

Vergaderjaar 2020–2021

35 572

Wijziging van enkele belastingwetten en enige andere wetten (Belastingplan 2021)

Nr. 95

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 30 juni 2021

Hierbij bied ik uw Kamer, mede namens de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, het evaluatierapport van de verruimde schenkingsvrijstelling eigen woning aan.¹ De evaluatie is aangekondigd in bijlage 10 van de Miljoenennota 2021 en toegezegd aan de Eerste Kamer.² Eerst geef ik in deze brief een samenvatting van de evaluatie en bijbehorende conclusies. Vanwege de demissionaire status van dit kabinet laat ik een inhoudelijke appreciatie van het rapport over aan een volgend kabinet. Daarna geef ik in deze brief invulling aan de op 16 maart 2021 in de Eerste Kamer aangenomen motie van het lid Van der Linden c.s.³ die de regering verzoekt om vóór het Belastingplan 2022 te onderzoeken hoe de schenkingsvrijstelling eigen woning van ouders aan kinderen zodanig kan worden aangepast, dat ouders die in eerdere jaren slechts ten dele gebruik gemaakt hebben van deze regeling, alsnog onder dezelfde voorwaarden een aanvullende schenking kunnen doen tot aan de maximale vrijstelling.

Evaluatie verruimde schenkingsvrijstelling eigen woning

Het onderzoek is uitgevoerd door SEO Economisch Onderzoek en richt zich op de verruimde schenkingsvrijstelling eigen woning van € 100.000 (geïndexeerd) zoals deze geldt vanaf 2017. De vraagstelling die in het onderzoek centraal staat is: in hoeverre is de verruimde schenkingsvrijstelling eigen woning doeltreffend en doelmatig.

De vrijstelling is in 2017 structureel verruimd met als doel het verminderen van de eigenwoningschuld en het verlagen van het percentage

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

² Bijlage bij Kamerstuk 35 570, nr. 1 en Kamerstuk 35 302, nr. E, blz. 14.

³ Kamerstuk 35 518, nr. F.

onderwaterhypotheeken.⁴ Het budgettaire beslag van de huidige schenkingsvrijstelling eigen woning bedraagt € 188 miljoen per jaar.⁵ Uit het onderzoek blijkt ten aanzien van de *doeltreffendheid* van de verruimde schenkingsvrijstelling dat de regeling hoogstens een beperkt effect heeft op de totale hypotheekschuld in Nederland. Ontvangers die al een woning hebben, hebben hun hypotheekschuld maar in beperkte mate verkleind ten opzichte van vergelijkbare huishoudens die geen schenking ontvangen. Een deel gaat duurder wonen. Starters gebruiken de schenking deels om minder te lenen dan op basis van hun inkomen had gekund, maar ook om een duurdere woning te kopen dan starters zonder schenking. Bovendien is de financiële uitgangssituatie van huishoudens die een schenking ontvangen al relatief gunstig ten opzichte van huishoudens zonder schenking. Dit vergroot de vermogensongelijkheid binnen generaties.

Daarnaast zijn volgens de onderzoekers de oorspronkelijke beleidsdoelen van de schenkingsvrijstelling eigen woning minder relevant geworden. De hypotheekschuld is de afgelopen jaren gedaald ten opzichte van het nationale inkomen en het percentage onderwaterhypotheeken nam sterk af. Dit komt met name door verlaging van de maximale Loan-to-Value naar 100 procent, invoering van de fiscale aflossingseis en de gestegen huizenprijzen. Met betrekking tot de *doelmatigheid* stelt SEO dan ook dat er al ander beleid gevoerd wordt dat beter aansluit bij de doelstellingen van de regeling en minder nadelige neveneffecten met zich meebrengt.

SEO concludeert: «De schenkingsvrijstelling is minder doeltreffend en doelmatig dan ander beleid om de hypotheekschuld te verlagen en onderwaterproblematiek te beperken. Deze conclusie volgt uit de vaststelling dat er al ander beleid gevoerd wordt dat beter aansluit bij de doelstellingen en minder nadelige neveneffecten met zich meebrengt. De extra toegevoegde waarde van de schenkingsvrijstelling aan het bereiken van de doelstellingen is gering, deels als gevolg van de relatief kleine groep gebruikers, maar de regeling vergroot wel de vermogensongelijkheid».

Motie van der Linden c.s.

Op 16 maart 2021 is in de Eerste Kamer de motie van het lid Van der Linden c.s. aangenomen die het kabinet verzoekt om vóór het Belastingplan 2022 te onderzoeken hoe de schenkingsvrijstelling eigen woning van ouders aan kinderen ten behoeve van een koopwoning zodanig kan worden aangepast, dat ouders die in eerdere jaren slechts ten dele gebruik gemaakt hebben van deze regeling, alsnog onder dezelfde voorwaarden een aanvullende schenking kunnen doen tot aan de maximale vrijstelling.⁶

Inmiddels heb ik dit onderzocht en ik wil de resultaten hiervan graag met u delen.

Wetswijziging en budgettaire derving

De schenkingsvrijstelling eigen woning staat in de Successiewet 1956 (SW 1956). Dat betekent dat een wijziging van deze wet nodig is voor de in de motie gevraagde aanpassing. Daarbij volgt uit de tekst van de motie dat deze wetsaanpassing terugwerkende kracht zou moeten hebben zodat

⁴ Kamerstuk 34 302, nr 3.

⁵ Budgettaire belang van de schenkingsvrijstelling eigen woning op basis van de Miljoenennota 2021.

⁶ Handelingen I 2020/21, nr. 31, item 14.

indien in 2017 of 2018 deels gebruik is gemaakt van de schenkingsvrijstelling eigen woning, alsnog een aanvullende schenking onder de vrijstelling kan worden gebracht. Een dergelijke wetsaanpassing betekent een ingrijpende wijziging van de schenkingsvrijstelling eigen woning. Ik licht dat hierna toe.

De vrijstelling van schenkbelasting voor de eigen woning van € 100.000 (geïndexeerd) is een eenmalige verhoging van de reguliere jaarlijkse vrijstelling. De hoofdregel is dat de verkrijger met een leeftijd tussen de 18 en 40 jaar per schenker eenmalig gebruik kan maken van de vrijstelling van schenkbelasting voor de eigen woning.⁷ Daarbij is het mogelijk om een schenking voor een eigen woning verspreid te ontvangen over drie aaneengesloten kalenderjaren. Dit betekent dat een ontvanger die in 2017 een beroep heeft gedaan op de schenkingsvrijstelling eigen woning voor aanvullende schenkingen van dezelfde schenker de vrijstelling nog mag benutten in de jaren 2018 en 2019, tot het maximale bedrag van de vrijstelling in 2017.

Een wijziging als bedoeld in de motie, zou erop neerkomen dat de spreidingsmogelijkheid over drie aaneengesloten kalenderjaren, wordt vervangen door de mogelijkheid schenkingen voor de eigen woning van eenzelfde schenker onder de schenkingsvrijstelling eigen woning te brengen totdat het maximale bedrag van de vrijstelling is bereikt, of eerder als de verkrijger 40 jaar is geworden. Dit zou met terugwerkende kracht tot 1 januari 2017 geregeld moeten worden. In de Tweede Kamer is een dergelijke vraag eerder aan de orde geweest.⁸

Spreiding van de schenkingsvrijstelling eigen woning over een langere periode zorgt voor een budgettaire derving die conform de begrotingsregels van het kabinet moet worden gedekt binnen het inkomstenkader. De extra derving die gemoeid is met aanpassing is afhankelijk van de exacte vormgeving van deze verlenging. Bij de mogelijkheid om aanvullend te schenken tot het maximale bedrag van de vrijstelling is bereikt of op het moment dat de verkrijger 40 jaar is geworden, zal naar verwachting de benuttingsgraad van het vrijstellingsbedrag aanzienlijk toenemen. Bij een structurele verlenging van de termijn ontstaat een structureel hogere benuttingsgraad en zal sprake zijn van een aanzienlijke structurele derving.

Uitvoering van een wijziging door de Belastingdienst

Een wetswijziging als deze heeft grote gevolgen voor de uitvoering van de regeling door de Belastingdienst en leidt tot risico's en fouten. Het afhandelen en controleren van de aangiftes voor de schenkingsvrijstelling eigen woning is voor een groot deel een handmatig proces. Regelmatig moeten stukken worden opgevraagd bij belastingplichtigen en is er individueel contact nodig om een aangifte te kunnen controleren. Als de spreiding over meer dan drie opeenvolgende kalenderjaren mogelijk wordt gemaakt, zal het opvragen van stukken en het stellen van vragen bij individuele belastingplichtigen vaker nodig zijn.

De Belastingdienst registreert niet of een schenking een gespreide schenking is. Wel kijkt men terug of eerdere schenkingen zijn gedaan. Ook dit is handwerk. Per gespreide schenking zijn er meerdere toezichts- en

⁷ Voor schenkingen van ouders aan kinderen kan eenmalig een beroep worden gedaan op één van de verhoogde vrijstellingen voor schenkbelasting: de vrijstelling voor de eigen woning, de algemene eenmalig verhoogde vrijstelling of de eenmalig verhoogde vrijstelling voor een dure studie.

⁸ Kamerstuk 34 553, nr. 7, paragraaf 12.

handhavingsmomenten nodig om de aangifte te controleren en af te handelen. Bij iedere schenking moet namelijk worden gecontroleerd of er van dezelfde persoon een eerdere schenking is ontvangen en of het totaalbedrag van schenkingen ontvangen van die persoon al is bereikt of niet. Dit brengt een exponentiële groei aan werkzaamheden met zich mee in vergelijking met het toezicht op basis van de huidige regelgeving. Om het huidige toezichtsniveau te kunnen handhaven zou een grotere capaciteitsinzet nodig zijn.

Dat een spreiding van de mogelijkheid tot schenken tot een relatief grote belasting van de uitvoering leidt, blijkt ook uit de evaluatie die is uitgevoerd door SEO. Hoewel in minder dan 2 procent van de gevallen gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheid tot spreiding van de schenking over drie jaar, zorgt deze mogelijkheid voor ruim 27 procent van de uitvoeringskosten. Door de mogelijkheid de schenking te spreiden over drie jaar duurt het ook nu al langer voordat een schenking als geheel gecontroleerd en afgerond kan worden. Spreiding over meer dan de huidige drie jaren brengt risico's met zich mee qua handhaafbaarheid voor de uitvoering.

Gebruik van de bestaande mogelijkheid tot aanvullende schenkingen

Het aantal gevallen waarbij gebruik wordt gemaakt van de huidige mogelijkheid om een schenking over maximaal drie jaren te spreiden is beperkt. Uit de evaluatie valt niet op te maken waarom dat zo is, wel is de conclusie van SEO dat gegeven de extra kosten die de Belastingdienst moet maken bij het controleren van de schenkingen, de mogelijkheid de schenking te spreiden niet bijdraagt aan de doelmatigheid van de vrijstelling. Uit interviews met adviseurs blijkt dat zij de mogelijkheid tot spreiding zien als een van de aspecten die de «nodige puzzels oplevert» bij het gebruikmaken van deze regeling.

Uit het debat in de Eerste Kamer heb ik begrepen dat de motie is opgekomen vanuit de wens om de schenkingsvrijstelling eerlijker te maken voor de situatie dat het ene kind vijf jaar geleden een schenking van minder dan € 100.000 (geïndexeerd) heeft ontvangen en het tweede kind later een schenking voor de eigen woning van € 100.000 (geïndexeerd) heeft ontvangen. Een al bestaande mogelijkheid voor ouders om dit verschil weg te nemen, is door het eerste kind jaarlijks een bedrag te schenken tot de jaarlijkse vrijstelling (2021: € 6.604) en het tweede kind niet.

Conclusie motie Van der Linden c.s.

Een aanpassing van de schenkingsvrijstelling eigen woning zoals voorgesteld in de motie van het lid Van der Linden c.s. betekent een ingrijpende wijziging van de schenkingsvrijstelling eigen woning en nog wel met terugwerkende kracht. Deze aanpassing zou grote gevolgen hebben voor de uitvoering van de regeling door de Belastingdienst. Gegeven de extra kosten die de Belastingdienst moet maken bij het controleren van de schenkingen, is het daarnaast zo dat de mogelijkheid de schenking te spreiden niet bijdraagt aan de doelmatigheid van de vrijstelling. Ook zou uitbreiding leiden tot een budgettaire derving die gedekt moet worden.

Ik hoop u hiermee voldoende geïnformeerd te hebben.

De Staatssecretaris van Financiën,
J.A. Vijlbrief