Algemene Rekenkamer

Schenkingsvrijstelling eigen woning

Effecten op de hypotheekschuld

2017



Schenkingsvrijstelling eigen woning

Effecten op de hypotheekschuld

De tekst in dit document is vastgesteld op 24 november 2017. Dit document is op 6 december 2017 aangeboden aan de Tweede Kamer.

Inhoud

1 Conclusies en aanbevelingen 4
- 1.1 Conclusies 4
- 1.2 Aanbevelingen 5
- 1.3 Reactie bewindspersonen 6
- 1.4 Nawoord Algemene Rekenkamer 6

2 Over dit onderzoek 7
- 2.1 Vrijstelling schenkbelasting eigen woning: regeling in het kort 7
- 2.2 Over ons onderzoek 9
- 2.3 Leeswijzer 10

3 Effecten van de regeling 11
- 3.1 Kentering in ontwikkeling hypotheekschuld 11
- 3.2 Stijging van het aantal schenkingen 15
- 3.3 Benutting regeling door mensen met slechtere hypotheekpositie 16
- 3.4 Besteding van de geschonken bedragen 17
- 3.5 Effectiviteit van oormerken vrijstelling 19
- 3.6 Regeling vanaf 2017: te verwachten effecten 20

4 Gevolgen van de regeling voor de schatkist 25
- 4.1 Overschrijding geraamde aantallen 25
- 4.2 Overschrijding voorziene kosten 25

Bijlagen 29

1 Methodologische verantwoording 30

2 Raming Ministerie van Financiën 36

3 Literatuur 38

4 Eindnoten 39

1 Conclusies en aanbevelingen

1.1 Conclusies

Wij hebben onderzocht of het aannemelijk is dat de vrijstelling schenkbelasting eigen woning leidt tot het doel dat de regeling vanaf 2017 heeft: het terugbrengen van de totale hypotheekschuld en het aantal 'onderwaterhypotheken'. Dat hebben we gedaan door te kijken of de tijdelijke uitbreiding van de regeling in 2013/2014 aan deze doelen heeft bijgedragen.

De in 2013 en 2014 tijdelijk uitgebreide 'vrijstelling schenkbelasting eigen woning' is onverwacht populair gebleken; de regeling is intensief gebruikt. De regeling is in de meeste gevallen (bij naar schatting 74% van de schenkingen) benut voor het doen van een aflossing op de hypotheek. Daarmee is het aannemelijk dat de regeling een bijdrage levert aan het terugbrengen van de totale hypotheekschuld en het aantal 'onderwaterhypotheken'.
We verwachten dan ook dat de permanente regeling zoals die per 1 januari 2017 is ingegaan, ditzelfde effect zal hebben.

Regeling wordt hoofdzakelijk benut om hypotheek af te lossen
De gemiddelde hypotheekschuld van woningeigenaren is na een jarenlange stijging vanaf 2013 gaan afnemen. Het aantal 'onderwaterhypotheken' laat eenzelfde ontwikkeling zien. In hoeverre deze ontwikkelingen zijn beïnvloed door de schenkingsvrijstelling is niet eenduidig vast te stellen. Wel kunnen we constateren dat de regeling heeft gezorgd voor een grote toename in het aantal schenkingen. Bovendien zien we dat de regeling door mensen met een relatief slechte hypotheekpositie wordt benut. Het merendeel van de mensen (naar schatting 74%) gebruikt de regeling om de hypotheekschuld te verkleinen. Het oormerken van de vrijstelling heeft ervoor gezorgd dat de schenkingen zijn aangewend zoals beoogd.

Ramingsmethode minister van Financiën
Jaarlijks raamt de minister van Financiën de verwachte inkomsten als gevolg van schenk- en erfbelasting. Vrijstellingen van schenkbelasting zorgen ervoor dat er minder inkomsten aan schenkbelasting geïnd zullen worden. Bij de berekening van de omvang van de derving als gevolg van de uitbreiding van de vrijstelling voor eigen woning houdt Financiën rekening met de invloed op de hypotheekrenteaftrek, de vermogensbelasting en de schenk- en erfbelasting (op korte en lange termijn). Deze factoren, samen met de aantallen

schenkingen en de omvang van de schenkingen bepalen de omvang van de derving. In bijlage 2 leggen wij uit hoe de berekeningsmethode van Financiën werkt. Wij zijn van oordeel dat deze methode een reëel beeld geeft van de omvang van de derving. Wel merken wij op dat met indirecte effecten – zoals de verhoging van inkomsten uit de overdrachtsbelasting, de verhoging van de inkomsten van BTW op aankoop van woningen en op verbouwingskosten, de verlaging van BTW op consumptie (door de schenker) – geen rekening is gehouden. Dit maakt het moeilijk om een reëel beeld te krijgen van de totale omvang van de derving.

Regeling kost schatkist meer dan verwacht

Wij constateren dat de uitbreiding van de schenkingsvrijstelling in 2013/2014 tot aanzienlijk meer gederfde inkomsten heeft geleid dan was verwacht doordat het aantal schenkingen veel hoger uitviel dan was voorzien. Met de uitbreiding was € 1.035 miljoen gemoeid, terwijl € 104 miljoen was geraamd.

Vooruitblik: aantallen schenkingen moeilijk in te schatten

De structurele regeling vanaf 2017 zal vermoedelijk een veel minder groot effect op het aantal schenkingen teweeg brengen. In 2013/2014 was de regeling bedoeld als tijdelijke impuls, wat vermoedelijk zorgde voor de enorme stijging van het aantal schenkingen. Dat maakt dat de omvang van het effect van de regeling vanaf 2017 vermoedelijk ook kleiner zal zijn. Voor de permanente verruiming van de regeling rekent Financiën op een structurele derving van € 97 miljoen per jaar Ook bij deze raming zijn de te verwachten aantallen schenkingen de onzekere factor. Dit heeft zijn weerslag op de omvang van de derving en op de omvang van de effecten.

1.2 Aanbevelingen

Op basis van ons onderzoek vinden wij het aannemelijk dat de huidige regeling bijdraagt aan een vermindering van de totale hypotheekschuld en het aantal onderwaterhypotheken. Om deze aanname te toetsen zal de effectiviteit van de regeling ook in de nieuwe situatie moeten worden onderzocht. Wij bevelen de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK)[1] en de staatssecretaris van Financiën aan dit vervolgonderzoek te laten uitvoeren. Daarbij zullen criteria moeten worden geformuleerd aan de hand waarvan het succes van de regeling kan worden afmeten.

Tevens bevelen we aan om de komende jaren het aantal schenkingen te monitoren. Op basis van de regeling 2013/2014 blijkt dat het aantal te verwachten schenkingen lastig te voorspellen is. Als blijkt dat onder de nieuwe verruiming het aantal schenkingen hoger

uitkomt dan 20.000 zal dat 'opnieuw' tot gevolg hebben dat de derving van inkomsten hoger is dan ingeschat. Het aantal schenkingen is ook relevant voor de bepaling van de omvang van de effecten van de regeling. In de evaluatie van de regeling zal dit dus ook een plaats moeten krijgen.

1.3 Reactie bewindspersonen

De staatssecretaris van Financiën heeft op 22 november 2017 - mede namens de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties – op ons conceptrapport gereageerd. Hieronder geven we de reactie samengevat weer. De volledige brief is opgenomen op de website www.rekenkamer.nl.

De bewindslieden danken de Rekenkamer voor de uitgevoerde analyse van de tijdelijke regeling 2013/2014 en de inzichten die deze analyse heeft opgeleverd. Zij geven aan de aanbevelingen ter harte te nemen bij de reeds aan de Tweede Kamer toegezegde evaluatie van de structurele regeling.
Ten aanzien van de omvang van de derving voor publieke inkomsten, geven de bewindspersonen aan dat het goed is om te beseffen dat dit een fictief bedrag is: "Het is het bedrag dat belastingplichtigen in dat jaar zouden moeten betalen als de vrijstelling niet van toepassing was, gegeven de omvang van de schenkingen. Dit wijkt af van de kasreeks van de schenk- of erfbelasting die zou zijn verschuldigd in een latere levensfase als de schenking niet zou zijn gedaan. Voor de beleidsafweging van de maatregel is de contante waarde benadering van de kasreeks relevant."

1.4 Nawoord Algemene Rekenkamer

Wij waarderen de constructieve reactie op ons rapport en zien de uitkomsten van de toegezegde evaluatie met belangstelling tegemoet.

2 Over dit onderzoek

2.1 Vrijstelling schenkbelasting eigen woning: regeling in het kort

Wie een schenking ontvangt die boven een bepaald bedrag uitkomt, betaalt daarover belasting. De hoogte van het bedrag dat iemand nog belastingvrij mag ontvangen is afhankelijk van een aantal factoren. In de eerste plaats is dat de relatie tussen de schenker en de ontvanger. Zo geldt voor een schenking van ouder aan kind een hoger vrijgesteld bedrag dan in andere situaties. Kinderen mogen van hun ouders jaarlijks ruim € 5.000 belastingvrij ontvangen. Voor een schenking van iemand anders dan de ouders geldt een jaarlijkse vrijstelling van ruim € 2.000. Daarnaast is de frequentie van de schenking van belang: voor een eenmalige schenking geldt een hogere vrijstelling dan voor een jaarlijkse schenking. Zo mogen kinderen eens in hun leven een belastingvrije schenking van hun ouders krijgen van ruim € 25.000. Ten slotte kunnen er aan de belastingvrijstelling bestedingsvoorwaarden en leeftijdseisen verbonden zijn. De vrijstellingsregels zijn vastgelegd in de Successiewet. Voor schenkingen die een hoger bedrag omvatten dan de genoemde vrijstellingen betaalt de ontvanger schenkbelasting, de tarieven hiervan zijn afhankelijk van de relatie tussen schenker en ontvanger.

Dit rapport gaat over de eenmalige vrijstelling schenkbelasting eigen woning zoals vastgelegd in artikel 33 van de Successiewet. Om voor de vrijstelling in aanmerking te komen heeft de ontvanger van de schenking de plicht om het geschonken bedrag in de ‘eigen woning’ te investeren.

Achtergrond schenkingsvrijstelling eigen woning

De schenkingsvrijstelling voor de eigen woning is in 2009 ontworpen. Tweede Kamerleden dienden met dat doel op 28 oktober 2009 een amendement in (Tweede Kamer, 2009). In de Successiewet werd per 1 januari 2010 geregeld dat ouders hun kinderen in de leeftijd van 18 tot 40 jaar eenmalig € 50.000 belastingvrij mochten schenken als dit bedrag werd benut voor het kopen van een nieuwe woning.

Al in 2009 kwam in de Kamer ter sprake dat het goed zou zijn om de regeling uit te breiden op het punt van de bestedingsvoorwaarden. Deze uitbreiding is per 1 januari 2011 doorgevoerd. Vanaf dat moment kon de belastingvrije schenking ook worden benut voor een verbouwing, voor een aflossing op de hypotheekschuld of voor de afkoop van rechten van erfpacht, opstal of beklemming.

Met ingang van het vierde kwartaal van 2013 werd de eenmalige vrijstelling voor schenkingen ten behoeve van de eigen woning tijdelijk (tot 1 januari 2015) verhoogd tot € 100.000. Daarbij verviel de leeftijdseis en de eis dat het moest gaan om een schenking tussen ouder en kind. In 2015 en 2016 bedroeg de vrijstelling weer € 50.000. Per 1 januari 2017 is de regeling opnieuw uitgebreid, ditmaal permanent (Financiën, 2015). De vrijstelling is opnieuw omhoog gebracht naar € 100.000 en geldt nu voor iedereen (dus niet alleen voor schenkingen van ouder aan kind), maar wel met herstel van de oorspronkelijke leeftijdsbegrenzing (ontvanger of diens partner is 18 tot 40 jaar oud).

In figuur 1 hieronder vatten wij de veranderingen samen.

		2009 en 2010	2011 en 2012	2013 en 2014	2015 en 2016	2017 en verder
Bedrag	€ 50.000	✓	✓		✓	
	€ 100.000			✓		✓
Ontvanger	(Pleeg)kind	✓	✓		✓	
	18-40 jaar	✓	✓		✓	✓
Besteding	Kopen	✓	✓	✓	✓	✓
	Aflossen en verbouwen		✓	✓	✓	✓

Figuur 1 Veranderingen in regeling vrijstelling schenkbelasting eigen woning, 2009-heden

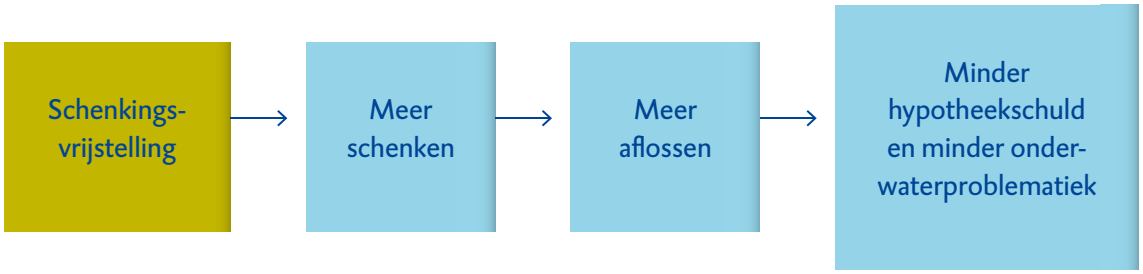
Doelen van de regeling

In de huidige, permanente regeling staan twee ambities centraal (Financiën, 2015):

1. verminderen van de hypotheekschuld;
2. verminderen van aantal 'onderwaterhypotheken'.

We spreken van een 'onderwaterhypotheek' wanneer het bedrag van de hypotheek op een woning hoger is dan de WOZ-waarde van de woning.

Figuur 2 hieronder laat zien hoe de schenkingsvrijstelling moet bijdragen aan vermindering van hypotheekschulden en onderwaterhypotheken:



Figuur 2 Beleidstheorie regeling vrijstelling schenkbelasting eigen woning

2.2 Over ons onderzoek

In de periode november 2016 tot en met juni 2017 hebben wij onderzoek gedaan naar de (verruimde) vrijstelling schenkbelasting ten behoeve van de eigen woning. De onderzochte maatregel betreft een vrijstelling van belastingbetaling, en is daarmee te typeren als een *belastinguitgave*. Dit onderzoek past in een breder kader van onderzoeken die wij uitvoeren om meer zicht te krijgen op de kosten en baten van belastingverlichtende regelingen via ons Programma Ontvangsten.

Doel van het onderzoek

Het doel van ons onderzoek is om vast te stellen of het aannemelijk is dat de (verruimde) vrijstelling schenkbelasting ten behoeve van de eigen woning zal bijdragen aan de doelen van de regeling vanaf 2017: het verminderen van de hypotheekschuld en het aantal onder-waterhypotheken. We gebruiken hiervoor de gegevens over de tijdelijke regeling van 2013/2014. Op basis van gegevens over de ontvangers van deze 'oude' regeling kunnen we vaststellen of deze heeft bijgedragen aan een vermindering van de hypotheekschuld en de onderwaterproblematiek. Deze kennis kunnen we vervolgens vertalen naar de huidige regeling. Om vast te kunnen stellen wat de begunstigden van schenkingen in 2013/2014 hebben gedaan met het ontvangen geld hebben we de fiscale gegevens van alle ontvangers van een eenmalige schenking geanalyseerd op basis van databestanden van de Belasting-dienst. In § 3.4 komen we hier op terug.

Onderzoeksvragen

In het onderzoek staan de volgende vragen centraal:

1. Heeft de regeling 'vrijstelling schenkbelasting eigen woning' in 2013/2014 bijgedragen aan een vermindering van de hypotheekschuld en de onderwaterproblematiek? En: is het aannemelijk dat de huidige regeling (vanaf 2017) een zelfde bijdrage gaat leveren?
2. Wat heeft de uitbreiding van de regeling in 2013/2014 de schatkist gekost, in termen van extra belastingderving?

2.3 Leeswijzer

In hoofdstuk 3 beschrijven we hoe de omvang van de hypotheekschuld en de aantallen onderwaterhypotheken zich de afgelopen jaren hebben ontwikkeld. Ook beschrijven wat de effecten van de regeling zijn geweest. Hierbij gaan we ook in op de wijzigingen in de regeling vanaf 2017 die van invloed kunnen zijn op de effectiviteit.
In hoofdstuk 4 bespreken we de raming en de realisatie van de (extra) derving als gevolg van de uitbreiding van de regeling in 2013/2014.

3 Effecten van de regeling

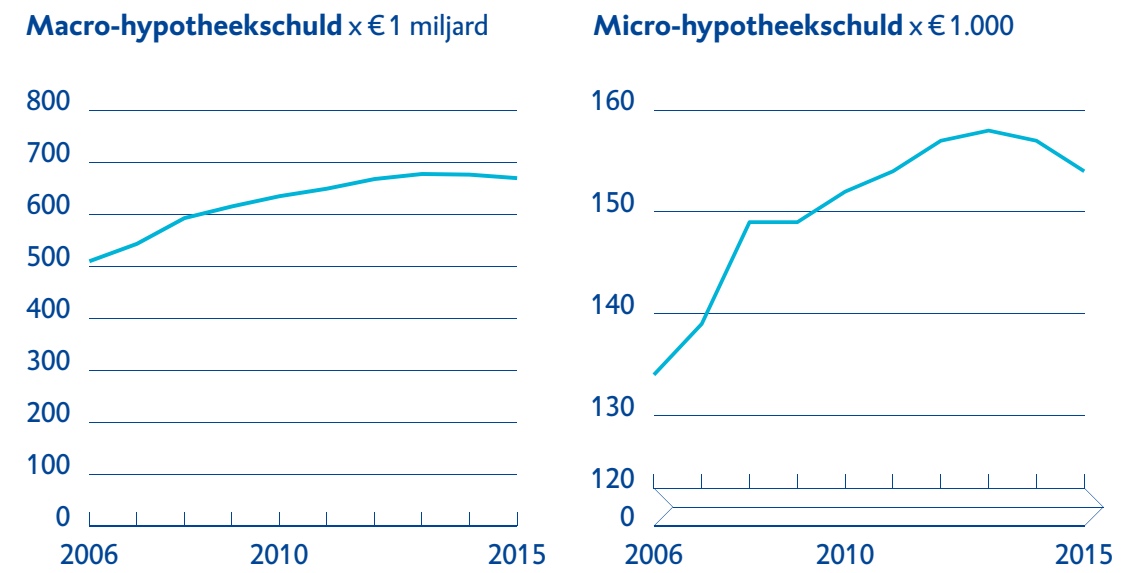
De gemiddelde hypotheekschuld van woningeigenaren is – na een jarenlange stijging – in 2013 gaan afnemen. Het aantal 'onderwaterhypotheken' laat sinds 2013 eenzelfde ontwikkeling zien (§ 3.1). In hoeverre dit mede het effect is van de schenkingsvrijstelling valt niet eenduidig te bepalen, omdat de omvang van de hypotheekschuld door nog veel meer factoren wordt beïnvloed – denk aan economische ontwikkelingen en de situatie op de woningmarkt. Wel kunnen we vaststellen dat de vrijstellingsregeling heeft gezorgd voor een grote toename in het aantal schenkingen ten behoeve van de eigen woning (§ 3.2). Bovendien zien we dat de regeling wordt benut door woningeigenaren met een relatief slechte hypotheekpositie (§ 3.3). Het merendeel van de mensen (naar schatting 74%) gebruikt de regeling om de hypotheekschuld te verkleinen (§ 3.4). Verder kunnen we vaststellen dat het oormerken van de vrijstelling ervoor heeft gezorgd dat de schenkingen zijn aangewend zoals beoogd (§ 3.5).

3.1 Kentering in ontwikkeling hypotheekschuld

Absolute omvang hypotheekschuld neemt af

Uit gegevens van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) blijkt dat de jarenlange stijging van de hypotheekschuld van woningeigenaren vanaf 2013 is gestabiliseerd en de laatste jaren afneemt. Figuur 3 op de volgende pagina laat zien dat de omvang van de zogenoemde *macro-hypotheekschuld* (de totale hypotheekschuld van alle woningeigenaren tezamen) zich in 2013 heeft gestabiliseerd op circa € 675 miljard. De *micro-hypotheekschuld* (de gemiddelde hypotheekschuld van een woningeigenaar) stabiliseerde zich in dat jaar eveneens en heeft vervolgens een kleine daling laten zien.

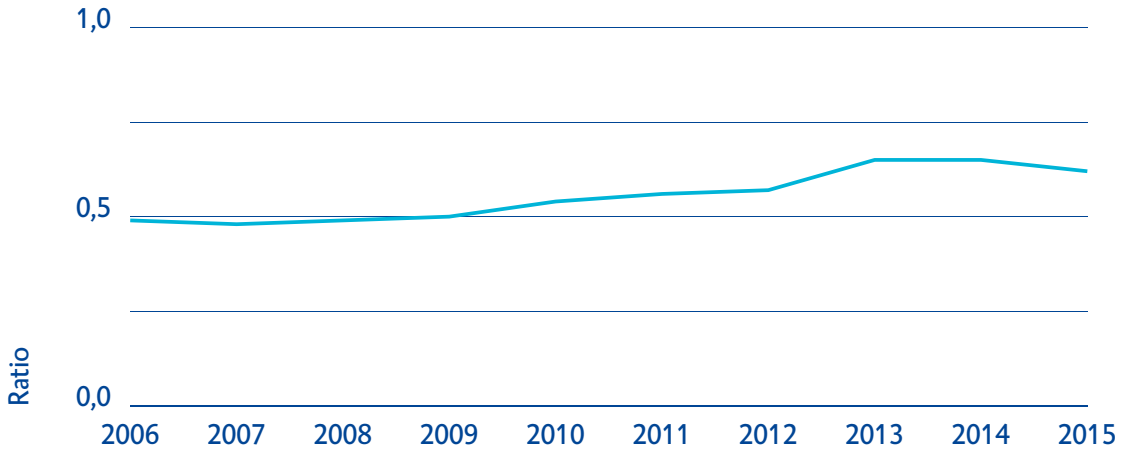
Omvang hypotheekschuld neemt af na jarenlange stijging



Figuur 3 Macro- en micro-hypotheekschuld

Door de gemiddelde omvang van de hypotheekschuld af te zetten tegen de gemiddelde waarde van het onderpand (de woning) ontstaat een beeld van de *relatieve hypotheeklast*. De relatieve hypotheeklast geeft een indruk van hoe zwaar een schuld 'weegt'. Een hogere waarde betekent in onderstaande grafiek een zwaardere hypotheek.

Ook de relatieve (macro) hypotheekschuld laat kentering zien vanaf 2013



Figuur 4 Ontwikkeling van gemiddelde hypotheekschuld in relatie tot gemiddelde WOZ-waarde.

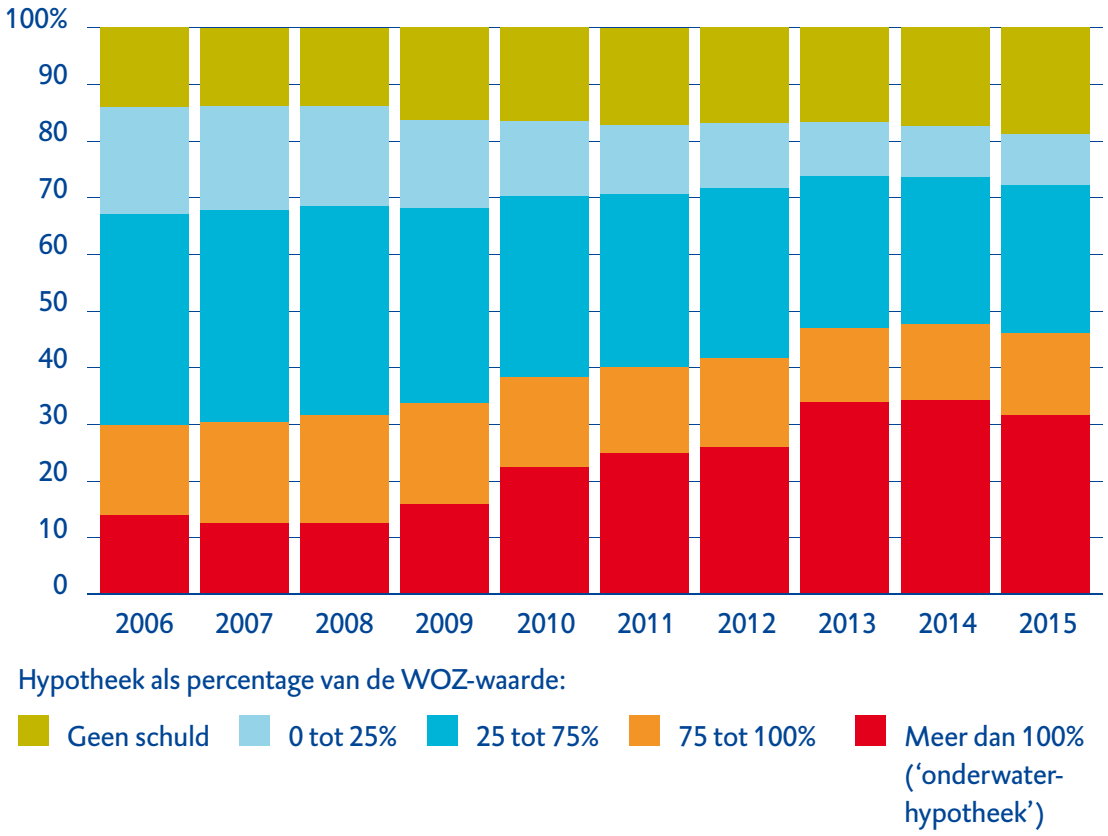
In de eerste helft van de tijdreeks beweegt de indicator van de relatieve hypotheeklast zich rond de 0,5. Dit betekent dat gemiddeld 50% van de woningwaarde gefinancierd is via een hypotheek. Vanaf 2010 is de relatieve hypotheeklast gaan stijgen naar gemiddeld 0,6. Vanaf 2013 is weer een stabilisatie en lichte daling te zien. Overigens wordt de relatieve hypotheekschuld niet alleen beïnvloed door de omvang van de hypotheekschuld. Een verandering in de WOZ-waardes zorgt ook voor een verandering in de relatieve hypotheekschuld. In tijden van een huizencrisis zorgt een verlaging van de WOZ-waardes voor een hogere relatieve hypotheeklast doordat het onderpand minder waard is.

Aantal onderwaterhypotheken neemt af

Naast een algehele vermindering van de hypotheekschuld richt de regeling zich specifiek op het terugdringen van hypotheken die 'onder water staan'. Een hypotheek staat 'onder water' als de hypotheekschuld groter is dan de WOZ-waarde van de woning. In onderstaande figuur 5 staan de rode balken voor het aandeel woningeigenaren dat een grotere hypotheek heeft dan de WOZ-waarde van de woning. Oranje staat voor 'zware hypotheken', blauw voor gemiddeld tot lichte hypotheken en groen betreft de woningeigenaren die geen hypotheekschuld hebben.

De figuur maakt zichtbaar dat het aandeel onderwaterhypotheken (rode staven) na een stijging in de periode 2008-2013 vanaf 2013 is gestabiliseerd en daarna licht is gedaald.

Aantal onderwaterhypotheken neemt sinds 2013 af



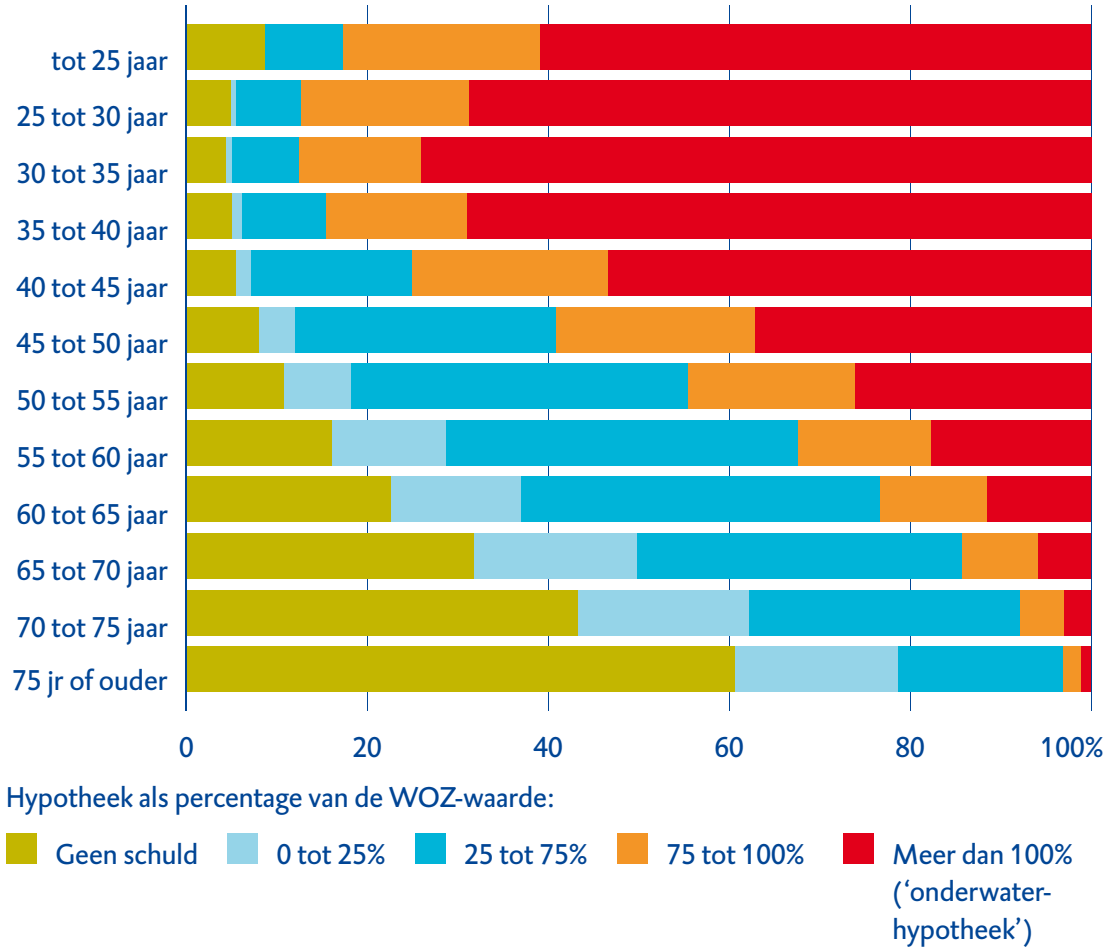
Figuur 5 Ontwikkeling relatieve hypotheeklast, 2006-2015 (in % van totaal aantal)

* de WOZ-waardeontwikkeling laat een vertraagde reactie zien op de 'echte woningwaarde' doordat de eerdere verkoopprijzen van omliggende verkochte woningen mede bepalend zijn voor de WOZ-waarde.

Onderwaterproblematiek groter onder jonge woningeigenaren

Er is een verband tussen de leeftijd van woningeigenaren en de gemiddelde hypotheekpositie. Jongere woningeigenaren hebben vaker een hypotheek die onder water staat dan oudere woningeigenaren; zie figuur 6 op de volgende pagina.

Jonge woningeigenaar heeft vaker een onderwaterhypotheek

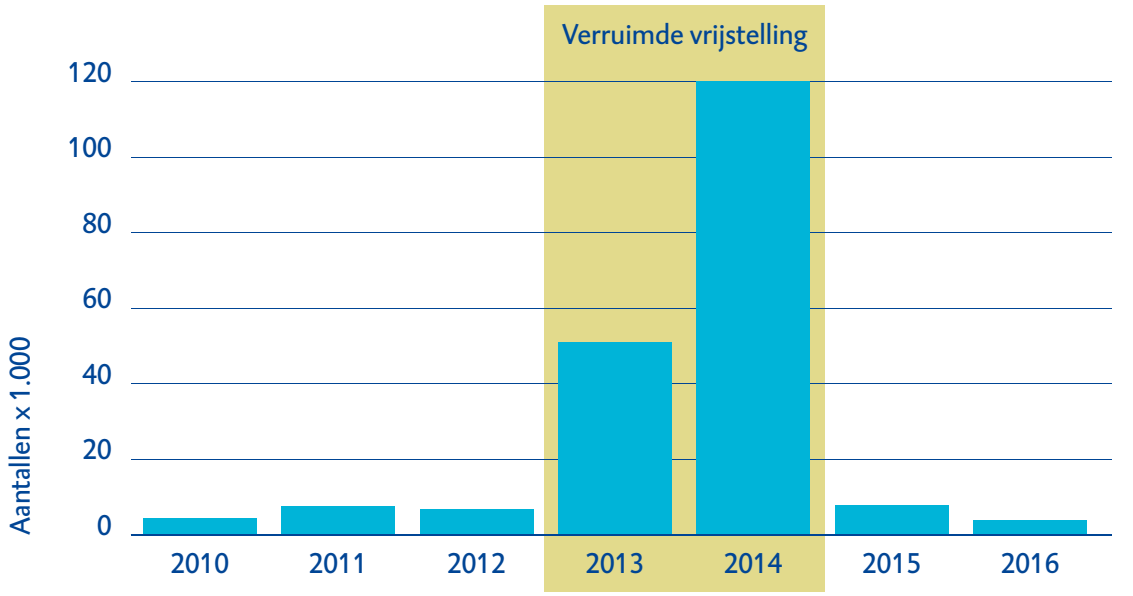


Figuur 6 Relatieve hypotheeklast per leeftijdscategorie in 2015 (in % van de leeftijdsgroep)

3.2 Stijging van het aantal schenkingen

De tijdelijke verruiming van de schenkingsvrijstelling in 2013/2014 heeft gezorgd voor een forse stijging van het aantal schenkingen; zie figuur 7 op de volgende pagina.

Mensen zijn door verruiming schenkingsvrijstelling in 2013 / 2014 meer gaan schenken

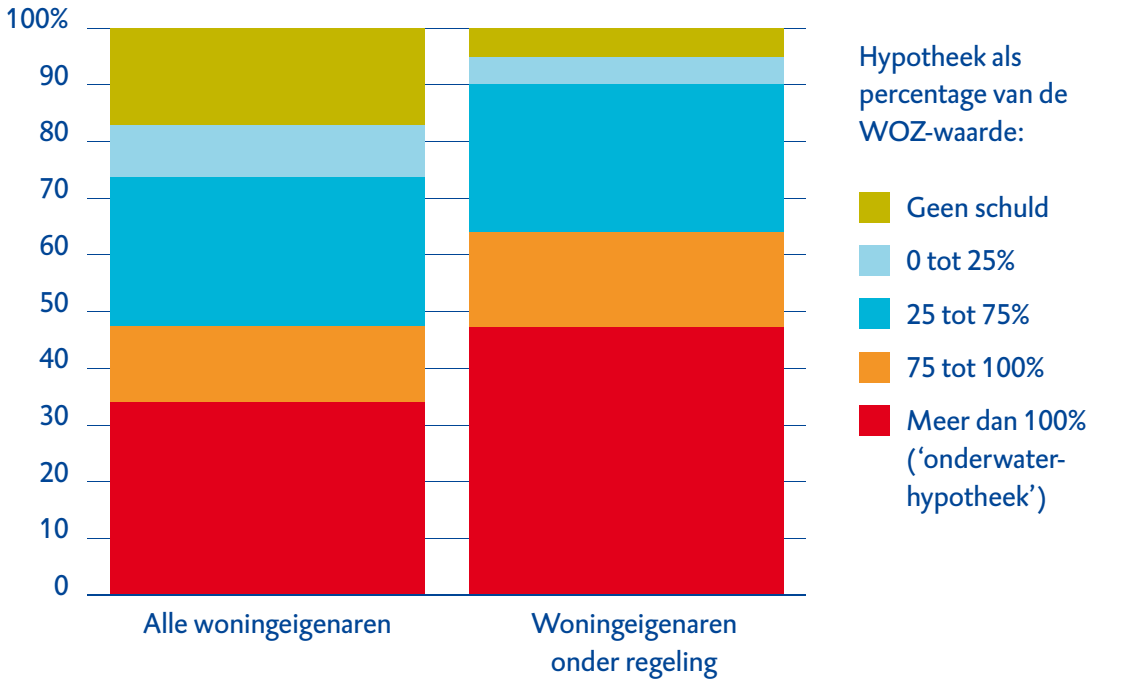


Figuur 7 Ontwikkeling aantal schenkingen, 2010-2016

3.3 Benutting regeling door mensen met slechtere hypotheekpositie

Om vast te stellen of de ontvangers van de regeling een slechtere hypotheekpositie hebben dan gemiddeld, hebben we de relatieve hypotheeklast van de gebruikers van de regeling 2013/2014 afgezet tegen de relatieve hypotheeklast van alle woningeigenaren in Nederland (zie toelichting in de methodologische verantwoording in bijlage 1). We kijken hierbij naar de hypotheekpositie van de ontvangers vóórdat zij gebruikmaakten van de regeling. Daaruit leiden we af dat de gebruikers van de regeling vaker dan gemiddeld een onderwaterhypotheek hebben.

Ontvangers regeling hebben een slechtere hypotheekpositie dan gemiddeld



Figuur 8 Relatieve hypotheeklast van gebruikers van de vrijstellingsregeling afgezet tegen relatieve hypotheeklast van alle woningeigenaren

In figuur 8 hierboven is goed te zien dat de hypotheekpositie van de ontvangers van een schenking onder de vrijstellingsregeling slechter is dan gemiddeld. Er zijn onder de ontvangers meer onderwaterhypotheken (rood) en meer 'zware' hypotheken (oranje). Het aandeel mensen dat geen hypotheekschuld heeft (groen) of een lichtere hypotheekschuld (blauw) is onder de ontvangers kleiner.

3.4 Besteding van de geschonken bedragen

Wij zijn nagegaan wat de ongeveer 159.000 ontvangers van schenkingen die zijn gedaan onder de regeling van 2013/2014, hebben gedaan met het ontvangen bedrag. Voor dit deel van ons onderzoek hebben we de ontvangers van een schenking twee jaar gevolgd in hun 'fiscale woongedrag'.

Onderzoek naar 'fiscaal woongedrag'

Onder 'fiscaal woongedrag' verstaan we:

1. Is de hypotheekschuld (deels) afgelost?
2. Is er een woning aangekocht?
3. Is de restschuld (deels) afgelost?
4. Is de erfpacht afgekocht?

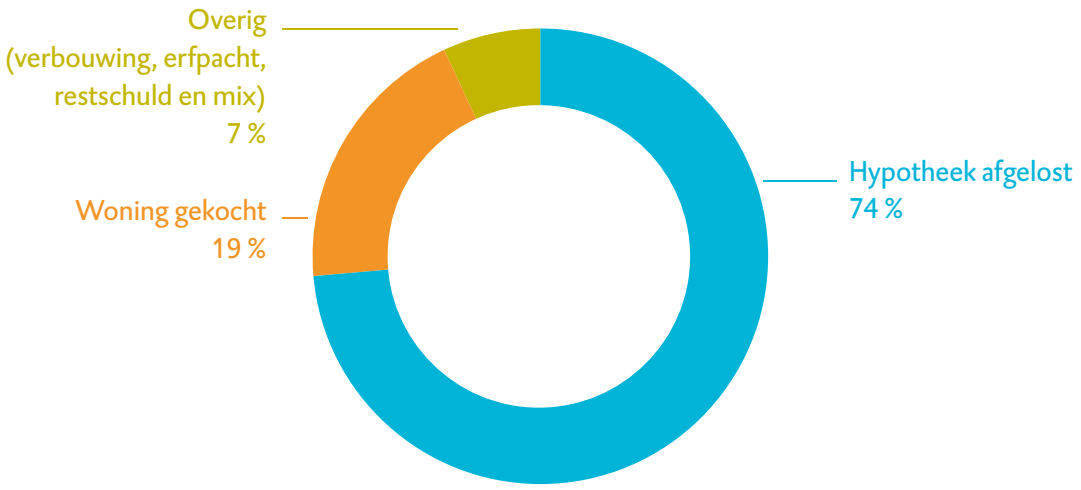
Aan de hand van gegevens van de Belastingdienst uit de aangiften inkomstenbelasting hebben wij deze vier aspecten voor alle ontvangers gevolgd. Zo hebben we vastgesteld wat ontvangers hebben gedaan met het geschonken bedrag.

Niet alle bestedingen bleken zichtbaar in de gegevens van de belastingaangiften. Zo worden verbouwingen aan woningen niet als zodanig in de aangifte geregistreerd. Hierdoor konden we het fiscaal woongedrag van ruim 30% van de ontvangers niet bepalen. Door een analyse van gegevens uit het toezichtsysteem van de Belastingdienst hebben we deze post kunnen reduceren tot 19%. Daarmee kwamen we uit op een restcategorie 'onbekend' van 19%. Zo kwamen we tot de conclusie dat minimaal 60% van de ontvangers hun schenking gebruikt voor een aflossing. Tenslotte hebben we de resterende groep van 19% 'onbekend' de veronderstelling toegepast dat de verdeling over de doelen 'aflossen', 'kopen' en 'overig' in deze groep min of meer gelijk is aan de verdeling binnen de wel zichtbare groep. Dit resulteert in een schatting dat 74% van de ontvangers de schenking gebruikt voor een aflossing. We weten dat het daadwerkelijke aandeel in ieder geval tussen de 60% en 79% ligt, waarbij 74% de beste schatting is.

(Zie voor meer uitleg onze methodische verantwoording in bijlage 1).

Figuur 9 geeft weer wat de ontvangers van een schenking met hun geld hebben gedaan:

Aflossen hypotheek meest gekozen doel



Figuur 9 Verdeling bestedingen binnen de ontvangers regeling 2013/2014

Op basis van dit onderzoek stellen we vast dat verreweg de meeste ontvangers van een schenking ervoor kiezen om een aflossing te doen op de hypotheek: naar schatting 74% van de schenkingen is daartoe aangewend. Het hoge percentage mensen dat de regeling van 2013/2014 benutte om een hypotheekaflossing te doen maakt het aannemelijk dat de regeling van 2017 ook zal gaan leiden tot een vermindering van de hypotheekschuld. Schenkingen die worden gebruikt om de hypotheekschuld omlaag te brengen dragen direct bij aan het doel van de regeling 2017: hypotheekschuldreductie. Bij andere bestemmingen, zoals het kopen van een woning of het verbouwen van de woning, kunnen we op basis van dit onderzoek niet bepalen in hoeverre ze bijdragen aan het doel van de regeling. Immers, iemand die een woning koopt na het ontvangen van een schenking kan ervoor kiezen om een duurder huis te kopen dan hij of zij zonder de schenking had gedaan. In dat geval draagt de schenking niet bij aan een reductie van de hypotheekschuld. Als een ontvanger zijn/haar schenking gebruikt om een minder hoge hypotheek te nemen draagt de schenking wél bij aan het doel van de regeling. Hoe de verhouding tussen deze twee manieren om een vrijgestelde schenking in te zetten binnen de groep van 'woningkopers' (16% van de ontvangers) ligt, is niet bekend en zou nader onderzoek vergen.

3.5 Effectiviteit van oormerken vrijstelling

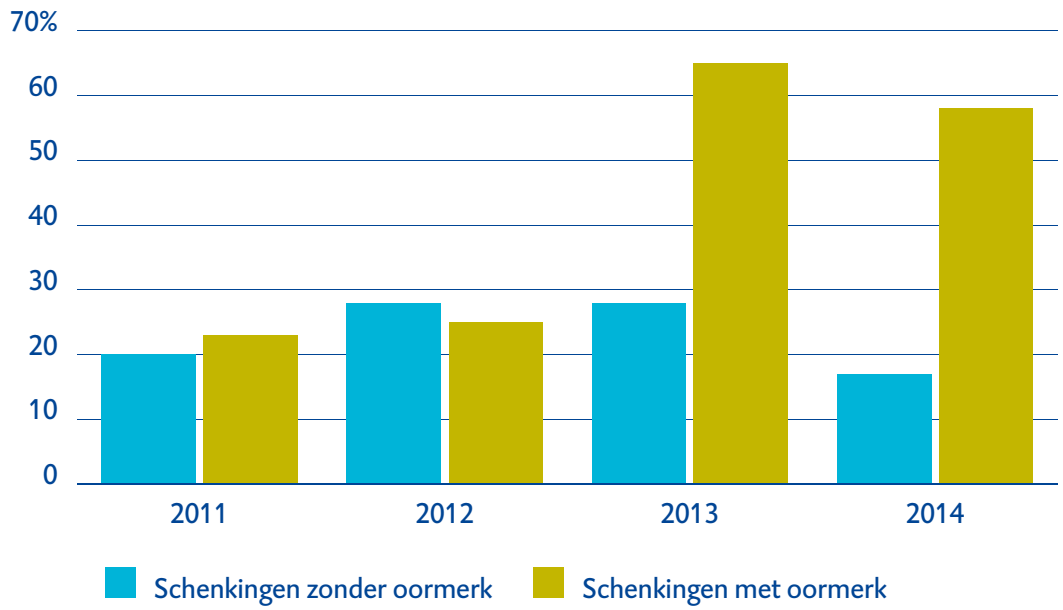
Wij zijn ook nagegaan welke invloed het oormerken van de vrijstelling – de verplichting om het geschonken bedrag in de eigen woning te steken – heeft op de feitelijke bestedingen. Hiertoe hebben we geoormerkte schenkingen vergeleken met niet-geoormerkte schenkingen.

Schenkingen mét en zonder oormerk

Voor dit deel van het onderzoek vergelijken we twee groepen schenkingen met elkaar: schenkingen mét oormerk ('eigen woning') en schenkingen zonder een oormerk. In beide groepen kijken we of de ontvangers van de schenking het geschonken bedrag gebruikt hebben voor een aflossing op de hypotheek. Alle schenkingen onder de verruimde vrijstelling eigen woning 2013/2014 vallen onder de geoormerkte groep. Ook de schenkingen met een oormerk 'eigen woning' uit de voorgaande jaren (met vrijstellingsbedrag van ongeveer € 50.000) vallen onder deze groep. De groep schenkingen zonder oormerk wordt gevormd door alle schenkingen waarbij ofwel de lagere jaarlijkse vrijstelling is aangevraagd (ongeveer € 2.000 of € 5.000, afhankelijk van de relatie en jaar), of waarbij gebruik is gemaakt van de eenmalige vrijstelling van ongeveer € 25.000 zonder oormerk. De vergelijkbaarheid tussen schenkingen met en zonder oormerk vergroten we door alleen schenkingen tussen € 20.000 en € 1.000.000 te selecteren. (Zie voor meer uitleg onze methodische verantwoording in bijlage 1).

Centrale vraag was: in hoeverre zorgt het oormerk van de regeling ervoor dat ontvangers vaker aflossingen doen op de hypotheekschuld? In figuur 10 hieronder presenteren we de uitkomsten van deze analyse.

Geoormerkte schenkingen zijn in 2013 en 2014 vaker ingezet om een hypotheek af te lossen



Figuur 10 Aandeel mensen dat schenking gebruikt om hypotheekschuld te verkleinen, 2011–2014 (in % van de groep in dat jaar)

In de jaren 2013 en 2014 is een duidelijk verschil waarneembaar in het aandeel schenkingen dat werd benut voor een aflossing op de hypotheek. Circa 60% van de ontvangers van een geoormerkte schenking heeft in deze periode een substantiële aflossing op de hypotheek gedaan.[2] De rest van de ontvangers heeft de schenking benut voor een andere bestemming passend binnen het oormerk (zoals het kopen van een woning of het verbouwen van een woning). Bij niet-geoormerkte schenkingen ligt het percentage ontvangers dat de schenking heeft gebruikt voor een aflossing rond de 20%.

3.6 Regeling vanaf 2017: te verwachten effecten

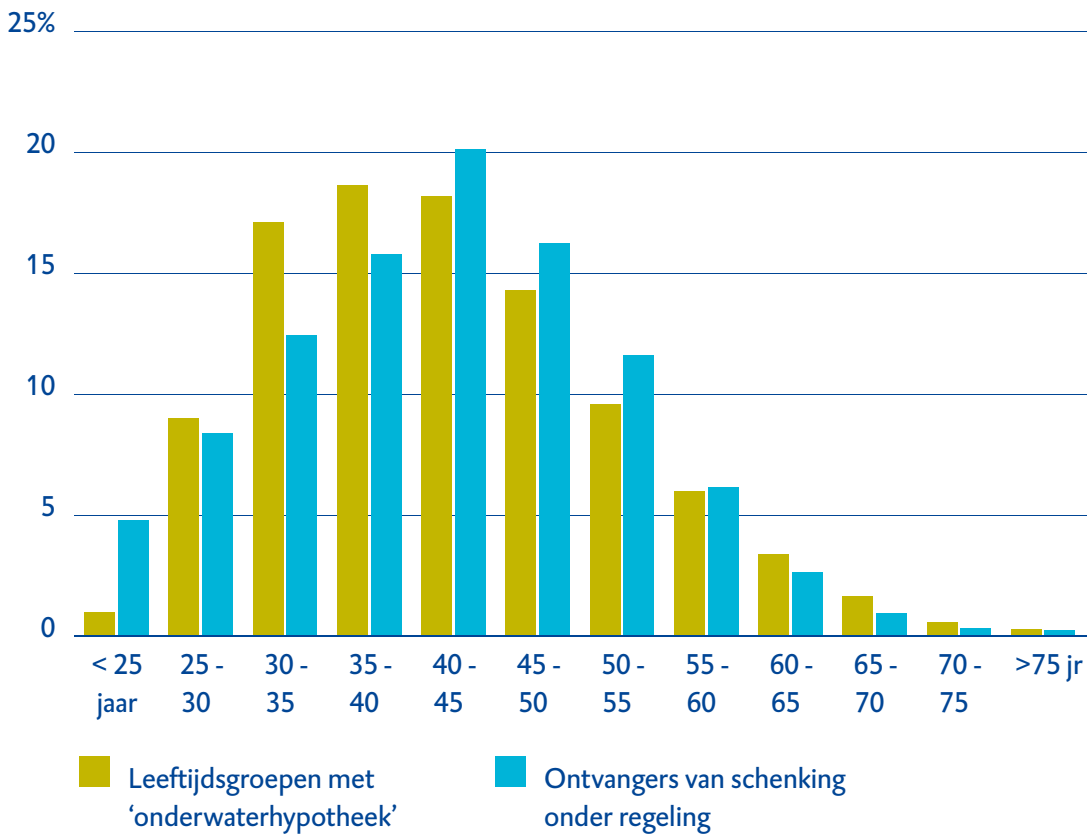
In voorgaande paragrafen hebben we laten zien dat de regeling 2013/2014 bijdroeg aan de vermindering van de totale hypotheekschuld en het aantal onderwaterhypotheken. Op basis daarvan verwachten wij dat de regeling vanaf 2017 dat ook gaat doen. Op veel aspecten is de regeling vanaf 2017 immers gelijk aan die in 2013 en 2014. Dit maakt dat we de

ervaringen op basis van de oude regeling kunnen doortrekken naar 2017. Wel zijn externe factoren veranderd. De economie en de woningmarkt zijn bijvoorbeeld aangetrokken. Deze factoren kunnen invloed hebben op de effecten van de regeling van 2017 en verder.

Een belangrijke wijziging in de regeling vanaf 2017 is de *leeftijdsbegrenzing*: ontvangers moeten tussen de 18 en 40 jaar oud zijn. Deze leeftijdsbegrenzing vanaf 2017 kan invloed hebben op de effectiviteit van de regeling. Wij verwachten dat de leeftijdsbegrenzing een positief effect kan hebben op het doel 'verlagen van het aantal onderwaterhypotheken' en een negatief effect kan hebben op het doel 'verlagen totale hypotheekschuld'. Wij lichten dit hieronder toe.

Zoals aangegeven hebben jongere woningeigenaren het meest te maken met onderwater-problematiek. In de regeling 2013/2014 golden er geen voorwaarden die betrekking hadden op de leeftijd van de ontvangers. De gemiddelde leeftijd van ontvangers was toen 42 jaar. Figuur 11 laat de leeftijdsverdeling van de ontvangers van de regeling 2013/2014 zien afgezet tegen de leeftijdsverdeling van de woningeigenaren die kampen met een onderwaterhypotheek.

Regeling 2013/2014 was niet toegespitst op groep met meeste onderwaterhypotheken



Figuur 11 Leeftijdsverdeling ontvangers 2013/2014 afgezet tegen leeftijdsverdeling bezitters onderwaterhypotheken.

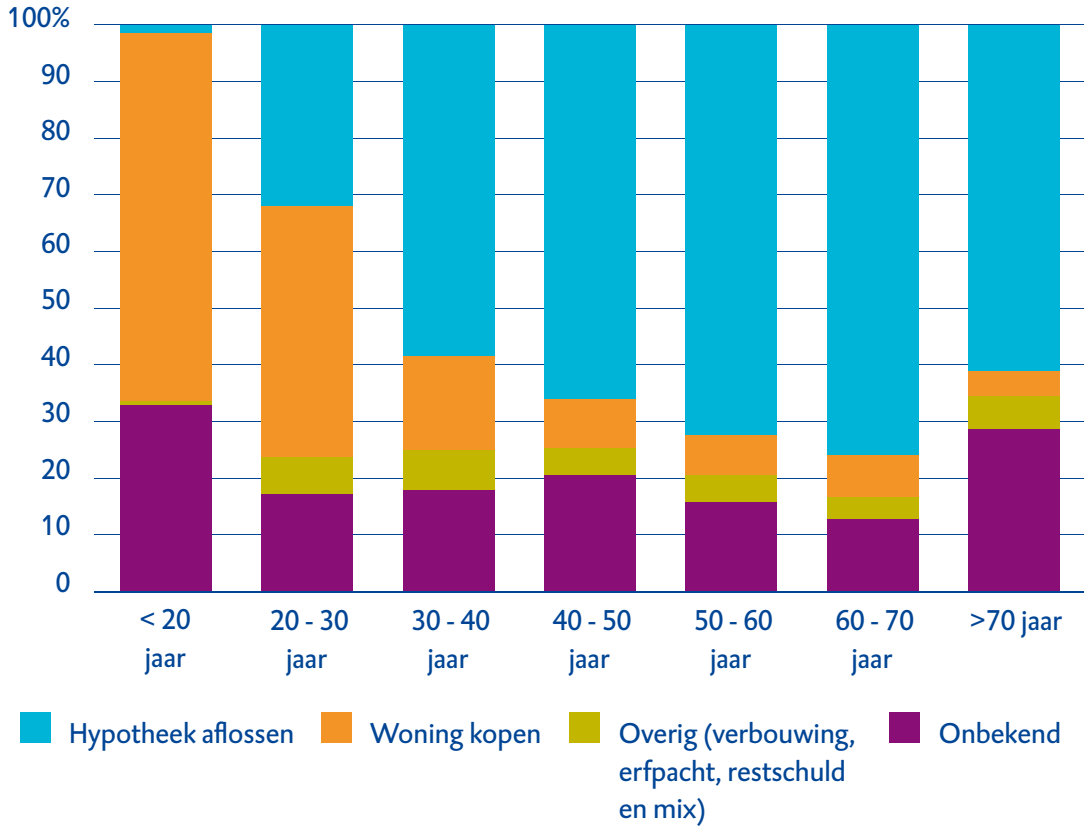
Gegevens onderwaterhypotheken: CBS (2015), gegevens ontvangers: IB-data.

Met de aanpassing van de leeftijdsgrenzen vanaf 2017 zal de regeling beter zijn toegespitst op de leeftijdsgroepen waarbinnen de onderwaterproblematiek het grootst is. Wij verwachten daarom dat deze aanpassing van de regeling voor de realisatie van het doel 'terugdringen aantal onderwaterhypotheken' een positief effect zal hebben.

Echter, als we kijken naar de impact van de leeftijdsbegrenzing van de nieuwe regeling op het bredere doel – vermindering algehele hypotheekschuld – zien we een mogelijk *omgekeerd effect*. Door het inperken van de leeftijdsgroep is immers te verwachten dat de regeling vaker zal worden benut voor het kopen van een woning (iets wat vooral jongeren doen). De groep mensen die in de regeling 2017 geen gebruik meer mag maken van de

vrijstelling (leeftijd vanaf 40 jaar) benutte de regeling in 2013/2014 veel meer voor hypotheekaflossingen dan voor het kopen van een woning. Dit is ook logisch gezien de andere levensfase waarin deze groep zich bevindt. In figuur 12 hieronder laten we dit zien. De leeftijdsbeperking vanaf 2017 kan als gevolg hebben dat daardoor relatief en absoluut er minder hypotheekaflossingen worden gedaan. Dit gegeven kan een beperking van de effectiviteit van de regeling voor het doel 'vermindering totale hypotheekschuld' tot gevolg hebben.

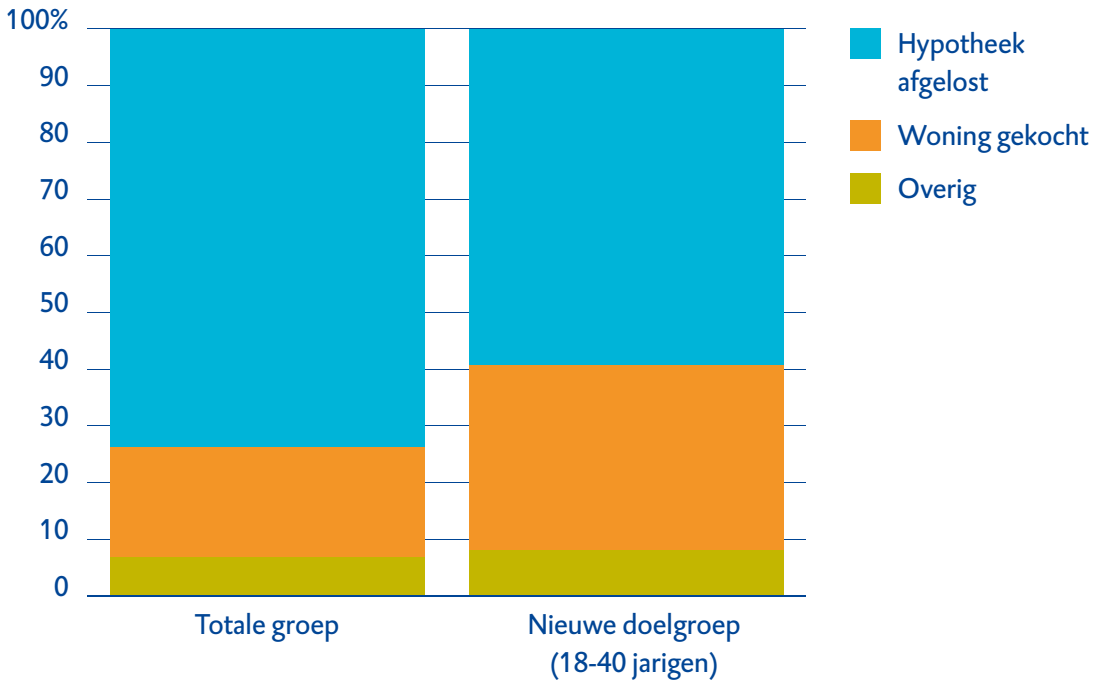
Jongeren kopen, ouderen lossen af



Figuur 12 Vastgestelde bestedingen per leeftijdscategorie, regeling 2013/2014

Overigens was in de regeling van 2013/2014 ook onder de ontvangers tot 40 jaar aflossen wel het meest gekozen doel, al deden zij dat in verhouding tot de oudere ontvangers relatief minder vaak; zie figuur 13.

Ook bij 18-40 jarigen is aflossen het meest gekozen doel



Figuur 13 Bestedingen 18- tot 40-jarigen vergeleken met besteding door totale groep, regeling 2013/2014

4 Gevolgen van de regeling voor de schatkist

Jaarlijks raamt het Ministerie van Financiën de verwachte inkomsten als gevolg van schenk- en erfbelasting. Deze ramingen zijn terug te vinden in de Miljoenennota. Voor 2018 is bijvoorbeeld geraamd dat er € 1.850 miljoen aan schenk- en erfbelasting wordt geïnd. Vrijstellingen van schenkbelasting zorgen ervoor dat er minder inkomsten aan schenk- of erfbelasting geïnd zullen worden. Dit levert dus een derving op voor de schatkist. Wij hebben onderzocht hoe het Ministerie van Financiën heeft geraamd wat de tijdelijke uitbreiding van de vrijstelling schenkbelasting eigen woning (2013/2014) heeft gekost in termen van gederfde inkomsten en wat er na afloop van de tijdelijke regeling is te zeggen over de omvang van de gerealiseerde derving.

Wij constateren dat de uitbreiding van de schenkingsvrijstelling in 2013/2014 aanzienlijk meer heeft gekost dan was verwacht doordat het aantal schenkingen veel hoger uitviel dan was voorzien (§ 4.1). Met de uitbreiding was € 1.035 miljoen gemoeid, terwijl € 104 miljoen was geraamd (§ 4.2).

4.1 Overschrijding geraamde aantallen

Bij de raming van de inkomstenderving voor het Rijk is het Ministerie van Financiën ervan uitgegaan dat door de tijdelijke verruiming van de vrijstellingsregeling het aantal eenmalige schenkingen zou verdubbelen. In de jaren vóór de verruiming werden er ongeveer 5.000 schenkingen per jaar gedaan. Zodoende werd destijds gerekend op 20.000 schenkingen voor 2013 en 2014 tezamen. Voor deze inschatting bestond geen onderbouwing.
De tijdelijke regeling 2013/2014 is in de praktijk door veel meer mensen gebruikt dan was voorzien. Het daadwerkelijke aantal kwam uit op ongeveer 171.000, waarvan ongeveer 159.000 onder de verruimde vrijstelling.

4.2 Overschrijding voorziene kosten

Raming gederfde inkomsten

Bij het bepalen van de hoeveelheid belastinginkomsten die de schatkist misloopt (‘derft’) bij een beleidsaanpassing kijkt het Ministerie van Financiën alleen naar de directe financiële effecten van het betreffende beleid. Indirecte effecten die een invloed kunnen hebben op andere inkomsten van het Rijk worden in deze berekeningen niet meegenomen. Er zijn allerlei denkbare indirecte effecten niet meegenomen in de methodiek, zoals – in het geval van deze regeling – de verhoging van inkomsten uit de overdrachtsbelasting, de verhoging

van de inkomsten van BTW op aankoop van woningen en op verbouwingskosten, verlaging van BTW op consumptie (door de schenker). Dit maakt het moeilijk om een reëel beeld te krijgen van de totale omvang van de derving aan belastinginkomsten.
Hierbij vormen bestaande ramingen (in het geval van deze regeling de inkomsten van schenk- en erfbelasting) de nullijn waartegen een belastinguitgaven wordt afgezet. Dit betekent dat de ramingen van het ministerie geen totaalbeeld van de kosten van een maatregel geven, maar slechts een beeld van de 'meerkosten' ten opzichte van bestaand beleid (zoals bestaande regels en tarieven voor schenk- en erfbelasting). Dit sluit aan bij onze bevindingen in ons rapport *Raming van Belastingontvangsten* (Algemene Rekenkamer, 2015).

Ramingsmethodiek Ministerie van Financiën
Bij de raming van de inkomstenderving voor het Rijk als gevolg van de tijdelijke verruiming van de vrijstelling voor eigen woning 2013/2014 ging het Ministerie van Financiën ervan uit dat de volgende factoren bepalend zouden zijn (Financiën, 2014):

1. De ontvanger van een schenking heeft minder hypotheekrenteaftrek (box 1); dit is een opbrengst aan belastinginkomsten.
2. De schenker betaalt na het doen van de schenking minder vermogensbelasting (box 3); dit betekent een derving aan belastinginkomsten.
3. De ontvanger betaalt door de vrijstelling minder erf- of schenkbelasting; ook dit is een derving aan belastinginkomsten. Deze derving valt uiteen in:
   - misgelopen schenkbelasting
   - op den duur mis te lopen erfbelasting

Het Ministerie van Financiën ging er bij de raming van uit dat factor 1 en factor 2 elkaar zouden opheffen. Factor 3 zou daarmee de omvang van de derving per schenking bepalen. Verder werd verondersteld dat er gemiddeld € 60.000 zou worden geschonken.

De raming leverde een bedrag op van € 104 miljoen aan extra gederfde inkomsten als gevolg van de uitbreiding van de regeling in 2013 en 2014. Dit bedrag komt bovenop de circa € 29 miljoen derving per jaar die de reeds bestond door de bestaande vrijstelling voor de eigen woning.

Dit bedrag is het resultaat van een berekening op basis van:

- verwachte aantallen schenkingen;

- verwachte verdeling schenkingen over de relatietypes (erf- en schenktarieven zijn afhankelijk van de relatie tussen schenker en ontvanger);
- grondslag: er werd verondersteld dat er gemiddeld € 60.000 geschonken zou worden;
- reeds bestaande vrijstellingen (die zijn al meegewogen in de nullijn aan geraamde inkomsten schenk- en erfbelasting in de Miljoenennota).

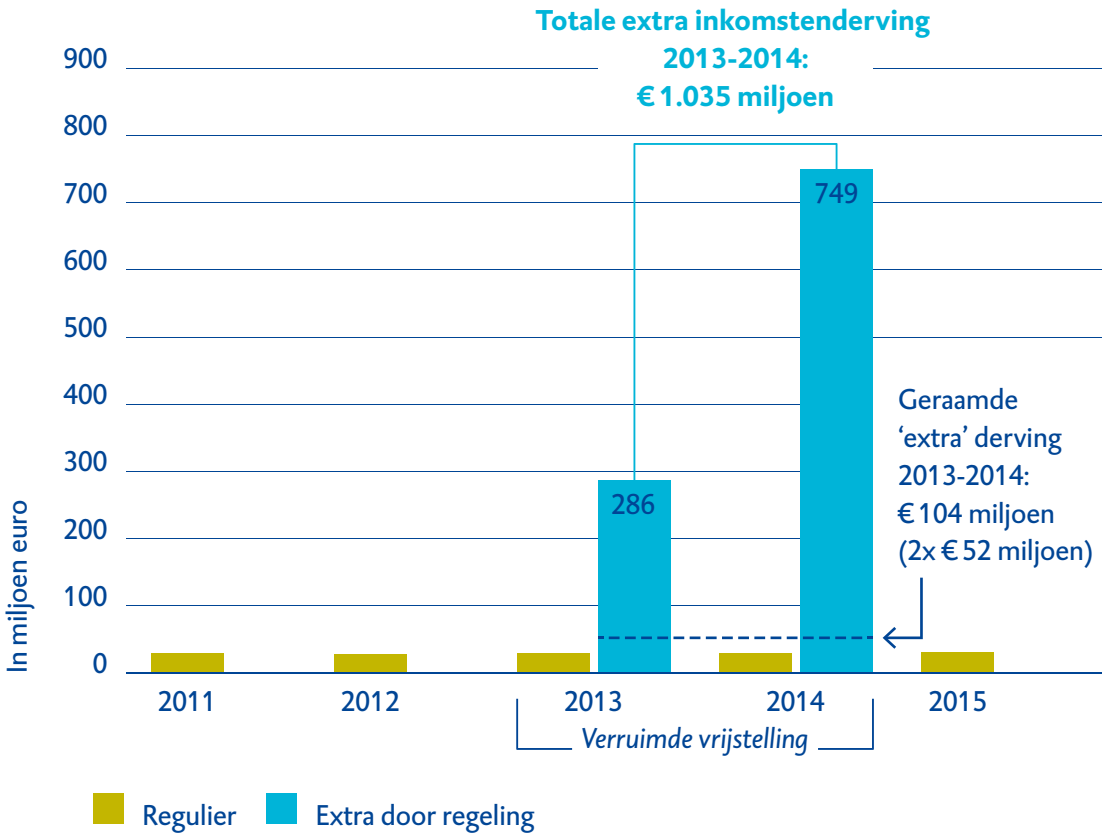
Bij de methodiek zijn de financiële effecten op langere termijn (de op den duur mis te lopen erfbelasting) toegerekend aan het jaar waarin de schenking plaatsvindt.

Bovenstaande berekening van Financiën sluit aan op toen geldende belastingregels en levert naar ons oordeel een reëel beeld van de gederfde inkomsten per schenking. Wel merken wij op dat bepaalde indirecte effecten niet zijn meegenomen. Uit ons onderzoek blijkt ook dat een gemiddeld schenkbedrag van € 60.000 een reële schatting is geweest.

Realisatie gederfde inkomsten

Informatie over de realisatie van de derving als gevolg van de regeling is gegeven in de Internetbijlage bij de Miljoenennota 2017. De berekeningsmethodiek die Financiën hiervoor gebruikte is identiek aan de methodiek zoals toegepast bij de raming. Een verschil is wel dat in de realisatiecijfers het ministerie alleen de *totale* derving van alle eenmalige schenkingen ten behoeve van de eigen woning geeft. Deze bedraagt € 1.093 miljoen voor 2013 en 2014 tezamen. Bij de raming is echter gekeken naar de te verwachten *extra* derving (€ 104 miljoen). Deze twee bedragen zijn niet één-op-één te vergelijken. Daarom hebben wij zelf het onderscheid gemaakt tussen 'reguliere' derving (als gevolg van de bestaande vrijstelling schenkbelasting voor de eigen woning) en 'extra' derving (als gevolg van de uitbreiding van de regeling in 2013 en 2014). Dat leidt tot een gerealiseerd *extra* bedrag aan gederfde inkomsten van € 1.035 miljoen (na aftrek van het gemiddelde bedrag aan derving in voorgaande jaren). In figuur 14 laten wij dit zien.

Regeling zorgt voor een grote stijging van inkomstenderving voor het Rijk



Figuur 14 Omvang inkomstenderving door schenkingsvrijstelling eigen woning

Raming structurele aanpassing 2017

Bij de raming van de structurele uitbreiding vanaf 2017 hanteert Financiën dezelfde ramingsmethodiek om de derving per schenking te berekenen. Financiën schat dat er per jaar 20.000 eenmalige schenkingen gericht op de eigen woning zullen gaan plaatsvinden. Op basis van gemiddelde schenkbedragen van € 70.000 van een ouder aan zijn kind en € 60.000 voor overige relaties en na doorrekening van het effect van de nieuwe mogelijkheid om de schenking over drie jaar uit te spreiden, komt Financiën uit op een structureel bedrag aan derving van € 97 miljoen per jaar. Dit is aanzienlijk minder dan de € 286 miljoen in 2013 en € 749 miljoen in 2014. Ook bij deze nieuwe raming vormt het te verwachten aantal schenkingen een onzekere factor. Op basis van de ervaringen 2013/2014 is hier geen goede voorspelling van te maken omdat de tijdelijkheid van de regeling toen zorgde voor een grote toeloop. De structurele regeling zal vermoedelijk een veel minder grote stijging van het aantal schenkingen teweeg brengen. In 2013/2014 was de regeling bedoeld als tijdelijke impuls, wat vermoedelijk zorgde voor de enorme stijging van het aantal schenkingen. Dat maakt dat de omvang van het effect vermoedelijk ook kleiner zal zijn.

Bijlagen

1 Methodologische verantwoording
2 Raming Ministerie van Financiën
3 Literatuur
4 Eindnoten

Bijlage 1
Methodologische verantwoording

Omschrijving databestanden
We hebben voor dit onderzoek gebruikgemaakt van diverse databestanden van de Belastingdienst.

Onderstaande twee datasets zijn voor ons gekoppeld door de afdeling Data & Analytics van de Belastingdienst, zodat na koppeling de databestanden anoniem waren (ontdaan van BSN's).

1. Aangiften schenkbelasting (alle schenkingen van 2010 tot en met 2014)

De variabelen die de Belastingdienst hieruit heeft gehaald zijn: schenkjaar, schenkdatum, schenkbedrag, vrijstellingsbedrag, vrijstellingscode, relatie tussen schenker/ontvanger, geboortedatum schenker, geboortedatum ontvanger, Burgerservicenummer (BSN) schenker, BSN ontvanger.

2. Aangiften Inkomstenbelasting van alle begunstigden

Van alle ontvangers ('begunstigden') heeft de Belastingdienst de gegevens uit de Aangiften Inkomstenbelasting (IB) gekoppeld aan de schenkingsgegevens. De voor ons relevante gegevens waren: hypotheekschuld, aankoopprijs woning, afkoop erfpacht, restschuld en eigenwoningforfait. Van al deze gegevens hebben we de informatie over jaren 2009 tot en met 2015 gebruikt, zodat we het fiscaal relevante woongedrag van de begunstigden over de jaren konden volgen.

Dit nieuw gevormde databestand is de belangrijkste bron van ons onderzoek geweest; hierop hebben we diverse deelanalyses gedaan die we hieronder beschrijven.

Bestedingen bepalen
Om een beeld te kunnen geven van wat de begunstigden hebben gedaan met het ontvangen geld hebben we de groep die onder de regeling viel gevolgd in hun 'fiscale woongedrag'. Het basisbestand omvat 159.403 schenkingen. Na opschoning bleven er 158.720 schenkingen over.
Voor deze schenkingen zijn we nagegaan of er in de jaren volgend op het ontvangen van de schenking ontwikkelingen hadden plaatsgevonden in een of meer van deze categorieën:

- Hypotheekschuld: is deze met minimaal 75% van het vrijgestelde bedrag afgenomen?

- Erfpacht: was er vóór de schenking een erfpacht en is die na de schenking naar 0 gegaan?
- Restschuld: is deze met minimaal 75% van het vrijgestelde bedrag afgenomen?
- Aankoop: heeft er een aankoop plaatsgevonden van minimaal 75% van het vrijgestelde bedrag?

De indicator 'erfpacht' is afwijkend van de rest omdat de erfpacht alleen in één keer in zijn geheel afgekocht kan worden.

Voor hypotheekschuld, erfpacht en aankoop hebben we gewerkt met 75% als ijkpunt, omdat van een schenking van € 100.000 de eerste € 25.000 niet verplicht in de eigen woning hoeft te worden gestoken. Iemand kon er dus voor kiezen om € 75.000 in de hypotheek te steken en van de overige € 25.000 een wereldreis te maken of een auto te kopen.
Ook hebben we bepaald of er uitsluitend in één categorie een ontwikkeling te zien was of dat er sprake was van ontwikkelingen in verschillende categorieën. Zodoende konden we elke ontvanger koppelen aan één van de volgende zes categorieën:

1. aflossen hypotheekschuld;
2. aflossen restschuld;
3. aankoop woning;
4. afkoop erfpacht;
5. mix van bovenstaande bestedingen;
6. geen effecten zichtbaar in de fiscale data.

Verkleinen categorie onbekende bestedingen

Op de schenkingen die vielen in bovenstaande categorie 6 (geen effecten zichtbaar in de fiscale data), hebben we via een derde databestand meer zicht gekregen. Dit databestand is voor ons gemaakt door de afdeling van de Belastingdienst die toezicht houdt op de erf- en schenkbelasting. Voor 3.600 dossiers waarop zij toezichtactiviteiten hadden ondernomen (ook omdat er in de fiscale data geen bestedingen zichtbaar waren) beschikten zij over een kwalitatieve omschrijving van wat er uit het toezichtsonderzoek kwam. Deze kwalitatieve informatie hebben wij omgezet in kwantitatieve gegevens door de omschrijvingen te categoriseren. Zo konden we elk dossier een van de volgende labels geven:

- hypotheek;
- aankoop;
- verbouwing;
- mix van bestedingen;

- administratieve fout;
- navordering (onrechtmatig verkregen);
- nog in behandeling;
- onbekend (rechtmatig besteed, maar voor ons niet af te leiden uit omschrijving).

Via deze methode hebben we het deel van de schenkingen waarvan geen bestedingsgegevens bekend waren kleiner kunnen maken en hebben we van een groter deel van de ontvangers een beeld gekregen van wat ze met de schenking gedaan hebben. Voor het resterende deel 'onbekend' passen we de veronderstelling toe dat de verhouding tussen 'aflossen', 'kopen' en 'overig' hier gelijk is aan hoe de verdeling ligt binnen de schenkingen die we wel hebben kunnen vaststellen. Dit levert de schatting op dat 74% van de schenkingen is besteed aan aflossingen. Waarbij we met zekerheid kunnen stellen dat dit aandeel in ieder geval tussen de 60% en de 79% moet liggen, waarbij 74% de meest reële schatting is.

Toetsen of oormerken schenking beoogde invloed heeft

We hebben vervolgens gekeken in hoeverre het oormerken van de regeling (de ontvanger moet het geld 'in de eigen woning steken') ervoor zorgt dat ontvangers meer/vaker aflossingen doen op hun hypotheekschuld.

Om te toetsen of het oormerken van een schenkingsvrijstelling de beoogde invloed heeft gehad hebben we het bestedingsgedrag van ontvangers van een schenking met een oormerk vergeleken met het bestedingsgedrag van ontvangers van een schenking zonder oormerk. We hebben om die reden met een uitgebreider bestand gewerkt waarin alle aangegeven eenmalige schenkingen van 2010 tot en met 2016 waren opgenomen. Dit bestand hebben we opgeschoond op een aantal aspecten (zie onderstaande tabel):

Tabel 1 Databestand voor vergelijking oormerk, opschoonstappen

Aantallen schenkingen	Omschrijven opschoningsstap
495.515	Basis-data
494.417	Missende waardes eruit
422.423	2015 en 2016 schenkingen eruit
415.764	Schenkingen = 1 of = 0 eruit
328.051	Schenkingen onder € 20.000 eruit
326.169	Schenkingen boven € 1.000.000 eruit
263.374	Alle niet woningschuld-bezitters eruit
263.005	Schenkingen codes 1, 2, 10, 03ES, 65(H) en 067H eruit
262.957	Vrijstellingscodes met inconsistente bedragen eruit

Vervolgens hebben we de schenkingen ingedeeld in twee hoofdgroepen: schenkingen met het oormerk 'eigen woning' en schenkingen zonder oormerk. Onderstaande tabel laat zien welke plaats elk soort schenking in de analyse inneemt:

Tabel 2 Schenkcodes en plaats in analyse

Code Belastingdienst	Relatie	Vrijstelling 2014 (€)	Plek in analyse	Aantal 2010 t/m 2014
1 en 2	Man-vrouw en vv	2.092	Uit analyse	245
10	Anbi's	-	Uit analyse	7
03ES	Ouder-kind (studie)	52.752	Uit analyse	110
65(H)	Samenwoners	2.111	Uit analyse	33
3	Ouder-kind	5.277	Geen oormerk	81.936
03E	Ouder-kind	25.322	Geen oormerk	23.141
5	Grootouder-kleinkind	2.111	Geen oormerk	739
11H	Overige relaties	2.111	Geen oormerk	3.743
03W	Ouder-kind	27.432	Oormerk woning	5.494
03EW	Ouder-kind	52.752	Oormerk woning	20.767
13WH	Ouder-kind	32.709	Oormerk woning	1.292
13EH	Ouder-kind	100.000	Oormerk woning	114.825
14EH	Overige relaties	100.000	Oormerk woning	9.142
15EH	Grootouder-kleinkind	100.000	Oormerk woning	1.900
Totaal				**263.374**

Binnen de groep 'met oormerk' hebben we de schenkingen waarbij het schenkbedrag niet gelijk is aan het vrijgestelde bedrag buiten beschouwing gelaten. Dat hebben we gedaan omdat bij deze schenkingen er binnen het geschonken bedrag sprake is van deels geoormerkt en deels niet-geoormerkt geld. Dat zou de vergelijking met de volledig niet-geoormerkte en de volledig geoormerkte schenkingen ingewikkeld maken.

De twee hoofdgroepen van schenkingen waren dus: (1) een groep van volledig niet-geoormerkte schenkingen, en (2) een groep volledig geoormerkte schenkingen. Deze twee hoofdgroepen hebben we vervolgens ingedeeld in subgroepen per schenkjaar (2010 tot en met 2014). Zo ontstonden er twee keer vijf (dus tien) subgroepen. Van elk van deze tien subgroepen hebben we bepaald welk aandeel van die groep de schenking had benut om de hypotheekschuld te verkleinen. Als ijkpunt daarbij hebben we vastgehouden aan 75% van het geschonken bedrag. Dit ijkpunt sluit aan bij het ijkpunt dat we in de eerdere analyse

hadden gebruikt bij het bepalen van de bestedingsdoelen. Ook hebben we voor elk van de subgroepen gekeken hoeveel schenkingen eronder vielen en wat het gemiddelde schenkbedrag was. Met die informatie konden we vaststellen of de vergelijking reëel was. Overigens was de subgroep met oormerk 2010 afwijkend. In 2010 werd de geoormerkte vrijstelling ingevoerd en het oormerk was toen nog beperkt: de schenking mocht alleen voor de aankoop van een woning worden gebruikt. Zodoende viel te verwachten dat het aandeel aflossingen in die subgroep kleiner zou zijn. Deze groep laten we in onze analyse dus buiten beschouwing.

Vergelijking hypotheekpositie gebruikers regeling met de rest van Nederland (figuur 8)
De groep van 'alle woningeigenaren' is gebaseerd op alle woningeigenaren in Nederland in 2013 en 2014. De circa 4,3 miljoen woningeigenaren in Nederland leveren dus 8,6 miljoen 'waarnemingen' op. De gegevens van de woningeigenaren onder de regeling hebben betrekking op de circa 130.000 mensen die voor het gebruikmaken van de regeling al woningeigenaar was. Dus mensen die tijdens de looptijd van de regeling een woning hebben gekocht (19% van de populatie) vallen buiten deze groep.

Operationaliseren hypotheekbegrippen
Ten slotte hebben we een aantal relevante begrippen zo eenduidig mogelijk geoperationaliseerd.

Hypotheek(schuld) versus eigenwoningschuld
Deze twee termen liggen dicht tegen elkaar aan, maar zijn niet altijd gelijk. Omwille van de leesbaarheid van het rapport hebben wij ervoor gekozen de term *hypotheek(schuld)* te gebruiken. Hiermee sluiten we aan bij de beleidsdoelen en de bestedingsvoorwaarden van de regeling. Het CBS hanteert eveneens deze terminologie.

De eigenwoningschuld is het deel van de hypotheek of lening waarover de eigenaar rente mag aftrekken. Dit is een fiscaal begrip. Opgebouwde tegoeden voor de aflossing van de hypotheek via kapitaalsverzekeringen, spaar-, beleggingshypotheken worden hierop niet in mindering gebracht. Delen van de hypotheek of lening die de eigenaar heeft gebruikt om het huis in te richten of om een auto mee te kopen tellen niet mee als eigenwoningschuld.

De omvang van de hypotheekschuld kan op verschillende manieren worden bepaald:
- Macro-absoluut; alle Nederlandse hypotheekschulden bij elkaar opgeteld.

- Macro-relatief; alle Nederlandse hypotheekschulden bij elkaar opgeteld, afgezet tegen alle onderliggende WOZ-waarden.
- Micro-absoluut en micro-relatief (zie boven, maar dan per individu).

Onderwaterproblematiek

Wij zijn in dit onderzoek uitgegaan van de volgende definitie: een huis staat 'onder water' als de hypotheekschuld groter is dan de marktwaarde van de woning. In hoeverre een huis onder water staat is afhankelijk van twee elementen: de omvang van de hypotheekschuld en de huizenprijzen. Wanneer de huizenmarkt aantrekt wordt de onderwaterproblematiek dus 'vanzelf' kleiner, omdat de marktwaarde van de woningen stijgt.

Bijlage 2

Raming Ministerie van Financiën

Bij de raming van de derving als gevolg van de verruiming van de vrijstelling voor eigen woning 2013/2014 ging Financiën ervan uit dat deze factoren bepalend zijn:

1. De ontvanger van een schenking heeft minder hypotheekrenteaftrek (box 1); dit is een opbrengst voor de Staat.
2. De schenker betaalt na het doen van de schenking minder vermogensbelasting (box 3); dit betekent een derving voor de Staat.
3. De ontvanger betaalt door de vrijstelling minder erf- of schenkbelasting; ook dit is een derving voor de Staat. Deze factor is te onderscheiden in twee factoren:
   - directe effect (misgelopen schenkbelasting); en
   - indirect effect (de op den duur mis te lopen erfbelasting).

Financiën ging er bij de raming vanuit dat factor 1 en factor 2 elkaar zouden opheffen. Daarbij gelden de volgende uitgangspunten:

1. Inkomsten uit woning onder Box 1 is gesteld op 40%.
2. Hypotheekrentepercentage is gesteld op 5%
3. De derving vermogensbelasting onder Box 3 is gesteld op 30% * 4% (= forfaitair rendement Box 3) = 1,2% van de grondslag
4. 60% van het geschonken bedrag leidt tot minder hypotheekrenteaftrek (andere deel wordt gebruikt voor verbouwen, kopen etc.).

Uitgangspunten 1, 2 en 3 zijn reëel op basis van toenmalige belastingregels. Uitgangspunt 4 is een schatting van Financiën geweest.

Financiën ging er in 2013 vanuit dat de tijdelijke verruimde eenmalige vrijstelling ruim € 50 miljoen per jaar zou gaan kosten en over 2013 en 2014 tezamen dus ruim € 100 miljoen. Tabel 3 laat de berekening daarvan zien.

Tabel 3 Raming extra derving 2013 en 2014 (per jaar)

	Aantal / jaar	Grondslag	Schenk- / erfbelasting	Derving per schenking	Totaal
Kinderen 18-40 jaar	5.000	10.000	10%	1.000	5.000.000
Kinderen overig	3.000	60.000	10%	6.000	18.000.000
Kleinkinderen	1.000	60.000	18%	10.800	10.800.000
Overig	1.000	60.000	30%	18.000	18.000.000
Totaal	**10.000**				**51.800.000**

Financiën verwachtte dat het aantal eenmalige schenkingen zou gaan verdubbelen als gevolg van de tijdelijke verruiming. In de jaren voor de verruiming werden er ca 5.000 schenkingen gedaan. Daarom werd gerekend op 10.000 schenkingen per jaar, dus 20.000 in 2013 plus 2014. Voor de schatting dat het aantal zou verdubbelen was geen onderbouwing.

Hierbij wordt verondersteld dat een gemiddelde schenking € 60.000 omvat. Voor de eerste categorie (kinderen 18-40 jaar) was in de bestaande regeling al ruimte voor belastingvrije schenkingen tot circa € 50.000, daarom wordt voor deze groep beredeneerd dat hier het gemiddelde extra schenkbedrag € 10.000 is.

De totale extra derving werd zodoende geraamd op € 51,8 miljoen per jaar, oftewel € 103,6 miljoen voor twee jaar, afgerond op € 100 miljoen totaal verwachte extra derving.

Hierbij is van belang om te benadrukken dat dit bedrag de totale verwachte *extra* derving aan eenmalige vrijstelling omvat, exclusief de reeds bestaande reguliere derving. Dit bedrag komt dus bovenop de circa € 29 miljoen derving per jaar die de reeds bestond door de bestaande vrijstelling voor de eigen woning.

Bij de methodiek zijn de financiële effecten op langere termijn (de op den duur mis te lopen erfbelasting) toegerekend aan het jaar waarin de schenking plaatsvindt.

Bijlage 3
Literatuur

Algemene Rekenkamer (2015). Raming van belastingontvangsten; *Aandachtspunten bij de interpretatie van de ramingscijfers in budgettaire nota's*. Bijlage bij Tweede Kamer 34 300, nr. 44. Tweede Kamer, vergaderjaar 2015-2016. Den Haag: eigen beheer

Financiën (2014). *Notitie Raming verruiming schenkvrijstelling eigen woning, 6 januari 2014* (intern document). AFP/2014/17. Den Haag: eigen beheer.

Financiën (2016). *Internetbijlage Miljoenennota 2017.* https://www.rijksoverheid.nl/documenten/begrotingen/2016/09/20/internetbijlagen-miljoenennota-2017, geraadpleegd 31 augustus 2017.

CBS (2016). *Statline; gegevens over Financieel risico hypotheekschuld.* http://statline.cbs.nl/StatWeb/publication/?VW=T&DM=SLNL&PA=81702NED&LA=NL, geraadpleegd 31 augustus 2017.

Tweede Kamer (2009). *Amendement van de leden Omtzigt en Cramer.* Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010, 31 930, nr. 59. Den Haag: Sdu.

Financiën (2015). *Wijziging van enkele belastingwetten en enige andere wetten (Belastingplan 2016), Memorie van toelichting.* Tweede Kamer, vergaderjaar 2015-2016, 34 302, nr. 3. Den Haag: Sdu.

Tweede Kamer (2015). *Wijziging van enkele belastingwetten en enige andere wetten (Belastingplan 2016), Nota naar aanleiding van het verslag.* Tweede Kamer, vergaderjaar 2015-2016, 34 302, nr. 11. Den Haag: Sdu.

Bijlage 4
Eindnoten

1. De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) heeft op 27 januari 2017 de portefeuille teruggekregen van de minister voor Wonen en Rijksdienst (WenR). Immers, bij het vervallen van de portefeuille 'minister voor WenR' komt deze terug bij het moederdepartement. In dit rapport spreken we derhalve de minister voor WenR aan wanneer we terugblikken op voorgaande jaren en bij het doen van deze aanbeveling richten we ons tot de minister van BZK.
2. Het percentage van 60% wijkt af van de eerder genoemde 74% doordat we voor deze analyse ons alleen baseren op de informatie die direct zichtbaar is in de fiscale data.

Voorlichting

Afdeling Communicatie
Postbus 20015
2500 EA Den Haag
telefoon (070) 342 44 00
voorlichting@rekenkamer.nl
www.rekenkamer.nl

Omslag

Ontwerp: Corps Ontwerpers
Foto: Frank Muller/
Hollandse Hoogte

Den Haag, december 2017