bepalen die een impact hebben op de resultaten. Deze impact is beperkt tot een verlaging van het aantal beschikbare waarnemingen om de DID-vergelijkingen mee te schatten, waardoor de significantie van de resultaten daalt. De schattingen zijn gevoelig voor het aantal pre-treatment perioden, alsook het aantal kwartalen dat starters/beleggers in een bepaald activiteitenpercentiel moeten belanden. Dit komt doordat het aantal wijken dat aan de strengere criteria kan voldoen daalt.

Tabel C.7 Alternatieve keuzes voor parameters en hun impact op de resultaten

Variant	Beschrijving van impact op resultaten	Toelichting/interpretatie
Concurrentiepercentielen op 35% en 65%	• Aantal waarnemingen daalt. • Aantal transacties (omvang): Onveranderd. • Aantal transacties (significantie): Lager, maar voldoende hoog. • Prijzen (omvang): Onveranderd. • Prijzen (significantie): Minimale daling.	Door de strengere afbakening van de concurrentiepositie zou men ex ante een (iets) sterker behandeleffect verwachten. Echter zorgt het dalende aantal waarnemingen voor een grotere onzekerheidsmarge, mede vanwege het feit dat de pre-treatment trends minder op elkaar lijken.
Concurrentiepercentielen op 30% en 70%	• Aantal waarnemingen daalt sterk. • Aantal transactie (omvang): Onveranderd • Aantal transacties (significantie): beduidend lager. • Prijzen (omvang): Onveranderd. • Prijzen (significantie): beduidend lager.	Net zoals in de bovenstaande variant zou het effect hier duidelijker waar te nemen moeten zijn. De groepen lijken echter in de parallelle trend tests minder op elkaar, waardoor de effectschattingen troebeler en onzekerder worden.
Aantal pre-treatment periodes: 20	• Aantal wijken daalt sterk. • Aantal transactie (omvang): Aanzienlijk kleiner verschil tussen starters in de controle- en behandelgroep. • Aantal transacties (significantie): Daalt sterk. Groepen verschillen niet meer significant. • Prijzen (omvang): Verschil tussen de groepen neemt toe. • Prijzen (significantie): Significantie neemt toe.	De langere pre-treatment periode gaat gepaard met een strengere parallelle trend test, waardoor het aantal observaties sterk daalt. Hierdoor is het geschatte effect aanzienlijk onzekerder. Tegelijk is de aanname van parallelle trends hier onverantwoord, doordat de groepen niet voldoende op elkaar lijken.
Aantal pre-treatment periodes: 16	• Aantal wijken daalt sterk. • Aantal transactie (omvang): Aanzienlijk kleiner verschil tussen starters in de controle- en behandelgroep.	Net zoals in de bovenstaande variant gaat de langere pre-treatment periode gepaard met een strengere parallelle trend test, waardoor het

Variant	Beschrijving van impact op resultaten	Toelichting/interpretatie
	• Aantal transacties (significantie): Daalt sterk. Groepen verschillen niet meer significant. • Prijzen (omvang): Verschil tussen de groepen neemt toe. • Prijzen (significantie): Significantie neemt toe.	aantal observaties sterk daalt. Hierdoor is het geschatte effect aanzienlijk onzekerder. Ook hier is de aanname van parallelle trends onzekerder.
Aantal pre-treatment periodes: 8	• Aantal wijken stijgt licht. • Aantal transactie (omvang): Groter verschil tussen starters in de controle- en behandelgroep. • Aantal transacties (significantie): Daalt, maar blijft nog altijd hoog. • Prijzen (omvang): Verschil neemt licht af. • Prijzen (significantie): Onveranderd	Met een korter aantal pre-treatment periodes is het iets makkelijker voor wijken om ofwel in de controle- of behandelgroep te belanden. De mate waarin de controle- en behandelgroep nu ex-ante op elkaar moeten lijken is verminderd. Hierdoor bestaan de twee groepen uit meer uiteenlopende wijken, die vervolgens ook verder uit elkaar groeien.
Prijsgrens voor starters: 300k	• Aantal waarnemingen daalt licht. • Aantal transactie (omvang): Verschil tussen starters in controle/behandelgroep neemt toe. • Aantal transacties (significantie): Neemt toe. • Prijzen (omvang): Daalt licht. • Prijzen (significantie): Daalt licht, maar blijft nog altijd hoog.	Deze variant suggereert dat starters in de lagere woningprijsklassen naar schatting iets meer concurreerden met kleine beleggers. NB: Doordat de prijsgrens van de starters ook invloed heeft op de selectie van de wijken voor de controle- en behandelgroep zijn de effecten niet één-op-één vergelijkbaar met de hoofdspecificatie. Het belangrijkste inzicht uit deze variant is dat het effect dezelfde kant op wijst.
Prijsgrens voor definitie starters: 500k	• Aantal waarnemingen stijgt licht. • Aantal transactie (omvang): Verschil tussen starters in controle/behandelgroep neemt af. • Aantal transacties (significantie): beduidend lager. • Prijzen (omvang): Onveranderd. • Prijzen (significantie): Onveranderd.	Uit deze variant blijkt dat starters in de hogere woningprijsklassen naar schatting iets minder concurreerden met kleine beleggers. NB: Net zoals hierboven; doordat de prijsgrens van de starters ook invloed heeft op de selectie van de wijken voor de controle- en behandelgroep zijn de effecten niet één-op-één vergelijkbaar met de hoofdspecificatie. Het belangrijkste inzicht uit deze

Variant	Beschrijving van impact op resultaten	Toelichting/interpretatie
		variant is dat het effect dezelfde kant op wijst.
Definitie van beleggers aanpassen naar woningvoorraad t/m 99 woningen	• Kwalitatief identieke resultaten. • Omvang en significantie van geschatte effecten onveranderd.	Beleggers die t/m 99 woningen in hun portfolio hebben lijken nog altijd vrij sterk op kleinere beleggers en concurreren op vrijwel dezelfde wijze met starters.

Bron: SEO Economisch Onderzoek

Bijlage C.3 Startersvrijstelling: Regression Discontinuity Design

Methode

Ter aanvulling van de DID-analyse toetsen we de gevolgen van de OVB-differentiatie aan de hand van zowel een Sharp Regression Discontinuity Design (SRDD) en een (Fuzzy) Regression Discontinuity Design (FRDD). In tegenstelling tot de DID-analyse richt de FRDD zich met name op het effect van de startersvrijstelling. De methode maakt gebruik van het feit dat de leeftijd van kopers bepaalt of een koper in aanmerking komt voor het gebruik van de startersvrijstelling. Kopers die nét onder of nét boven de leeftijdsgrens zitten lijken naar verwachting sterk op elkaar. Het is waarschijnlijk dat zulke kopers onder andere in een zeer vergelijkbare levensfase zitten en vergelijkbare woningen zoeken. Hierdoor is ook de mate van concurrentie met beleggers zeer vergelijkbaar. Ten slotte hebben beide groepen evenzeer te maken met exogene schokken, zoals de renteontwikkeling of inflatie.

We toetsen of kopers binnen een bandbreedte rondom de afkappingsleeftijd van 35 jaar aanvankelijk vergelijkbare transacties uitvoeren en vanaf de OVB-differentiatie uit elkaar groeien. De bandbreedte loopt van 30 jaar tot en met 39 jaar. Voor deze analyse splitsen we kopers op in twee groepen, namelijk starters en doorstromers. De groepen zijn als volgt gedefinieerd:

- Starters zijn kopers onder de 35 jaar, die een woning aanschaffen met een maximale waarde van €390,000. We veronderstellen dat iedere koper die in aanmerking komt voor de startersvrijstelling hier ook gebruik van maakt.
- Doorstromers zijn kopers vanaf 35 jaar, plus kopers onder de 35 jaar die een woning kopen met een waarde boven €390.000.

De analyse vindt plaats op transactie-niveau, en richt zich op het effect op prijzen. We hanteren twee uitkomstmaten, namelijk:

- de prijs per transactie; en
- de prijs per vierkante meter.

Doordat de leeftijdsgrens geen harde grens vormt die bepaalt of een koper een starter of een doorstromer is, is het een optie om een *fuzzy* RDD toe te passen, in plaats van een *sharp* RDD. Een SRDD heeft scherpere eisen omtrent de data, waardoor er mogelijk informatie verloren gaat. Voor het schatten van de SRDD is het binnen deze context nodig om enkel naar transacties te kijken onder de prijsgrens van euro 390.000, terwijl alle transacties met hogere prijzen wegvallen. De FRDD biedt de mogelijkheid om de informatie uit transacties met hogere prijzen wel mee te nemen. Er is bij het schatten van de FRDD sprake van mogelijke endogeniteit, hetgeen een 2SLS aanpak vereist.

We volgen de literatuur en gebruiken de gangbare methode, waarin een dummy variabele voor de *aanmerking* voor de startersvrijstelling als IV fungeert voor het gebruik van de startersvrijstelling. Bij de *sharp* RDD is dit niet opgenomen.

We schatten zowel de SRDD- als de FRDD-vergelijkingen afzonderlijk voor elk kwartaal, beginnend in Q1 van 2020 en eindigend in Q4 van 2021. De methode houdt er rekening mee dat naarmate kopers minder vergelijkbaar worden naarmate ze verder van de leeftijdsgrens liggen. Zo is het mogelijk dat het inkomen en de bestedingsruimte meegroeit met de leeftijd van de koper, waardoor jonge kopers enkel lagere prijzen kunnen betalen dan oudere kopers. De mogelijkheid dat prijzen meegroeien met de leeftijd is verwerkt in de specificatie van het econometrische model (nader beschreven in sectie 4.2.2).

Econometrische specificatie en resultaten

We schatten de volgende vergelijking middels OLS:

$$Y_i = \alpha + \beta X_i + \gamma(Leeftijd - 35) + \delta T_i + \epsilon_i$$

In deze specificatie verwijst i naar een individuele woning. Y_i Is de uitkomstmaat behorend bij de transactie van woning i. De twee getoetste uitkomstmaten zijn de log van de prijs en de log van de prijs per vierkante meter. X_i Vormt een verzameling van woningkenmerken die een relevante impact op de prijs kunnen hebben. Deze variabelen zijn: de oppervlakte van de woning, de oppervlakte in het kwadraat, het woningtype (zoals hoekwoning, twee-onder-een-kap etc.), het bouwjaar en een dummy die aangeeft of het nieuwbouw betreft. Middels de variabele $((Leeftijd - 35)$ houdt de specificatie rekening met de mogelijkheid dat prijzen meegroeien met de leeftijd, via (bijvoorbeeld) een toenemend inkomen en een toenemende bestedingsruimte. De dummy T_i weerspiegelt of een transactie is uitgevoerd door een starter of een doorstromer. De schatting van de bijbehorende parameter δ laat zien of er vanwege de leeftijdsgrens een trendbreuk ontstaat (ofwel, een behandeleffect voor starters). Naar verwachting is deze coëfficient vóór de introductie van de startersvrijstelling niet significant anders dan 0. Ten slotte vormt ϵ_i het onverklaarde residu.

Tabel C.8 Sharp Regression Discontinuity Design schattingen met de prijs per transactie als uitkomstmaat. De waardes tussen haakjes weerspiegelen de standaardfout behorende bij de coëfficiënt erboven.

Variabele	2020Q1	2020Q2	2020Q3	2020Q4	2021Q1	2021Q2	2021Q3	2021Q4
Behandeleffect (δ)	0,001 (0,010)	0,018 (0,010)	0,017 (0,009)	0,031 (0,011)	-0,006 (0,009)	0,003 (0,010)	-0,007 (0,011)	-0,020 (0,012)
Aantal waarnemingen	10.614	11.423	13.034	10.061	13.638	10.429	9.480	8.264

Bron: Data afkomstig van Kadaster (2024), bewerkt en geanalyseerd door SEO.

In Tabel C.8 ? zijn de resultaten van de sharp RDD te zien, met de prijs per transactie als uitkomstmaat. Uit deze analyse blijkt dat er enkel in Q4 van 2020 significante verschillen ontstaan in de prijs per transactie tussen starters en vergelijkbare doorstromers. In de overige periodes zijn de verschillen niet statistisch significant.

Tabel C.9 ?laat de geschatte resultaten zien van de FRDD, waarbij de uitkomstmaat de prijs per transactie is. Tabel C.10 ? direct daaronder laat de geschatte resultaten zien met de prijs per vierkante meter als uitkomstmaat. Ten behoeve van de leesbaarheid en beknoptheid laten we in deze tabellen enkel de geschatte behandeleffecten zien.

Tabel C.9 Fuzzy Regression Discontinuity Design schattingen met de prijs per transactie als uitkomstmaat. De waardes tussen haakjes weerspiegelen de standaardfout behorende bij de coëfficiënt erboven.

Variabele	2020Q1	2020Q2	2020Q3	2020Q4	2021Q1	2021Q2	2021Q3	2021Q4
Behandeleffect (δ)	-0,021 (0,020)	0,048 (0,019)	0,012 (0,019)	0,021 (0,021)	0,082 (0,021)	-0,013 (0,020)	-0,036 (0,023)	-0,048 (0,026)
Aantal waarnemingen	12,561	13.475	15.966	13,031	19.659	12.532	13.758	12.552

Bron: Data afkomstig van Kadaster (2024), bewerkt en geanalyseerd door SEO.

Tabel C.10 Fuzzy Regression Discontinuity Design schattingen met de prijs per vierkante meter als uitkomstmaat. De waardes tussen haakjes weerspiegelen de standaardfout behorende bij de coëfficiënt erboven.

Variabele	2020Q1	2020Q2	2020Q3	2020Q4	2021Q1	2021Q2	2021Q3	2021Q4
Behandeleffect (δ)	-0,023 (0,020)	0,052 (0,019)	0,010 (0,019)	0,019 (0,021)	0,090 (0,021)	-0,018 (0,020)	-0,032 (0,023)	-0,046 (0,026)
Aantal waarnemingen	12.561	13.475	15.966	13,031	19,659	12.532	13.758	12.552

Bron: Data afkomstig van Kadaster (2024), bewerkt en geanalyseerd door SEO.

De tabellen laten tezamen de volgende dingen zien:

- Er is duidelijk sprake van een verschuiving in transacties van 2020Q4 naar 2021Q1. Voor starters loonde het zich om hun aankoop even uit te stellen en door te schuiven naar het volgende kwartaal.
- Zowel de totaalprijs als de prijs per vierkante meter is vanaf 2021Q2 gedaald voor starters ten opzichte van doorstromers. De mate waarin dit gebeurt is zeer beperkt en niet statistisch significant.

Het is mogelijk dat de startersvrijstelling ertoe leidt dat kopers die normaliter vlak na hun 35e een woning wilden aanschaffen het koopproces versnellen, zodat ze het net vóór hun 35e weten te realiseren. Hierdoor kan er sprake zijn van *bunching* en *notching*, waarbij het aantal transacties door kopers op hun 34e plots (sterk) toeneemt terwijl het aantal transacties van kopers vanaf hun 35e juist (sterk) afneemt. Om hiermee rekening te houden schatten we de FRDD-modellen ook volgens de *doughnut* methode. Deze methode houdt in dat observaties exact naast de afkappingsleeftijd buiten beschouwing worden gelaten en we daardoor enkel naar transacties kijken van kopers met een leeftijd van 30 tot en met 33 jaar en kopers met een leeftijd van 36 tot en met 39 jaar. De *doughnut* methode leidt tot kwalitatief identieke resultaten en vrijwel exact dezelfde coëfficiënt schattingen.

Naast de *doughnut* methode toetsen we verschillende bandbreedtes qua leeftijden. Deze varianten houden in dat we het model opnieuw schatten waarbij de uitersten van de bandbreedte buiten beschouwing worden gelaten. De groep starters wordt dan bijvoorbeeld gevormd door kopers met een leeftijd tussen de 31 t/m 34 jaar, 32 t/m 34 jaar en 33 t/m 34 jaar. Bij elke herschatting verwijderen we tegelijk de hoogste leeftijd aan de kant van de doorstromers. De bijstelling van de bandbreedte heeft een aanzienlijke en significante impact op de geschatte effecten. Het vernauwen van de bandbreedte leidt tot een grote absolute daling van het geschatte behandeleffect in de periodes na de introductie van de startersvrijstelling. Dit houdt in dat starters naar schatting veel lagere prijzen per transactie en lagere prijzen per vierkante meter zouden betalen ten opzichte van vergelijkbare doorstromers. De bijbehorende coëfficiënten dalen tot circa -0,11, hetgeen overeenkomt met een 11% lagere prijs. Ook de coëfficiënten van de overige controlevariabelen ondergaan grote veranderingen aan de hand van wijzigingen in de bandbreedte en verliezen een consistente verklaringskracht. Al met al zijn de resultaten dus zeer sensitief voor de

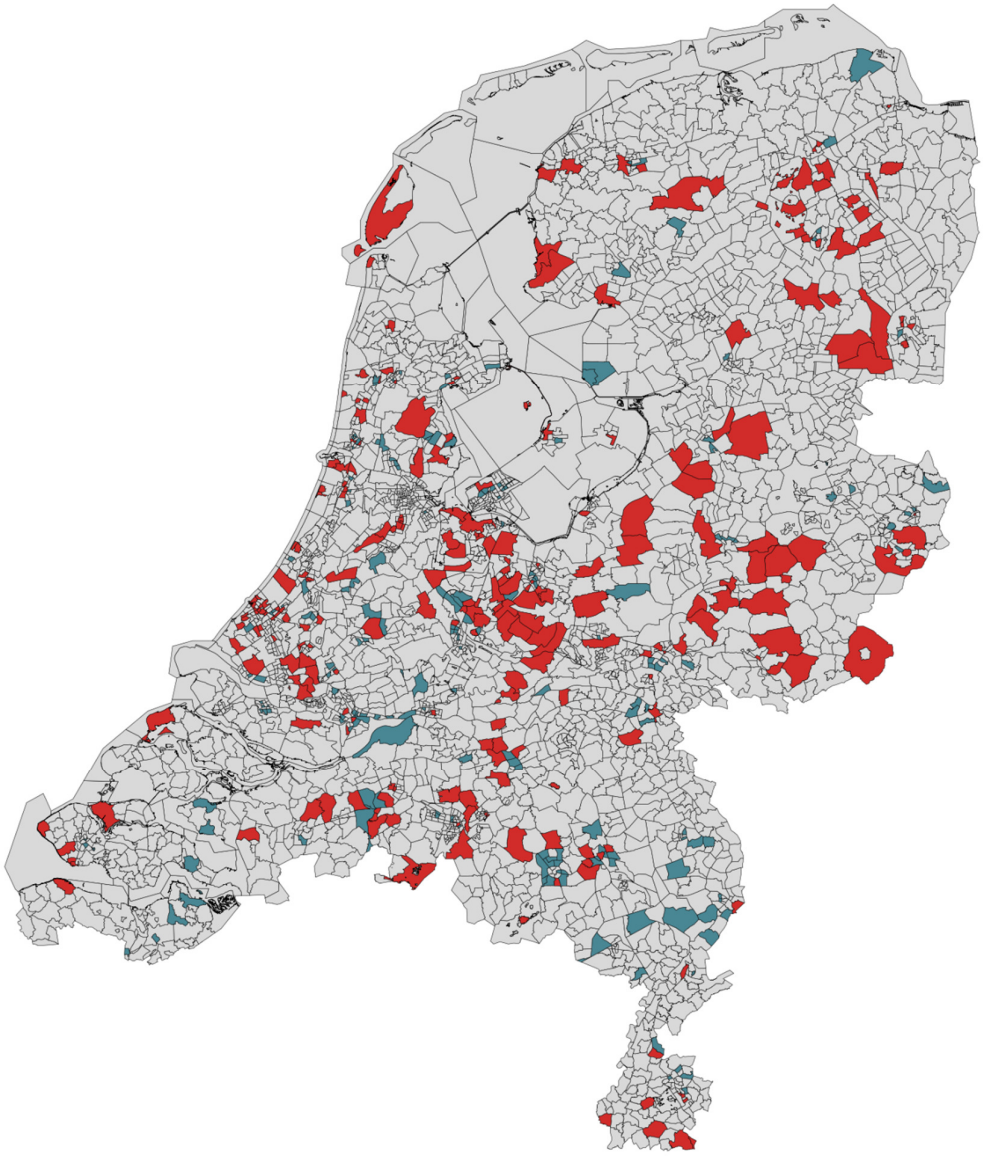
keuze van de bandbreedte. Hierdoor biedt de FRDD geen eenduidige resultaten omtrent de effecten van de startersvrijstelling.

Concluderend is er op basis van zowel de sharp RDD als de fuzzy RDD geen helder bewijs dat de startersvrijstelling heeft geleid tot een betere concurrentiepositie van starters ten opzichte van doorstromers. Er is geen sterk bewijs dat de startersvrijstelling tot lagere prijzen heeft geleid voor starters.

Bijlage C.4 Indeling controle- en behandelgroep (DID)

De onderstaande kaart weergeeft hoe de wijken zijn ingedeeld onder de controle- en behandelgroep. De rood gemarkeerde wijken vallen onder de behandelgroep, terwijl de blauwe wijken tot de controlegroep behoren. Grijze gebieden zijn in de analyse niet meegenomen. NB: Sommige wijken in zowel de behandelgroep als controlegroep zijn zeer klein en hierdoor minder zichtbaar op de kaart. In dit geval ziet de kaart er daardoor relatief rood uit. Om rekening te houden met eventuele effecten van dunbevolking schatten we voorgaande econometrische modellen ook met drempelwaardes van het minimale aantal transacties per kwartaal (e.g., enkel op basis van wijken met minstens 10 transacties per kwartaal). De hieruit volgende conclusies blijven kwalitatief hetzelfde als gerapporteerd in de hoofdtekst.

Figuur C.3 Verdeling van de controlegroepwijken (blauw) en behandelgroepwijken (rood)



Het totale aantal wijken is in beide groepen ongeveer even groot en overlappen ze ook regelmatig qua gemeente. De onderstaande tabel weergeeft de indeling tussen controlegroep en behandelgroep behorende bij de kaart. In de tabellen is onder andere te zien dat gemeentes als Amsterdam, Eindhoven en Heerlen in zowel de controlegroep als behandelgroep terechtkomen.

Tabel C.11 Wijken en gemeentes die in de hoofdspecificatie van de DID-analyse in de controlegroep vallen.

Wijknaam	Gemeente	Wijknaam	Gemeente
De Mare	Alkmaar	Wijk 11 Oudheusden	Heusden
Huiswaard	Alkmaar	Wijk 13 Grote Waal	Hoorn
Schelfhorst	Almelo	Wijk 21 Risdam-Noord	Hoorn
Bloemenbuurt	Almere	Wijk 01 America	Horst aan de Maas
Bouwmeesterbuurt	Almere	Wijk 13 Meerlo	Horst aan de Maas
Danswijk	Almere	Houten Noord-Oost	Houten
Faunabuurt	Almere	Wijk 11 Bovenmaten	Huizen
Indischebuurt	Almere	Kloosterzande	Hulst
Kruidenwijk	Almere	Vogelwaarde	Hulst
Muziekwijk Noord	Almere	Katwijk Noord	Katwijk
Waterwijk	Almere	Wijk 00 Beek en Donk	Laarbeek
Hoorn	Alphen aan den Rijn	Aldlân & De Hemrik	Leeuwarden
Ridderveld	Alphen aan den Rijn	Huizum-West	Leeuwarden
Werkendam	Altena	Bos- en Gasthuisdistrict	Leiden
Kruiskamp	Amersfoort	Bovenveen	Leidschendam-Voorburg
Liendert	Amersfoort	De Heuvel / Amstelwijk	Leidschendam-Voorburg
Randenbroek	Amersfoort	Voorburg Noord	Leidschendam-Voorburg
Schothorst-Noord	Amersfoort	Boswijk	Lelystad
Betondorp	Amsterdam	Hunsel	Leudal
Dapperbuurt	Amsterdam	Sluispolder	Maassluis
De Kolenkit	Amsterdam	Nieuwveenselanden	Meppel
Erasmuspark	Amsterdam	Dauwendaele	Middelburg
Hoofdweg e.o.	Amsterdam	Nieuw- en Sint Joosland	Middelburg
IJplein/Vogelbuurt	Amsterdam	Nieuw Middelburg	Middelburg
Indische Buurt Oost	Amsterdam	Wijk13-Nieuwpoort	Molenlanden
Indische Buurt West	Amsterdam	Wijk14-Noordeloos	Molenlanden
Landlust	Amsterdam	Wijk 03 Ospel	Nederweert

Wijknaam	Gemeente	Wijknaam	Gemeente
Oosterparkbuurt	Amsterdam	Batau Noord	Nieuwegein
Overtoomse Veld	Amsterdam	Batau Zuid	Nieuwegein
Slotervaart Zuid	Amsterdam	Fokkesteeg	Nieuwegein
Spaarndammer- en Zeeheldenbuurt	Amsterdam	Jutphaas Wijkersloot	Nieuwegein
Staatsliedenbuurt	Amsterdam	Merwestein	Nieuwegein
Van Galenbuurt	Amsterdam	Zuilenstein	Nieuwegein
Van Lennepbuurt	Amsterdam	Wijk 01 Nieuwveen	Nieuwkoop
Volewijck	Amsterdam	Lindenholt	Nijmegen
De Laar	Arnhem	Nijmegen-Oud-West	Nijmegen
Elderveld	Arnhem	Nijmegen-Zuid	Nijmegen
Malburgen-Oost (Zuid)	Arnhem	De Akkers	Nissewaard
Rijkerswoerd	Arnhem	De Hoek	Nissewaard
Wijk 01 Lariks	Assen	Gildenwijk	Nissewaard
Wijk 06 Peelo	Assen	Schiekamp	Nissewaard
Wijk 00 Reuver	Beesel	Vogelenzang	Nissewaard
Weurt	Beuningen	Waterland	Nissewaard
Oranjebuurt	Beverwijk	Wijk 08 Tollebeek	Noordoostpolder
Bodegraven-Zuid	Bodegraven-Reeuwijk	Wijk 11 De Thij	Oldenzaal
Driebruggen	Bodegraven-Reeuwijk	Wijk 13 De Essen	Oldenzaal
Breda noord	Breda	Tijnje	Opsterland
Breda noord-west	Breda	De Kooy-Oosteind	Papendrecht
Breda west	Breda	Kraaihoek	Papendrecht
Wijk 02 Brunssum-Noord	Brunssum	Westpolder	Papendrecht
Wijk 04 Brunssum-Zuid	Brunssum	Wijk 01 Panningen	Peel en Maas
Middelwatering West	Capelle aan den IJssel	Wijk 04 Baarlo	Peel en Maas
Oostgaarde Noord	Capelle aan den IJssel	Wijk 02 Overwhere	Purmerend
Schollevaar Zuid	Capelle aan den IJssel	Wijk 03 Wheermolen	Purmerend
Wijk 41 Sint Nicolaasga	De Fryske Marren	Wijk 05 Purmer-Noord	Purmerend
Colmschate-Noord	Deventer	Wijk 01 Kruiningen	Reimerswaal
Voorstad	Deventer	Slikkerveer	Ridderkerk
Zandweerd	Deventer	Wijk 01 Stadsrand	Rijssen-Holten

Wijknaam	Gemeente	Wijknaam	Gemeente
Holland Park	Diemen	Wijk 05 Hoogvonderen	Roermond
Rivierenwijk	Dijk en Waard	Wijk 05 Langdonk	Roosendaal
Schilderswijk	Dijk en Waard	Wijk 33 Bouwlust en Vrederust	's-Gravenhage
Wijk 10 Denekamp	Dinkelland	Graafsepoort	's-Hertogenbosch
Wijk 05 Het Reeland	Dordrecht	Maaspoort	's-Hertogenbosch
Wijk 06 Staart	Dordrecht	Noord	's-Hertogenbosch
Wijk 08 Crabbehof/Zuidhoven	Dordrecht	Wijk 02 Overhoven	Sittard-Geleen
Wijk 03 Duiven-Noord	Duiven	Wijk 02 Sliedrecht-Centrum	Sliedrecht
Wijk 02 Volendam	Edam-Volendam	Wijk 08 Soesterberg	Soest
Harskamp	Ede	Stede Broec Zuid	Stede Broec
Maandereng	Ede	Wijk 12 Maarssenbroek	Stichtse Vecht
Achtse Molen	Eindhoven	Kern Axel	Terneuzen
Begijnenbroek	Eindhoven	Kern Sas van Gent	Terneuzen
De Laak	Eindhoven	Scherpenisse	Tholen
Dommelbeemd	Eindhoven	Sint-Annaland	Tholen
Doornakkers	Eindhoven	Tiel kern	Tiel
Erp	Eindhoven	Bouwmeester	Tilburg
Gestelse Ontginning	Eindhoven	De Hasselt	Tilburg
Halve Maan	Eindhoven	Fatima	Tilburg
Ontginning	Eindhoven	Gesworen Hoek	Tilburg
Oud-Gestel	Eindhoven	Huibeven	Tilburg
Putten	Eindhoven	Wijk 00 Urk	Urk
Wijk 46 Bargeres	Emmen	Wijk 01 West	Utrecht
Wijk 03 Twekkelerveld - T.H.T.	Enschede	Wijk 02 Noordwest	Utrecht
Wijk 05 Stalkaarsen	Gorinchem	Wijk 03 Overvecht	Utrecht
De Korte Akkeren	Gouda	Wijk 07 Zuid	Utrecht
Kort Haarlem	Gouda	Wijk 24 Vossener	Venlo
Noorddijk e.o.	Groningen	Wijk 25 Klingerberg	Venlo
Amsterdamsewijk	Haarlem	Wijk 32 Op de Hei	Venlo

Wijknaam	Gemeente	Wijknaam	Gemeente
Molenwijk	Haarlem	Brukske	Venray
Vogelenwijk	Haarlem	Landweert	Venray
Boven Hardinxveld	Hardinxveld-Giessendam	Oirlo	Venray
De Peulen	Hardinxveld-Giessendam	De Hagen	Vijfheerenlanden
Wijk 03 Hofland, Oosterwijk en Zuidbroek	Heemskerk	Leerdam-West	Vijfheerenlanden
Wijk 05 Poelenburg en Oosterzij	Heemskerk	Westwijk	Vlaardingen
Wijk 07 Kerkbeek	Heemskerk	Wijk 01 Boshoven	Weert
Wijk 11 Mariarade	Heerlen	Wijk 00 Wierden (kern)	Wierden
Wijk 32 Meezenbroek-Schaesbergerveld	Heerlen	Wijk 12 Poelenburg	Zaanstad
Wijk 09 Daarlerveen	Hellendoorn	Wijk 13 Pelders- en Hoornseveld	Zaanstad
Wijk 04 De Kooistee	Hellevoetsluis	Wijk 15 Kogerveldwijk	Zaanstad
Wijk 11 Helmond-Oost	Helmond	Wijk 51 Wormerveer	Zaanstad
Wijk 12 Helmond-Noord	Helmond	Wijk 61 Krommenie Oost	Zaanstad
Wijk 13 't Hout	Helmond	Buytenwegh de Leyens	Zoetermeer
Wijk 14 Brouwhuis	Helmond	Seghwaert	Zoetermeer
Wijk 15 Helmond-West	Helmond	Wijk 03 Noord	Zwijndrecht
Wijk 18 Rijpelberg	Helmond	Wijk 05 Kort Ambacht	Zwijndrecht
Wijk 03 Hasseler Es	Hengelo	Wijk 13 Assendorp	Zwolle
Uithuizermeeden	Het Hogeland	Wijk 51 Ittersum	Zwolle

Tabel C.12 Wijken en gemeentes die in de hoofdspecificatie van de DID-analyse in de behandelgroep vallen.

Wijknaam	Gemeente	Wijknaam	Gemeente
Wijk 00 Annen	Aa en Hunze	Nijlân & De Zwette	Leeuwarden
Wijk 17 Gieten	Aa en Hunze	Binnenstad-Noord	Leiden
Wijk 19 Rolde	Aa en Hunze	Binnenstad-Zuid	Leiden
Wijk 00 Aalsmeer	Aalsmeer	Boerhaavedistrict	Leiden
Wijk 02 Oosteinde	Aalsmeer	Damsigt en omgeving	Leidschendam-Voorburg
Vroonermeer	Alkmaar	Essesteijn	Leidschendam-Voorburg
Noorderplassen	Almere	Voorburg Oud	Leidschendam-Voorburg

Wijknaam	Gemeente	Wijknaam	Gemeente
De Berg-Zuid	Amersfoort	Voorburg West / Park Leeuwenbergh	Leidschendam-Voorburg
Stadskern	Amersfoort	Kustwijk	Lelystad
Vathorst-De Velden	Amersfoort	Wijk 00 Leusden-Centrum Oost	Leusden
Bovenkerk - Westwijk Noord	Amstelveen	Wijk 01 Leusden-Centrum West	Leusden
Elsrijk	Amstelveen	Wijk 02 Leusden-Zuid	Leusden
Groenelaan	Amstelveen	Wijk 00 Lochem kern	Lochem
Keizer Karelpark	Amstelveen	Wijk 01 Almen-Harfsen	Lochem
Randwijck	Amstelveen	Wijk 02 Laren	Lochem
Stadshart	Amstelveen	Wijk 30 Loon op Zand	Loon op Zand
Buitenveldert-Oost	Amsterdam	Wijk 01 Ammerzoden	Maasdriel
De Weteringschans	Amsterdam	Wijk 02 Hedel	Maasdriel
Haarlemmerbuurt	Amsterdam	Wijk 01 Buitenwijk Zuidwest	Maastricht
Helmersbuurt	Amsterdam	Wijk 01 Maasland	Midden-Delfland
IJburg Zuid	Amsterdam	Wijk 00 Beilen	Midden-Drenthe
Jordaan	Amsterdam	Wijk 09 Westerbork	Midden-Drenthe
Middenmeer	Amsterdam	Kalkwijk	Midden-Groningen
Museumkwartier	Amsterdam	Zuidbroek	Midden-Groningen
Nieuwmarkt/Lastage	Amsterdam	Galecop	Nieuwegein
Scheldebuurt	Amsterdam	Nijmegen-Oost	Nijmegen
Weesperbuurt/Plantage	Amsterdam	Wijk 03 Kamperland	Noord-Beveland
Uddel en omgeving	Apeldoorn	Wijk 00 Roden	Noordenveld
Burgemeesterswijk/Hoog kamp	Arnhem	Wijk 03 Norg	Noordenveld
Spijkerkwartier	Arnhem	Wijk 06 Peize	Noordenveld
Wijk 00 Assen centrum	Assen	Noordwijk Binnen	Noordwijk
Wijk 08 Kloosterveen	Assen	Noordwijk Zee	Noordwijk
Baarle-Nassau	Baarle-Nassau	Wijk 01 Elspeet-Vierhouten	Nunspeet
Wijk 00 Baarn	Baarn	Wijk 00 Oirschot	Oirschot
Wijk 55 Voorthuizen	Barneveld	Waterhoef / Klompven	Oisterwijk

Wijknaam	Gemeente	Wijknaam	Gemeente
Wijk 00 Bergeijk 't Hof	Bergeijk	Wijk 01 Wezep	Oldebroek
Wijk 01 Bergen Binnen	Bergen (NH.)	Wijk 01 Binnenstad	Oldenzaal
Wijk 04 Egmond aan Zee	Bergen (NH.)	Wijk 02 West	Oosterhout
Wijk 04 Halsteren	Bergen op Zoom	Wijk 07 Vrachelen	Oosterhout
Kern Heeswijk-Dinther	Bernheze	Wijk 03 Varsseveld	Oude IJsselstreek
Reeuwijk-Brug	Bodegraven-Reeuwijk	Westeraam	Overbetuwe
Bavel	Breda	Beemster	Purmerend
Breda centrum	Breda	Oosterbeek Zuidoost	Renkum
Breda zuid	Breda	Wijk 00 Dieren	Rheden
Breda zuid-oost	Breda	Wijk 02 Velp	Rheden
Prinsenbeek	Breda	Wijk 08	Rijswijk
Teteringen	Breda	Wijk 00 Centrum	Roermond
Wijk 01 Zelhem	Bronckhorst	Charlois	Rotterdam
Wijk 02 Vorden	Bronckhorst	Delfshaven	Rotterdam
Wijk 03 Brummen	Brummen	Feijenoord	Rotterdam
Wijk 06 Eerbeek	Brummen	Hillegersberg-Schiebroek	Rotterdam
Wijk 00 Bunnik	Bunnik	Kralingen-Crooswijk	Rotterdam
Wijk 00 Buren	Buren	Overschie	Rotterdam
Wijk 05 Maurik	Buren	Schagen (woonkern-Midden)	Schagen
Oostgaarde Zuid	Capelle aan den IJssel	Schagen (woonkern-Oost en Buitengebied)	Schagen
Wijk 07 Limmen	Castricum	Wijk 02 Nijefurd	Súdwest-Fryslân
Wijk 20 Dalen	Coevorden	Wijk 03 Koudum	Súdwest-Fryslân
Wijk 30 Oosterhesselen	Coevorden	Wijk 02 Belgisch Park	's-Gravenhage
Wijk 40 Sleen	Coevorden	Wijk 04 Benoordenhout	's-Gravenhage
Dalfsen	Dalfsen	Wijk 05 Archipelbuurt	's-Gravenhage
De Bilt West	De Bilt	Wijk 07 Scheveningen	's-Gravenhage
Wijk 23 Lemmer	De Fryske Marren	Wijk 09 Geuzen- en Statenkwartier	's-Gravenhage
Wijk 11 Binnenstad	Delft	Wijk 11 Duinoord	's-Gravenhage
Wijk 03 Nieuw Den Helder-West	Den Helder	Wijk 14 Bohemen en Meer en Bos	's-Gravenhage

Wijknaam	Gemeente	Wijknaam	Gemeente
Bathmen	Deventer	Wijk 16 Kraayenstein en Vroondaal	's-Gravenhage
Broek op Langedijk	Dijk en Waard	Wijk 18 Waldeck	's-Gravenhage
Oostertocht	Dijk en Waard	Wijk 21 Regentessekwartier	's-Gravenhage
Wijk 01 Doetinchem Centrum	Doetinchem	Wijk 22 Zeeheldenkwartier	's-Gravenhage
Wijk 11 Buitengebied Doetinchem	Doetinchem	Wijk 27 Stationsbuurt	's-Gravenhage
Wijk 02 Noordflank	Dordrecht	Wijk 28 Centrum	's-Gravenhage
Wijk 07 Wielwijk	Dordrecht	Wijk 40 Wateringse Veld	's-Gravenhage
Wijk 04 Dronten Zuid	Dronten	Wijk 44 Leidschenveen	's-Gravenhage
Wijk 00 Edam	Edam-Volendam	Empel	's-Hertogenbosch
Bennekom	Ede	Engelen	's-Hertogenbosch
Lunteren	Ede	Wijk 01 Sittard	Sittard-Geleen
Eemnes	Eemnes	Wijk 10 Breskens	Sluis
Appingedam-Centrum	Eemsdelta	Wijk 01 Overig Smallingerland	Smallingerland
Kortonjo	Eindhoven	Wijk 01 't Hart-Soestdijk	Soest
Wijk 40 Emmen-Centrum	Emmen	Wijk 06 Overhees	Soest
Wijk 42 Emmermeer	Emmen	Wijk 07 Soest-Zuid	Soest
Wijk 43 Angelslo	Emmen	Wijk 00 Son	Son en Breugel
Wijk 48 Parc Sandur	Emmen	Wijk 02 Breukelen	Stichtse Vecht
Wijk 00 Binnensingelgebied	Enschede	Wijk 00 Het Oude Land en duingebied	Texel
Wijk 09 Landelijk gebied en kernen	Enschede	Berkel-Enschot	Tilburg
Wijk 01 Mierlo	Geldrop-Mierlo	Hoogvenne	Tilburg
Ouddorp	Goeree-Overflakkee	Udenhout	Tilburg
Bussum Centrum	Gooise Meren	Wijk 00 Zuidlaren	Tynaarlo
Eng	Gooise Meren	Wijk 07 Eelde	Tynaarlo
Muiden	Gooise Meren	Wijk 04 Noordoost	Utrecht
Naarden	Gooise Meren	Wijk 05 Oost	Utrecht
Wijk 11 laag Dalem	Gorinchem	Wijk 06 Binnenstad	Utrecht
Haren-West e.o.	Groningen	Amerongen	Utrechtse Heuvelrug

Wijknaam	Gemeente	Wijknaam	Gemeente
Oud-Noord	Groningen	Doorn	Utrechtse Heuvelrug
Oud-West	Groningen	Driebergen	Utrechtse Heuvelrug
Wijk 00 Gulpen	Gulpen-Wittem	Leersum	Utrechtse Heuvelrug
Haarlemmerhoutkwartier	Haarlem	Maarn	Utrechtse Heuvelrug
Oude Stad	Haarlem	Wijk 00 Vijlen-Lemiers	Vaals
Ter Kleefkwartier	Haarlem	Wijk 01 Vaals	Vaals
Wijk 03 Oudenbosch	Halderberge	Wijk 00: Valkenburg	Valkenburg aan de Geul
Wijk 04 Hoeven	Halderberge	Wijk 09 Koudekerke	Veere
Drielanden	Harderwijk	Wijk 12 Westkapelle	Veere
Wijk 00 Harlingen	Harlingen	Wijk 04 Zee- en Duinwijk	Velsen
Wijk 09 Hoogdorp en Waterakkers	Heemskerk	Wijk 06 Santpoort-Noord	Velsen
Wijk 10 Broekpolder	Heemskerk	Wijk 08 Velserbroek	Velsen
Wijk 00 Heerde	Heerde	Wijk 15 Venlo-Oost-Zuid	Venlo
Wijk 01 Wapenveld	Heerde	Binnenstad	Vlissingen
Wijk 33 Heerlen-Centrum	Heerlen	Middengebied	Vlissingen
Wijk 34 Eikenderveld	Heerlen	Wijk 01 Twello-Nijbroek	Voorst
Wijk 38 Caumerveld-Douve Weien	Heerlen	Wijk 00 Vught	Vught
Wijk 03 Heiloo-Midden	Heiloo	Franeker	Waadhoeke
Wijk 04 Heiloo-West	Heiloo	Wijk 01 Noordoostelijk deel der gemeente	Wassenaar
Wijk 05 Den Bonsen Hoek	Hellevoetsluis	Wijk 00 Monnickendam	Waterland
Wijk 06 Ravense Hoek	Hellevoetsluis	Geldermalsen	West Betuwe
Wijk 10 Binnenstad	Helmond	Wijk 04 Beneden-Leeuwen	West Maas en Waal
Wijk 17 Stiphout	Helmond	Wijk 08 Havelte	Westerveld
Wijk 19 Dierdonk	Helmond	Wijk 01 Naaldwijk	Westland
Wijk 21 Brandevoort	Helmond	Wijk 00 Rockanje	Westvoorne
Wijk 03 De Volgerlanden	Hendrik-Ido-Ambacht	Wijk 01 Oostvoorne	Westvoorne
Wijk 01 Overasselt	Heumen	Wijk 01 Kortenhoef	Wijdemeren
Wijk 00 Hilvarenbeek	Hilvarenbeek	Wijk 04 Nieuw-Loosdrecht	Wijdemeren

Wijknaam	Gemeente	Wijknaam	Gemeente
Mijnsheerenland	Hoeksche Waard	Wijk 06 Nederhorst den Berg	Wijdemeren
Wijk 02 Markelo	Hof van Twente	Wijk 01 Land	Winterswijk
Wijk 12 Hoorn-Noord	Hoorn	Wijk 06 Harmelen	Woerden
Wijk 31 Blokker	Hoorn	Wijk 00 Zaltbommel	Zaltbommel
Houten Noord-West	Houten	Zandvoort Noord	Zandvoort
Wijk 00 Oude Dorp	Huizen	Zandvoort Zuid	Zandvoort
Wijk 02 Woubrugge	Kaag en Braassem	Den Dolder e.o.	Zeist
Landsmeer	Landsmeer	Zeist Centrum	Zeist
Wijk 12 De Ackers	Lansingerland	Zeist-Oost	Zeist
Wijk 23 Meerpolder	Lansingerland	Oosterheem	Zoetermeer
Wijk 27 Westpolder	Lansingerland	Rokkeveen	Zoetermeer
Laren	Laren	Wijk 00 Centrum - De Hoven	Zutphen
Hempens/Teerns & Zuiderburen	Leeuwarden	Wijk 40 Berkum	Zwolle

Bijlage D Toetsingskader fiscale regelingen

Differentiatie overdrachtsbelasting

Is er sprake van een heldere probleemstelling?
Ja. De concurrentiepositie van starters ten opzichte van beleggers verslechterde trendmatig. De differentiatie van de overdrachtsbelasting tracht de relatieve concurrentiepositie van koopstarters te verbeteren.

Is er noodzaak tot overheidsingrijpen?
Ja. Er is sprake van herverdeling. De wens tot herverdeling ontstond door externe ontwikkelingen. De relatieve concurrentiepositie van starters verslechterde namelijk door een combinatie van een dalende rente en stijgende woningprijzen. Een belangrijke oorzaak hiervan is dat het aanbod van woningen voor starters erg inelastisch is. Het is door de onvoorspelbaarheid van externe ontwikkelingen onduidelijk of er sprake was van een tijdelijk of een structureel probleem. Zo kan de noodzaak tot herverdeling ook weer afnemen door externe ontwikkelingen. Om deze reden is het wenselijk om periodiek te beoordelen of de maatregel werkt zoals beoogd. Een horizonbepaling is een gebruikelijk instrument om te waarborgen dat deze afweging tijdig wordt gemaakt. De horizonbepaling is per amendement komen te vervallen bij invoering van de wet.[55]

Is het te bereiken doel helder en eenduidig geformuleerd?
Ja. Dit staat in hoofdstuk 2 van de Memorie van Toelichting. Er is voor invoering ook uitgebreid onderzoek gedaan naar welke vormgeving het meest doeltreffend en doelmatig is. Met dit onderzoek is waar mogelijk een kwantitatieve verwachting beschreven in de Memorie van toelichting, zoals het effect op woningprijzen of de toename in het aantal transacties door koopstarters.

Kan worden aangetoond waarom financiële interventie de voorkeur verdient boven niet-financiële instrumenten?
De afweging hangt af van het beleidsdoel dat wordt nagestreefd. Het doel van de differentiatie is om de relatieve concurrentiepositie van starters te bevorderen ten opzichte van andere woningkopers zoals beleggers. Een niet-financieel instrument om dit doel te bereiken is de opkoopbescherming, een verbod om woningen voor verhuur te kopen. De opkoopbescherming is een zwaarder instrument dan een belasting omdat het aankoop voor verhuur uitsluit. Ook geldt een opkoopbescherming alleen in specifieke gebieden en prijssegmenten. De werking van het niet-financiële instrument wijkt daarmee af van de werking van het financiële instrument.

Kan worden aangetoond waarom een subsidie de voorkeur verdient boven een heffing?
Er is sprake van een heffing en een fiscale subsidie. Er kan niet worden aangetoond dat alleen een subsidie de voorkeur verdient. Uit de evaluatie blijkt dat de verhoging van het algemene tarief bijdraagt aan het verbeteren van de concurrentiepositie van de starter door het verlagen van de beleggingswaarde. De beleggingswaarde kan niet worden verlaagd met een subsidie. Er kan ook niet worden aangetoond dat alleen een heffing de voorkeur verdient. De differentiatie als geheel is doeltreffend en de startersvrijstelling maakt daar onderdeel van uit.

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

[55] vldup2540pwe.pdf (eerstekamer.nl)

Ja. Een directe subsidie zou leiden tot het eerst heffen van overdrachtsbelasting en vervolgens subsidiëren van de aankoop van een woning.

Is de maatregel doeltreffend?
Ja. De relatieve concurrentiepositie van starters is verbeterd ten opzichte van beleggers. Het aantal transacties van starters is namelijk hoger in wijken met een grote mate van concurrentie tussen starters en beleggers dan in wijken met een lage mate van concurrentie tussen starters en beleggers. Doorstromers zijn niet significant meer of minder woningen gaan kopen. Beleggers zijn overal minder woningen gaan kopen. Dit is deels het gevolg van de hogere overdrachtsbelasting en deels het gevolg van exogene ontwikkelingen.

Is de maatregel doelmatig?
Deels. De neveneffecten zijn onder meer dat het aantal transacties van niet-woningen is afgenomen en het rendement bij gebiedsontwikkeling lager is, waaronder nieuwbouw. De woningwaardegrens en het hoofdverblijfcriterium zijn uitdagend om te handhaven voor de Belastingdienst vanwege het inherente nadeel dat een fysieke controle achteraf noodzakelijk is, in tegenstelling tot een vooraf toetsbaar criterium zoals de leeftijdsgrens in de startersvrijstelling.

Startersvrijstelling

Is er sprake van een heldere probleemstelling?
Ja. De concurrentiepositie van starters ten opzichte van beleggers verslechterde trendmatig. De startersvrijstelling tracht de relatieve concurrentiepositie van koopstarters te verbeteren ten opzichte van andere woningkopers.

Is er noodzaak tot overheidsingrijpen?
Ja. Er is sprake van herverdeling. De wens tot herverdeling ontstond door externe ontwikkelingen. De relatieve concurrentiepositie van starters verslechterde namelijk door een combinatie van een dalende rente en stijgende woningprijzen. Het is door de onvoorspelbaarheid van externe ontwikkelingen onduidelijk of er sprake was van een tijdelijk of een structureel probleem. Zo kan de noodzaak tot herverdeling ook weer afnemen door externe ontwikkelingen. Om deze reden is het wenselijk om periodiek te beoordelen of de maatregel werkt zoals beoogd. Een horizonbepaling is een gebruikelijk instrument om te waarborgen dat deze afweging tijdig wordt gemaakt. De horizonbepaling is per amendement komen te vervallen bij invoering van de wet.[56]

Is het te bereiken doel helder en eenduidig geformuleerd?
Ja. Dit staat in hoofdstuk 2 van de Memorie van Toelichting. Er is voor invoering ook uitgebreid onderzoek gedaan naar welke vormgeving het meest doeltreffend en doelmatig is. Met dit onderzoek is waar mogelijk een kwantitatieve verwachting beschreven in de Memorie van toelichting, zoals het effect op woningprijzen of de toename in het aantal transacties door koopstarters.

Kan worden aangetoond waarom financiële interventie de voorkeur verdient boven niet-financiële instrumenten?
De afweging hangt af van het beleidsdoel dat wordt nagestreefd. Het doel van de startersvrijstelling is om de relatieve concurrentiepositie van starters te bevorderen ten opzichte van andere woningkopers zoals beleggers. Een niet-financieel instrument om dit doel te bereiken is de opkoopbescherming, een verbod om woningen voor verhuur te kopen. De opkoopbescherming is een zwaarder instrument dan een belasting omdat het aankoop voor

[56] vldup2540pwe.pdf (eerstekamer.nl)

verhuur uitsluit. Ook geldt een opkoopbescherming alleen in specifieke gebieden en prijssegmenten. De werking van het niet-financiële instrument wijkt daarmee af van de werking van het financiële instrument.

Kan worden aangetoond waarom een subsidie de voorkeur verdient boven een heffing?
Deze vraag kan niet worden beantwoord. De differentiatie is als geheel doeltreffend. Het is onduidelijk of de differentiatie zonder de startersvrijstelling ook doeltreffend is.

Kan worden aangetoond waarom een fiscale subsidie de voorkeur verdient boven een directe subsidie?
Ja. Een directe subsidie zou leiden tot het eerst heffen van overdrachtsbelasting bij de starter en vervolgens de starter te subsidiëren van de aankoop van een woning.

Is de maatregel doeltreffend?
De startersvrijstelling is deels doeltreffend omdat het bijdraagt aan de relatieve concurrentiepositie van starters ten opzichte van beleggers, maar omdat het niet aantoonbaar de concurrentiepositie ten opzichte van doorstromers verbetert.

Is de maatregel doelmatig?
Deels. De startersvrijstelling is namelijk deels doeltreffend, maar er zijn neveneffecten die de doelmatigheid verlagen. Belangrijke neveneffecten die de doelmatigheid verlagen zijn de beperkte uitvoerbaarheid van de woningwaardegrens en de beperkte uitvoerbaarheid van het hoofdverblijfcriterium als gevolg van de noodzaak tot fysieke controle achteraf en dat het voordeel in grote mate terechtkomt bij koopstarters met een gemiddeld hoger inkomen. Een aanvullende bevinding die de doelmatigheid verlaagt is dat starters binnen de geëvalueerde differentiatie vooral zijn geholpen door de hogere heffing voor beleggers en in mindere mate door de startersvrijstelling.[57] Een voordeel van een hogere heffing ten opzichte van een startersvrijstelling is dat het de belastinginkomsten verhoogd in plaats van verlaagd. Op basis van deze evaluatie kunnen we niet vaststellen of dezelfde uitkomst op de ontwikkeling van het aantal koopwoningtransacties door starters was bereikt zonder startersvrijstelling en een hogere heffing.

Verhoging van het algemene tarief naar 8 procent en naar 10,4 procent

Is er sprake van een heldere probleemstelling?
Ja. De concurrentiepositie van starters ten opzichte van beleggers verslechterde trendmatig en er was bij de verhoging sprake van een grote dekkingsopgave.

Is er noodzaak tot overheidsingrijpen?
Ja. Er is sprake van herverdeling. De wens tot herverdeling ontstond door externe ontwikkelingen. De relatieve concurrentiepositie van starters verslechterde namelijk door een combinatie van een dalende rente en stijgende woningprijzen. Het is door de onvoorspelbaarheid van externe ontwikkelingen onduidelijk of er sprake was van een tijdelijk of een structureel probleem. Zo kan de noodzaak tot herverdeling ook weer afnemen door externe ontwikkelingen. Om deze reden is het wenselijk om periodiek te beoordelen of de maatregel werkt zoals beoogd.

[57] Het vergelijken van een heffing in relatie tot de startersvrijstelling is ook onderdeel van het Toetsingskader fiscale regelingen.

Een horizonbepaling is een gebruikelijk instrument om te waarborgen dat deze afweging tijdig wordt gemaakt. De horizonbepaling is per amendement komen te vervallen bij invoering van de wet.[58]

Is het te bereiken doel helder en eenduidig geformuleerd?
Ja. De verhoging van het algemene tarief beoogd de relatieve concurrentiepositie van de eigenaar-bewoner verder te verbeteren en de belastinginkomsten te verhogen. Er is geen beleidsmatig doel voor het verhogen van het algemene tarief voor niet-woningen.

Kan worden aangetoond waarom financiële interventie de voorkeur verdient boven niet-financiële instrumenten?
De afweging hangt af van het beleidsdoel dat wordt nagestreefd. Het doel van de differentiatie is om de relatieve concurrentiepositie van starters te bevorderen ten opzichte van andere woningkopers zoals beleggers. Een niet-financieel instrument om dit doel te bereiken is de opkoopbescherming, een verbod om woningen voor verhuur te kopen. De opkoopbescherming is een zwaarder instrument dan een belasting omdat het aankoop voor verhuur uitsluit. Ook geldt een opkoopbescherming alleen in specifieke gebieden en prijssegmenten. De werking van het niet-financiële instrument wijkt daarmee af van de werking van het financiële instrument.

Kan worden aangetoond waarom een subsidie de voorkeur verdient boven een heffing?
Nee. Een heffing verhoogt de belastinginkomsten en een subsidie niet. Uit de evaluatie blijkt dat de verhoging van het algemene tarief bijdraagt aan het verbeteren van de concurrentiepositie van de starter door het verlagen van de beleggingswaarde. De beleggingswaarde kan niet worden verlaagd met een subsidie.

Is de maatregel doeltreffend?
Ja. We veronderstellen daarmee dat het effect van een verhoging van 8 procent naar 10,4 procent de relatieve concurrentiepositie van de starter ongeveer evenveel verbetert als de verhoging van 6 procent naar 8 procent. De inschatting is dat het plausibel is dat de belastingopbrengsten structureel toenemen, omdat het veronderstelde gedragseffect in de raming plausibel is.

Is de maatregel doelmatig?
Deels. De tariefsverhoging is deels doelmatig omdat de maatregel wel doeltreffend is, maar ook negatieve neveneffecten tot gevolg heeft. De neveneffecten zijn onder meer - net zoals bij de eerdere verhoging van het algemene tarief als onderdeel van de differentiatie - dat het aantal transacties van niet-woningen is afgenomen en het rendement bij gebiedsontwikkeling lager is, waaronder nieuwbouw.

[58] vldup2540pwe.pdf (eerstekamer.nl)

“De wetenschap dat het goed is.”

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

SEO-rapport 2024-109
ISBN NTB

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

Copyright © 2024 SEO Amsterdam.
Alle rechten voorbehouden. Het is geoorloofd gegevens uit dit rapport te gebruiken in artikelen, onderzoeken en collegesyllabi, mits daarbij de bron duidelijk en nauwkeurig wordt vermeld. Gegevens uit dit rapport mogen niet voor commerciële doeleinden gebruikt worden zonder voorafgaande toestemming van de auteur(s). Toestemming kan worden verkregen via secretariaat@seo.nl.

seo • economisch onderzoek

Roetersstraat 29
1018 WB, Amsterdam

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