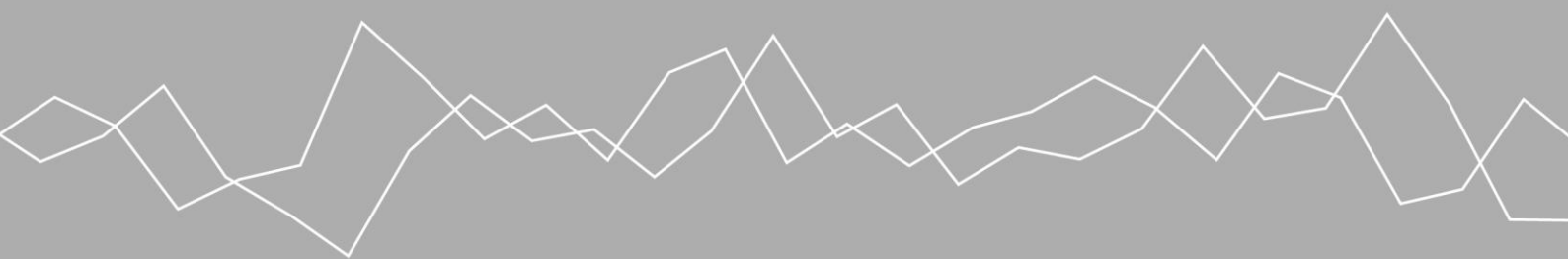


Hulp voor huiseigenaren met vermogende ouders



seo economisch onderzoek

Amsterdam, mei 2021
In opdracht van het ministerie van Financiën

Evaluatie schenkingsvrijstelling eigen woning

Hulp voor huiseigenaren met vermogende ouders

Wouter Vermeulen
William Luiten
Nils Verheuvél
Ward Rougoor

seo economisch onderzoek



“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 winst-oogmerk en investeren continu in het intellectueel kapitaal van de medewerkers via promotietrajecten, het uitbrengen van wetenschappelijke publicaties, kennisnetwerken en congresbezoek.

SEO-rapport nr. 2021-33
ISBN nummer 978-90-5220-128-3

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 en/of omissies in de verkregen informatie en data.

Copyright © 2021 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

Schenkingsvrijstelling eigen woning



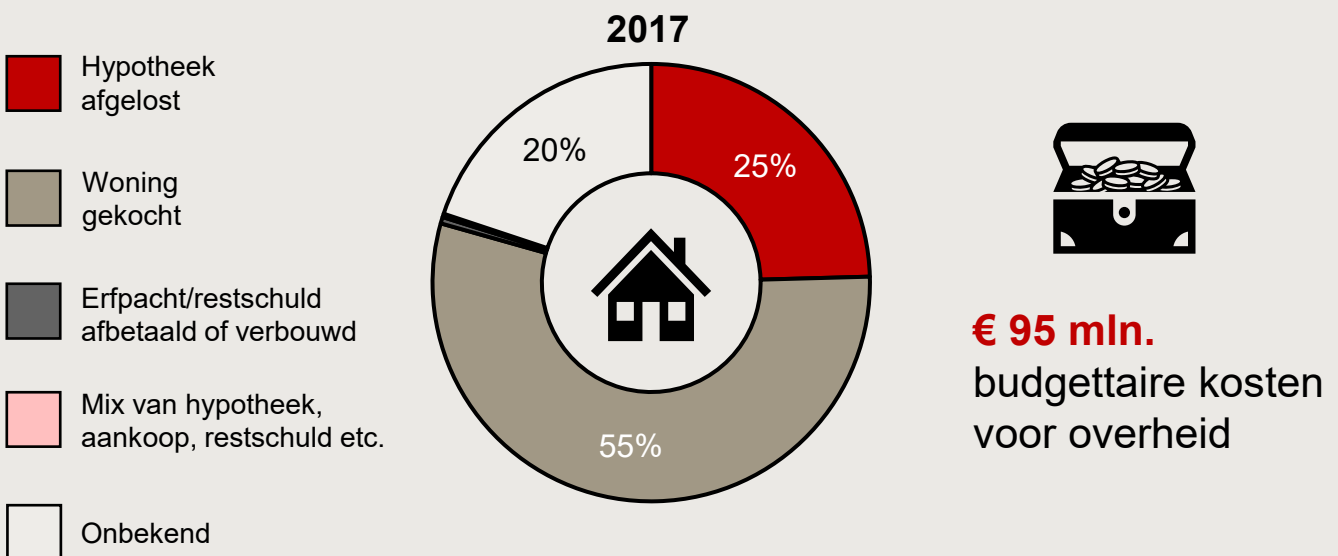
0,5 % van huishoudens ontving in 2017 een schenking voor de eigen woning

Ontvangers hadden al een **goede uitgangspositie** voordat ze schenking kregen

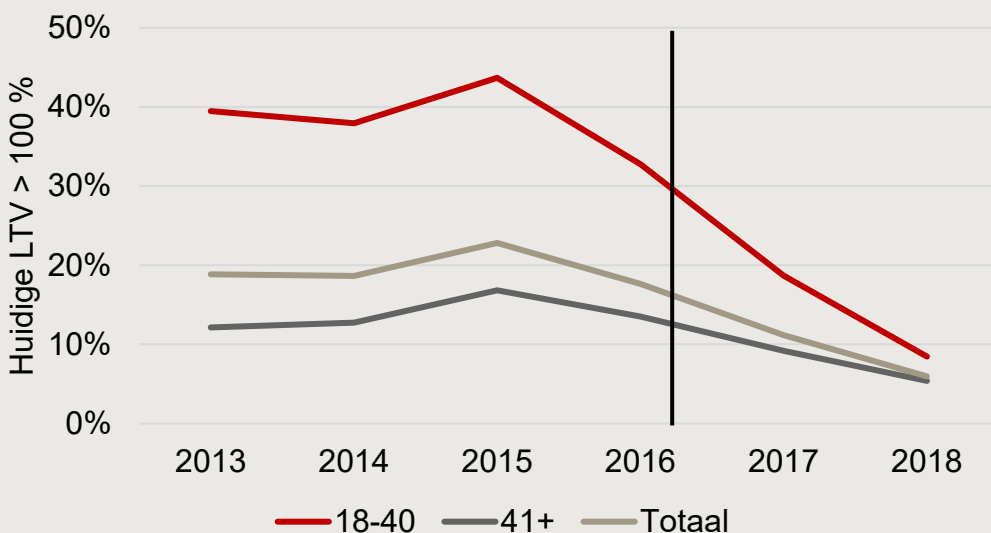
€ Totaal geschonken in 2017: **€ 1,6 miljard**
Totaal geschonken in 2018: **€ 0,6 miljard** 

Totaal: **€ 2,2 miljard** → **0,3 %** van totale hypotheekschuld

Klein deel aflossing, merendeel voor aankoop woning



Onderwaterproblematiek al verminderd bij invoering van de schenkingsvrijstelling eigen woning



Samenvatting

Schenken onder de verruimde schenkingsvrijstelling eigen woning in 2017 en 2018 hebben de totale hypotheekschuld in Nederland met hoogstens drie promille verlaagd. Onderwaterproblematiek speelt in deze jaren nauwelijks. Bovendien bereikt de schenkingsvrijstelling huishoudens met een relatief gunstige financiële uitgangssituatie.

De overheid heeft het van schenkbelasting vrijstelde bedrag voor schenkingen voor de eigen woning in 2017 structureel verhoogd van 53 duizend naar 100 duizend euro. Iedereen tussen 18 en 40 jaar kan eenmalig (per schenker), eventueel gespreid over drie jaar, dit bedrag ontvangen voor bijvoorbeeld het (gedeeltelijk) aflossen van de hypotheek, de aankoop van een woning of een verbouwing. De mogelijkheid om gespreid te betalen was er voor 2017 nog niet en de vrijstelling was beperkt tot schenkingen van ouders aan kinderen. SEO Economisch Onderzoek evalueert deze structurele verruiming van de schenkingsvrijstelling eigen woning in opdracht van het ministerie van Financiën. De hoofdvraag is in hoeverre deze regeling doeltreffend en doelmatig is.

De structurele verruiming is ingevoerd met als doel het verminderen van de eigenwoningschuld en het verlagen van het percentage hypotheken waarvoor de schuld groter is dan de woningwaarde, de zogenoemde onderwaterhypotheken. Deze initiële beleidsdoelen hebben echter aan relevantie ingeboet. De hypotheekschuld is sinds de invoering ten opzichte van het nationale inkomen gedaald en voor de groep tussen de 18 en 40 jaar is het percentage onderwaterhypotheken tussen 2016 en 2018 gedaald van 33 naar 8 procent. Dit komt niet door de structurele verruiming, maar door stijgende woningprijzen en strengere financieringsvoorwaarden. Tegelijk is het voor starters steeds moeilijker om tot de woningmarkt toe te treden. Daarom kijkt deze evaluatie ook naar de gevolgen van de structurele verruiming voor starters.

Effect op vermindering eigenwoningschuld beperkt

De verruimde schenkingsvrijstelling heeft hoogstens een beperkt effect op de totale hypotheekschuld in Nederland. In 2017 profiteerde een half procent van alle woningbezitters van deze regeling. Er werd in dat jaar ruim één miljard euro meer geschonken onder de schenkingsvrijstelling eigen woning dan in 2016, op een totale hypotheekschuld van bijna 700 miljard euro. De maximale impact van de 2,2 miljard euro die in 2017 en 2018 onder de regeling geschonken zijn, is een verlaging van de landelijke hypotheekschuld met drie promille. Een deel van deze schenkingen had echter ook zonder de verruiming wel plaatsgevonden, of het geld was op een ander moment of op een andere manier bij de ontvanger terechtgekomen. In dat geval is het effect van de regeling op de hypotheekschuld kleiner.

Ontvangers die al een huis hebben, verkleinen hun hypotheekschuld bovendien maar in beperkte mate ten opzichte van vergelijkbare huishoudens die geen schenking ontvangen. Een deel gaat duurder wonen. Dit effect is groter dan het effect op de hypotheekschuld. Starters met een schenking gebruiken het geld deels om minder te lenen dan op basis van hun inkomen had gekund, maar ze kopen ook een duurder woning dan starters zonder schenking. Het gebruik van de schenkingsvrijstelling lijkt te beperkt voor een meetbaar effect op woningprijzen. Een prijsstijging zou juist tot meer hypotheekschuld kunnen leiden.

Onderwaterproblematiek klein en regeling niet goed gericht

Onderwaterproblematiek speelt in Nederland in deze tijd nauwelijks nog een rol. In dit opzicht valt er daarom weinig effect van de schenkingsvrijstelling te verwachten. Bovendien is de financiële uitgangssituatie van woningbezitters die een schenking ontvangen gunstig ten opzichte van woningbezitters die geen schenking ontvangen. De mediane eigenwoningschuld is bij ontvangers een jaar voordat de schenking plaatsvindt al lager ten opzichte van de WOZ-waarde van de woning dan bij niet-ontvangers. Ontvangers hebben ook al een hoger inkomen en meer vermogen. Het vermogen van de ouders is aanzienlijk hoger. Starters die een schenking ontvangen hebben ook meer vermogen en aanzienlijk vermogender ouders.

Starters met schenking geholpen, mogelijk ten koste van starters zonder schenking

Een deel van de starters die een schenking ontvangt, koopt hiermee een woning die ze anders niet hadden kunnen financieren. Door de structurele verruiming treden ze ook iets eerder toe op de woningmarkt – het leeftijdsverschil ten tijde van de aankoop met starters die geen schenking ontvingen nam met twee maanden af. Dit kan wel ten koste gaan van andere starters die om dezelfde starterswoningen concurreren.

Regeling kost schatkist in 2017 71 miljoen euro en is goed uitvoerbaar

In 2017 bedroeg de extra budgettaire derving als gevolg van de verruiming van de regeling 71 miljoen euro, bovenop de budgettaire derving van de schenkingsvrijstelling eigen woning voor kinderen tot 53 duizend euro. In 2018 daalde dit bedrag tot 24 miljoen euro. De regeling is goed uitvoerbaar en er zijn geen aanwijzingen dat de uitvoeringskosten substantieel afwijken van de raming.

Ander beleid bereikt een aanzienlijk bredere groep

Het tot 100 procent verlagen van de maximale verhouding tussen lening en woningwaarde bij het afsluiten van een hypotheek en de fiscale aflossingseis zijn effectiever geweest om de financiële kwetsbaarheid van huishoudens te beperken en het risico op onderwaterproblematiek te verminderen dan de schenkingsvrijstelling. Deze al eerder ingevoerde maatregelen gelden namelijk voor iedereen. De schenkingsvrijstelling beoogt de financiële kwetsbaarheid van huishoudens te beperken, maar wordt in de praktijk vooral gebruikt om schenkingen te doen aan een kleine groep huishoudens die al een relatief goede financiële uitgangssituatie hebben. Dit verkleint niet alleen het bereik, maar heeft ook als nadelig neveneffect dat de vermogensongelijkheid binnen generaties hierdoor toeneemt. De regeling is daarom minder doeltreffend en minder doelmatig dan het hierboven genoemde beleid.

Inhoud

Infographic.....	i
Samenvatting.....	i
1 Inleiding	1
2 De schenkingsvrijstelling eigen woning.....	3
2.1 Schenkingsvrijstellingen in Nederland	3
2.2 Beleidstheorie	6
2.3 Ontwikkeling woningmarkt sinds 2016	10
3 Het gebruik van de regeling	15
3.1 Is er meer geschonken?	15
3.2 Waaraan worden schenkingen besteed?	19
3.3 Hoeveel schenkingen ontvangen huishoudens?	21
4 Doeltreffendheid	23
4.1 Effect van schenkingen op de hypotheekschuld van huishoudens die al een woning bezitten	25
4.2 Gaan huishoudens duurder wonen?	30
4.3 Vermindert de regeling onderwaterproblematiek?	33
4.4 Helpt de regeling starters?	35
4.5 Leidt de regeling tot hogere huizenprijzen?	39
4.6 Synthese doeltreffendheid	42
5 Doelmatigheid	45
5.1 Kosten van schenkingsvrijstelling eigen woning	45
5.2 Uitvoerbaarheid.....	50
5.3 Vormgeving	51
5.4 Neveneffecten	54
5.5 Alternatieve beleidsopties	56
5.6 Synthese doelmatigheid.....	57
Literatuur	59
Bijlage A Opbouw van het databestand	61
Bijlage B Schattingsresultaten.....	71
Bijlage C Gesprekspartners	81

1 Inleiding

De overheid heeft het van schenkbelasting vrijgestelde bedrag voor schenkingen voor de eigen woning vanaf 2017 structureel verhoogd van 53 duizend naar 100 duizend euro, met verlaging van de hypotheekschuld als belangrijkste doel. Is deze maatregel doeltreffend en doelmatig? Dit rapport beantwoordt deze vragen op basis van gedetailleerde data op huishoudniveau en berust daarnaast op literatuuronderzoek en interviews.

De maatregel

De vrijstelling van schenkbelasting voor schenkingen voor de eigen woning is ruim tien jaar geleden ontworpen. Sindsdien is de vrijstelling aan meerdere veranderingen onderhevig geweest. Deze evaluatie ziet op de meest recente grote wijziging, de structurele verruiming van schenkingsvrijstelling per 2017.

Met ingang van 2017 geldt een vrijstelling van schenkbelasting tot een bedrag van maximaal 100 duizend euro (bedrag 2017) voor schenkingen ten behoeve van de eigen woning, waarbij geldt dat de verkrijger of diens partner op het moment van de schenking tussen de 18 en 40 jaar is en in de aangifte een beroep op de vrijstelling wordt gedaan. De vrijstelling is niet beperkt tot schenkingen in de verhouding ouder-kind. Iemand kan van verschillende personen een schenking voor de eigen woning ontvangen. De eenmaligheid van de vrijstelling geldt per schenker. De schenking kan worden verspreid over drie aaneengesloten kalenderjaren.

Het motief voor de structurele verruiming wijkt af van het beleidsmotief bij de eerdere tijdelijke verruiming in 2013 en 2014.¹ Bij de tijdelijke verruiming ging het erom de woningmarkt in een tijd van crisis weer op gang te helpen. Bij de structurele maatregel sinds 2017 ligt het accent op de aanpak van de hoge hypotheekschulden van veel huishoudens. Daarbij moest de maatregel bijdragen aan het wegwerken van de uit de crisis voortvloeiende onderwaterproblematiek en het verminderen van de financiële kwetsbaarheid van gezinnen.

De centrale vraag in deze evaluatie is in hoeverre de structurele verruiming doeltreffend en doelmatig is. In hoeverre worden deze doelstellingen door toedoen van de verruimde schenkingsvrijstelling gerealiseerd? En gebeurt dit ook tegen zo min mogelijk kosten en ongewenste neveneffecten?

Onderzoeksvragen

Concreet heeft het ministerie van Financiën de volgende onderzoeksvragen gesteld:

1. In hoeverre wordt van de vrijstelling gebruikgemaakt:
 - a. voor de aankoop of verbouw van een woning waarin men zelf woont of gaat wonen;
 - b. voor het aflossen eigenwoningschuld;
 - c. voor het aflossen restschuld van een verkochte eigen woning;
 - d. voor het afkopen van erfpacht, opstal of beklemming van zijn of haar eigen woning;
 - e. in ouder-kindrelaties, in overige familierelaties en tussen derden;

¹ De effecten van de tijdelijk verruimde schenkingsvrijstelling ten behoeve van de eigen woning vanaf oktober 2013 tot en met december 2014 zijn eerder onderzocht door de Algemene Rekenkamer (ARK, 2017).

- f. voor meerdere schenkingen door verschillende schenkers aan dezelfde persoon.
2. In welke mate draagt de schenkingsvrijstelling bij aan een lagere hypotheekschuld van huishoudens?
 3. In hoeverre draagt de schenkingsvrijstelling bij aan een lager aantal ‘onderwaterhypotheeken’?
 4. In hoeverre draagt de schenkingsvrijstelling bij aan meer aankoop van woningen? Welk aandeel hebben ‘starters’ hierin?
 5. In hoeverre draagt de schenkingsvrijstelling bij aan een tweedeling op de koopwoningmarkt tussen starters met en zonder schenking?
 - a. In hoeverre beïnvloedt het de positie van starters ten opzichte van doorstromers en ‘beleggers’?
 6. In hoeverre leidt de schenkingsvrijstelling tot hogere huizenprijzen?
 7. In hoeverre draagt de huidige hoogte (€ 103.643,- in 2020) bij aan de doeltreffendheid en doelmatigheid van de schenkingsvrijstelling?
 8. In hoeverre draagt de leeftijdsgrens van 40 jaar bij aan de doeltreffendheid en de doelmatigheid van de schenkingsvrijstelling?
 9. In hoeverre heeft de mogelijkheid om de schenkingsvrijstelling te spreiden over drie achtereenvolgende jaren invloed op de doeltreffendheid en de doelmatigheid van de regeling?
 10. Wat zijn de budgettaire kosten van de regeling?
 11. In hoeverre is de schenkingsvrijstelling uitvoerbaar voor de Belastingdienst?
 12. Wat zijn de uitvoeringskosten voor de Belastingdienst?
 13. In hoeverre is sprake van ongewenste constructies bij gebruik van deze fiscale regeling?
 14. In hoeverre ervaart de sector en/of ervaren adviseurs knelpunten in het gebruik van de schenkingsvrijstelling?

Onderzoeksmethoden

Een analyse van gedetailleerde gegevens op huishoudniveau van de Belastingdienst vormt het zwaartepunt van dit onderzoek. Het gaat om aangiftegegevens van de schenkbelasting en de inkomstenbelasting op individueel niveau. Deze gegevens zijn binnen een beveiligde omgeving van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) gekoppeld aan demografische informatie. De evaluatie maakt daarnaast gebruik van Loan Level Data van De Nederlandsche Bank (DNB). Details over de data en de definities in dit rapport staan in Bijlage A.

Voor dit onderzoek is er ook gesproken met experts, hypotheekadviseurs, beleidsmakers en uitvoerders van de vrijstelling, zie Bijlage C voor een overzicht. Tot slot zijn beleidsstukken en (internationale) literatuur geraadpleegd.

Leeswijzer

Hoofdstuk 2 beschrijft de schenkingsvrijstelling in detail en gaat ook in op de ontwikkelingen op de woningmarkt sinds de structurele verruiming in 2017. Hoofdstuk 3 beschrijft het gebruik van de regeling. Hoofdstuk 4 en hoofdstuk 5 gaan respectievelijk in op de doeltreffendheid en de doelmatigheid van de vrijstelling.

2 De schenkingsvrijstelling eigen woning

De structurele verruiming van de eenmalige schenkingsvrijstelling eigen woning naar 100 duizend euro beoogt het aantal onderwaterhypotheken en de totale hypotheekschuld te verminderen. Ontvangers kunnen de belastingvrije schenkingen onder meer gebruiken om de hypotheekschuld (gedeeltelijk) af te lossen. De verminderde onderwaterproblematiek in de afgelopen jaren, door gestegen huizenprijzen en ander beleid om hypotheekschulden te verminderen, roept de vraag op of de schenkingsvrijstelling eigen woning nog steeds aansluit bij het initiële beleidsdoel.

Dit hoofdstuk beschrijft de structurele verruiming van de schenkingsvrijstelling eigen woning en identificeert via welke kanalen de schenkingsvrijstelling bij probeert te dragen aan het beleidsdoel van een lagere hypotheekschuld en minder onderwaterhypotheken.

Paragraaf 2.1 beschrijft verschillende schenkingsvrijstellingen in de Successiewet 1956 (hierna: Successiewet) en de ontwikkeling van de schenkingsvrijstelling eigen woning sinds 2010. Vervolgens beschrijft Paragraaf 2.2 de beleidstheorie van de structurele verruiming van de schenkingsvrijstelling eigen woning in detail. Ten slotte beschrijft Paragraaf 2.3 de ontwikkeling op de woningmarkt sinds 2017 en wat dit betekent voor de effecten van de schenkingsvrijstelling eigen woning.

2.1 Schenkingsvrijstellingen in Nederland

2.1.1 Overzicht verschillende schenkingsvrijstellingen

In Nederland zijn er verschillende schenkingsvrijstellingen opgenomen in de Successiewet²:

1. Reguliere jaarlijkse schenkingsvrijstelling (2021: € 6.604/€ 3.244);
2. Algemene eenmalig verhoogde schenkingsvrijstelling (2021: € 26.881);
3. Eenmalig verhoogde schenkingsvrijstelling voor dure studie (2021: € 55.996);
4. Eenmalig verhoogde schenkingsvrijstelling voor eigen woning (2021: € 105.302).

De reguliere schenkingsvrijstelling bedraagt in 2021 6.604 euro voor een schenking van ouder naar kind en 3.244 euro voor een schenking van een andere relatie.³ Deze schenkingsvrijstelling kan elk jaar worden gebruikt en er is geen bestedingsdoel aan verbonden. Het is mogelijk om van meerdere personen een schenking onder deze vrijstelling te ontvangen. Daarnaast is er een eenmalig verhoogde schenkingsvrijstelling, waar geen bestedingsdoel aan verbonden is. Deze bedraagt in 2021 26.881 euro en geldt alleen voor schenkingen die een kind (18-40 jaar) ontvangt van zijn ouder. De schenkingsvrijstelling dure studie breidt deze eenmalig verhoogde vrijstelling uit tot 55.996 euro voor een schenking van ouder op kind voor de betaling van kosten van een studie of opleiding voor een beroep met aanzienlijk hogere kosten dan gebruikelijk. Daarvan is 26.881 euro vrij besteedbaar, maar de resterende 29.115 euro moet wel aan de studie of opleiding worden besteed. Ten slotte bedraagt de schenkingsvrijstelling eigen woning in 2021 105.302 euro, waarvan wederom

² Middels de Successiewet wordt belasting geheven over erfenissen en schenkingen vanaf een bepaald bedrag.

³ De reguliere jaarlijkse schenkingsvrijstelling is voor het jaar 2021 tijdelijk met duizend euro verhoogd. In 2022 verdwijnt deze eenmalige verhoging, maar wordt het bedrag wel geïndexeerd voor inflatie.

26.881 euro vrij besteedbaar is. Het overige bedrag moet wel aan de eigen woning worden uitgegeven. Als iemand een beroep doet op één van de verhoogde vrijstellingen, kan diegene daarna geen gebruikmaken van de dezelfde of andere verhoogde vrijstellingen voor een schenking van dezelfde schenker. Sinds 2017 geldt de eenmalig verhoogde schenkingsvrijstelling eigen woning ook tussen anderen dan ouders en kinderen. Het is daardoor mogelijk dat één persoon van verschillende personen schenkingen ontvangt voor de eigen woning en voor elk van die schenkingen een beroep op de verhoogde schenkingsvrijstelling eigen woning doet. De eenmaligheid is per leven en wordt beoordeeld in de verhouding tussen de schenker en de begiftigde. Hierbij tellen ouders als één schenker. Indien de vader van een kind belastingvrij 105.103 euro schenkt voor de eigen woning, dan kan het kind voor een schenking van de moeder dus geen beroep doen op een schenkingsvrijstelling. Het kind en zijn partner tellen als één verkrijger.

2.1.2 Schenkingsvrijstelling eigen woning sinds 2010

De schenkingsvrijstelling eigen woning bestaat sinds 2010.⁴ Met deze regeling is het mogelijk belastingvrij een bedrag te schenken voor de eigen woning. De maximale hoogte van het bedrag en de voorwaarden voor het gebruik van de schenkingsvrijstelling zijn in de loop van de tijd veranderd (Tabel 2.1). Van 2010 tot 2013 gold er een schenkingsvrijstelling van ca. 50 duizend euro. Tussen 1 oktober 2013 en 31 december 2014 is de schenkingsvrijstelling tijdelijk verhoogd tot 100 duizend euro. Toen gold er geen leeftijdsgrens en geen beperking tot schenkingen van ouders aan kinderen. In 2015 en 2016 bedroeg de schenkingsvrijstelling ca. 53 duizend euro. Verder geldt vanaf 2013 (behalve tijdens de tijdelijke verruiming in 2013/2014) een andere leeftijdsgrens, namelijk 18 tot 40 jaar. Dit was 18-35 jaar tot 2013.

⁴ De eenmalig verhoogde vrijstelling bestond al voor 2010 en kon ook aan de eigen woning worden besteed, maar dat was geen verplichting.

Tabel 2.1 Overzicht schenkingsvrijstelling eigen woning sinds 2010

Jaar	Schenkingsvrijstelling eigen woning	Relatie	Leeftijdsgrens	Mogelijkheid tot spreiden schenking
2010	€ 50.000	Ouder-kind	18-35	Nee
2011	€ 50.300	Ouder-kind	18-35	Nee
2012	€ 50.300	Ouder-kind	18-35	Nee
2013	€ 51.407	Ouder-kind	18-40	Nee
01/10/2013	€ 100.000	ledere relatie	Geen leeftijdsgrens	Nee
2014	€ 100.000	ledere relatie	Geen leeftijdsgrens	Nee
2015	€ 52.752	Ouder-kind	18-40	Nee
2016	€ 53.016	Ouder-kind	18-40	Nee
2017	€ 100.000	ledere relatie	18-40	Ja, 3 jaar
2018	€ 100.800	ledere relatie	18-40	Ja, 3 jaar
2019	€ 102.010	ledere relatie	18-40	Ja, 3 jaar
2020	€ 103.643	ledere relatie	18-40	Ja, 3 jaar
2021	€ 105.302	ledere relatie	18-40	Ja, 3 jaar

Bron: SEO Economisch Onderzoek, gebaseerd op website Belastingdienst voor meerdere jaren

Sinds 2017 geldt de structureel verruimde schenkingsvrijstelling eigen woning, deze bedraagt 100 duizend euro en wordt sindsdien geïndexeerd voor inflatie. Er zijn drie belangrijke verschillen met de tijdelijke verruiming van 2013 en 2014. Ten eerste, sinds 2017 is de verruiming structureel. Ten tweede, er geldt vanaf 2017 wél een leeftijdsgrens, net als in de jaren vóór en nà de tijdelijke verruiming in 2013/2014. 2013 en 2014 waren een uitzondering in dat opzicht. Ten derde is het sinds 2017 mogelijk om schenkingen en de besteding daarvan te spreiden over drie jaar. Eerder moest het volledige bedrag in één kalenderjaar worden geschonken.

2.1.3 Nadere omschrijving van de regeling sinds 2017

Iedereen tussen 18 en 40 jaar kan eenmalig (per schenker), eventueel gespreid over drie jaar, maximaal 100 duizend euro (bedrag 2017) vrij van schenkbelasting ontvangen voor de eigen woning. Dit bedrag kan worden besteed aan het (gedeeltelijk) aflossen van de hypotheek, de aankoop van een woning, een verbouwing of aan de afkoop van rechten van erfpacht, opstal of beklekking, aflossing van restschuld of een combinatie van deze doeleinden.⁵ Indien de schenking niet aan de eigen woning is besteed, moet de ontvanger alsnog schenkbelasting betalen. Bij een schenking in de verhouding ouder-kind geldt dit voor het bedrag boven de reguliere eenmalig verhoogde vrijstelling. Het is ook mogelijk om het belastingvrije bedrag gespreid over drie achtereenvolgende jaren te ontvangen. De besteding van de geschonken bedragen moet in dezelfde periode plaatsvinden. De mogelijkheid om te spreiden over drie jaar is ingevoerd om meer mensen de kans te bieden om tot 100 duizend euro een belastingvrije schenking te ontvangen, en omdat er bij veel hypotheekverstrekkers 'boeterente' moet worden betaald bij een grote aflossing.⁶ Door de schenkingen

⁵ Kamerstukken II 2015-16, 34 302 nr. 3.

⁶ Kamerstukken II 2015-16, 34 302 nr. 11.

te spreiden, is dit laatste voor een deel van de ontvangers waarschijnlijk niet nodig. Ten slotte is er een overgangsregeling voor schenkingen die zijn gedaan in 2015 en 2016.⁷ De verkrijger van zo'n schenking kan in 2017 en 2018 nog een schenking van dezelfde schenker belastingvrij ontvangen van (€ 100.000 – € 53.388 =) 46.612 euro.⁸

Box 2.1 Schenkingsvrijstellingen in het buitenland

Geen enkel ander Europees land heeft een schenkingsvrijstelling eigenwoning zoals in Nederland (EY, 2014; Europese Commissie, 2020). De meeste Europese landen hebben wel algemene schenkingsvrijstellingen, of vrijstelling voor het schenken van vastgoed aan kinderen. De hoogte van deze vrijstellingen verschilt per land. In sommige landen is het minder dan 10 duizend euro, in andere landen is het meer dan 100 duizend euro of zelfs een volledige vrijstelling (EY, 2014; Europese Commissie, 2020). Zie onderstaand overzicht voor een aantal Europese landen (EY, 2014, Europese Commissie, 2020).

- Finland: € 4.000
- Denemarken: € 8.800
- Frankrijk: € 100.000
- Nederland: € 105.302
- Griekenland: € 150.000
- Ierland: € 310.000
- Duitsland: € 400.000
- Italië: € 1.000.000
- Bulgarije: volledige bedrag
- Hongarije: volledige bedrag
- Polen: volledige bedrag
- Slovenië: volledige bedrag

Een bijdrage van (groot)ouders voor de eigen woning van het (klein)kind komt internationaal gezien wel voor. In de Verenigde Staten mogen ouders bijvoorbeeld jaarlijks, per kind belastingvrij 15 duizend dollar schenken (Garber, 2021). Echter, er is een levenslange schenkingsvrijstelling van ruim 11 miljoen dollar. Daaronder vallen ook erfenissen. Het is verder mogelijk om schenkingen boven de 15 duizend dollar onder deze schenkingsvrijstelling te laten vallen, zodat er een hoger bedrag belastingvrij kan worden geschonken. In Duitsland is het gemeengoed dat ouders en grootouders sparen voor de aankoop van de woning voor het kind (Janssen, 2019). Zij kunnen daarbij gebruikmaken van een algemene schenkingsvrijstelling.

Bron: SEO Economisch Onderzoek

2.2 Beleidstheorie

Een beleidstheorie geeft weer hoe een maatregel bijdraagt aan het beoogde beleidsdoel. Door de werking en het doel van de schenkingsvrijstelling schematisch weer te geven, worden de onderliggende veronderstellingen zichtbaar. Die veronderstellingen dienen vervolgens als onderdeel van de evaluatie getoetst te worden op juistheid. De beleidstheorie is in feite een reconstructie van hoe beleidsmakers bij invoering naar de schenkingsvrijstelling (in huidige vorm) keken. De beleidstheorie is dan ook grotendeels gebaseerd op beleidsstukken uit 2015 en 2016, de twee jaren voordat de schenkingsvrijstelling eigen woning structureel werd verruimd.⁹ De verruiming is namelijk voorgesteld op Prinsjesdag 2015.

⁷ Kamerstukken II 2015-16, 34 302 nr. 3.

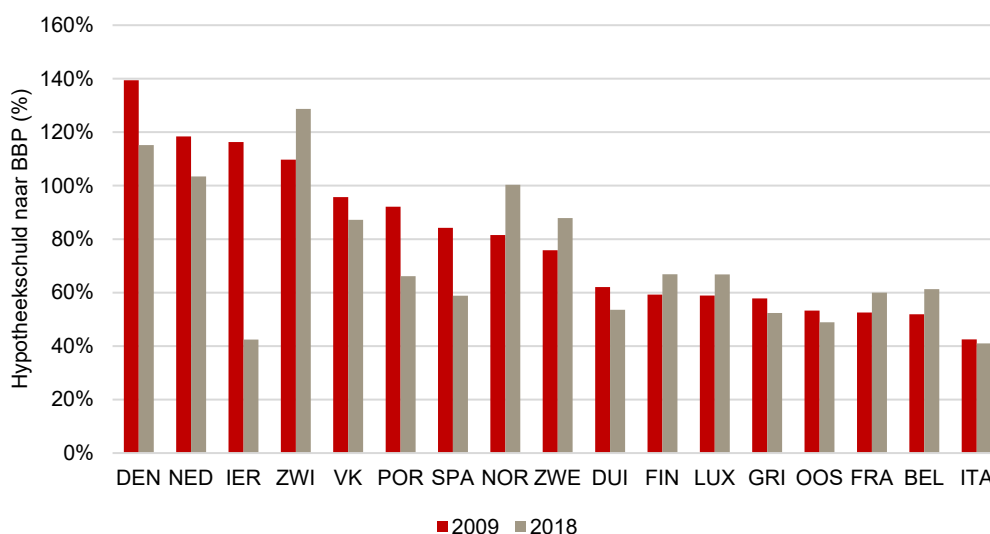
⁸ Indien in 2015 of 2016 minder dan het maximale bedrag is geschonken, biedt dit geen extra ruimte voor een schenking in 2017 of 2018. Ongeacht de schenking in 2015 en 2016, kon in 2017 of 2018 nog voor 46.612 euro geschonken worden.

⁹ Kamerstukken II 2015-16, 34 302 nr. 3, nr. 4, nr. 11, nr. 18, nr. 46, nr. 79, nr. 107.

2.2.1 Aanleiding en beleidsdoel

Het doel van de structurele verruiming van de schenkingsvrijstelling eigen woning is om de eigenwoningschuld te verminderen.¹⁰ De eigenwoningschuld in Nederland is relatief hoog (Figuur 2.1). Door de relatief hoge hypotheekschulden en dalende huizenprijzen sinds 2007 stond in 2013 ruim 30 procent van de huishoudens ‘onder water’ (*loan-to-value* ratio boven 100 procent; ARK, 2017). In 2015 was dit al iets gedaald naar 25 procent. Het beleidsdoel van de structureel verruimde schenkingsvrijstelling was om het percentage onderwaterhypotheken verder te verlagen en in zijn algemeenheid hypotheekschulden te verminderen. Dit is een nadrukkelijk andere doelstelling dan de doelstelling van de tijdelijke verruimde vrijstelling die in 2013 en 2014 gold. Toen was het beleidsdoel om de woningmarkt te stimuleren.¹¹

Figuur 2.1 Nederland heeft hoge hypotheekschulden



Bron: SEO Economisch Onderzoek, op basis van IMF, Global Debt Database

2.2.2 Mechanisme en werking

De schenkingsvrijstelling eigen woning beoogt de vermindering van de eigenwoningschuld te stimuleren door eenmalig geen belasting te heffen over schenkingen tot 100 duizend euro voor de eigen woning.¹² Door schenkingen voor de eigen woning vrij te stellen van schenkbelasting, beoogt de wetgever deze schenkingen te stimuleren. Met deze schenking kunnen woningbezitters vervolgens (een deel van) hun hypotheek aflossen, met een lagere hypotheek een woning aankopen of een duurdere woning kopen. Huishoudens zijn hierdoor beter bestand tegen dalingen van huizenprijzen en het risico op een restschuld bij een (gedwongen) verhuizing.¹³ Voor huishoudens die de schenking gebruiken voor aflossing op de hypotheek is het risico om onder water te komen lager. Daarnaast hebben ze met een lagere hypotheekschuld lagere maandlasten.

¹⁰ Kamerstukken II 2015-16, 34 302 nr. 3.

¹¹ Kamerstukken II 2015-16, 34 302 nr. 3.

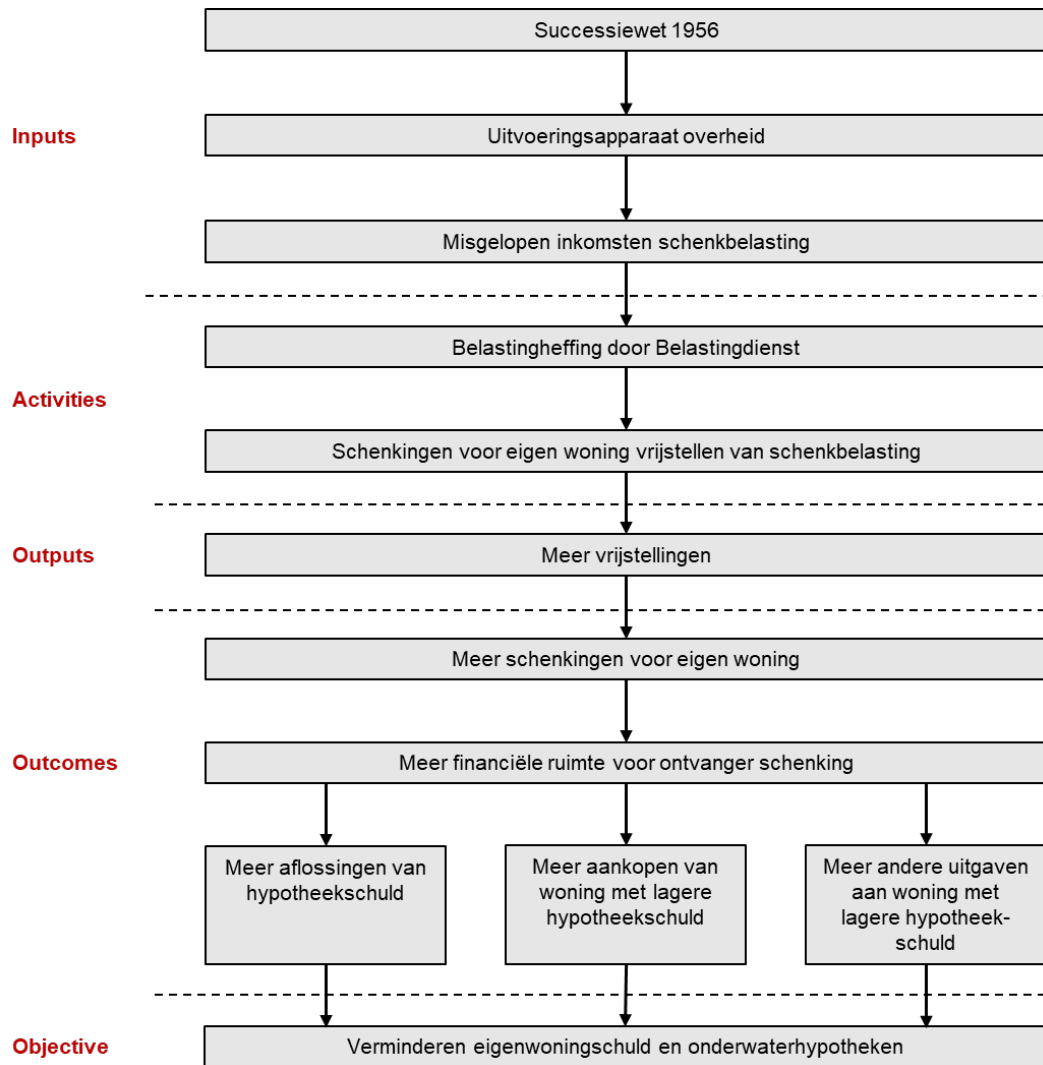
¹² Kamerstukken II 2015-16, 34 302 nr. 3.

¹³ Kamerstukken II 2015-16, 34 302 nr. 3.

Ook huishoudens die de schenking gebruiken als eigen inleg bij de aankoop van een woning zijn minder kwetsbaar voor dalingen van huizenprijzen vanwege de lagere *loan-to-value* (LTV) ratio. Dit geldt zelfs (zij het in mindere mate) als mensen met een schenking een duurdere woning kopen dan dat zij zonder schenking zouden hebben gedaan. Omdat zij de schenking als eigen geld inleggen bij de aankoop van de woning is de LTV per definitie lager dan wanneer zij die woning zouden kopen zonder een schenking. De schuld in euro's is mogelijk wel even hoog. De schenking kan daarnaast ook worden ingezet voor het aflossen van een restschuld, het afkopen van erfpacht, opstal of beklemming of verbetering of onderhoud van de woning. Voor deze doeleinden zouden woningbezitters zonder de schenking eigen spaargeld of een hogere lening moeten gebruiken. Met een schenking behouden ze meer eigen middelen en/of hebben ze een minder hoge hypotheekschuld, waardoor ze beter bestand zijn tegen dalingen van huizenprijzen.

Figuur 2.2 geeft de beleidstheorie van de schenkingsvrijstelling schematisch weer. Zoals gezegd geeft de beleidstheorie een reconstructie van hoe de wetgever bij invoering over de regeling dacht en welke relaties zijn verondersteld over hoe de regeling bijdraagt aan het einddoel. Potentiële (ongewenste) neveneffecten zijn geen onderdeel van de beleidstheorie. In deze evaluatie is daar uiteraard wel aandacht voor. Zie daarvoor ook Paragraaf 2.2.4. De beleidstheorie bestaat uit vijf volgordelijke stappen:

1. *Inputs* hebben betrekking op de wettelijke basis van het beleid en de middelen die worden ingezet om het beleid uit te voeren;
2. *Activity* geeft aan welke activiteiten worden verricht om uitvoering te geven aan het beleid;
3. *Outputs* zijn de directe uitkomsten van de beleidsactiviteiten;
4. *Outcomes* kijken een stap verder dan *outputs*, het zijn gedragseffecten. *Outputs* hebben ook verdere gevolgen, dit zijn *outcomes*;
5. *Objective* is het uiteindelijke doel dat het beleid beoogt te bewerkstelligen. Uiteindelijk horen de *outcomes* tot de *objective* te leiden.

Figuur 2.2 **Beleids­theorie schen­kings­vrij­stel­ling eigen woning**

Bron: SEO Economisch Onderzoek

De *inputs* bestaan uit het uitvoeringsapparaat van de Rijksoverheid, de Successiewet 1956 zelf, waar belastingheffing op schenkingen is geregeld en de misgelopen inkomsten uit de schenkbelasting.¹⁴ De hoofdactiviteit (*activity*) is het heffen van belasting door de Belastingdienst, waarbij het specifiek gaat om het vrijstellen van schenkingen voor belastingheffing. Hierdoor zijn er meer vrijstellingen toegepast (*output*) die ertoe leiden dat huishoudens meer of vaker schenken en ontvangers van de schenking meer financiële ruimte krijgen om aan de eigen woning te besteden (*outcome*). Deze financiële ruimte biedt ruimte voor ontvangers van schenkingen om (meer) hypotheekschuld af te lossen, een woning aan te kopen met een lagere hypotheekschuld of om andere uitgaven aan de woning te doen zonder daarvoor de hypotheekschuld te hoeven verhogen, zoals een verbouwing (*outcome*). Dit alles leidt tot (*objective*) een lagere eigenwoningsschuld en minder (risico op) onderwaterhypotheeken.

¹⁴ Naast inkomsten uit de schenkbelasting loopt de overheid andere belastinginkomsten mis. Hierop komen we terug in hoofdstuk 5.

2.2.3 Geraamde kosten

Het kabinet raamde de jaarlijkse belastingderving van de verruimde schenkingsvrijstelling eigen woning op structureel 97 miljoen euro per jaar.¹⁵ Dit bedrag slaat op de verhoging van de vrijstelling, niet de totale vrijstelling.¹⁶ In het initiële ontwerp was het gebruik van de schenkingsvrijstelling eenmalig en in één jaar beoogd, dit betekent een budgettaire derving van 90 miljoen euro per jaar structureel. Na debat met de Tweede Kamer is besloten om het mogelijk te maken de schenking over drie achtereenvolgende kalenderjaren te spreiden, om mensen meer kans te geven de schenkingsvrijstelling volledig te benutten. Dit resulteert naar schatting in 7 miljoen euro extra jaarlijkse budgettaire derving als gevolg van extra gebruik van de regeling.¹⁷ De uiteindelijk geraamde budgettaire derving per jaar is dus 97 miljoen euro.¹⁸ De geraamde uitvoeringskosten voor de Belastingdienst zijn structureel 298 duizend euro per jaar.¹⁹

2.2.4 Neveneffecten

Indien ontvangers van de schenking het geld gebruiken om meer te bieden voor een huis, dan kan de vrijstelling een prijsopdrijvend effect hebben. Dit zou een marktverstoring neveneffect zijn. Het doel van de vrijstelling is immers juist om de eigenwoningschuld te verminderen. Het kabinet verwachtte echter dat er slechts een beperkt prijsopdrijvend effect vanuit zou gaan, omdat *“de schenking onder de vrijstelling ook kan worden ingezet voor andere doelen dan voor de aankoop van een woning, zoals voor aflossing op een bestaande eigenwoningschuld of aflossing op een restschuld”*.²⁰ Het kabinet stelde verder: *De verstoringe werking van de vrijstelling op de timing van de aankoopbeslissing is grotendeels weggenomen doordat de verruimde vrijstelling nu een structureel karakter heeft. Dit in tegenstelling tot de eerdere verruiming van de schenkingsvrijstelling die een tijdelijk karakter had.* Vrij vertaald ging dus van de tijdelijke regeling in 2013 en 2014 wel een prijsopdrijvend effect uit. De tijdelijke regeling droeg zo bij aan het herstel van de woningmarkt. De verwachting was echter dat dit prijsopdrijvende effect beperkt zou zijn met het structureel maken van de regeling. Van een structurele regeling gaat immers geen druk uit om voor het aflopen ervan een woning aan te kopen. De timing van de aankoopbeslissing wordt zo niet langer beïnvloed. Een andere reden waarom het kabinet verwachtte dat de regeling vooral zou leiden tot een vermindering van de schuld en dus niet tot hogere huizenprijzen, was dat de regeling is gericht op mensen jonger dan 40 jaar. Uit onderzoek van DNB (2015a) bleek dat in 2013 meer dan de helft van de huishoudens onder de 40 jaar onderwaarde had. De redenering was dat die groep juist de schenkingsvrijstelling zou inzetten voor schuldaflossing en niet voor de aanschaf van een (duurdere) woning.²¹

2.3 Ontwikkeling woningmarkt sinds 2016

Sinds de schenkingsvrijstelling eigen woning structureel is verruimd per 2017, is de Nederlandse woningmarkt veranderd. Recente cijfers tonen aan dat hypotheekschulden zijn gedaald. Zo is de

¹⁵ Kamerstukken II 2015-16, 34 302 nr. 79.

¹⁶ De geschatte budgettaire kosten van de totale schenkingsvrijstelling eigen woning bedragen ca. 200 miljoen euro (Rijksoverheid, 2020a).

¹⁷ Kamerstukken II 2015-16, 34 302 nr. 79.

¹⁸ Deze raming betreft alleen derving van schenk- en erfbelasting, andere effecten zijn niet meegenomen. Dit komt aan bod in een later hoofdstuk.

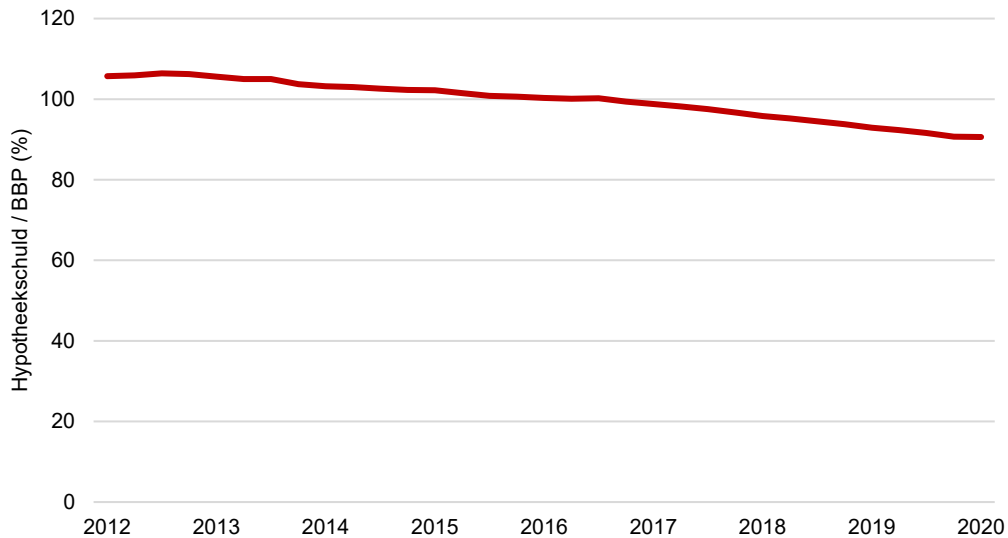
¹⁹ Kamerstukken II 2015-16, 34 302 nr. 3.

²⁰ Kamerstukken II 2015-16, 34 302 nr. 11.

²¹ Kamerstukken II 2015-16, 34 302 nr. 11.

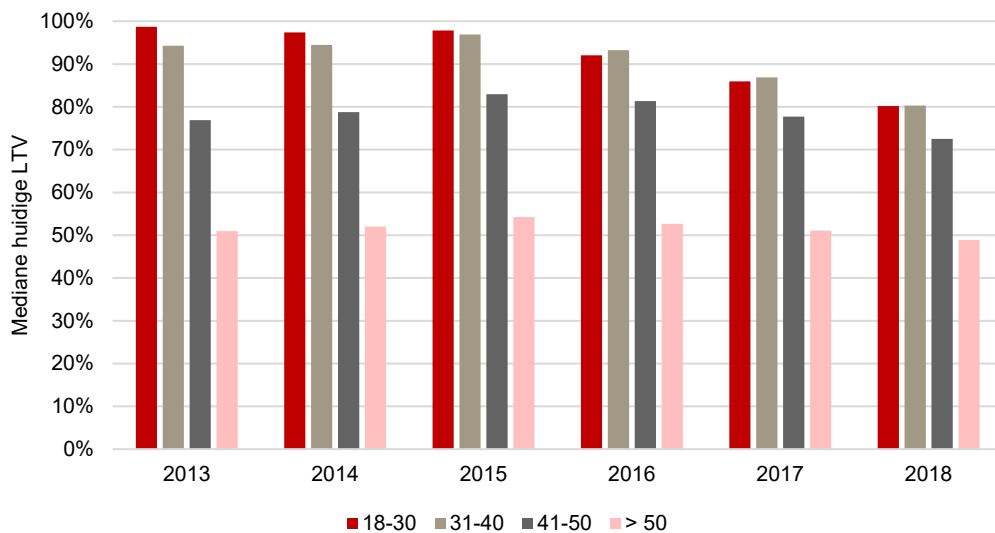
hypotheekschuldquote in Nederland gedaald van 100 procent in 2016 tot 91 procent in 2020 (Figuur 2.3). Daarnaast is de mediane LTV ook gedaald, waardoor huishoudens minder kwetsbaar zijn (Figuur 2.4). De daling is het grootst bij huizenbezitters onder de 40 jaar, de doelgroep van de schenkingsvrijstelling eigen woning. Voor 2016 bedroeg de mediane LTV-ratio voor deze groep tussen de 90 en 100 procent. Voor huishoudens boven de 40 waren de LTV-ratio's beduidend lager. In 2018 bedroeg de mediane LTV voor de groep onder de 40 jaar nog maar 80 procent. Over de gehele linie zijn huishoudens minder kwetsbaar dan voor 2016.

Figuur 2.3 Hypotheekschuldquote Nederland gedaald tot 91 procent



Bron: SEO Economisch Onderzoek op basis van data van CBS

Figuur 2.4 Mediane LTV gedaald bij alle leeftijdsgroepen sinds 2016

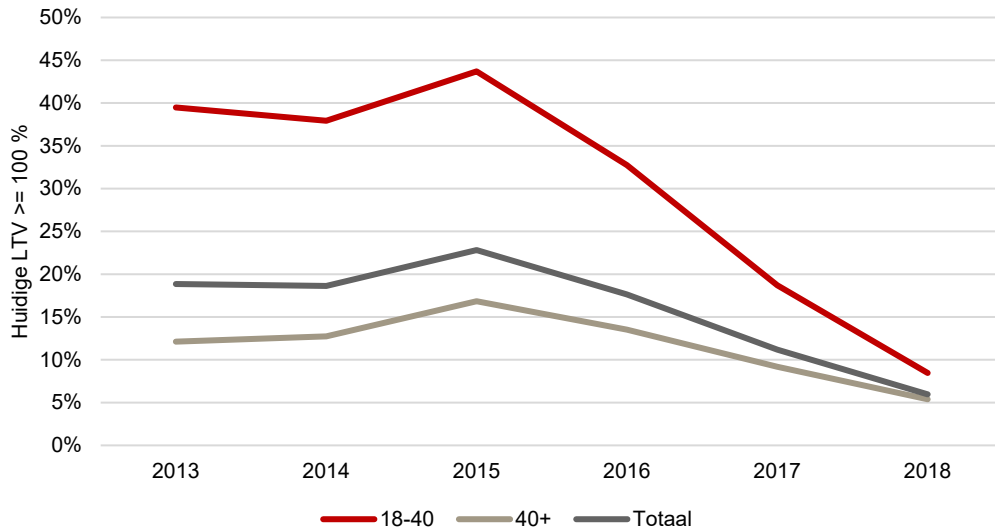


Bron: SEO Economisch Onderzoek op basis van DNB Loan Level Data

De onderwaterproblematiek is ook grotendeels verdwenen (Figuur 2.5). Voor de groep tussen de 18 en 40 jaar bedroeg het percentage onderwaterhypotheken in 2016 nog 33 procent, in 2018 was

dit gedaald tot 8 procent. Ook voor andere leeftijdsgroepen is dit percentage substantieel afgenomen sinds de piek in 2015.

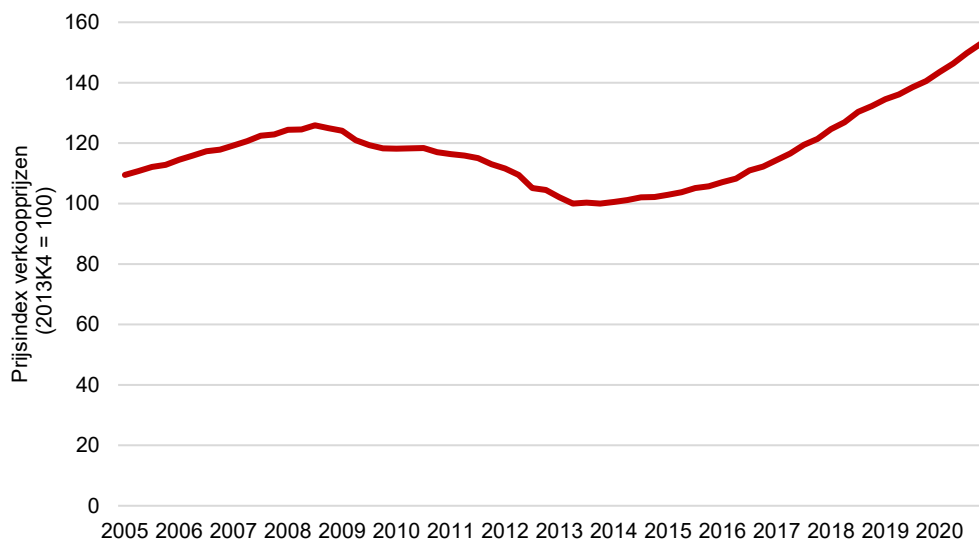
Figuur 2.5 Aandeel onderwaterhypotheken sterk gedaald, met name bij 40-



Bron: SEO Economisch Onderzoek op basis van DNB Loan Level Data

Er zijn ten minste twee verklarende factoren voor de gedaalde hypotheekschulden en onderwaterproblematiek. Ten eerste hebben de gestegen huizenprijzen in Nederland een grote impact op het aandeel onderwaterhypotheken. Sinds de invoering van de regeling in 2016 zijn huizenprijzen in Nederland ruim 50 procent gestegen (Figuur 2.6). Bij een gelijkblijvende hypotheekschuld dalen dan de LTV-ratio's en het aandeel onderwaterhypotheken.

Figuur 2.6 Huizenprijzen in Nederland met 50 procent gestegen sinds eind 2013

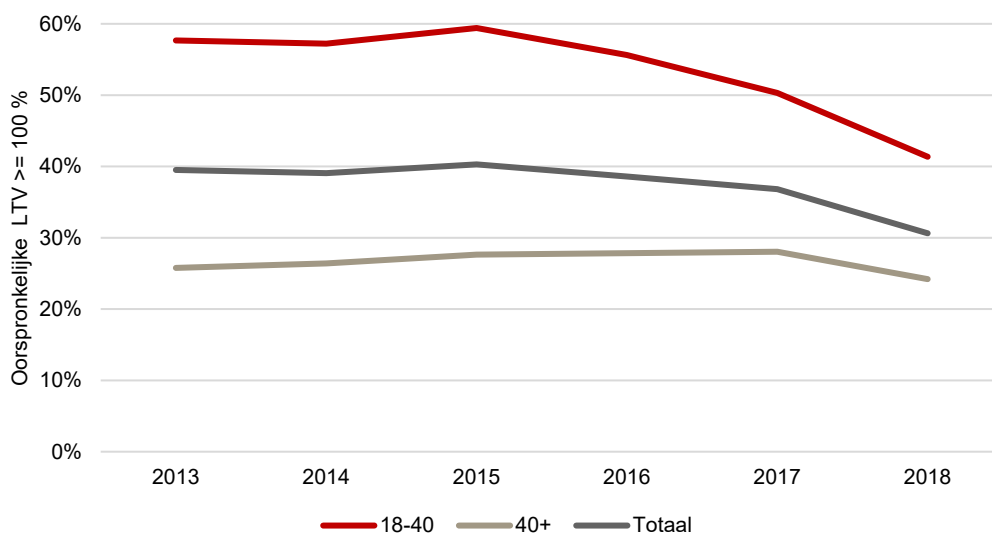


Bron: SEO Economisch Onderzoek op basis van cijfers CBS/Kadaster, prijsindex bestaande verkooprijzen

Ten tweede heeft ander beleid ook invloed gehad op de eigenwoningschuld. Dit geldt in elk geval voor de introductie van de fiscale aflossingseis in 2013 (Hers et al., 2019) en strengere leennormen die ervoor zorgen dat huishoudens een minder hoge hypotheek kunnen krijgen, zoals LTI- en LTV-normen (DNB, 2015b). Zo is de maximale LTV-ratio bij het afsluiten van een hypotheek afgebouwd van 105 procent in 2013 naar 100 procent in 2018.

Dit beleid vertaalt zich in een gemiddeld lagere LTV-ratio van nieuw verstrekte hypotheek (Figuur 2.7). In 2016 had meer dan 50 procent van de nieuwe hypotheek voor de groep onder de 40 jaar een LTV van 100 procent of meer, wat toen overigens nog toegestaan was. Dit percentage is gedaald naar 41 procent in 2018. Verder is ook het aandeel hypotheek met een LTV-ratio van 100 procent of meer voor andere leeftijdsgroepen gedaald.

Figuur 2.7 Aandeel nieuwe hypotheek met LTV boven 100 procent met name bij 40- gedaald



Bron: SEO Economisch Onderzoek op basis van DNB Loan Level Data

De schenkingsvrijstelling kan nog steeds bijdragen aan de vermindering van de eigenwoningschuld, maar de link met het verminderen van onderwaterhypotheek is minder relevant geworden.²² Beleidsmakers stellen in openbare rapporten (Rijksoverheid, 2020a en 2020b) en interviews dat zij de schenkingsvrijstelling daarom nu vooral als een steunmaatregel voor starters²³ zien, mede omdat alleen woningbezitters tot 40 jaar een belastingvrije schenking kunnen ontvangen. Starters helpen op de woningmarkt is echter geen doelstelling van de structureel verruimde schenkingsvrijstelling, zoals ingevoerd in 2017.

Samenvattend is de context waarin de structureel verruimde schenkingsvrijstelling werd geïntroduceerd verdwenen. Onderwaterproblematiek speelt nauwelijks nog. Strengere leennormen, de fiscale aflossingseis en snel stijgende huizenprijzen hebben geleid tot lagere LTV-ratio's. Ook de hypotheekschuld als percentage van het BBP is gedaald. De oorspronkelijke beleidsdoelen zijn daarmee

²² DNB (2020) schat dat bij een sterke daling van de huizenprijzen (ca. 12 procent) het aandeel onderwaterhypotheek oploopt van 4 procent naar 10 procent, wat nog onder het niveau van de financiële crisis is.

²³ Starters zijn huishoudens die voor de eerste keer een eigen woning kopen.

minder relevant geworden. De huidige huizenmarkt typeert zich door een gebrek aan aanbod, hoge prijzen en starters die maar moeilijk de woningmarkt op komen.

Deze evaluatie neemt de oorspronkelijke beleidstheorie als uitgangspunt maar is daarbij niet blind voor de veranderde context. Vanuit die optiek is er ook aandacht voor de positie van starters, ook al waren zij in 2016 geen onderdeel van de beleidstheorie.

3 Het gebruik van de regeling

Er is in 2017 ruim één miljard euro meer geschonken onder de verruimde vrijstelling eigen woning dan in 2016, op een totale hypotheekschuld van bijna 700 miljard euro. Een half procent van alle woningbezitters profiteerde hiervan. Huishoudens gebruiken het geld vooral om een woning te kopen.

Zijn mensen door de structurele verruiming van de schenkingsvrijstelling eigen woning meer gaan schenken? Waaraan wordt de schenking besteed? En leidt de mogelijkheid om binnen andere dan ouder-kindrelaties vrijgesteld te schenken ertoe dat sommige huishoudens meerdere schenkingen ontvangen?

In dit hoofdstuk beantwoorden we deze vragen op basis van gegevens van de Belastingdienst. Het gaat om aangiftegegevens van de schenkbelasting en de inkomstenbelasting op individueel niveau. De aangiftegegevens van de schenkbelasting laten zien hoeveel er geschonken is en in welke relatie de schenker tot de ontvanger staat. Uit de aangiftegegevens van de inkomstenbelasting herleiden we de besteding, bijvoorbeeld door te kijken naar de verandering van de hypotheekschuld. Deze gegevens zijn binnen een beveiligde omgeving van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) gekoppeld aan demografische informatie, zoals leeftijd, woonplaats en positie in het huishouden.

De volgende paragraaf laat zien hoe schenkingen zich in de afgelopen jaren hebben ontwikkeld. De besteding van de schenking staat centraal in Paragraaf 3.2. De laatste paragraaf gaat in op of huishoudens meerdere schenkingen ontvangen en in welke relatie ze tot de schenker staan. Details over de data en de definities in dit rapport staan in Bijlage A.1.

3.1 Is er meer geschonken?

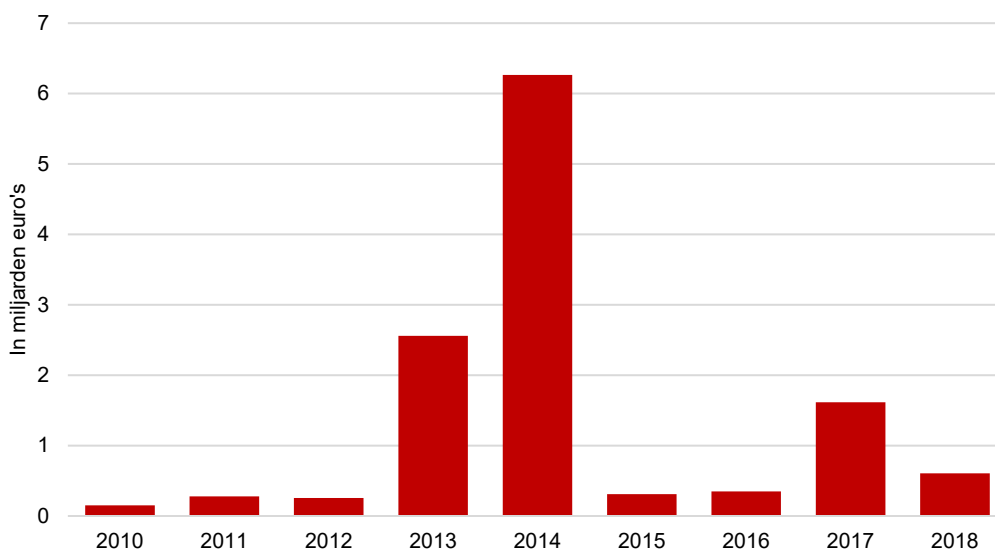
Er is in 2017 ruim één miljard euro meer geschonken dan in 2016

In 2017 is er 1,6 miljard euro geschonken onder de schenkingsvrijstelling eigen woning. Dit is ruim één miljard euro meer dan in 2015 en in 2016, blijkt uit Figuur 3.1. In 2018 nam het geschonken bedrag af met meer dan de helft, tot 0,6 miljard euro. Dit is zo'n 0,2 miljard euro meer dan er werd geschonken in 2016, het jaar voorafgaand aan de structurele verruiming.

De veranderingen in hoeveel er onder de regeling geschonken werd zijn goed te verklaren met de veranderingen in de regels, die het vorige hoofdstuk besprak. In jaren dat de regels strenger waren (zie Tabel 2.1), werd er minder belastingvrij geschonken. Het totaal belastingvrij geschonken bedrag was verreweg het hoogst in 2013 en 2014, toen er geen sprake was van een leeftijdsgrens. Dat maakt dat de groep potentiële ontvangers veel groter was. Interviewpartners geven verder aan dat de onmiddellijke urgentie van kinderen met een woning die onder water staan voor veel mensen de aanleiding is geweest te schenken. Het tijdelijke karakter van de verruiming in 2013 en 2014 kan ook hebben meegespeeld. Het is goed denkbaar dat mensen hebben willen profiteren van de eenmalige mogelijkheid een groot bedrag belastingvrij te schenken.

Ook is het mogelijk dat mensen in 2015 en 2016 juist meer hebben geschonken via andere wegen en het betalen van de schenkbelasting voor lief hebben genomen. Uit de gegevens van het CBS blijkt echter dat het totaal geschonken bedrag, dus niet alleen de schenkingen die onder de schenkingsvrijstelling eigen woning vallen, in 2017 is gestegen van 5,1 naar 6,5 miljard euro.²⁴ In 2018 daalt het totaal geschonken bedrag naar 3,6 miljard euro. Voor 2017 kan dus geconcludeerd worden dat er in totaal meer is geschonken. Voor 2018 is dat niet het geval, omdat er in totaal niet meer is geschonken dan in eerdere jaren.

Figuur 3.1 In 2017 is 1,6 miljard euro belastingvrij geschonken met de schenkingsvrijstelling eigenwoning



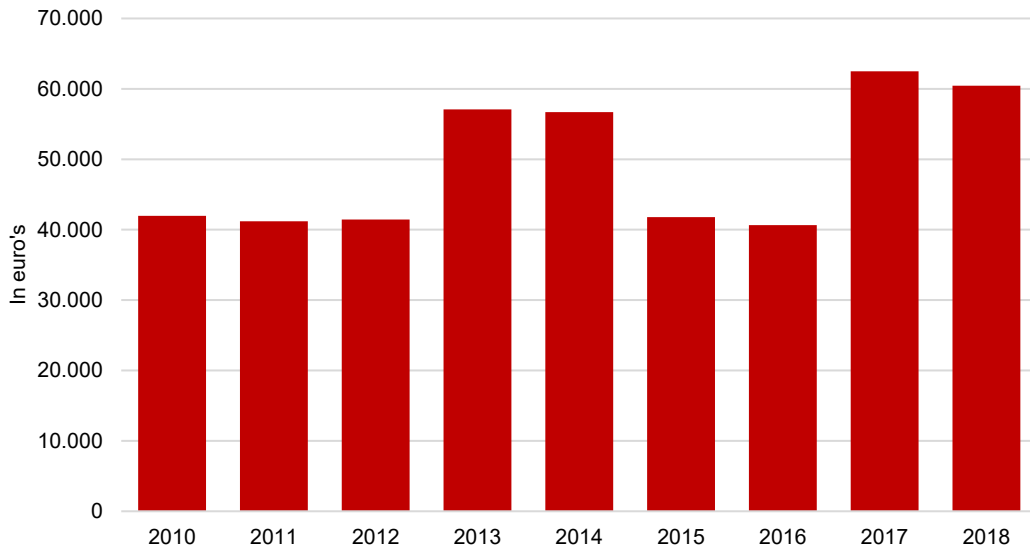
Bron: SEO Economisch Onderzoek, op basis van CBS Microdata

De omvang van schenkingen nam toe

Het gemiddelde belastingvrij geschonken bedrag sinds de verruiming in 2017 nam met bijna 20 duizend euro toe, blijkt uit Figuur 3.2. De toename was te verwachten vanwege de verdubbeling van het maximale vrijgestelde bedrag. Het gemiddelde belastingvrij geschonken bedrag lag rond de 60 duizend euro en is daarmee ongeveer even hoog als in 2013 en 2014, toen de maximale vrijstelling ook 100 duizend euro bedroeg.

²⁴ De cijfers hebben betrekking op het totaal bruto geschonken bedrag. Het bedrag wat afgedragen moet worden aan de Belastingdienst zit dus in dit bedrag. De CBS-cijfers zijn afkomstig van: <https://open-data.cbs.nl/#/CBS/nl/dataset/84465NED/table>

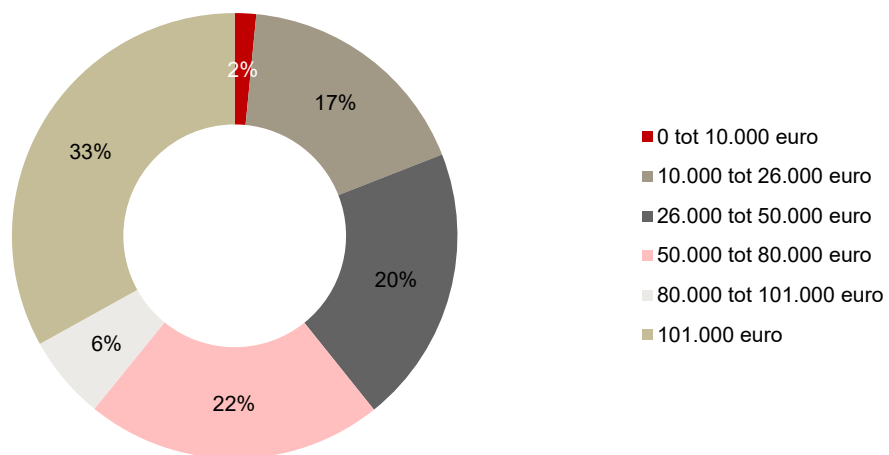
Figuur 3.2 Het gemiddeld belastingvrij geschonken bedrag voor de eigenwoning is toegenomen sinds de verruiming in 2017



Bron: SEO Economisch Onderzoek, op basis van CBS Microdata

Hoe zijn schenkingen qua omvang verdeeld? Figuur 3.3 laat zien dat de vrijstelling bij een derde van de schenkingen maximaal is benut. Ongeveer een kwart schenkt tussen de 50 en 100 duizend euro en 40 procent van de schenkingen is lager dan 50 duizend euro. Het merendeel van de schenkingen ligt dus boven de oude belastingvrije grens van 50 duizend euro. Er is in deze cijfers geen rekening gehouden met de mogelijkheid om schenkingen over drie jaar te spreiden, maar hiervan wordt in minder dan twee procent van alle schenkingen gebruikgemaakt.

Figuur 3.3 Een derde van de schenkingen in 2017 is volledig benut



Bron: SEO Economisch Onderzoek, op basis van CBS Microdata

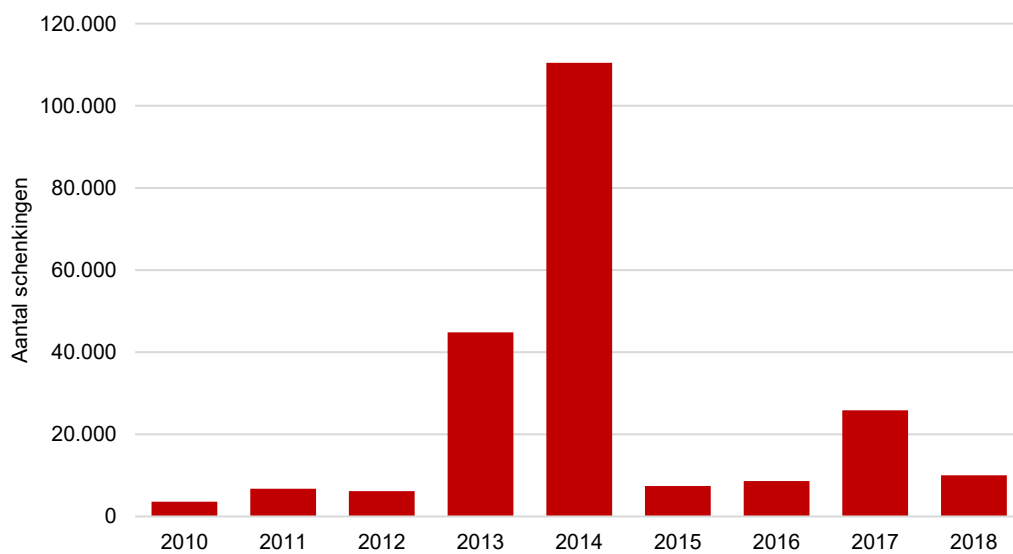
Toelichting: Het betreft hier het belastingvrij geschonken bedrag. Alle schenkingen zijn dus afgetopt op 101.000 euro.

Wanneer we kijken naar het gehele geschonken bedrag – inclusief het deel van de schenking dat boven het vrijgestelde bedrag uitgaat – dan is dat in 2017 en 2018 gemiddeld ook hoger dan in de voorgaande jaren. In 2017 was het gemiddeld geschonken bedrag 80 duizend euro en in 2018 is het gemiddeld geschonken bedrag 66 duizend euro. Ongeveer acht procent van de schenkingen in 2017 en 2018 is groter dan het vrijgestelde bedrag.

Het aantal schenkingen nam toe

Figuur 3.4 laat zien dat de toename van het totale bedrag dat belastingvrij is geschonken niet alleen komt door een toename van de omvang van schenkingen, maar ook door een stijging van het aantal. In 2017 is er 25 duizend keer gebruikgemaakt van de regeling en in 2018 10 duizend keer. Vooral in 2017 was het aantal schenkingen dus hoger dan in andere jaren, wat te maken kan hebben met de aandacht die er bij de invoering voor deze structurele verruiming was. Het aantal schenkingen is wel aanzienlijk lager dan in 2013 en 2014.

Figuur 3.4 In 2014 werd het meest gebruikgemaakt van de schenkingsvrijstelling eigenwoning



Bron: SEO Economisch Onderzoek, op basis van CBS Microdata

Toelichting: De aantallen over de periode 2010 t/m 2016 wijken af van de aantallen uit het ARK (2017) rapport. Dit komt doordat het CBS de data van de Belastingdienst heeft opgeschoond.

Het maximale effect van schenkingen op de totale hypotheekschuld is beperkt

Ten opzichte van de totale hypotheekschuld in Nederland is het maximale effect van de structurele verruiming beperkt. De hypotheekschuld bedroeg in 2017 namelijk bijna 700 miljard euro.²⁵ Ten opzichte van 2016 is er in dat jaar dus minder dan twee promille van deze schuld extra geschonken. In een scenario waarin de 2,2 miljard euro die in 2017 en 2018 onder de regeling geschonken zijn volledig zou worden gebruikt voor aflossing, daalt de landelijke hypotheekschuld met drie promille. Als huishoudens een deel van het geld gebruiken om een grotere woning te kopen of te verbouwen, dan is dit effect nog kleiner.

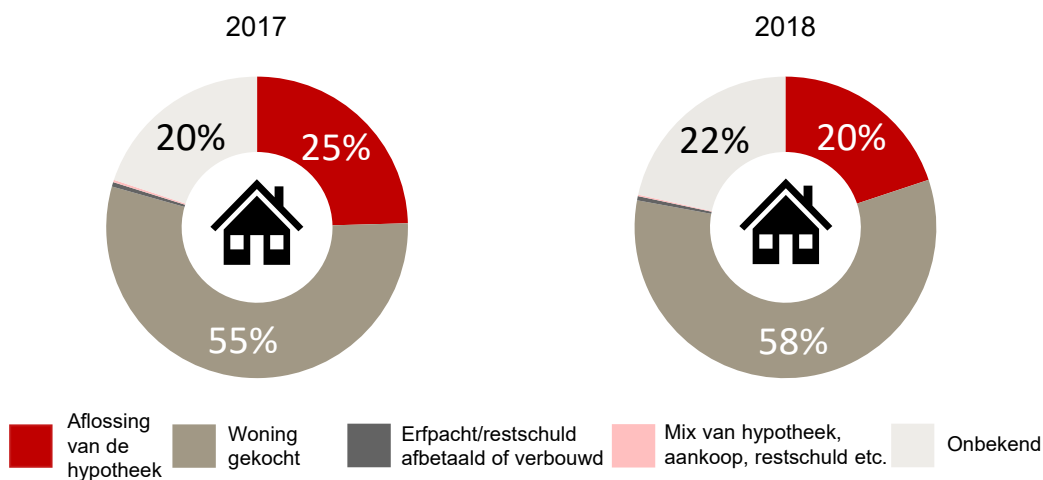
²⁵ Zie: <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2018/52/hogere-hypotheekschuld-bij-huishoudens>

Ook als we naar het aantal schenkingen onder de regeling kijken, dan is dit klein ten opzichte van de bijna vijf miljoen huishoudens met een hypotheek.²⁶ Het gaat in 2017 om een half procent en als we 2017 en 2018 bij elkaar optellen om 0,7 procent.

3.2 Waaraan worden schenkingen besteed?

Het merendeel van de huishoudens gebruikt de schenking om een huis te kopen (Figuur 3.5). Iets minder dan een kwart van de huishoudens die een schenking ontvangen in 2017 en 2018 gebruikt de schenking om de hypotheek (deels) af te lossen. Huishoudens gebruiken de regeling nauwelijks om erfpacht af te lossen, restschuld af te lossen of een mix van bovenstaande doeleinden.

Figuur 3.5 Meer dan de helft van de huishoudens gebruikt de schenking om een huis te kopen



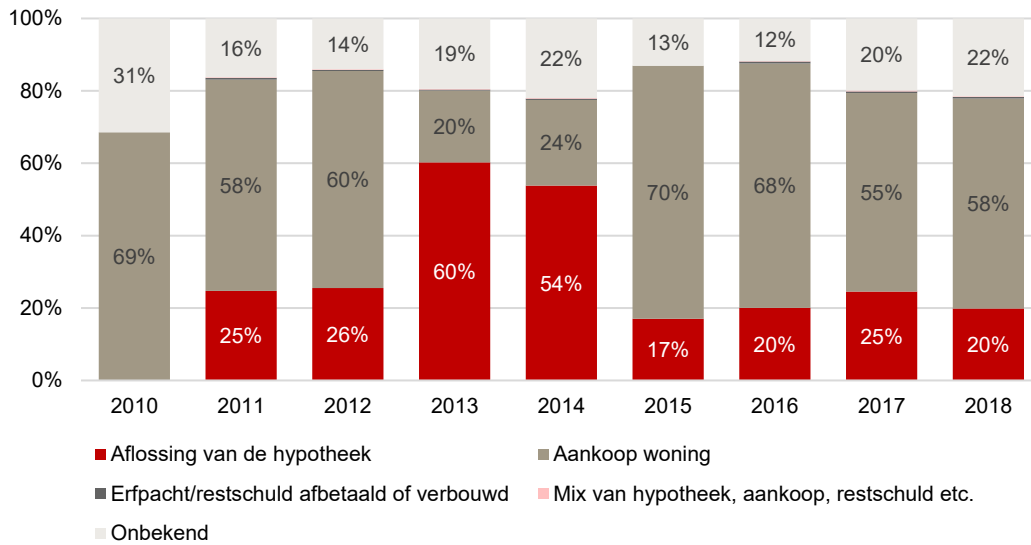
Bron: SEO Economisch Onderzoek, op basis van CBS Microdata

Toelichting: Het bestedingsdoel is bepaald door te kijken of in het jaar van de schenking, het daaropvolgende jaar of het jaar daarna minimaal 75 procent van de schenking besteed is aan één of meerdere van de bestedingsdoelen aankoop woning, hypotheek aflossen, erfpacht aflossen, restschuld aflossen of een verbouwing. De indicator 'erfpacht' is afwijkend van de rest omdat de erfpacht alleen in één keer in zijn geheel afgekocht kan worden. Bijlage A bevat een meer gedetailleerde beschrijving van de methode.

Het aandeel huishoudens dat met de schenking de hypotheekschuld verlaagt is iets toegenomen sinds de verruiming van de regeling (Figuur 3.6). In 2015 en 2016 gebruikten huishoudens de schenking juist iets vaker om een woning te kopen. In 2013 en 2014 lag het aandeel huishoudens die de schenking gebruikten om de hypotheek af te lossen aanmerkelijk hoger. Hierbij heeft de leeftijdsgrens waarschijnlijk een belangrijke rol gespeeld – oudere huishoudens gebruiken schenkingen immers vaker om af te lossen (ARK, 2017).

²⁶ Volgens Eurostat heeft 60,5 procent van de huishoudens in Nederland een eigen woning en een hypotheekschuld in 2018. Volgens het CBS zijn er in Nederland op 1 januari 2018 7,9 miljoen huishoudens. $7,9 \text{ miljoen} * 0,605 = 4,8 \text{ miljoen}$ huishoudens met een eigen woning en een hypotheekschuld. De Eurostat cijfers komen van: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Housing_statistics#Tenure_status. De CBS cijfers zijn afkomstig van: <https://www.volksgezondheinzorg.info/onderwerp/bevolking/cijfers-context/huishoudens#node-huishoudensamenstelling>

Figuur 3.6 Ten opzichte van eerdere jaren kopen huishoudens minder vaak een woning met de schenking



Bron: SEO Economisch Onderzoek, op basis van CBS Microdata

Toelichting: In 2010 kon de schenking alleen gebruikt worden voor het kopen van een huis. Het bestedingsdoel is bepaald door te kijken of in het jaar van de schenking, het daaropvolgende jaar of het jaar daarna minimaal 75 procent van de schenking besteed is aan één of meerdere van de bestedingsdoelen aankoop woning, hypotheek aflossen, restschuld aflossen, erfpacht aflossen of een verbouwing. De indicator 'erfpacht' is afwijkend van de rest omdat de erfpacht alleen in één keer in zijn geheel afgekocht kan worden. Bijlage A bevat een meer gedetailleerde beschrijving van de methode.

Het is op basis van de voor dit onderzoek gebruikte gegevens niet mogelijk om voor alle schenkingen te achterhalen waaraan ze besteed zijn. In 2017 geldt dit voor 20 procent van de schenkingen en in 2018 voor 22 procent.²⁷ Bij een deel van de ontbrekende waarnemingen is de schenking waarschijnlijk besteed aan een verbouwing. De Algemene Rekenkamer onderzocht in 2017 de schenkingsvrijstelling eigenwoning voor de jaren 2013-2014 (ARK, 2017) en geeft in dit onderzoek aan dat verbouwingen niet als zodanig in de aangifte geregistreerd worden. De onderzoekers vonden aanmerkelijk meer verbouwingen nadat zij gebruikmaakten van toezichtdata van de Belastingdienst. Wanneer mensen hun schenking deels besteden aan de verbouwing van een pas verkregen woning, dan rekenen wij dit in deze analyse toe aan de aankoop. Wij hebben geen verdiepend onderzoek gedaan naar verbouwingen. Box 3.1 gaat nader in op verschillen tussen ARK (2017) en dit onderzoek.

Box 3.1 Dit onderzoek ziet vaker aankopen van een huis dan ARK (2017)

Hoe verhouden de cijfers uit dit onderzoek zich tot ARK (2017)? De Algemene Rekenkamer veronderstelt dat de verdeling over de doelen 'aflossen', 'kopen' en 'overig' in de groep onbekend min of meer gelijk is aan de verdeling binnen de wel zichtbare groep. Om het verschil inzichtelijk te maken kunnen we dezelfde aanname hanteren.

Als we dit doen, blijken mensen in 2013 en 2014 de schenking vaker te gebruiken om een huis te kopen dan in ARK (2017). In ons onderzoek gebruikt 28 procent van de huishoudens in 2013 en 2014 de schenking dan om een woning te kopen. In het onderzoek van de Algemene Rekenkamer gebruikt maar 19 procent de schenking om een woning te kopen. Het aandeel dat de schenking gebruikt om de hypotheek af te lossen is in dit

²⁷ Dat dit percentage in 2018 iets hoger ligt komt doordat de mensen die in 2018 een schenking hebben ontvangen, de schenking nog in 2020 kunnen gebruiken. Data over de inkomstenbelasting uit 2020 waren voor dit onderzoek nog niet beschikbaar.

rapport 71 procent ten opzichte van 74 procent in ARK (2017) en het percentage overig is 7 procent in ARK (2017) en 1 procent in ons onderzoek.

Er zijn twee mogelijke oorzaken. Ten eerste, ARK (2017) kon voor 30 procent van de ontvangers het fiscale woongedrag niet bepalen. In ons onderzoek is voor 21 procent van de huishoudens onbekend waar ze de schenking voor gebruikt hebben. Dit komt doordat het CBS de data van de Belastingdienst heeft opgeschoond. De Algemene Rekenkamer heeft de 30 procent kunnen verlagen tot 19 procent door gebruik te maken van toezichtdata. Hiermee heeft de Algemene Rekenkamer een beter zicht verkregen op de huishoudens die de schenking gebruiken voor een verbouwing. Dit zorgt ervoor dat het percentage overig, waar verbouwingen onder vallen, lager is. Ons onderzoek maakt geen gebruik van toezichtdata.

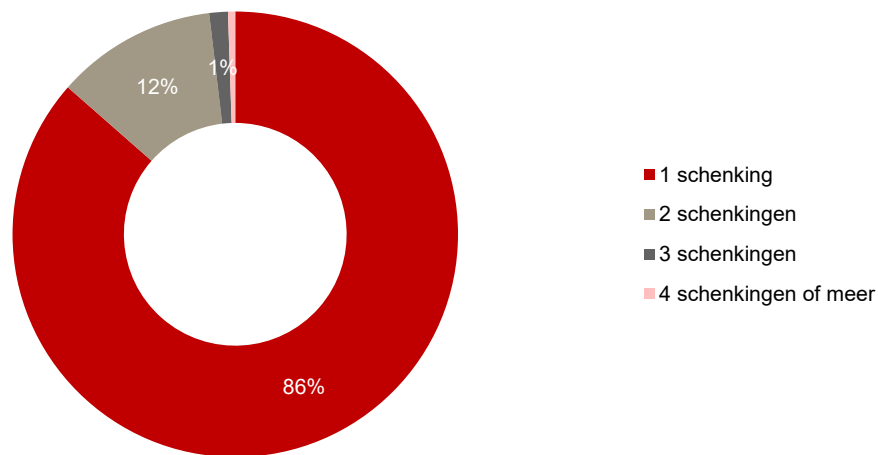
Ten tweede, ons onderzoek kijkt bestedingen op huishoudniveau, terwijl het onderzoek van de Algemene Rekenkamer de gegevens op persoonsniveau bekijkt.

Bron: SEO Economisch Onderzoek

3.3 Hoeveel schenkingen ontvangen huishoudens?

Het opheffen van de beperking dat de schenking moet zijn gedaan van een ouder aan een kind heeft een beperkte rol gespeeld bij de toename van het aantal schenkingen per huishouden. Het overgrote deel van de huishoudens ontvangt in 2017 en 2018 maar één schenking (Figuur 3.7). Slechts vijf procent van de huishoudens die in 2017 of 2018 een schenking ontvangen onder de schenkingsvrijstelling eigen woning ontving voor 2017 ook al een schenking onder de schenkingsvrijstelling eigen woning.

Figuur 3.7 Het merendeel van de huishoudens ontvangt maar één schenking in de periode 2017-2018

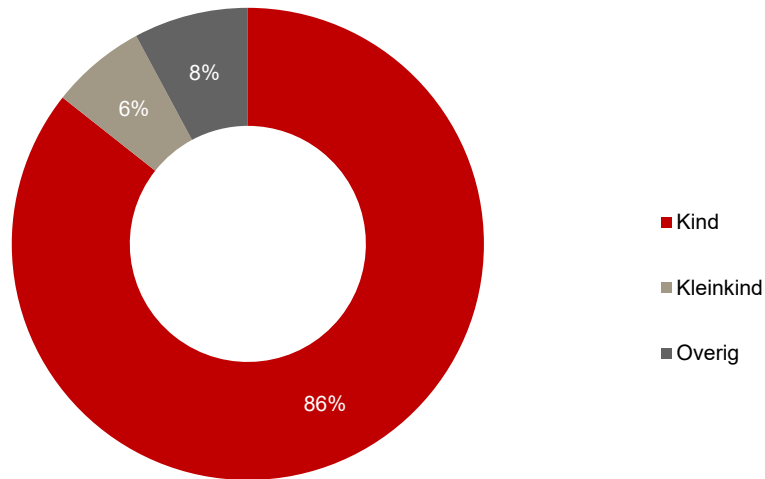


Bron: SEO Economisch Onderzoek, op basis van CBS Microdata

In 2017 en 2018 is het merendeel van de schenkingen daarnaast nog steeds afkomstig van de ouders, blijkt uit Figuur 3.8. In 14 procent van de gevallen is de schenking afkomstig van grootouders (6 procent) of derden. Het aandeel schenkingen van ouders aan kinderen is in de jaren 2017 en 2018 (86 procent) iets lager dan in de jaren 2013 en 2014 (90 procent). Ook van de huishoudens

die meerdere schenkingen ontvangen krijgt het merendeel een schenking van beide ouderparen (72 procent).

Figuur 3.8 Schenking voornamelijk afkomstig van ouders



Bron: SEO Economisch Onderzoek, op basis van CBS Microdata
Toelichting: Dit plaatje laat voor 2017 en 2018 zien van wie de schenking afkomstig is.

Het bedrag dat ouders aan hun kind schenken met gebruikmaking van de vrijstelling eigen woning is in de periode 2017-2018 hoger dan het bedrag dat grootouders of derden schenken. Van de schenkingen van ouders aan kinderen ligt zestig procent tussen 50 en 101 duizend euro. Voor grootouders en derden is dit de helft. Grootouders en derden schenken vaker een bedrag tussen de 0 en 26 duizend euro dan ouders (33 procent vs. 17 procent). Een verklaring hiervoor is dat ouders de schenkingsvrijstelling eigen woning niet nodig hebben om bedragen onder de 26 duizend euro belastingvrij te schenken (zie Paragraaf 2.1.1).

4 Doeltreffendheid

In hoeverre worden de beleidsdoelstellingen van de schenkingsvrijstelling door de inzet van dit instrument gerealiseerd? Huishoudens die al een woning bezitten gaan dunder wonen, het effect op de hypotheekschuld is beperkt. De financiële uitgangsspositie van ontvangers is relatief gunstig. Een deel van de starters had hun woning niet kunnen financieren zonder de schenking.

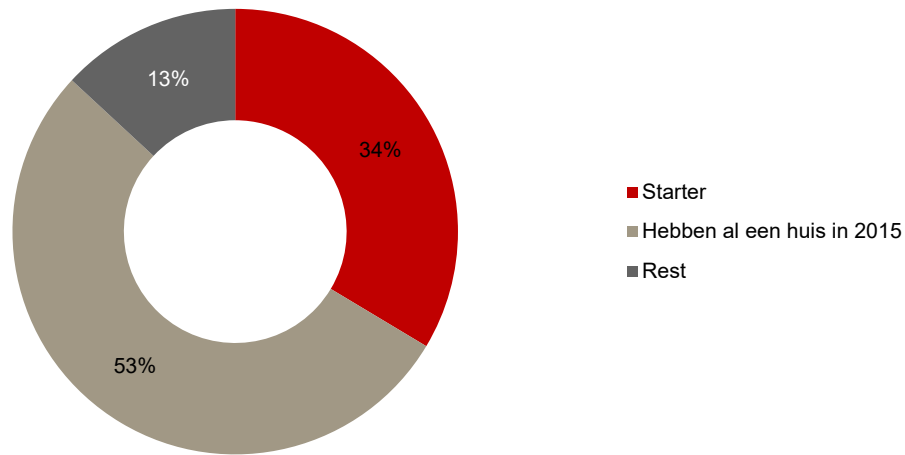
Het vorige hoofdstuk liet zien dat meer dan de helft van de ontvangers van een schenking in 2017 een nieuwe woning kocht, terwijl een kwart het geld benutte voor aflossing. Dit hoofdstuk gaat een stap verder in het meten van effecten van de regeling. Dit doen we door ontvangers van schenkingen te vergelijken met huishoudens die geen schenking ontvingen. We kijken naar huishoudens ouder dan 18 jaar en jonger dan 40 jaar. Binnen deze groep kopen huishoudens immers ook een woning, of lossen af op hun hypotheek. Een vergelijking van de twee groepen geeft zicht op het causale effect van schenkingen.

We voeren de analyse apart uit voor starters en huishoudens die in 2015 al een woning hadden. We kijken naar huishoudens die in 2015 al een woning hebben, omdat hun woningbezit niet te relateren is aan de schenking. Huishoudens die in 2016 een woning kopen doen dit misschien met de schenking in 2017 in het achterhoofd. Starters definiëren we als mensen die in 2017, 2018 of 2019 een woning kopen en daarvoor nog geen woning hadden. Daarnaast moeten ze jonger zijn dan 35 jaar en mogen ze niet samenwonen met iemand die al een woning had in het voorgaande jaar.²⁸ Voor een gedetailleerde definitie van starters zie Bijlage A.2.

Figuur 4.1 laat zien dat 34 procent van de ontvangers in 2017 starters is, terwijl 53 procent van de huishoudens die een schenking ontvingen in 2015 al een woning had. Bij de categorie overig gaat het niet alleen om huishoudens die in 2016 een huis kochten, maar bijvoorbeeld ook om mensen die een schenking ontvingen en dan bij iemand intrekken die al een woning heeft. In totaal gaat het om 21.217 huishoudens.

²⁸ De leeftijdsgrens van 35 jaar komt overeen met de leeftijdsgrens van de startersvrijstelling op de overdrachtsbelasting, die op 1 januari 2021 is ingegaan.

Figuur 4.1 In 2017 is 35 procent van de ontvangers een starter



Bron: SEO Economisch Onderzoek, op basis van CBS Microdata

Toelichting: Per huishouden is bepaald of het huishouden in de periode 2017-2019 in één van de bovenstaande categorieën valt. Het betreft huishoudens die in 2017 een schenking ontvangen.

Huishoudens die in 2015 al een woning hadden en in 2017 een schenking ontvangen vergelijken we met huishoudens die in 2015 al een woning hadden en nooit een schenking ontvingen. Paragrafen 4.1 en 4.2 gaan in op hoe de hypotheekschuld en de woonconsumptie van de ontvangers is veranderd ten opzichte van de niet-ontvangers. Paragraaf 4.3 gaat in op de verandering in de LTV- en de LTI-ratio's voor deze twee groepen.

Paragraaf 4.4 vergelijkt starters die in 2017 een schenking ontvangen met starters die nooit een schenking ontvingen. Voor starters die in 2017 een schenking ontvingen vergelijken we LTV- en LTI-ratio's met starters die geen schenking ontvingen. We laten ook zien hoe de LTV- en LTI-ratio's van ontvangers eruit zouden zien zonder schenking, als ze hun hypotheek met dit bedrag hadden moeten verhogen. Een kader vergelijkt deze resultaten met bevindingen uit de internationale literatuur. Daarnaast laten we zien hoe het verschil in de waarde van de woning en de toetredingsleeftijd tussen ontvangers en niet-ontvangers verandert na de structurele verruiming.

Kapitalisatie van de schenking in woningprijzen kan de doeltreffendheid van de maatregel ondermijnen, als huishoudens zonder schenking hierdoor meer moeten lenen. Paragraaf 4.5 verkent daarom of woningprijzen harder gestegen zijn in gemeenten waar meer geschonken is. We vullen deze analyse aan met literatuuronderzoek en interviews met experts.

Paragraaf 4.6 vat ten slotte de belangrijkste bevindingen van het hoofdstuk samen en beantwoordt hiermee de vraag in hoeverre de verruimde schenkingsvrijstelling bijdraagt aan de realisatie van de in Hoofdstuk 2 besproken doelstellingen. Voor meer gedetailleerde resultaten van de empirische analyse verwijzen we naar Bijlage A.

4.1 Effect van schenkingen op de hypotheekschuld van huishoudens die al een woning bezitten

Ontvangst van een schenking in 2017 leidt voor het mediane huishouden dat in 2015 al een woning bezit van 208 duizend euro tot een daling van de hypotheekschuld van ongeveer 10 duizend euro – ofwel tien procent van het bedrag van 100 duizend euro dat het mediane huishouden in 2017 en 2018 in totaal aan schenkingen ontving. Dat laat deze paragraaf zien aan de hand van een verschil-in-verschilanalyse. Box 4.1 licht deze methode nader toe. Allereerst vergelijken we de kenmerken van huishoudens die in 2017 een schenking ontvingen met kenmerken van huishoudens die nooit een schenking ontvingen. Vervolgens laten we zien hoe de hypotheekschuld zich voor deze twee groepen heeft ontwikkeld over de tijd. Ten slotte schatten we het effect in een model.

De groep huishoudens met een huis in 2015 bestaat uit twee subgroepen; doorstromers en huishoudens die niet verhuizen. We brengen het effect apart in kaart voor doorstromers en voor huishoudens die niet verhuizen. Voor doorstromers kijken we alleen naar doorstromers in 2017. Als de analyse uitgaat van doorstromers in 2017, 2018 en 2019, dan spelen er samenstellingseffecten mee in de resultaten. Doorstromers die in 2017 een schenking ontvangen kopen namelijk vaak al in hetzelfde jaar een nieuwe woning, en minder vaak in 2018 of 2019. Dit geldt niet voor doorstromers zonder schenking. Daarom is het aantal doorstromers zonder schenking in 2017, 2018 en 2019 ongeveer gelijk.

Ontvangers hebben een gunstiger financiële uitgangspositie dan niet-ontvangers, blijkt uit Tabel 4.1. Ze hebben in 2016, het jaar voor ontvangst van de schenking, zowel een duurder huis als een hogere schuld. Verhoudingsgewijs heeft de mediane niet-ontvanger een iets hogere schuld ten opzichte van de woningwaarde. Ontvangers hebben ook een hoger inkomen en meer vermogen. Daarnaast zijn de ouders van ontvangers aanzienlijk vermogender dan de ouders van huishoudens die geen schenking ontvingen.²⁹ Dit ligt voor de hand: om te kunnen schenken moet je wel geld hebben. Het gaat om een verschil van een factor vijf. Afgemeten aan de jongste partner zijn huishoudens die een schenking ontvangen even oud als huishoudens die geen schenking ontvangen, 33 jaar. Huishoudens die een schenking ontvangen zijn iets vaker een paar.

²⁹ Het vermogen van de ouders betreft het vermogen van beide ouderparen in het huishouden, als het huishouden meerdere huishoudleden heeft.

Tabel 4.1 De financiële uitgangssituatie van huishoudens die een schenking krijgen is relatief gunstig

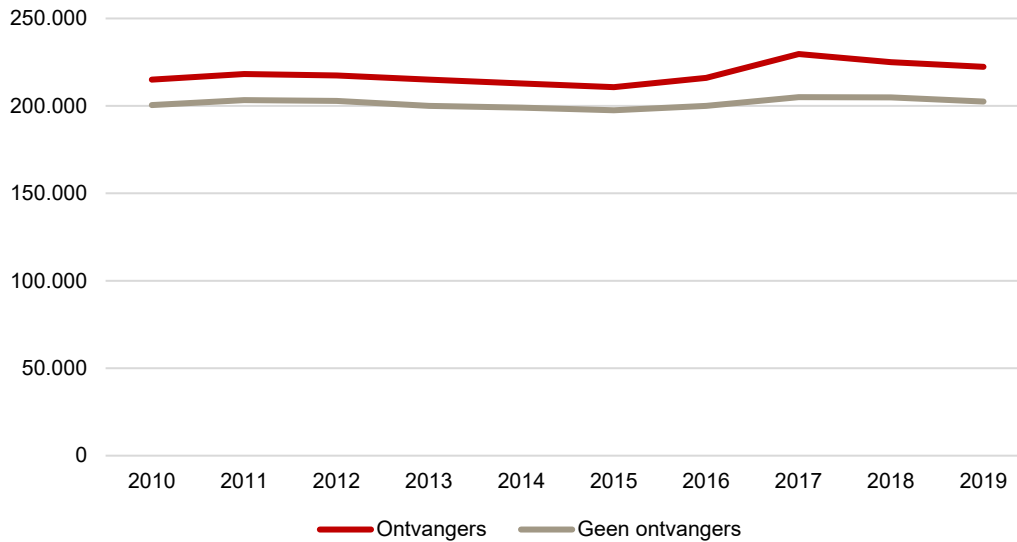
	Ontvangers	Niet-ontvangers	Vershil
WOZ	208.000	187.000	21.000
Eigenwoningschuld	216.000	200.000	16.000
Bruto inkomen	86.837	75.731	11.106
Vermogen	28.792	12.438	16.354
Bruto inkomen ouders	110.394	86.617	23.777
Vermogen ouders	361.487	68.174	293.313
Leeftijd	33	33	0
Alleenstaande	13%	16%	-3%
Paar zonder kinderen	22%	20%	2%
Paar met kinderen	60%	59%	2%
Eenouderhuishouden	2%	3%	-1%
Overige plaats in het huishouden	2%	2%	0%
Tweeverdieners	80%	76%	4%
Aantal huishoudens	7.344	791.586	

Bron: SEO Economisch Onderzoek, op basis van CBS Microdata

Toelichting: De tabel rapporteert de mediaan van een aantal huishoudkenmerken in 2016 voor twee groepen huishoudens die jonger zijn dan 40 jaar: huishoudens die in 2015 een woning hebben en in 2017 een schenking hebben ontvangen, versus huishoudens die in 2015 een woning hebben en geen schenking hebben ontvangen in de periode 2010-2018. De groep huishoudens die in 2015 al een woning hebben bestaat uit huishoudens die niet verhuizen en huishoudens die in 2017 doorstromen. De leeftijd is in het geval van een paar de minimale leeftijd van het paar. Het inkomen van de ouders betreft de som van het inkomen van beide ouderparen. Het inkomen van de ouders betreft de som van het vermogen van beide ouderparen. Het inkomen betreft het bruto jaarinkomen en het vermogen betreft het vermogen zonder overwaarde. Onder overige plaats in het huishouden vallen thuiswonende kinderen en overige leden. Overige leden zijn bijvoorbeeld broers en zussen. Het aantal huishoudens is gebaseerd op het aantal huishoudens met een WOZ-waarde.

Figuur 4.2 laat zien dat de hypotheekschuld van huishoudens die in 2017 een schenking ontvangen ongeveer dezelfde ontwikkeling volgt als de hypotheekschuld van niet-ontvangers. Voor ontvangers stijgt de hypotheekschuld voor 2017 iets ten opzichte van de niet-ontvangers en daarna neemt hij sneller af. De verschillen zijn echter klein.

Figuur 4.2 Beperkt verschil in verandering hypotheekschuld tussen huishoudens die in 2017 wel of geen schenking ontvangen

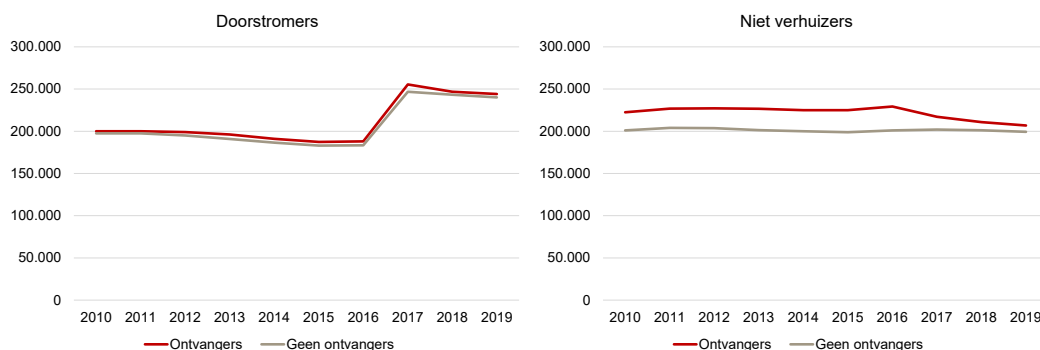


Bron: SEO Economisch Onderzoek, op basis van CBS Microdata

Toelichting: De groep ontvangers bestaat uit huishoudens die in 2015 een huis hebben en in 2017 een schenking hebben ontvangen. De groep niet-ontvangers bestaat uit huishoudens die in 2015 een huis hebben en geen schenking hebben ontvangen in de periode 2010-2018. De groep huishoudens die in 2015 al een woning hebben bestaat uit huishoudens die in de periode 2017-2019 geen nieuwe woning kopen en huishoudens die in 2017 doorstromen. Op de verticale as staat de mediane hypotheekschuld, op de horizontale as het jaartal.

Figuur 4.3 splitst de huishoudens die in 2015 al een woning hadden uit naar mensen die in 2017 verhuizen en mensen die niet verhuizen. Het linkerpaneel laat zien dat doorstromers hun hypotheekschuld verhogen als ze gaan verhuizen. Het gaat om ongeveer 60 duizend euro. Er is nauwelijks verschil tussen ontvangers en niet-ontvangers. Kennelijk steken doorstromers de schenking grotendeels in een duurdere woning. Huishoudens die niet verhuizen gebruiken de schenking om hun hypotheekschuld af te lossen, blijkt uit het rechterpaneel. De hypotheekschuld van niet-verhuizers neemt af met ongeveer 23 duizend euro. Voor niet-verhuizers zonder schenking blijft de gemiddelde hypotheekschuld in de jaren 2010-2019 gelijk.

Figuur 4.3 Huishoudens die niet verhuizen lossen af, maar doorstromers niet



Bron: SEO Economisch Onderzoek, op basis van CBS Microdata

Toelichting: Het linkerpaneel: De groep ontvangers bestaat uit doorstromers die in 2015 een woning hebben, in 2017 een schenking ontvangen en in 2017 een nieuwe woning kopen. De groep niet-ontvangers bestaat uit doorstromers die in 2015 een woning hebben, in 2017 een nieuwe woning kopen en geen schenking

hebben ontvangen in de periode 2010-2018. Op de verticale as staat de mediane hypotheekschuld, op de horizontale as het jaartal. Het rechterpaneel: De groep ontvangers bestaat uit huishoudens die in 2015 een woning hebben, in de periode 2017-2019 geen nieuwe woning kopen en in 2017 een schenking ontvangen. De groep niet-ontvangers bestaat uit huishoudens die in 2015 een woning hebben, in de periode 2017-2019 geen nieuwe woning kopen en geen schenking hebben ontvangen in de periode 2010-2018. Op de verticale as staat de mediane hypotheekschuld, op de horizontale as het jaartal.

De verschil-in-verschilanalyse in Tabel 4.2 komt overeen met het beeld dat Figuur 4.2 en Figuur 4.3 schetsen: doorstromers die een schenking ontvangen lossen niet af, maar mensen die niet verhuizen en een schenking ontvangen wel. De tabel toont schattingsresultaten voor de gehele groep, voor doorstromers in 2017 en voor niet-verhuizers, met telkens de logaritme van de hypotheekschuld als afhankelijke variabele. Het effect van het ontvangen van een schenking in 2017 wordt gemeten door per jaar een indicator op te nemen die aangeeft of iemand tot de groep ontvangers behoort. In het model wordt gecontroleerd voor jaareffecten, gemeente-effecten, inkomen, vermogen, inkomen van de ouders en het vermogen van de ouders. De tabel toont coëfficiënten voor de jaarlijkse indicator voor ontvangst van een schenking, waarbij 2016 als referentiecategorie fungeert – zie Bijlage B voor de volledige schattingsresultaten.

Voor de gehele groep daalt vanaf 2017 de hypotheekschuld van ontvangers ten opzichte van de hypotheekschuld van niet-ontvangers. In 2019 is de coëfficiënt -0.04 , wat betekent dat de hypotheekschuld voor ontvangers sinds 2016 met ongeveer vier procent is gedaald ten opzichte van de hypotheekschuld van niet-ontvangers. Voor het mediane huishouden dat een schenking ontvangt komt dit overeen met ongeveer 9 duizend euro. Als we de groep opsplitsen naar doorstromers en niet-verhuizers, dan blijkt dat de daling wordt veroorzaakt door niet-verhuizers. In 2019 is de coëfficiënt voor niet-verhuizers -0.14 , wat betekent dat de hypotheekschuld voor ontvangers die niet verhuizen sinds 2016 met ongeveer veertien procent gedaald is ten opzichte van de hypotheekschuld van niet-ontvangers die niet verhuizen. Voor het mediane huishouden gaat het dan om een bedrag van 30 duizend euro. Doorstromers met een schenking verlagen hun hypotheekschuld niet sneller dan doorstromers zonder schenking, al ligt de schuld in 2018 tijdelijk wel iets lager.

Als robuustheidsanalyse bevat Bijlage B ook resultaten voor een tweede en een derde variant van het geschatte model. De tweede variant breidt het model uit met vaste effecten op huishoudniveau. Dit betekent dat het effect wordt afgemeten aan veranderingen in de hypotheekschuld binnen huishoudens. Het gemiddelde niveau van de hypotheekschuld en alle andere kenmerken die op huishoudniveau constant zijn over de tijd en doen er niet meer toe. De derde variant gaat nog een stap verder door huishoudens die een schenking ontvangen te matchen met huishoudens die hier op basis van inkomen, vermogen, inkomen van de ouders, vermogen van de ouders en gemeente zoveel mogelijk op lijken. We construeren zo dus een nog betere controlegroep voor de huishoudens die een schenking ontvingen. Net als de tweede variant neemt deze variant daarnaast ook vaste effecten op huishoudniveau mee.

Het geschatte effect van de schenking is in deze varianten iets hoger dan in Tabel 4.2. We zien ook dat de ontwikkeling van de hypotheekschuld voor 2016 voor ontvangers in deze varianten soms iets verschilt van de ontwikkeling voor niet-ontvangers. De verschillen zijn in sommige jaren statistisch significant, maar met een ordegrootte van een procent qua omvang beperkt. Dit betekent dat we de puntschatting van een aflossing van 9 duizend euro voor het mediane huishouden dat een schenking ontvangt met enige voorzichtigheid moeten interpreteren, maar dat de orde van grootte van dit effect robuust is.

Tabel 4.2 De hypotheekschuld daalt met vier procent nadat het huishouden een schenking heeft ontvangen

Jaareffect voor huishoudens die in 2017 een schenking ontvingen	Gehele groep	Doorstromers in 2017	Niet-verhuizers
2010	0,007	0,019	-0,024**
2011	0,011	0,019	-0,016
2012	0,012	0,024*	-0,010
2013	0,008	0,018	-0,008
2014	0,002	0,019	-0,011
2015	-0,01	-0,006	-0,010
2016	Ref	Ref	Ref
2017	0,003	-0,019	-0,069***
2018	-0,032***	-0,030**	-0,112***
2019	-0,042***	-0,016	-0,137***

Bron: SEO Economisch Onderzoek, op basis van CBS Microdata

Toelichting: De tabel toont schattingsresultaten voor de gehele groep die bestaat uit doorstromers in 2017 en huishoudens die in de periode 2017-2019 geen nieuwe woning kopen. Daarnaast toont de tabel ook de schattingsresultaten per groep. De logaritme van de hypotheekschuld is de afhankelijke variabele. De regressiesample bestaat uit huishoudens die in 2015 een huis hebben en in 2017 een schenking hebben ontvangen en huishoudens die in 2015 een huis hebben en geen schenking hebben ontvangen in de periode 2010-2018. Als verklarende variabelen bevat de specificatie jaareffecten, gemeente-effecten, een indicator die aangeeft of iemand tot de groep ontvangers behoort, een interactie-effect van jaareffecten met deze indicator en inkomen, vermogen, inkomen van de ouders en het vermogen van de ouders als controlevariabelen. De standaardfout is geclusterd op huishoudniveau. Statistische significantie wordt aangegeven met de symbolen * (10%-niveau), ** (5%-niveau) en *** (1%-niveau).

Hoewel deze analyse laat zien hoe ontvangst van een schenking de hypotheekschuld beïnvloedt, vertelt dit niet het gehele verhaal over het causale effect van de regeling. Daarvoor moeten we immers ook weten wat het effect van de structurele verruiming op schenkingen is. De beschrijvende analyse in het vorige hoofdstuk laat zien dat er in 2017 ruim één miljard euro meer geschonken werd dan in 2016, door zowel een hoger gemiddeld bedrag als een hoger aantal schenkingen. We hebben niet kunnen achterhalen in hoeverre dit effect causaal is. Het is goed denkbaar dat een deel van de toename in schenkingen anders wel op een ander moment of op een andere manier bij de ontvanger terecht was gekomen.³⁰

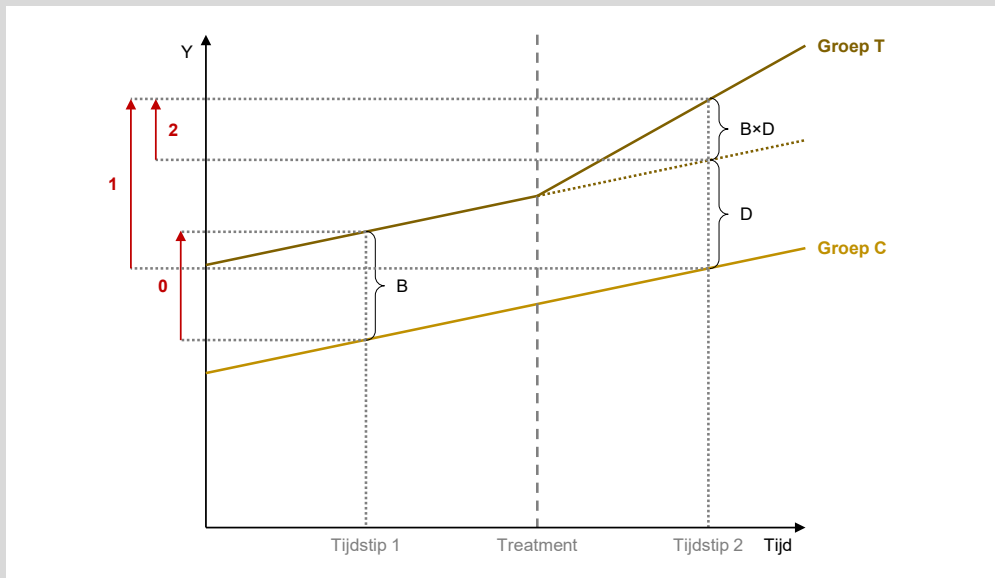
In algemene zin geldt dat de schenkingsvrijstelling schenkingen (of in het uiterste geval erfenissen) naar voren haalt in de tijd. Daarbij is het aannemelijk dat mensen bij het doen van een schenking kiezen voor de ‘weg van de minste weerstand’. Ook kan er sprake zijn van een ‘marketing’ effect waarbij mensen door berichtgeving over de (gewijzigde) vrijstelling op het idee komen zelf ook een schenking te doen. Dat lijkt zeker in 2013, maar in mindere mate ook in 2017 het geval te zijn. In die zin is het niet ondenkbaar dat een deel van de één miljard euro aan extra schenkingen waarschijnlijk anders enkele jaren laten ook gedaan zou zijn zonder de verruimde vrijstelling. Specifiek voor schenkers voor wie het in 2016 geldende maximum van 53 duizend euro beperkend was geldt

³⁰ Ouders kunnen hun kinderen ook helpen met de aankoop van een woning, zonder gebruik te maken van de schenkingsvrijstelling eigen woning, door het uitgeven van een lening (en de rente eventueel schenken onder de algemene schenkingsvrijstelling), of zelf een woning voor ze te kopen.

dat zij anders wellicht nog enkele jaren aanvullend gebruikgemaakt hadden van de algemene schenkingsvrijstelling. De toename van één miljard euro vormt daarmee een bovengrens van het effect op schenkingen.

Box 4.1 Verschil-in-verschilmethode

Hoe verschil-in-verschil in zijn werk gaat illustreert onderstaande figuur. De uitkomstmaat voor de controlegroep (Groep C) maakt een bepaalde trendmatige ontwikkeling door die niet kan worden veroorzaakt door de interventie (Groep T). De figuur laat zien dat in de nulmeting al sprake was van een verschil tussen de interventie- en controlegroep (pijl 0). Het zou daarom onterecht zijn het verschil tussen de interventiegroep en de controlegroep in de effectmeting (pijl 1) als effect te beschouwen. Een verschil-in-verschilanalyse vergelijkt de ontwikkeling in de behandelgroep met de ontwikkeling in de controlegroep. Het verschil tussen de twee (pijl 2), gecorrigeerd voor relevante samenstellingseffecten, kan als het effect van de interventie op de uitkomstmaat worden beschouwd.



In wiskundige termen, als we observaties in groep T definiëren als observaties die behandeling ontvangen en groep C als andere (controle) observaties dan schatten we verschillende varianten van de volgende vergelijking:

$$y = b_0 + b_1B + b_2D + b_3(B \times D) + e$$

waarin y de relevante uitkomstmaat is. B is een dummyvariabele die mogelijke verschillen tussen de groepen T en C oppikt. D is een variabele of een groep variabelen die veranderingen in y oppikt die er ook zonder behandeling zouden zijn. Het product van B en D oftewel coëfficiënt b_3 is de effectmeting. Deze coëfficiënt geeft het verschil weer binnen de groepen voor (periode 1) en na (periode 2) behandeling en tussen de groepen T en C :

$$\hat{b}_3 = (\bar{y}_{T,2} - \bar{y}_{T,1}) - (\bar{y}_{C,2} - \bar{y}_{C,1})$$

waarbij $(\bar{y}_{T,2} - \bar{y}_{T,1})$ het verschil in ontwikkeling is binnen de groep bedrijven met een behandeling over de tijd, en $(\bar{y}_{T,2} - \bar{y}_{T,1}) - (\bar{y}_{C,2} - \bar{y}_{C,1})$ het verschil van het verschil met de controlegroep (vandaar de naam verschil-in-verschil).

Bron: SEO Economisch Onderzoek

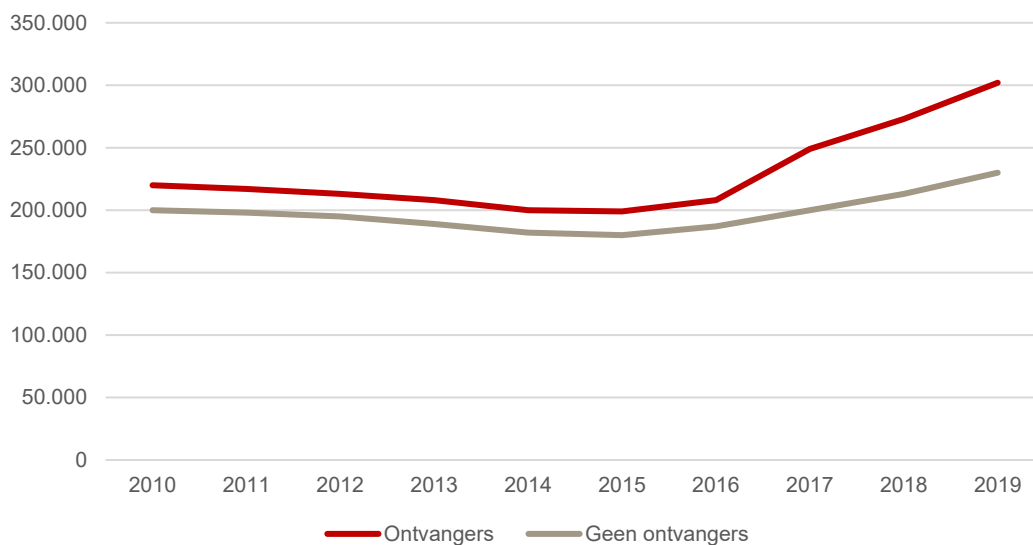
4.2 Gaan huishoudens duurder wonen?

Als huishoudens die in 2015 al een woning bezitten maar een beperkt deel van de schenking inzetten om de hypotheekschuld te verlagen, dan valt te verwachten dat ze een aanzienlijk deel in een duurder huis steken. Dat bevestigt deze paragraaf door een vergelijkbare analyse uit te voeren als

in de vorige paragraaf, maar dan voor de WOZ-waarde van de woning. Deze blijkt als gevolg van de schenking met zo'n 30 duizend euro toe te nemen. Dit effect is dus aanzienlijk groter dan het effect op de hypotheekschuld.

Figuur 4.4 laat zien dat de WOZ-waarde van huishoudens met een schenking vanaf 2017 sneller oploopt dan de WOZ-waarde van huishoudens zonder schenking. Al voor het verkrijgen van de schenking is de gemiddelde waarde van de woning hoger voor de behandelgroep. Vanaf 2017 is dit verschil groter geworden. De WOZ-waarde van niet-ontvangers neemt ook toe tussen 2017 en 2019, vanwege de stijging van de huizenprijzen.

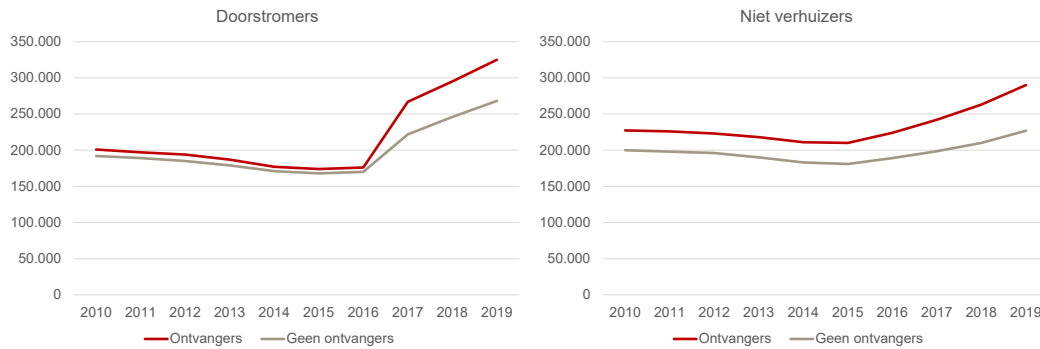
Figuur 4.4 De WOZ-waarde van huishoudens die in 2017 een schenking ontvangen neemt aanzienlijk toe ten opzichte van niet-ontvangers



Bron: SEO Economisch Onderzoek, op basis van CBS Microdata

Toelichting: De groep ontvangers bestaat uit huishoudens die in 2015 een huis hebben en in 2017 een schenking hebben ontvangen. De groep niet-ontvangers bestaat uit huishoudens die in 2016 een huis hebben en geen schenking hebben ontvangen in de periode 2010-2018. De groep huishoudens die in 2015 al een woning hebben bestaat uit huishoudens die in de periode 2017-2019 geen nieuwe woning kopen en huishoudens die in 2017 doorstromen. Op de verticale as staat de WOZ-waarde, op de horizontale as het jaartal.

Het linkerpaneel van Figuur 4.5 laat zien dat doorstromers de schenking gebruiken om een duurdere woning te kopen. Tot en met 2016 hebben doorstromers met een schenking ongeveer een even dure woning als doorstromers zonder schenking. Als in 2017 beide groepen een nieuwe woning kopen dan neemt de WOZ-waarde van huishoudens met een schenking sterker toe dan huishoudens zonder schenking. Het rechterpaneel van Figuur 4.5 laat zien dat het verschil tussen ontvangers die niet verhuizen en huishoudens zonder schenking die niet verhuizen ook over tijd toeneemt.

Figuur 4.5 Na ontvangst van de schenking stijgt de WOZ-waarde vooral voor doorstromers

Bron: SEO Economisch Onderzoek, op basis van CBS Microdata

Toelichting: Het linkerpaneel: De groep ontvangers bestaat uit doorstromers die in 2015 een woning hebben, in 2017 een schenking ontvangen en in 2017 een nieuwe woning kopen. De groep niet-ontvangers bestaat uit doorstromers die in 2015 een woning hebben, in 2017 een nieuwe woning kopen en geen schenking hebben ontvangen in de periode 2010-2018. Op de verticale as staat de WOZ-waarde, op de horizontale as het jaartal. Het rechterpaneel: De groep ontvangers bestaat uit huishoudens die in 2015 een woning hebben, in de periode 2017-2019 geen nieuwe woning kopen en in 2017 een schenking ontvangen. De groep niet-ontvangers bestaat uit huishoudens die in 2015 een woning hebben, in de periode 2017-2019 geen nieuwe woning kopen en geen schenking hebben ontvangen in de periode 2010-2018. Op de verticale as staat de WOZ-waarde, op de horizontale as het jaartal.

De regressieresultaten in Tabel 4.3 bevestigen dit beeld. De opbouw van deze tabel komt overeen met Tabel 4.2, alleen de hypotheekschuld is als afhankelijke variabele vervangen door de WOZ-waarde (in logaritme). Woningbezitters met een schenking hebben tussen 2016 en 2019 hun WOZ-waarde met 15 procent meer zien toenemen dan woningbezitters zonder schenking. Bij een WOZ-waarde van 208 duizend euro is dat 31 duizend euro. Dit wijst erop dat een deel van de schenking in een duurder woning is gaan zitten.

Als doorstromers met een schenking in 2017 een nieuwe woning kopen, dan is deze woning significant duurder dan de woning die doorstromers zonder schenking kopen. De WOZ-waarde van huishoudens met een schenking is in 2017 12 procent harder gestegen dan de WOZ-waarde van huishoudens zonder schenking. Dit effect blijft stabiel in de jaren 2018 en 2019. De WOZ-waarde van huishoudens die niet verhuizen met een schenking is ook gestegen ten opzichte van huishoudens zonder schenking die niet verhuizen. Het verschil in WOZ-waarde loopt tussen 2017 en 2019 elk jaar op, van vier procent naar zeven procent. Dit kan verschillende redenen hebben. Huishoudens kunnen de schenking bijvoorbeeld gebruiken om te verbouwen of extra grond te kopen. Maar er kan ook sprake zijn van enige vertekening, omdat woningprijzen van ontvangers en niet-ontvangers voor het ontvangen van de schenking al enigszins uiteenliepen. Het effect voor niet-verhuizers is wel significant lager dan het effect voor doorstromers.

Coëfficiënten voor de jaareffecten voor ontvangers laten zien dat de ontwikkeling van de WOZ-waarde voor 2016 voor de groep ontvangers al verschilde van de groep niet-ontvangers. In de gevoeligheidsanalyses in Bijlage B zijn deze verschillen kleiner, vooral voor de gehele groep. Het geschatte effect van de schenking verschilt echter weinig tussen de specificaties. Dit betekent dat we puntschattingen met enige voorzichtigheid moeten interpreteren, maar dat de orde van grootte robuust lijkt.

Tabel 4.3 Huishoudens gebruiken een deel van de schenking om een duurder huis te kopen

Jaareffect voor huishoudens die in 2017 een schenking ontvingen	Gehele groep	Doorstromers in 2017	Niet-verhuizers
2010	0,019***	0,025**	-0,019**
2011	0,017***	0,017	-0,018**
2012	0,019***	0,021**	-0,011
2013	0,013***	0,013	-0,012*
2014	0,005	0,006	-0,014**
2015	0,002	-0,001	-0,009
2016	Ref	Ref	Ref
2017	0,102***	0,116***	0,036***
2018	0,118***	0,112***	0,043***
2019	0,150***	0,134***	0,069***

Bron: SEO Economisch Onderzoek, op basis van CBS Microdata

Toelichting: De tabel toont schattingsresultaten voor de gehele groep die bestaat uit doorstromers in 2017 en huishoudens die in de periode 2017-2019 geen nieuwe woning kopen. Daarnaast toont de tabel ook de schattingsresultaten per groep. De regressiesample bestaat uit huishoudens die in 2015 een woning hebben en in 2017 een schenking hebben ontvangen en huishoudens die in 2015 een woning hebben en geen schenking hebben ontvangen in de periode 2010-2018. Als verklarende variabelen bevat de eerste variant jaareffecten, gemeente-effecten, een indicator die aangeeft of iemand tot de groep ontvangers behoort, een interactie-effect van jaareffecten met deze indicator en inkomen, vermogen, inkomen van de ouders en het vermogen van de ouders als controlevariabelen. De standaardfout is geclusterd op huishoudniveau. Statistische significantie wordt aangegeven met de symbolen * (10%-niveau), ** (5%-niveau) en *** (1%-niveau).

Samengenomen wijzen de resultaten uit deze en de vorige paragraaf erop dat huishoudens die een schenking ontvangen hun hypotheek met 10 duizend euro verlagen en 30 duizend euro gebruiken om een duurder huis te kopen, ten opzichte van huishoudens die geen schenking ontvingen. Dit telt niet op tot het bedrag van 100 duizend euro dat het mediane huishouden in 2017 en 2018 in totaal aan schenkingen ontving. Dit kan komen doordat een deel van de schenking toch aan het vermogen wordt toegevoegd, terwijl niet-ontvangers soms juist eigen vermogen in hun woning steken. Niet alle schenkingen zijn volledig vrijgesteld en alleen het vrijgestelde bedrag moet worden besteed aan de woning, bovendien is dit vanwege de algemene eenmalige vrijstelling maar voor 75 procent van de schenking. Daarnaast zitten de verbouwingen nog niet goed in de cijfers verwerkt. Hier zal ook een deel van de schenkingen aan worden besteed.

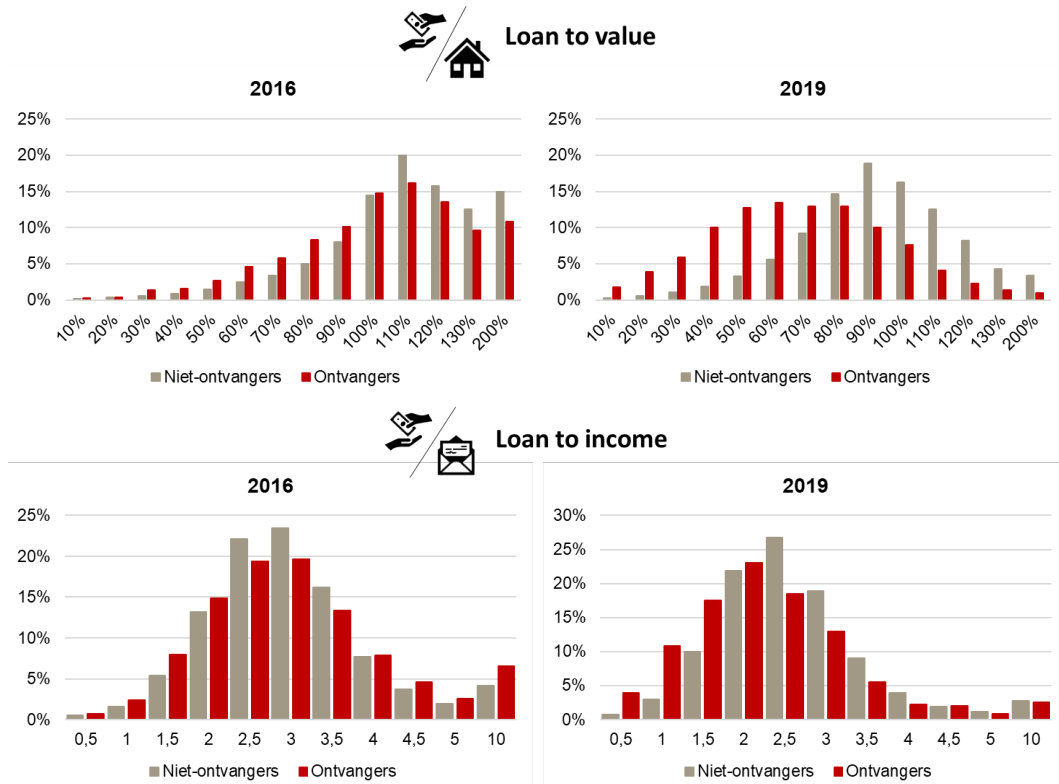
4.3 Vermindert de regeling onderwaterproblematiek?

Als huishoudens die in 2015 al een woning hebben met een schenking hun hypotheekschuld verlagen, dan verlagen ze hiermee automatisch ook hun LTV-ratio. De vraag is echter, of dit ook leidt tot minder onderwaterproblematiek. In feite is deze vraag al grotendeels beantwoord in Paragraaf 2.3, waarin we zagen dat onderwaterproblematiek op dit moment in Nederland nauwelijks nog speelt. Deze paragraaf brengt verschillen tussen ontvangers en niet-ontvangers in LTV- en LTI-ratio's en de ontwikkeling hierin nader in beeld.

Figuur 4.6 laat de verdeling van LTV- en LTI-ratio's zien voor zowel ontvangers als niet-ontvangers. De verdeling van LTV-ratio's was in 2016 al iets gunstiger voor de meeste ontvangers. In 2019, na ontvangst van de schenking, is dit nog gunstiger geworden. Voor de LTI-ratio's zien we weinig verschil tussen de twee groepen, zowel voor als na de schenking. Omdat we in Paragraaf 4.1 geen groot effect vonden op de hypotheekschuld, is het niet verwonderlijk dat de effecten op LTV- en LTI-ratio's ook beperkt zijn.

Een kanttekening bij deze plaatjes is dat de gegevens die we in dit onderzoek gebruiken niet optimaal zijn voor het berekenen van LTV- en LTI-ratio's. In het bijzonder is de LTV berekend door hypotheekschuld te delen door de WOZ-waarde. De WOZ-waarde is meestal lager dan de werkelijke waarde van het huis. Daarom zijn de weergegeven LTV's een overschatting. De loan-level-data waarop de figuren in Paragraaf 2.3 gebaseerd zijn, zijn in dit opzicht betrouwbaarder. We hebben echter geen reden om aan te nemen dat dit de verschillen tussen ontvangers en niet-ontvangers beïnvloedt.

Figuur 4.6 De financiële kwetsbaarheid van huishoudens die een schenking ontvangen neemt hierdoor nog verder af



Bron: SEO Economisch Onderzoek, op basis van CBS Microdata

Toelichting: De groep ontvangers bestaat uit huishoudens die in 2015 een huis hebben en in 2017 een schenking hebben ontvangen. De groep niet-ontvangers bestaat uit huishoudens die in 2015 een huis hebben en geen schenking hebben ontvangen in de periode 2010-2018. De groep huishoudens die in 2015 al een woning hebben bestaat uit huishoudens die in de periode 2017-2019 geen nieuwe woning kopen en huishoudens die in 2017 doorstromen. De LTV is berekend door hypotheekschuld te delen door de WOZ-waarde. De LTI is berekend door hypotheekschuld te delen door het huishoudinkomen. LTV's boven de 200% zijn niet in de analyse meegenomen. Daarnaast waren er te weinig waarnemingen tussen de 130% en de 200%. Daarom is zijn deze aantallen samengenomen. LTI's boven de 10 zijn ook niet meegenomen. Er zijn te weinig aantallen van LTI's boven de 5,5. Daarom zijn deze groepen samen genomen.

4.4 Helpt de regeling starters?

Waar de voorgaande paragrafen in dit hoofdstuk gingen over huishoudens die in 2015 al een woning hadden, staat in deze paragraaf de starter centraal. We laten zien dat een aanzienlijke groep starters hun woning niet zonder de schenking had kunnen financieren. Ook onderzoeken we hoe het verschil in de waarde van de woning en de toetredingsleeftijd tussen ontvangers en niet-ontvangers verandert na de structurele verruiming. Hieruit blijkt dat het leeftijdsverschil tussen starters in 2017 die een schenking ontvingen en starters die nooit een schenking ontvingen met zo'n twee maanden is afgenomen.

Om een starter in 2017 te definiëren gaan we uit van mensen 35 jaar of jonger die in 2015 en 2016 geen woning hadden, maar in 2017 wel. Ook mogen ze, als ze gaan samenwonen, niet gaan samenwonen met iemand die in het voorgaande jaar al een woning bezat. Op een vergelijkbare manier definiëren we starters in 2018 en in 2019. Op deze manier identificeren we zeven en een half duizend starters die in 2017 een schenking ontvingen, zie ook Figuur 4.1. Afgezet tegen een totaal aantal starters in de periode 2017-2019 van 214 duizend gaat het dan om ruim vier procent. Een deel van deze groep starters heeft in 2018 of 2019 een schenking ontvangen, die blijven hier buiten beschouwing.

Tabel 4.4 en Figuur 4.7 gaan over starters in 2017. Ook voor starters geldt dat het krijgen van een schenking meestal in hetzelfde jaar gebeurt als de aankoop van hun huis. Voor starters in de periode 2017-2019 zonder schenking geldt dit niet. Dus is het zuiverder om alleen te kijken naar starters in 2017, net zoals we bij doorstromers alleen hebben gekeken naar huishoudens die in 2017 verhuizen.

Tabel 4.4 laat zien dat starters die een schenking krijgen een duurdere woning en een lagere hypotheekschuld hebben dan starters zonder schenking in 2017. Dit wijst op een aanzienlijk lagere LTV. Ondanks een iets lager inkomen is ook de LTI van ontvangers lager. Dit doet vermoeden dat deze groep de schenking deels gebruikt om minder te hoeven leven, dan op basis van hun inkomen had gekund. Verder hebben starters die een schenking ontvangen daarvoor al een hoger vermogen en is het vermogen van hun ouders aanzienlijk hoger.³¹ Ontvangers hebben deels een lager inkomen omdat zij minder vaak tweeverdieners zijn. Ontvangers zijn in 2017 minder vaak thuiswonend kind, waarschijnlijk omdat schenking en toetreding tot de woningmarkt vaak samengaan.

³¹ Het vermogen is vastgesteld op 1 januari 2017, dus de schenkingen die huishoudens in 2017 ontvangen zijn hier nog niet in verwerkt.

Tabel 4.4 Starters met een schenking hebben een duurere woning maar een lagere schuld

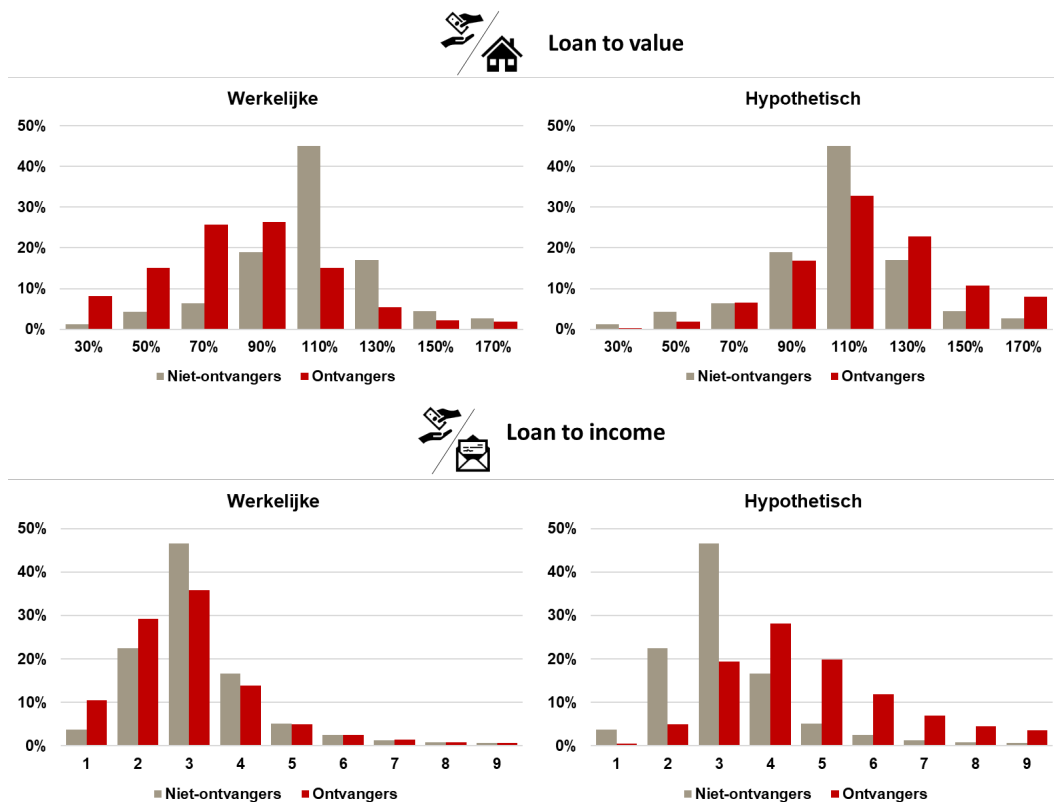
	Ontvangers	Niet-ontvangers	Vershil
WOZ	204.000	174.000	30.000
Eigenwoningschuld	168.742	187.562	-18.820
Inkomen	59.970	62.457	-2.487
Vermogen	54.052	21.670	32.382
Inkomen ouders	138.815	113.589	25.227
Vermogen ouders	492.979	92.418	400.561
Leeftijd	27	27	0
Alleenstaande	33%	25%	8%
Paar zonder kinderen	41%	44%	-4%
Paar met kinderen	12%	16%	-3%
Eenouderhuishouden	1%	1%	0%
Thuiswonend kind	11%	13%	-2%
Overige plaats in het huishouden	1%	1%	0%
Tweeverdieners	57%	64%	-7%
Aantal huishoudens	6.219	69.028	

Bron: SEO Economisch Onderzoek, op basis van CBS Microdata

Toelichting: De tabel rapporteert de mediaan van een aantal huishoudkenmerken in 2017 voor twee groepen starters in 2017: starters die in 2017 een schenking hebben ontvangen, versus starters die geen schenking hebben ontvangen in de periode 2010-2018. De leeftijd is in het geval van een paar de minimale leeftijd van het paar. Het inkomen van de ouders betreft de som van het inkomen van beide ouderparen. Het vermogen van de ouders betreft de som van het vermogen van beide ouderparen. Het inkomen betreft het bruto jaarinkomen en het vermogen betreft het vermogen zonder overwaarde. Onder overige plaats in het huishouden vallen overige leden. Overige leden zijn bijvoorbeeld broers en zussen. Het aantal huishoudens is gebaseerd op het aantal huishoudens met een WOZ-waarde.

Figuur 4.7 laat zien dat een deel van de starters hun woning niet had kunnen financieren zonder de schenking. De linkerpanelen in dit figuur tonen de werkelijke verdeling van LTV- en LTI-ratio's in 2019, voor zowel ontvangers als niet-ontvangers. De rechterpanelen zetten LTV- en LTI-ratio's voor niet-ontvangers af tegen hypothetische LTV- en LTI-ratio's die ontvangers zouden hebben als ze geen schenking hadden ontvangen. In de hypothetische situatie hadden de huishoudens het geschonken bedrag bij hun hypotheek op moeten tellen. De werkelijke LTV- en LTI-ratio's liggen voor de meeste huishoudens met een schenking lager dan voor huishoudens zonder schenking, wat bevestigt dat deze groep de schenking deels gebruikt om minder te hoeven leven, dan op basis van hun inkomen had gekund. De hypothetische LTV- en LTI-ratio's bij een hypothecaire financiering van het geschonken bedrag liggen echter aanmerkelijk hoger. Voor een aanzienlijk deel van de huishoudens liggen ze boven de geldende limieten voor kredietverstrekking. Wel geldt hierbij dezelfde kanttekening als in Paragraaf 4.3, dat de gegevens die we in dit onderzoek gebruiken niet optimaal zijn voor het berekenen van LTV- en LTI-ratio's.

Figuur 4.7 Huishoudens hadden zonder schenking de woning die ze hebben gekocht niet kunnen kopen.



Bron: SEO Economisch Onderzoek, op basis van CBS Microdata

Toelichting: De cijfers hebben betrekking op starters die in 2017 een huis kochten. We onderscheiden starters die in 2017 een schenking hebben ontvangen en starters die geen schenking hebben ontvangen in de periode 2010-2018. De werkelijke LTV is berekend door hypotheekschuld te delen door de WOZ-waarde. De hypothetische LTV is berekend door het totaal geschonken bedrag op te tellen bij de hypotheekschuld. Vervolgens is dit bedrag gedeeld door de WOZ-waarde. De werkelijke LTI is berekend door hypotheekschuld te delen door het huishoudinkomen. De hypothetische LTI is berekend door het totaal geschonken bedrag op te tellen bij de hypotheekschuld. Vervolgens is dit bedrag gedeeld door het huishoudinkomen.

Starters kopen een duurder huis en zijn jonger door de structurele verzuim

Om effecten van de structurele verzuim voor starters verder in beeld te brengen, is opnieuw een verschil-in-verschillenbenadering toegepast. Uitgangspunt is een vergelijking tussen starters die een schenking ontvangen met starters die in de periode 2010-2018 geen schenking ontvangen. We kijken nu niet alleen naar starters in 2017, maar ook naar starters in 2015, 2016 en 2018. Gemiddeld genomen hebben ontvangers een hogere woningwaarde en een hogere leeftijd dan niet-ontvangers. Dat hoeft niet door de schenkingsvrijstelling te komen, maar kan ook met andere kenmerken te maken hebben. De verandering van dit verschil na de invoering van de structurele verzuim brengt het effect van deze maatregel mogelijk wel zuiver in beeld. Deze aanpak verschilt van de analyse voor mensen die in 2016 al een huis hebben in Paragraaf 4.1, omdat we voor starters geen observaties voor hypotheekschuld en woningwaarde hebben voor het moment van de schenking.

Tabel 4.5 toont regressieresultaten voor twee specificaties. In de eerste kolom is de afhankelijke variabele de logaritme van de WOZ-waarde, in de tweede kolom de leeftijd. Het effect van het ontvangen van een schenking wordt gemeten door een indicator die aangeeft of iemand een schenking heeft ontvangen. Het effect van de verzuim wordt gemeten door een indicator die aangeeft

of iemand een schenking in 2017 of later heeft ontvangen. Om te controleren of de ontwikkelingen voor ontvangers en niet-ontvangers zich voor de verruiming wel vergelijkbaar ontwikkelden, is een indicator opgenomen die aangeeft of iemand in 2015 een schenking ontvangen heeft. In het model wordt gecontroleerd voor jaareffecten, inkomen, vermogen, inkomen van de ouders en het vermogen van de ouders, type huishouden, plaats in het huishouden en gemeente.

Tabel 4.5 De verruiming van de regeling heeft ervoor gezorgd dat starters duurdere huizen kopen

	WOZ-waarde	Leeftijd
Schenking in 2015	0,022**	0,087
Schenking	0,082***	0,568***
Schenking in 2017 of later	0,033***	-0,199***

Bron: SEO Economisch Onderzoek, op basis van CBS Microdata

Toelichting: De tabel toont schattingsresultaten voor twee specificaties. In de eerste kolom is de afhankelijke variabele de logaritme van de WOZ-waarde, in de tweede kolom de leeftijd. De regressiesample bestaat uit starters vanaf 2015 die een schenking hebben ontvangen en starters vanaf 2015 die nooit een schenking hebben ontvangen. De verklarende variabelen zijn in beide specificaties hetzelfde: jaareffecten die betrekking hebben op het jaar van aankoop, een indicator die aangeeft of iemand tot de groep ontvangers behoort, een interactie-effect van deze indicator met of de schenking in 2015 ontvangen is, een interactie-effect van de indicator schenking met of de schenking in 2017 of later ontvangen is en inkomen, vermogen, inkomen van de ouders, vermogen van de ouders en gemeente. Voor de WOZ-waarde analyse is ook leeftijd meegenomen als verklarende variabele. Statistische significantie wordt aangegeven met de symbolen * (10%-niveau), ** (5%-niveau) en *** (1%-niveau).

De coëfficiënt voor ontvangst van een schenking in het model voor de woningwaarde geeft aan dat ontvangers gemiddeld genomen acht procent duurdere woningen kopen dan niet-ontvangers, nadat voor een reeks achtergrondkenmerken is gecontroleerd. De coëfficiënt voor of die schenking in 2017 of later plaatsvond geeft aan dat dit verschil met drie procent is toegenomen voor starters die een schenking ontvingen na de structurele verruiming. Voor de mediane starter gaat het om ongeveer 7 duizend euro. Kanttekening hierbij is dat het verschil in woningwaarde tussen starters met en zonder schenking in 2015 groter was dan in 2016. Er was voor de introductie van de maatregel dus al sprake van een andere ontwikkeling, wat causale interpretatie van dit effect bemoeilijkt.

De coëfficiënt voor ontvangst van een schenking in het model voor leeftijd van het huishouden geeft aan dat ontvangers gemiddeld genomen ruim een half jaar ouder zijn dan niet-ontvangers, nadat voor een reeks achtergrondkenmerken is gecontroleerd. De coëfficiënt voor of die schenking in 2017 of later plaatsvond geeft aan dat dit verschil met twee maanden is afgenomen voor starters die een schenking ontvingen na de structurele verruiming. Het verschil in woningwaarde tussen starters met en zonder schenking is in 2015 en 2016 vergelijkbaar van omvang, wat erop wijst dat de verruiming hiervan inderdaad de oorzaak was. De schenking maakt het dus voor huishoudens mogelijk om eerder tot de woningmarkt toe te treden, al lijkt ook dit effect qua omvang beperkt.

Kanttekening bij deze analyse is dat een snellere toetreding van starters met schenking deels ten koste zal gaan van (potentiële) starters zonder schenking. Het totale aanbod van woningen is zeker op de korte termijn inelastisch. Wel is het mogelijk dat starters met een schenking woningen kopen die anders naar doorstromers of beleggers waren gegaan. Het Kadaster³² meldt eind 2020 dat 40

³² <https://www.kadaster.nl/-/groei-particuliere-woningverhuur-het-verhaal-achter-de-cijfers?>

procent van de verkochte woningen in de vier grote steden werd verkocht aan (particuliere) beleggers.³³ Landelijk ligt dit aandeel op 20 procent. Het aandeel van de totale woningvoorraad in bezit van deze beleggers is tussen oktober 2017 en oktober 2020 toegenomen van 7,5 procent naar 8,4 procent. Omdat particuliere beleggers de aangekochte woning vervolgens willen verhuren zijn zij ook geïnteresseerd in starterswoningen. Het is daarmee aannemelijk dat starters regelmatig concurreren met deze particuliere beleggers. Een schenking kan hierbij het verschil maken.

Box 4.2 laat zien dat de resultaten van deze verschil-in-verschilanalyse goed overeenkomen met bevindingen uit de internationale literatuur.

Box 4.2 Literatuur over toegankelijkheid woningmarkt met een schenking

In landen waarin kopers een relatief veel geld moeten inleggen voor de aankoop van een woning, leidt een schenking ertoe dat ontvangers sneller een woning kunnen kopen. Vaak moeten mensen sparen om de aanbetaling op te brengen, met een schenking wordt deze tijd verkort. Studies uit verschillende landen tonen dit aan. Onderzoek uit Zwitserland toont aan dat starters die een schenking ontvangen vaker de overstap van een huurwoning naar een koopwoning maken dan starters zonder schenking (Blickle & Brown, 2019). In dit onderzoek heeft het ontvangen van een schenking een vijftig maal groter effect op de kans op het kopen van een woning, dan een vergelijkbare toename in inkomen.³⁴ Dit wijst erop dat de gevonden effecten worden verklaard door het verlichten van financieringslasten, niet door het hogere vermogen (Blickle & Brown, 2019). Een onderzoek in Italië toont ook aan dat mensen met een schenking minder lang hoeven te sparen voor de aanbetaling op een woning en dat zij dus sneller kunnen kopen (Guiso & Jappelli, 2002). De auteurs stellen echter dat het effect klein is. Ook in de Verenigde Staten moeten starters vaak sparen voor een aanbetaling, met een schenking kunnen zij dus eerder een woning kopen (Engelhardt & Mayer, 1994). Ook voor Australië (Cigdem & Whelan, 2017), Frankrijk (Spilerman & Wolff, 2012) en het Verenigd Koninkrijk (Köppe, 2018) is dit aangetoond. Een onderzoek uit Denemarken bevestigt deze conclusie, maar op een tegengestelde manier. Kolodziejczek en Leth-Petersen (2013) observeren dat ouders hun kinderen bij de aankoop van een woning geen noemenswaardige (extra) schenkingen geven. Als verklaring stellen de auteurs dat de kredietmarkt in Denemarken goed functioneert en de aanbetaling betrekkelijk laag is. Daardoor is het belang van een schenking om een woning te kunnen kopen beperkter. Of een schenking leidt tot het sneller aankopen van een woning, hangt dus mede af van de fricties en beperkingen op de kredietmarkt en de hoogte van de aanbetaling.

Bron: SEO Economisch Onderzoek

4.5 Leidt de regeling tot hogere huizenprijzen?

Als schenkingen leiden tot hogere woningprijzen (kapitalisatie), kan dat de doeltreffendheid van de maatregel ondermijnen, als huishoudens zonder schenking hierdoor meer moeten lenen. Op basis van de economische literatuur valt kapitalisatie te verwachten, want schenkingen stimuleren de vraag naar woningen en het aanbod is in elk geval op de korte termijn inelastisch. In een verkennende analyse van ruimtelijke verschillen in de ontwikkeling van woningprijzen vinden we hiervoor echter geen aanwijzing. Dit komt waarschijnlijk deels omdat schenkingen relatief weinig voorkomen. Op individueel niveau zijn er wel aanwijzingen dat ontvangers van een schenking een duurdere woning kopen en eenvoudiger kunnen overbieden. Het gebruik van de schenkingsvrijstelling lijkt echter te beperkt om een meetbaar landelijk of regionaal kapitalisatie-effect te hebben.

³³ Gedefinieerd als: natuurlijke personen die drie of meer woningen bezitten, bedrijven die minder dan 500 woningen bezitten, en bedrijven die meer dan 500 woningen bezitten (inclusief institutionele beleggers), en een groep overige. Zie voor details: Beantwoording diverse Kamervragen over particuliere beleggers van het lid Koerhuis (VVD), het lid Smeulders (GroenLinks) en het lid Nijboer (PvdA), 11 februari 2021.

³⁴ Een permanente toename van het inkomen met 10 duizend CHF is met nog 10 jaar werken gelijk aan een toename in vermogen met 100 duizend CHF (niet verdisconteerd). Dit wordt vergeleken met een schenking van ca. 100 duizend CHF. Het effect van de schenking is groter op de kans op aankoop dan het effect op de toename in inkomen.

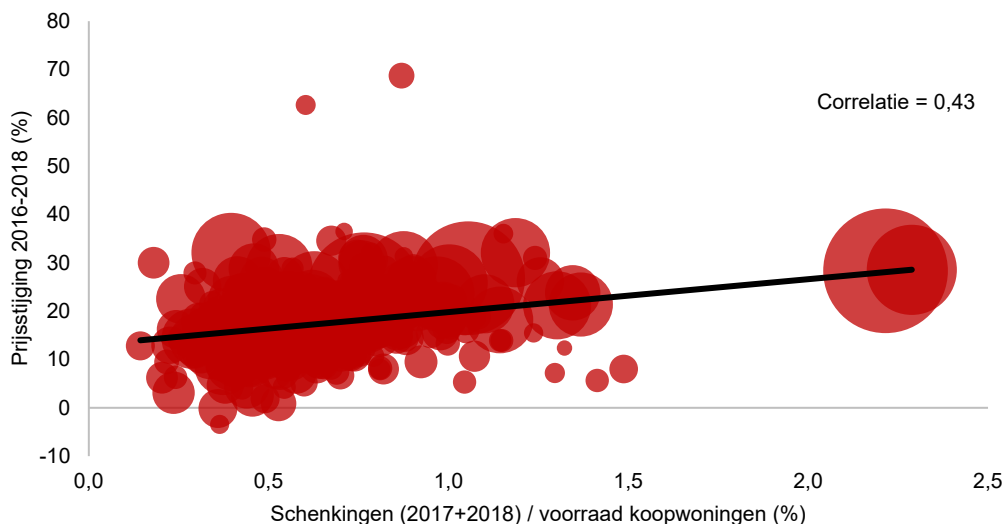
Literatuur wijst op kapitalisatie

Fiscale voordelen van eigenwoningbezit leiden doorgaans tot hogere huizenprijzen. De verlaging van de schenkbelasting in Italië leidde tot hogere huizenprijzen, omdat kopers door de schenking meer geld te besteden hadden (Belletini, Taddei & Zanella, 2017). Een kanttekening hierbij is dat schenkingen tot 125 duizend euro al waren vrijgesteld, dus de context van dit onderzoek verschilt met de Nederlandse context. Er is ook bewijs dat andere fiscale maatregelen voor de eigen woning, niet gerelateerd aan schenkingen, tot kapitalisatie leiden. De evaluatie van de eigenwoningregeling in Nederland toont aan dat fiscale maatregelen, zoals de hypotheekrenteaftrek, leiden tot hogere huizenprijzen (Hers et al., 2019). Sommer en Sullivan (2018) laten zien dat het afschaffen van fiscale maatregelen, in hun model de hypotheekrenteaftrek, leidt tot lagere hypotheekschulden, lagere huizenprijzen, juist hoger eigenwoningbezit en hogere welvaart. Het hogere huizenbezit wordt verklaard doordat de daling in huizenprijzen een sterker effect heeft dan het wegvallen van het belastingvoordeel (Sommer & Sullivan, 2018). In het algemeen hebben veel overheidsmaatregelen kapitalisatie-effecten, maar hier wordt vooraf vaak geen rekening mee gehouden (Hilber, 2017). De analyse van Hilber (2017) laat zien dat als kapitalisatie-effecten wel worden meegenomen, de welvaartseffecten van een regeling over het algemeen verslechteren.

Geen aanwijzing in empirische analyse

In een verkennende analyse van ruimtelijke verschillen in de ontwikkeling van woningprijzen vinden we geen aanwijzing dat de schenkingsvrijstelling eigen woning tot hogere huizenprijzen leidt. Figuur 4.8 laat wel een sterke positieve correlatie zien tussen lokale prijsstijgingen en schenkingen: in gemeenten waar in 2017 en 2018 relatief veel geschonken is zijn de huizenprijzen tussen 2016 en 2018 ook harder zijn gestegen. Dit geldt in het bijzonder voor Amsterdam en Utrecht, weergegeven aan de rechterkant van de figuur, die relatief (en absoluut) het meeste aantal schenkingen kennen. De correlatie tussen schenkingen en prijsstijgingen is 0,43 en statistisch significant, ook als wij Amsterdam en Utrecht niet meenemen.

Figuur 4.8 Aandeel starters per gemeente drijft correlatie tussen schenkingen en prijsstijgingen per gemeente

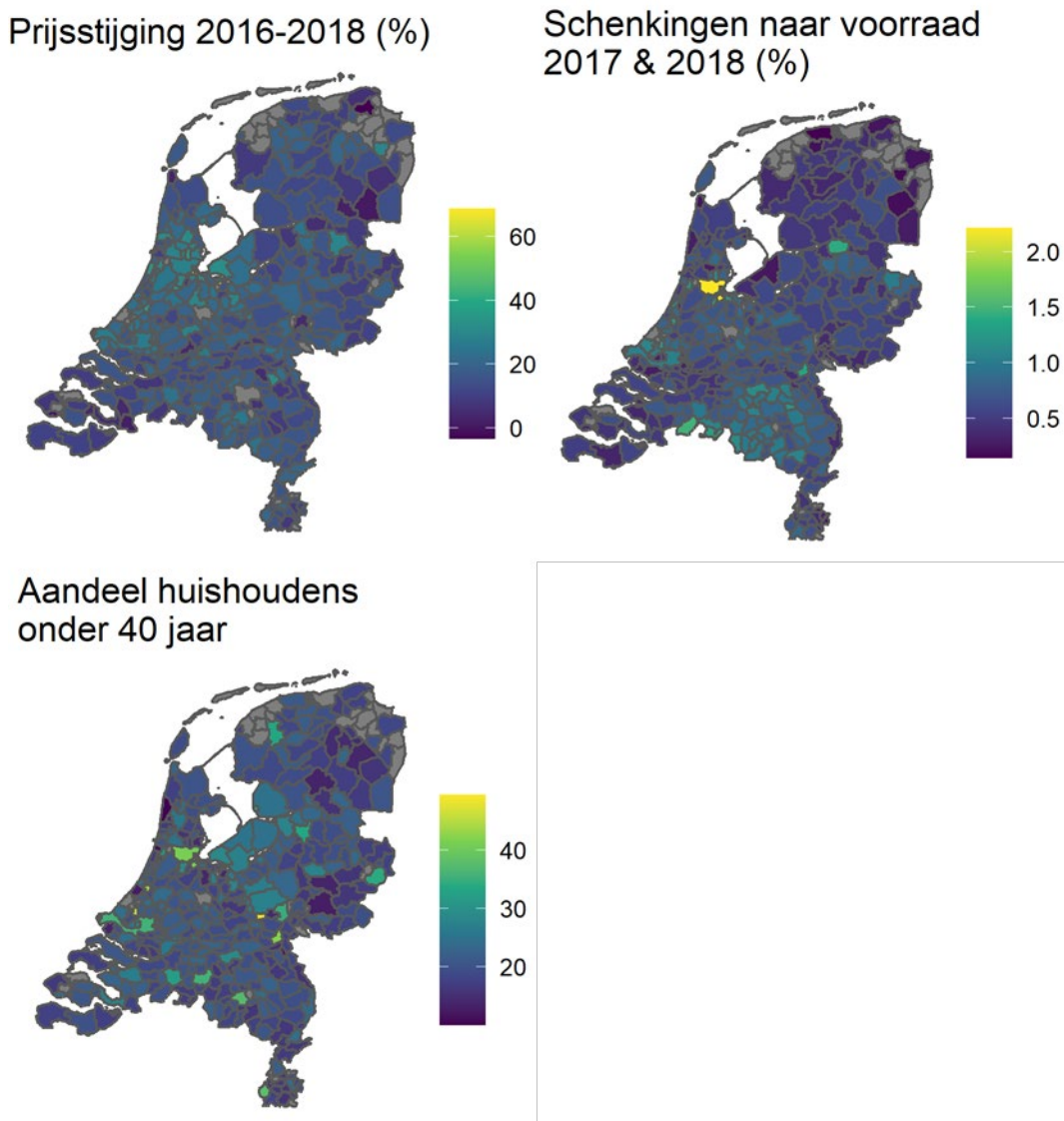


Bron: SEO Economisch Onderzoek op basis van CBS Microdata en CBS Statline. Prijsstijgingen per gemeente zijn berekend als de procentuele toename in de gemiddelde verkoopprijs tussen 2016 en 2018. Het aantal schenkingen per gemeente in 2017 en 2018 is geschaald naar de voorraad koopwoningen per gemeente

in 2018. De resultaten zijn gewogen naar de voorraad koopwoningen. De grootte van de bollen geeft dit weer.

De sterke correlatie tussen prijsstijgingen en schenkingen verdwijnt echter als we controleren voor het aandeel huishoudens onder de 40 jaar. Schenkingen en hoge prijsstijgingen zijn geconcentreerd in gemeenten met relatief veel jonge huishoudens (Figuur 4.9). Prijsstijgingen tussen 2016 en 2018 waren het hoogst in Noord- en Zuid-Holland, Utrecht en Flevoland. Op Flevoland na hadden die provincies ook relatief veel schenkingen. Daarnaast zijn er ook relatief veel schenkingen gedaan in het zuidoosten van Noord-Brabant en rond Zwolle. De gemeenten met relatief veel ontvangers, hebben echter vaak ook een hoger aandeel huishoudens onder de 40 jaar. Dit is logisch, omdat juist deze groep een belastingvrije schenking kan ontvangen. In een regressie van lokale prijsstijgingen op het aandeel schenkingen en het aandeel huishoudens onder de 40 blijkt die laatste factor drijvend.

Figuur 4.9 Prijsstijgingen en schenkingen geconcentreerd in gemeenten met veel jonge huishoudens



Bron: SEO Economisch Onderzoek op basis van CBS Microdata en CBS Statline

Op basis van deze verkennende analyse kunnen we geen harde conclusies trekken met betrekking tot de causale relatie tussen schenkingen en woningprijzen. Bij een groot effect zouden we echter wel verwachten hier iets van in de cijfers terug te zien. Dat schenkingen hoogstens een beperkte rol spelen in de verklaring van woningprijzen is niet vreemd, gezien de beperkte omvang. In 2017 werden er 25 duizend schenkingen (onder de vrijstelling eigen woning) gedaan, op zo'n vijf miljoen huishoudens met een hypotheek (zie Paragraaf 3.1). Ook ten opzichte van het aantal woningtransacties in 2017 van zo'n 240 duizend is de rol van schenkingen beperkt.

Uit interviews blijkt dat overbieden met een schenking voorkomt

Uit interviews met financieel adviseurs, notarissen en makelaars komt naar voren dat schenkingen op individueel niveau tot hogere huizenprijzen kunnen leiden. Deze experts zien in de praktijk dat ontvangers van een schenking makkelijker kunnen overbieden en daar de schenking ook soms voor gebruiken. De financieel adviseurs stellen dat zij prudent zijn in het advies over het gebruik van de schenking, zij stellen dat kopers ook de woning moeten kunnen betalen zonder het gebruik van een schenking. Wel zien de financieel adviseurs dat ontvangers vaker bieden op een woning die boven hun initiële budget (zonder schenking) ligt. Ontvangers van een schenking gebruiken dus de schenking om woonconsumptie te verhogen en/of om makkelijker over te bieden. Daarbij is er dus anekdotisch bewijs dat op individueel niveau de schenking bijdraagt aan hogere huizenprijzen. Echter, omdat het gebruik van schenkingen beperkt is vergeleken met de totale woningmarkt, is er geen effect op geaggregeerd niveau.

4.6 Synthese doeltreffendheid

In hoeverre worden de beleidsdoelstellingen van de schenkingsvrijstelling door de inzet van dit instrument gerealiseerd? Deze paragraaf vat onze bevindingen met betrekking tot doeltreffendheid samen voor de doelen die in Hoofdstuk 2 aan de orde kwamen.

Verlaging van de totale hypotheekschuld

De verruimde schenkingsvrijstelling heeft hoogstens een beperkt effect op de totale hypotheekschuld in Nederland. In 2017 profiteerde een half procent van alle woningbezitters van deze regeling, blijkt uit Hoofdstuk 3. In dat hoofdstuk zagen we ook dat er in 2017 ruim één miljard euro meer geschonken is onder de schenkingsvrijstelling eigen woning dan in 2016, op een totale hypotheekschuld van bijna 700 miljard euro. De maximale impact van de 2,2 miljard euro die in 2017 en 2018 onder de regeling geschonken zijn, is een verlaging van de landelijke hypotheekschuld met drie promille. Het is echter goed denkbaar dat een deel van de toename in schenkingen anders wel op een ander moment of op een andere manier bij de ontvanger terecht was gekomen.

Uit de analyse in dit hoofdstuk blijkt bovendien ontvangers die al een huis hebben hun hypotheekschuld maar in beperkte mate verkleinen ten opzichte van vergelijkbare huishoudens die geen schenking ontvangen. Een deel gaat duurder wonen. Dit effect is groter dan het effect op de hypotheekschuld. Starters met een schenking lenen minder dan ze op basis van hun inkomen hadden gekund, maar kiezen in plaats daarvan voor een lagere hypotheekschuld.

Verder vinden we geen empirische aanwijzing dat kapitalisatie van schenkingen in woningprijzen het effect op de hypotheekschuld ondermijnt, doordat huishoudens zonder schenking meer moeten lenen. Het gebruik van de schenkingsvrijstelling lijkt te beperkt voor een meetbaar landelijk of regionaal kapitalisatie-effect.

Vermindering van onderwaterproblematiek

Hoofdstuk 2 liet zien dat onderwaterproblematiek in Nederland in deze tijd nauwelijks nog een rol speelt. Tegen deze achtergrond valt er überhaupt weinig effect van de schenkingsvrijstelling te verwachten. Uit dit hoofdstuk blijkt bovendien dat de financiële uitgangssituatie van ontvangers die al een woning hebben relatief gunstig is. De mediane eigenwoningschuld is een jaar voordat de schenking plaatsvindt al lager ten opzichte van de WOZ-waarde van de woning en ontvangers hebben ook al een hoger inkomen en meer vermogen. Het vermogen van de ouders is aanzienlijk hoger. Starters die een schenking ontvangen hebben ook meer vermogen en aanzienlijk vermogender ouders. Wel is het zo dat LTV-ratio's voor ontvangers die al een woning hebben door de schenking dalen en dat starters met een schenking een hypotheek met een minder hoge LTV- en LTI-ratio afsluiten.

Impact op starters

Een deel van de starters die een schenking ontvangt koopt hiermee een woning die ze anders niet hadden kunnen financieren. Hypothetische LTV- en LTI-ratio's die ze zouden hebben als ze het geschonken bedrag bij hun hypotheek op hadden moeten tellen liggen soms aanzienlijk boven de huidige normen voor hypotheekverstrekking. Starters die een schenking krijgen kopen ook een duurder huis dan starters zonder schenking. Het leeftijdsverschil tussen starters die wel en geen schenking ontvangen is door deze maatregel met zo'n twee maanden afgenomen. Al met al zijn deze resultaten in lijn met de internationale literatuur.

Hoewel een schenking starters dus in staat stelt om iets eerder toe te treden en een iets duurder woning te kopen, kan dit ten koste gaan van andere starters die om dezelfde starterswoningen concurreren.

5 Doelmatigheid

De structurele verruiming kost de schatkist 71 miljoen euro in 2017 en 24 miljoen euro in 2018. De regeling leidt tot meer vermogensongelijkheid binnen generaties en minder vermogensongelijkheid tussen generaties. Maatregelen zoals regulering van de LTV hebben een aanzienlijk breder bereik en vergroten de ongelijkheid binnen generaties daardoor minder.

Doelmatigheid is de mate waarin het beleid het optimale effect tegen zo min mogelijk kosten en ongewenste neveneffecten bewerkstelligt. Dit hoofdstuk kijkt allereerst naar de kosten, uitvoerbaarheid en vormgeving (paragrafen 5.1 tot en met 5.3) van de schenkingsvrijstelling. Daarbij is steeds de vraag of er aanwijzingen zijn dat de vrijstelling tegen lagere kosten zou kunnen worden uitgevoerd. Paragraaf 5.4 gaat in op de neveneffecten van de vrijstelling en paragraaf 5.5 bespreekt alternatieve beleidsopties waarbij minder negatieve neveneffecten optreden.

5.1 Kosten van schenkingsvrijstelling eigen woning

De kosten van de schenkingsvrijstelling eigen woning bestaan uit de budgettaire derving en de uitvoeringskosten. De budgettaire derving betreft de misgelopen belastinginkomsten door het vrijstellen van schenkbelasting. De uitvoeringskosten zien op het verwerken en controleren van aanvragen door de Belastingdienst. In paragraaf 5.1.1 bespreken wij de geraamde budgettaire derving en de gerealiseerde budgettaire derving. In paragraaf 5.1.2 geven wij een inschatting van de uitvoeringskosten.

5.1.1 Budgettaire derving

Deze paragraaf bespreekt de definitie van budgettaire kosten die wij hanteren, de methode voor de berekening van budgettaire kosten, de geraamde budgettaire kosten, de gerealiseerde budgettaire kosten en een analyse van het verschil tussen de raming en de realisatie.

Definitie

Budgettaire kosten zijn de misgelopen belastingontvangsten door de verruimde schenkingsvrijstelling voor de eigen woning. Wij maken hier een onderscheid tussen de *totale* derving en de *extra* derving. Bij de totale derving worden de misgelopen belastingopbrengsten van alle schenkingen onder een schenkingsvrijstelling (niet alleen de schenkingsvrijstelling eigen woning) meegenomen. Bij de extra derving gaat het om de misgelopen belastinginkomsten door de uitbreiding van de schenkingsvrijstelling eigen woning vergeleken met 2015 en 2016. Wij hanteren de laatste definitie, net als de Algemene Rekenkamer (ARK, 2017) en het ministerie van Financiën zelf.³⁵ Deze berekening geeft een beeld van de meerkosten ten opzichte van eerder beleid. De budgettaire kosten van schenkingen van ouder op kind tot een bedrag van 53.016 euro rekenen wij niet mee, omdat dat type schenking ook in 2015 en 2016 gedaan kon worden. Wij berekenen alleen de budgettaire kosten van schenkingen die pas vanaf 2017 vrijgesteld zijn.

³⁵ Kamerstukken II 2015-16, 34 302 nr. 3.

Berekening

De budgettaire kosten worden berekend door het saldo te nemen van de volgende drie budgettaire effecten (ARK, 2017):

1. In de tijd verspreide opbrengst in box 1 wegens minder hypotheekrenteaftrek bij de ontvanger;
2. In de tijd verspreide derving in box 3 vanwege het verplaatsen van vermogen uit box 3 van de schenker naar box 1 bij de ontvanger;
3. In de tijd verspreide derving van erf- en schenkbelasting vanwege de afname van toekomstige nalatenschappen/schenken.

Het ministerie van Financiën veronderstelt bij de raming dat effecten 1) en 2) tegen elkaar wegvallen, waardoor per saldo 3) resteert.³⁶ In feite zijn de budgettaire kosten in de berekening dus gelijk aan de schenk- en erfbelasting die betaald had moeten worden, indien het vermogen dat nu is geschonken met toepassing van de vrijstelling, zou zijn vererfd of geschonken zonder zodanige vrijstelling. De tarieven voor de schenk- en erfbelasting verschillen per categorie ontvanger (partner en kinderen/(achter)kleinkinderen/overig).³⁷ De veronderstelling is dat de onder de verruimde vrijstelling geschonken bedragen anders aan dezelfde ontvanger zouden zijn geschonken of nagelaten op een later tijdstip. Verder nam het ministerie aan dat het geschonken vermogen grotendeels ten laste komt van toekomstige nalatenschappen. De budgettaire kosten per categorie ontvanger (kinderen/(achter)kleinkinderen/overig) kunnen als volgt worden berekend:

budgettaire kosten

$$= \text{aantal schenkingen} \times (\text{gemiddelde schenking} - \text{eerdere vrijstelling}) \\ \times \text{marginaal belastingtarief erfbelasting}$$

De totale budgettaire kosten zijn de som van de budgettaire kosten per categorie ontvanger.

Raming budgettaire kosten

Het ministerie van Financiën raamde de *extra* budgettaire kosten van de structurele verruimde schenkingsvrijstelling eigen woning op 97 miljoen euro per jaar (zie Tabel 5.1)³⁸. Dit bedrag bestaat uit 90 miljoen euro budgettaire kosten van de initiële regeling plus een later erbij geraamde 7 miljoen euro als gevolg van de hogere verwachte benutting door de mogelijkheid schenkingen te spreiden over drie jaar.³⁹

De aanname onder deze raming is dat er structureel 20.000 schenkingen per kalenderjaar worden gedaan. Hiervan zou 75 procent een schenking aan een kind zijn, 10 procent een schenking aan een kleinkind en 15 procent een schenking aan een andere ontvanger. Het geraamde gemiddelde

³⁶ Voor de besparing op de hypotheekrenteaftrek rekende het ministerie in bij invoering met een belastingtarief van 40 procent in box 1, een hypotheekrente van 5 procent en een aanname dat 60 procent van de schenking zou leiden tot een lagere hypotheekrenteaftrek. Elke euro schenking leidt dus tot een besparing van $0,6 \times 0,05 \times 0,4 = 0,012$, oftewel 1,2 procent. De gederfde belasting in box 3 bedraagt 30 procent van een fictief rendement van 4 procent, dus $0,3 \times 0,04 = 0,012$, oftewel 1,2 procent. Netto vallen deze factoren dus weg tegen elkaar. Een kanttekening hierbij is dat de hypotheekrente reeds ver onder de 5 procent bedraagt en dat de aanname dat 60 procent van de schenkingen zouden leiden tot een lagere hypotheekrenteaftrek, niet per se te staven is met actuele cijfers. De impact hiervan op de budgettaire derving is beperkt.

³⁷ Het ministerie van Financiën gebruikte hiervoor de gemiddelde marginale tarieven, berekend met aangiftebestanden, en niet de nominale tarieven.

³⁸ Kamerstukken II 2015-16, 34 302 nr. 3 en Kamerstukken II 2015-16, 34 302 nr. 79.

³⁹ Kamerstukken II 2015-16, 34 302 nr. 79.

schenkingsbedrag is 73.500 euro voor een kind en 63.000 euro voor de overige ontvangers. Daarnaast werd rekening gehouden met de reeds bestaande vrijstelling voor kinderen van 53.016 euro (bedrag 2016). Omdat kinderen in 2016 al 53.016 euro belastingvrij konden ontvangen, speelt dit geen rol in de berekening van de *extra* derving. De grondslag voor schenkingen aan kinderen bedroeg dus (€ 73.500 – € 53.016 =) 20.484 euro. Hierdoor is de grondslag voor schenkingen aan kinderen lager dan het gemiddelde bedrag.

Het vermenigvuldigen van de grondslag met het marginale tarief resulteert in de structurele derving. Dit bedrag is niet verdisconteerd. De aanname is dat de derving pas na 20 jaar volledig wordt benut. Tot die tijd loopt de benutting lineair op. De reden hiervoor is dat de schenkingen niet direct een budgettaire gevolg hebben, maar pas na verloop van tijd. Daardoor is het geraamde bedrag van 117 miljoen euro hoger dan de werkelijke derving in 2017. De 117 miljoen euro is de geraamde derving na 20 jaar. Om een inschatting te maken van de jaarlijkse budgettaire kosten, wordt de oploop in 20 jaar omgerekend naar een constant bedrag per jaar, met een discontovoet van 2 procent.

Tabel 5.1 Raming budgettaire kosten structurele verruimde schenkingsvrijstelling eigen woning

Ontvanger	Aantal	Gemiddeld bedrag	Grondslag	Marginaal tarief	Totale grondslag (mln. €)	Derving (mln. €)	Constant bedrag (mln. €)
Kinderen	15.000	€ 73.500	€ 20.484	11,2%	€ 307,3	€ 34,4	€ 28,6
Kleinkinderen*	2.000	€ 63.000	€ 63.000	19,2%	€ 126,0	€ 24,2	€ 20,1
Overig	3.000	€ 63.000	€ 63.000	30,7%	€ 189,0	€ 58,0	€ 48,3
Totaal	20.000				€ 622,3	€ 116,6	€ 97,0

Bron: Berekening ministerie van Financiën. * kleinkinderen omvat ook achterkleinkinderen.

Realisatie budgettaire kosten

De gerealiseerde budgettaire kosten zijn 71 miljoen euro in 2017 en 24 miljoen euro in 2018. Vooral in 2018 komt dit lager uit dan het geraamde bedrag van 97 miljoen euro (Tabel 5.2). De totale grondslag waarover vrijstelling is gegeven was in 2017 475 miljoen euro en in 2018 159 miljoen euro, dit is in beide jaren lager dan de geraamde 626 miljoen euro. De grondslag verschilt met het totale geschonken bedrag, omdat schenkingen aan kinderen tot 53.016 euro niet worden meegerekend in de *extra* derving. In 2017 is in totaal ca. 1.248 miljoen euro geschonken wat geen *extra* budgettaire derving heeft, in 2018 was dit ca. 496 miljoen euro.

Tabel 5.2 Gerealiseerde budgettaire kosten zijn lager dan geraamd

Ontvan- ger	Aantal	Gemiddeld bedrag	Grondslag	Marginaal tarief	Totale grondslag (mln.)	Derving (mln.)	Constant bedrag (mln.)
2017							
Kinderen	23.548	€ 63.813	€ 10.797	11,2%	€ 254,2	€ 28,5	€ 23,7
Kleinkin- deren*	1.791	€ 55.021	€ 55.021	19,2%	€ 98,5	€ 18,9	€ 15,7
Overig	2.257	€ 53.931	€ 53.931	30,7%	€ 121,7	€ 37,4	€ 31,1
Totaal	27.596				€ 474,5	€ 84,8	€ 70,5
2018							
Kinderen	9.356	€ 61.777	€ 8.761	11,2%	€ 82,0	€ 9,2	€ 7,6
Kleinkin- deren*	784	€ 49.187	€ 49.187	19,2%	€ 38,6	€ 7,4	€ 6,2
Overig	741	€ 52.657	€ 52.657	30,7%	€ 39,0	€ 12,0	€ 10,0
Totaal	10.881				€ 159,5	€ 28,6	€ 23,8

Bron: SEO Economisch Onderzoek op basis van CBS Microdata en berekening Ministerie van Financiën. Kleinkinderen omvat ook achterkleinkinderen.

Analyse verschil raming en realisatie

Een decompositie brengt het verschil tussen de raming en de realisatie nader in beeld. De totale budgettaire derving kan worden opgesplitst in een aantal delen:

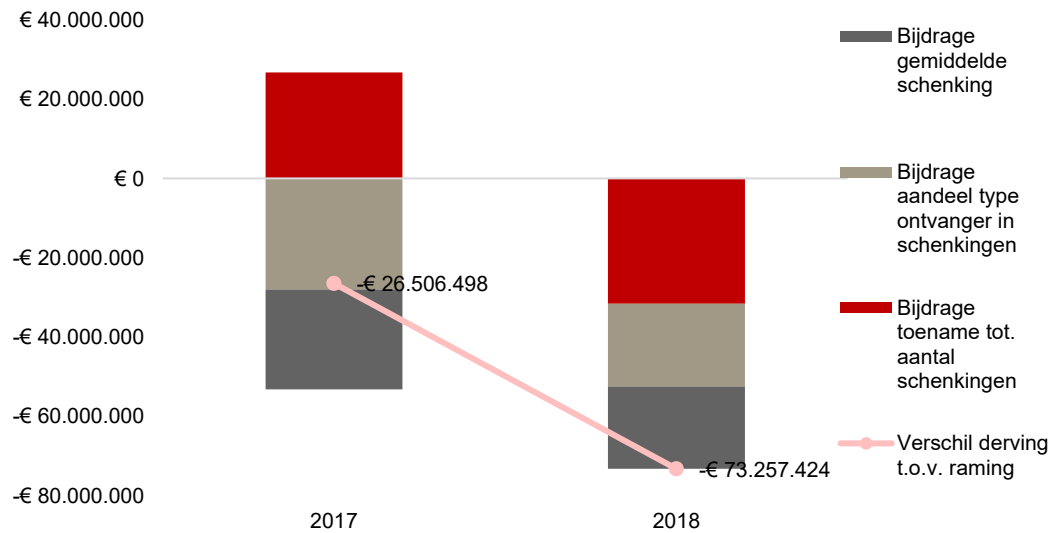
- Totaal aantal schenkingen;
- Aandeel kinderen/kleinkinderen/overige in totaal;
- Gemiddeld bedrag per categorie ontvanger;
- Marginaal belastingtarief.

Wij berekenen de bijdrage van elke factor door de andere factoren constant te houden en dan te berekenen wat het effect is van de desbetreffende factor. Ter illustratie, stel dat de verhouding tussen kinderen, (achter)kleinkinderen en overige ontvangers gelijk is aan de raming, en dat het gemiddelde schenkingsbedrag ook gelijk is aan de raming, net als het marginale belastingtarief, maar dat er in totaal 25.000 schenkingen zijn gedaan, in plaats van de geraamde 20.000. Dan is de toename in budgettaire kosten toe te schrijven aan de toename in het totaal aantal schenkingen. Een andere optie is dat het totaal aantal schenkingen gelijk is aan de raming, net als de verdeling tussen de categorieën ontvangers en het belastingtarief, maar dat de schenkingen gemiddeld lager uitvallen dan geraamd. Dan is het verschil tussen de realisatie en de raming toe te schrijven aan het gemiddelde schenkingsbedrag.

In de realisatie wijken alle factoren, behalve het marginale belastingtarief, af van de raming. De Logarithmic Mean Divisia Index (LMDI) decompositiemethode wijst uit welk deel van het verschil tussen de raming en de realisatie van de budgettaire kosten van de schenkingsvrijstelling eigen woning is toe te schrijven aan mutaties in deze factoren.⁴⁰

⁴⁰ De LMDI wordt vaak gebruikt in onderzoek in de energiesector, zoals door Economidou en Román Colado (2019), maar is ook breder toepasbaar.

Figuur 5.1 Decompositie verschil raming en realisatie budgettaire kosten



Bron: SEO Economisch Onderzoek. Figuur laat het verschil tussen de geraamde budgettaire kosten en de gerealiseerde kosten per jaar zien en hoeveel elke factor daaraan heeft bijgedragen

Figuur 5.1 laat zien welke factoren bijdroegen aan het verschil tussen de raming en de realisatie. De budgettaire kosten in 2017 namen met bijna 27 miljoen euro toe door het hoger dan geraamde aantal schenkingen. Echter, de budgettaire kosten vielen 25 miljoen euro lager uit door het lager dan geraamde gemiddelde schenkingsbedrag. In 2017 werd 85 procent van de schenkingen gedaan aan kinderen, terwijl de raming uitging van 75 procent. Omdat schenkingen aan kinderen, door de voorheen bestaande vrijstelling en door het lage tarief, gepaard gaan met lage *extra* budgettaire kosten leidt dit tot lagere budgettaire kosten. Het effect van deze andere verdeling tussen typen ontvangers bedraagt 28 miljoen euro. Dat brengt het saldo op ruim 26,5 miljoen euro minder budgettaire kosten in 2017 dan geraamd.

Alle factoren, behalve het gelijk gebleven marginale belastingtarief, dragen in 2018 bij aan lager dan geraamde budgettaire kosten. Het bedrag is bijna 32 miljoen euro lager door het lagere aantal schenkingen, maar ook het lagere gemiddelde schenkingsbedrag en de samenstelling van de groep ontvangers dragen elk ca. 21 miljoen euro bij, waardoor het totaal uitkomt op 73 miljoen euro minder budgettaire kosten dan geraamd.

5.1.2 Uitvoeringskosten

De structurele geraamde uitvoeringskosten van de verruimde schenkingsvrijstelling eigen woning bedragen ca. 410 duizend euro. De incidentele uitvoeringskosten bedragen ca. 44 duizend euro. Deze inschatting vooraf lijkt in grote lijnen te stroken met de realisaties.

De Belastingdienst raamde in 2016 dat jaarlijks een structurele inzet van 5,5 fte nodig zou zijn om de verruimde schenkingsvrijstelling eigen woning uit te voeren. Daarvan is 3,5 fte nodig voor aangiftebehandeling en 2 fte voor het toezicht. Dit zou leiden tot jaarlijks 298 duizend euro uitvoeringskosten. Dit komt neer op gemiddeld 54.182 euro per fte. Door de later geboden mogelijkheid om de schenking over drie achtereenvolgende jaren te spreiden, nemen de uitvoeringskosten toe

met 112 duizend euro.⁴¹ Met gelijke kosten per fte betekent het dat door de mogelijkheid tot spreiding, 2,1 fte extra nodig was. Dit maakt dat de totale structurele uitvoeringskosten 410 duizend euro bedragen. Naast de structurele kosten werd ook 44 duizend euro aan incidentele kosten om de systemen aan te passen begroot.

In interviews met de Belastingdienst zijn deze cijfers geverifieerd en er zijn geen aanwijzingen dat de huidige inzet van medewerkers substantieel afwijkt van de raming. Wel geeft de Belastingdienst aan dat de geraamde incidentele kosten van 44 duizend euro waarschijnlijk aan de lage kant zijn. Daar staat tegenover dat men verwacht de regeling de komende jaren uit te kunnen voeren met minder dan de bovengenoemde 7-8 fte, mede als gevolg van verdere automatisering van het proces.

5.2 Uitvoerbaarheid

De uitvoerbaarheid van de schenkingsvrijstelling eigen woning kan vanuit twee kanten worden belicht. Aan de ene kant bevinden zich de schenkende consument en diens adviseurs of dienstverleners. Aan de andere kant moet de Belastingdienst erop (kunnen) toezien dat er geen onrechtmatig gebruik wordt gemaakt van de regeling.

Consumenten, adviseurs en dienstverleners

In het kader van deze evaluatie is gesproken met (brancheorganisaties van) financieel adviseurs, hypotheekadviseurs, makelaars en een notaris. Zij hebben de indruk dat consumenten zich in veel gevallen laten bijstaan door een adviseur, zeker bij grotere schenkingen. Daar zijn echter geen cijfers over beschikbaar. Bij het intakegesprek komt regelmatig boven tafel dat de consument zelf niet geheel begrepen heeft wat er binnen de vrijstelling wel of niet mogelijk is.

Voor adviseurs en dienstverleners is de vrijstelling goed uitvoerbaar. Zij geven echter ook aan dat de vele aanpassingen in de regeling en het daaruit voortvloeiende overgangsrecht de nodige puzzels opleveren. Datzelfde geldt in mindere mate voor vormgevingsaspecten als de te hanteren leeftijds-grens en de mogelijkheid gespreid over drie jaren te schenken.

Sommige financieel adviseurs doen in het jaar na schenking ook de bijhorende belastingaangifte voor hun klanten. Zij merken daarbij op zich af te vragen of de consument dit zelfstandig op de juiste wijze zou hebben gedaan.

Belastingdienst

De schenkingsvrijstelling is vrij complex maar desalniettemin is de Belastingdienst niet ontevreden over de huidige uitvoeringslast. De benodigde inzet van medewerkers ligt in lijn met hetgeen vooraf was geraamd (zie ook 5.1.2) en de Belastingdienst ervaart geen onoverkomelijke knelpunten in de uitvoering of het toezicht op de vrijstelling. Verdere automatisering in de komende jaren zal de uitvoering naar verwachting verder nog beter behapbaar maken.

De Belastingdienst voert in beginsel een integrale toets uit op gedane schenkingen. Van elke schenking wordt ex-post nagegaan of deze op de juiste manier (aan de eigen woning) besteed is. Dit gebeurt voor een groot deel automatisch met door de ontvanger en diens hypotheekverstrekker

⁴¹ Kamerstukken II 2015-16, 34 302 nr. 79.

aan de Belastingdienst verstrekte gegevens. Daaruit kan de Belastingdienst veelal direct afleiden of een woning is gekocht, of is afgelost op een hypotheek. Uitzonderingsgevallen waarvoor deze geautomatiseerde ‘bestedingscheck’ niet slaagt, controleert de Belastingdienst handmatig. Indien de Belastingdienst ook dan niet kan vaststellen of de schenking is besteed aan de eigen woning, verstuurt ze een brief aan de ontvanger met het verzoek om bewijsstukken aan te leveren.

Doordat schenkingen gespreid kunnen worden over drie jaar en ontvangers bovendien ruim twee jaar tijd hebben om de schenking te besteden⁴², kon de Belastingdienst pas relatief recent beginnen aan het definitief vaststellen van schenkingen uit 2017 en 2018. Voor het afdoen van de schenkingen die handmatig dienen te worden gecontroleerd worden uitzendkrachten op Hbo-niveau ingezet. In totaal betreft de handmatige afdoening over 2017 zo’n vierduizend zaken. Van een groot deel daarvan is op dit moment niet precies duidelijk waarom de automatische bestedingstoets niet is geslaagd. In die gevallen is de benodigde informatie wel voorhanden en kan snel (maar handmatig) worden vastgesteld of de vrijstelling rechtmatig is. Op basis van de ervaringen met belastingjaren 2017 en 2018 zal de automatische bestedingscheck verder verfijnd worden.

De Belastingdienst registreert niet of een schenking een gespreide schenking is. Wel kijkt men terug of eerdere schenkingen zijn gedaan. Ook dit is handwerk. Interviewpartners geven echter aan dat gespreid schenken maar weinig voorkomt. Hetzelfde geldt voor schenkingen aan Nederlanders die in het buitenland woonachtig zijn. In de gevallen dat het voorkomt, is vaak moeilijker te controleren of de schenking inderdaad besteed is aan de eigen woning.

Bij onvoldoende informatie over het bestedingsdoel van de schenking neemt de Belastingdienst (na afloop van de periode waarbinnen de schenking moet zijn besteed) contact op met de ontvanger. Over het algemeen is er goed contact met de ontvanger, of diens adviseur. Wel reageren ontvangers soms verbaasd dat er na enkele jaren nog bewijs gevraagd wordt over een ontvangen schenking. Een ruime meerderheid levert alsnog per ommegaande de juiste bewijsstukken aan. Het komt dan ook relatief weinig voor dat een beroep op de vrijstelling wordt afgewezen en de ontvanger alsnog schenkbelasting verschuldigd is.

5.3 Vormgeving

Deze evaluatie heeft geen noemenswaardige vormgevingsfouten aan het licht gebracht. Er zijn ook geen ongewenste constructies in het gebruik van de vrijstelling aan het licht gekomen.⁴³ Dat gezegd hebbende is niet altijd herleidbaar waarom bepaalde keuzes zijn gemaakt. Met de vormgeving doelen we op de precieze invulling van de vrijstelling in termen van de voorwaarden die gesteld worden aan het gebruik van de vrijstelling. De belangrijkste voorwaarden zijn de toegestane gebruiksdoelen, de maximale hoogte van de vrijstelling, de leeftijdsgrens, de mogelijkheid de schenking te spreiden over drie jaar en het overgangsrecht.

⁴² Het bedrag van de schenking moet uiterlijk in het tweede kalenderjaar volgend op het eerste kalenderjaar waarvoor een beroep op de verhoogde vrijstelling is gedaan, zijn besteed ten behoeve van een eigen woning

⁴³ De veelbesproken advertentie in Arts en Auto daargelaten (Kamervragen 2018/2019, Nr. 1813). De Belastingdienst heeft ons laten weten op deze specifieke constructie alert te zijn.

Gebruiksdoelen

De mogelijkheid een schenking te gebruiken voor de aankoop of verbouw van een woning sluit minder goed aan bij de doelstelling van de vrijstelling om de hypotheekschuld te verminderen. Een ontvangen schenking kan worden gebruikt voor het aflossen van eigenwoningschuld, maar ook voor de aankoop van een woning, ter financiering van een verbouwing of ter afkoop of aflossing van restschuld, erfpacht, opstal of beklekking. Met name voor de aankoop en verbouwing van een woning geldt dat de vrijstelling zo extra woonconsumptie stimuleert. Huishoudens kunnen dit weliswaar financieren zonder dat de hypotheekschuld stijgt (mits de schenking voldoende omvang heeft) maar van een daling van de hypotheekschuld hoeft geen sprake te zijn. Deze mogelijkheid sluit zodoende niet optimaal aan bij de twee hoofddoelstellingen van de vrijstelling: het verminderen van eigenwoningschuld en onderwaterhypotheken.

Voor starters kan de schenkingsvrijstelling weliswaar helpen bij de aankoop van een eerste woning, maar dit is geen formeel doel van de schenkingsvrijstelling.

Maximale hoogte

De mogelijkheid om ruim 100 duizend euro vrijgesteld te schenken wordt door vrijwel alle geïnterviewde stakeholders als royaal bestempeld. Dit geldt des te meer vanuit de vaststelling dat bij het faciliteren van (fiscaal vrijgestelde) schenkingen in algemene zin rekening gehouden moet worden met de effecten op vermogensongelijkheid (zie 5.4.1). Ook geredeneerd vanuit de oorspronkelijke doelstellingen van de vrijstelling is 100 duizend euro eerder aan de hoge dan aan de lage kant. Specifiek voor het wegnemen van onderwaterproblematiek is in de regel geen 100 duizend euro nodig. In 2012 respectievelijk 2015 bedroeg de gemiddelde potentiële restschuld 36 duizend euro respectievelijk 39 duizend euro.⁴⁴ In 2017 toen de verruimde schenkingsvrijstelling inging zal dat al aanmerkelijk minder geweest zijn (zie ook Figuur 2.5). Bezien vanuit die optiek was het handhaven van de in 2015 en 2016 geldende maximale hoogte van ruim 50 duizend euro schenkingsvrijstelling ook afdoende geweest. Voor het doel om de hypotheekschuld in algemene zin te verlagen geldt wel dat een hogere schenkingsvrijstelling in de regel zal leiden tot hogere aflossingen op de hypotheekschuld. Het derde en laatste genoemde doel van de verruimde schenkingsvrijstelling is het verminderen van ‘financiële kwetsbaarheid’ van gezinnen.⁴⁵ Ook daarvoor geldt dat de vraag is of het daarvoor noodzakelijk is de schenkingen tot 100 duizend euro vrij te stellen. In elk geval is het van belang in ogenschouw te nemen dat de vrijstelling in de regel gebruikt wordt om schenkingen te doen aan huishoudens die in relatieve zin minder kwetsbaar zijn dan niet-ontvangers (zie Tabel 4.1)

Leeftijdsgrens

De leeftijdsgrens van 40 jaar roept bij diverse stakeholders vragen op. De schenkingsvrijstelling is conform de beleidstheorie uit 2016 (zie paragraaf 2.2) niet specifiek gericht op starters. Waarom dan die leeftijdsgrens? De in 2016 gevolgde rechtvaardiging van het kabinet was dat met name mensen onder de 40 jaar onder water stonden (zie paragraaf 2.2.4) en dat zij de schenking dus relatief vaker zouden gebruiken om af te lossen. Het grotendeels wegvallen van de onderwaterproblematiek (zie paragraaf 2.3) maakt echter dat de leeftijdsgrens niet goed meer aansluit bij het doel van de vrijstelling.

⁴⁴ Compendium voor de leefomgeving (2016). Potentiële restschuld koopwoningen, 2002-2015. <https://www.clo.nl/indicatoren/nl2180-vermogensrisicos>

⁴⁵ Zoals genoemd in Kamerstukken II 2015-16, 34 302 nr. 3.

In de huidige krappe woningmarkt zijn starters (onder de 40 jaar) waarschijnlijk juist geneigd om de schenking te gebruiken om een woning aan te kopen. Dit kan deze starters wellicht helpen bij het betreden van de woningmarkt maar sluit veel minder goed aan bij de doelstelling van de verruimde schenkingsvrijstelling, namelijk het verminderen van hypotheekschulden. Het ligt in de rede dat juist de groep 40-plussers die veelal al een woning hebben de schenking zouden gebruiken om af te lossen op de hypotheek. Dat blijkt ook wanneer de resultaten uit deze studie worden vergeleken met die van de Algemene Rekenkamer (ARK, 2017). In 2013 en 2014 werd (zonder leeftijdsgrens) verhoudingsgewijs veel vaker afgelost (74 procent) op de hypotheek en veel minder vaak een woning gekocht (19 procent) met behulp van de schenking. De gemiddelde leeftijd van de ontvangers was toen 42 jaar. In 2017 en 2018 werd de schenking juist in 55 respectievelijk 58 procent van de gevallen gebruikt om een woning te kopen (zie Figuur 3.5).

Tot slot geven financieel adviseurs aan dat 40-minners over het algemeen jongere ouders hebben dan 40-plussers. De ouders van 40-minners zijn daarom mogelijk minder geneigd te schenken dan oudere ouders. Zij willen het geld wellicht liever zelf nog even achter de hand hebben. Dit zou ook kunnen verklaren waarom er in 2013/2014 zoveel meer geschonken werd dan in 2017/2018 (zie Figuur 3.1).⁴⁶ Vanuit die optiek zou het geheel loslaten van de leeftijdsgrens waarschijnlijk leiden tot meer schenkingen en een groter aandeel aflossingen.

Samenvattend sluit de leeftijdsgrens van 40 jaar maar gedeeltelijk aan bij de doelstellingen van de schenkingsvrijstelling. Als het doel (nog steeds) is zoveel mogelijk aflossing op de hypotheek te realiseren ligt het in de rede om de leeftijdsgrens los te laten. Hooguit zou geredeneerd kunnen worden dat juist 40-minners hoge LTV's hebben en dus het meeste baat hebben bij aflossen. In dat geval zou het echter passend zijn om de vrijstelling te beperken tot de gevallen waarin ook daadwerkelijk wordt afgelost (en woningaankoop uit te sluiten). Is het doel (daarnaast) om starters de woningmarkt op te helpen dan is de leeftijdsgrens van 40 jaar juist relatief ruim en ligt het eerder in de rede om aan te sluiten bij de startersvrijstelling overdrachtsbelasting (jonger dan 35 jaar).

Spreiding

De mogelijkheid de schenking te spreiden over drie jaar zorgt er in de uitvoering voor dat de Belastingdienst lang moet 'wachten' alvorens een schenking als geheel gecontroleerd en afgerond kan worden. Dat wordt verder bemoeilijkt door het feit dat een ontvanger van een schenking de besteding over drie jaar mag spreiden. Dit vergroot de kans op fouten en verlaagt de controleerbaarheid. De Belastingdienst geeft bovendien aan dat er in praktijk maar weinig gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheid gespreid te schenken, terwijl daar bij het controleren van alle schenkingen wel rekening mee dient te worden gehouden. Uit onze data-analyse komt naar voren dat er uit 26.850 unieke schenkingen in 2017 (dezelfde combinatie van schenker en ontvanger) slechts 448 waren waarbij in 2018 opnieuw een (vervolg)schenking werd gedaan.

Het kunnen spreiden van de aflossing is voordelig op het moment dat de hypotheekverstrekker een aflossingsboete rekent. Bij veel hypotheekverstrekkers mag per jaar 10 tot 20 procent van de hypotheeksom extra worden afgelost. In het geval van een hypotheek van 300 duizend euro gaat het dan dus om 30 tot 60 duizend euro. Om de aflossing te kunnen spreiden is het echter niet noodzakelijk om ook de schenking te spreiden. In praktijk kan een schenking van 100 duizend euro

⁴⁶ Naast het feit dat er toen sprake was van een aanzienlijke onderwaterproblematiek die wellicht aanleiding was voor ouders om een schenking te doen.

in 2018 gegeven de bestedingstermijn gebruikt worden om gespreid over de jaren 2018, 2019 en 2020 af te lossen op de hypotheek. Kortom, de mogelijkheid om de schenking te spreiden gecombineerd met de royale termijn om de schenking te gebruiken lijken op dat vlak dubbelop.

Voor de redenering dat de schenker wellicht meer kan schenken indien dit gespreid mag valt wel wat te zeggen. Dat zal in praktijk vaker voorkomen bij relatief minder vermogende schenkers. Het hen zo gemakkelijk mogelijk maken is vanuit de discussie over vermogensongelijkheid (zie paragraaf 5.4.1) aan te bevelen. Desalniettemin volgt uit de data dat van de spreidingsmogelijkheid nauwelijks gebruik wordt gemaakt. Gegeven de extra kosten die de Belastingdienst moet maken bij het controleren van de schenkingen draagt de mogelijkheid de schenking te spreiden dus niet bij aan de doelmatigheid van de vrijstelling.

Overgangsrecht en wijzigingen van de vrijstelling

Het overgangsrecht wordt door adviseurs veelal als ingewikkeld aangemerkt. Gecombineerd met de vele wijzigingen in de voorwaarden van eenmalige vrijstellingen (zie Tabel 2.1) en de spreidingsmogelijkheden (zie hiervoor) maakt dat er soms behoorlijk gepuzzeld moet worden en dat consumenten moeilijker zelfstandig (zonder adviseur) op de juiste manier een schenking kunnen doen.

Adviseurs, en in mindere mate ook de Belastingdienst, geven aan het liefst een zo simpel mogelijke vrijstelling te wensen die zo min mogelijk gewijzigd wordt. Minder voorwaarden en uitzonderingen maken de vrijstelling beter toepasbaar en vergroten naar verwachting het gebruik.

5.4 Neveneffecten

5.4.1 Vermogensongelijkheid

Schenkingen zijn vermogensoverdrachten. Om vermogen over te kunnen dragen, moet er bij de schenkende partij vermogen aanwezig zijn. Dit impliceert dat de verdeling van vermogen een rol speelt bij de schenkingsvrijstelling.

De schenkingsvrijstelling eigen woning vergroot de vermogensongelijkheid tussen ontvangers en niet-ontvangers van een schenking, omdat de financiële uitgangssituatie van ontvangers al gunstiger is. Ontvangers hebben met een schenking meer te besteden dan niet-ontvangers. Daardoor hebben zij een betere positie op de woningmarkt dan niet-ontvangers. Onderzoek naar schenkingen en erfenissen in Nederland wijst uit dat kinderen van vermogende ouders vaker een schenking ontvangen dan kinderen van minder vermogende ouders (Groot, Lever & Möhlmann, 2019). Ook zijn de ontvangers van schenkingen vaak vermogender dan hun niet-ontvangende leeftijdsgenoten (Groot et al., 2019). Daarnaast spelen schenkingen een grote rol bij de vermogensopbouw over de levensloop. Hoe eerder in het leven iemand een schenking ontvangt of een huis kan kopen, des te groter de vermogensopbouw is over de totale levensloop (Burrows & Lennartz, 2018).

Dit blijkt ook uit de cijfers gepresenteerd in Tabel 4.1 en Tabel 4.4. Ten eerste ontvangt maar een beperkte groep een schenking, zo'n 0,5 procent. Ten tweede hebben ontvangers van een schenking een hoger inkomen en een hoger vermogen dan niet-ontvangers. Met de schenking neemt het verschil in vermogen dus toe. Het jaar voordat de groep die al een huis bezat een schenking kreeg,

hadden zij al 2,3 keer meer vermogen dan de controlegroep en hun inkomen was ook 15 procent hoger. De groep ontvangers heeft ook meer vermogende ouders. De gezamenlijke ouders van de ontvanger hebben gemiddeld 430 procent meer vermogen dan de gezamenlijke ouders van de niet-ontvangers. Het is ook mogelijk dat grootouders of derden een schenking doen, maar dit komt slechts in beperkte mate voor.

Starters die een schenking hebben ontvangen verdienen vier procent minder dan niet-ontvangers, maar ook hun vermogen is al 2,5 keer zo hoog. De ouders van de starters met een schenking hebben 22 procent meer inkomen en 433 procent meer vermogen dan de ouders van de starters zonder schenking. De schenkingsvrijstelling komt dus voornamelijk terecht bij mensen met rijke ouders.

Schenkeningen zorgen daarentegen ook voor een verminderde vermogensongelijkheid tussen generaties. Oudere generaties zijn vaak vermogender dan jongere generaties, dit hangt samen met de opbouw van vermogen gedurende de levensloop (Kerste, Van Benthem, Witteman & Ter Weel, 2017). Schenkingen van ouders op kind verminderen dus intergenerationele vermogensongelijkheid. Groot et al. (2019) laten dit ook zien voor Nederland. Deze schenkingen vrijstellen van belasting leidt dus tot minder vermogensongelijkheid tussen generaties.

Uit de wetenschappelijke literatuur blijkt dat schenkingen leiden tot meer absolute vermogensongelijkheid tussen vermogende en minder-vermogende ontvangers, maar dat minder-vermogende ontvangers relatief meer ontvangen vergeleken met hun initiële vermogen (Boserup, Kopczuk & Kreiner, 2016; Elinder, Erixson & Waldenström, 2018; Groot et al., 2019). Omdat slechts 0,5 procent van de Nederlandse bevolking een schenking voor de eigen woning ontving, is de omvang van dit effect zeer beperkt.

5.4.2 Woonconsumptie

Schenkeningen kunnen als positief neveneffect hebben dat mensen sneller een woning kunnen kopen die aansluit bij de woonvoorkeuren op de lange termijn. Ontvangers van schenkingen besparen zo transactiekosten die gepaard gaan met (veel) verhuizen.

Er is internationaal bewijs dat schenkingen deels gebruikt worden om een duurdere woning te kopen, dus om woonconsumptie te verhogen. Guiso en Jappelli (2002) tonen aan dat ontvangers van een schenking in Italië ook een duurdere woning kochten met hun schenking, dit effect was groter dan het effect op de timing van de aankoop. Een ouder, maar vaak geciteerd, onderzoek naar de Verenigde Staten wijst uit dat ontvangers 70 procent van de schenking gebruiken voor de aanbataling of aflossing van de hypotheek, maar dat 30 procent van de schenking wordt gebruikt om een duurdere woning te kopen (Engelhardt & Mayer, 1998). Spilerman en Wolff (2012) tonen aan dat ook ontvangers in Frankrijk schenkingen gebruiken om een duurdere woning te kopen. Niet alle onderzoeken vinden bewijs voor deze relatie. Blickle en Brown (2019) vinden geen bewijs dat doorstromers in Zwitserland een schenking gebruiken om een duurdere woning te kopen.

Dit verband tonen wij ook aan in hoofdstuk 4. Voor zowel starters als huizenbezitters leidt een schenking tot een hogere woonconsumptie. Daarnaast zorgt de schenkingsvrijstelling ervoor dat

mensen met een schenking op een jongere leeftijd een woning kunnen kopen dan zonder schenking. Dit bevestigt de bevindingen uit de literatuur. Een kanttekening bij deze resultaten is dat een toegenomen woonconsumptie van de groep met een schenking gedeeltelijk ten koste gaat van de woonconsumptie van niet-ontvangers, omdat het woningaanbod zich in elk geval op de korte termijn slechts beperkt aanpast. Ook hier treedt dus een verdelingseffect op.

Hoewel het stimuleren van de woonconsumptie op zich niet doelmatig is, kan dit voor mensen aan het begin van hun wooncarrière wel een marktverstoring wegnemen. Er zijn namelijk kredietrestricties, waaronder LTV- en LTI-normen. Daarnaast hebben starters vaak een relatief laag inkomen, vergeleken met wat zij later in het leven gaan verdienen. Als het voor starters mogelijk zou zijn te lenen tegen hun zogenoemde ‘permanente’ inkomen (het gemiddelde inkomen over de levensloop) zouden zij sneller een woning kunnen vinden die aansluit bij hun lange termijn woonbehoeften (Engelhardt & Mayer, 1998, Blickle & Brown, 2019). De kredietrestricties verstoren verder het arbeidsaanbod en de keuze om te trouwen/samen te wonen (Chiuri & Jappelli, 2003). Daarnaast zijn huishoudens minder beschermd tegen een negatieve schok, omdat ze een groter deel van hun spaargeld hebben gebruikt voor de aanbesteding (Kolodziejczek & Leth-Petersen, 2013). Dat neemt niet weg dat kredietrestricties zijn ingesteld om overkreditering te voorkomen en daartoe ook nuttig zijn (zie paragraaf 2.3). Met een schenking kunnen starters deze kredietrestricties overbruggen en wel een woning kopen die beter aansluit bij hun lange termijn woonbehoeften. Dit beperkt deze marktverstoring.

Hieraan gerelateerd zijn transactiekosten, zoals de overdrachtsbelasting, ook een marktverstoring. Transactiekosten beperken mobiliteit en verstoren daarmee de keuze om te verhuizen. Omdat starters niet tegen hun permanente inkomen kunnen lenen, moeten zij vaker verhuizen. Elke verhuizing gaat dus gepaard met welvaartsverlagende transactiekosten (Kolodziejczek & Leth-Petersen, 2013; Hers et al., 2019). Met een schenking kunnen ontvangers transactiekosten vermijden, waardoor die marktverstoring verdwijnt. Overigens heeft de vrijstelling van de overdrachtsbelasting voor starters hetzelfde effect.

5.5 Alternatieve beleidsopties

Er zijn betere beleidsopties voorhanden om de doelstellingen van de schenkingsvrijstelling te bereiken. Sterker nog, diverse van deze beleidsopties zijn al doorgevoerd voordat de schenkingsvrijstelling werd verruimd. Het verlagen van de maximale LTV bij afsluiten tot 100 procent en de fiscale aflossingseis zijn effectiever geweest om de financiële kwetsbaarheid van huishoudens te beperken en het risico op onderwaterproblematiek te verminderen dan de schenkingsvrijstelling (zie ook paragraaf 2.3). Dit heeft primair te maken de reikwijdte van het beleid. LTV-normen gelden voor iedereen. De schenkingsvrijstelling beoogt de financiële kwetsbaarheid van huishoudens te beperken, maar wordt in de praktijk vooral gebruikt om schenkingen te doen aan een kleine groep van huishoudens die al een relatief goede financiële uitgangspositie hebben. De schenkingsvrijstelling vergroot zo vermogensongelijkheid. De hierboven genoemde alternatieve beleidsopties doen dit niet.

5.6 Synthese doelmatigheid

De schenkingsvrijstelling is minder doeltreffend en minder 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 maatregel vergroot wel de vermogensongelijkheid.

De doelmatigheid van de schenkingsvrijstelling kan worden vergroot door de maatregel beter te laten aansluiten bij de doelstellingen. Daarbij springt allereerst in het oog dat het doel om het aantal onderwaterhypotheken te verlagen is ingehaald door de tijd. In mindere mate geldt dat ook voor hoge hypotheekschulden in verhouding tot de waarde van de woning (zie paragraaf 2.3). Het is echter niet ondenkbaar dat er andere doelen gediend kunnen worden met de schenkingsvrijstelling, zie bijvoorbeeld Paragraaf 5.4.2.

Parallel daaraan zijn er vormgevingsmogelijkheden die de doelmatigheid ten goede zouden komen. De veelvuldige aanpassingen⁴⁷, het overgangsrecht en de mogelijkheid schenkingen te spreiden over de tijd zorgen voor wat onnodige complexiteit. Van de mogelijkheid te spreiden wordt bovendien nauwelijks gebruikgemaakt. Het maximaal onder de vrijstelling te schenken bedrag is aan de hoge kant. Bij een lager maximum kunnen middeninkomens hun (klein)kinderen nog steeds financieel bijstaan maar blijft het effect op vermogensongelijkheid beperkt. Door de gebruiksdoelen nader te specificeren kan mogelijk scherper worden aangesloten bij de doelstellingen. Als het doel blijft om de eigenwoningschuld te beperken kan bijvoorbeeld worden overwogen om alleen aflossing toe te staan.⁴⁸

Tot slot kan een betere onderbouwing van de leeftijdsgrens bijdragen aan het vergroten van de doelmatigheid. Op dit moment sluit de leeftijdsgrens mensen uit die zouden willen aflossen op de hypotheek (40-plussers) terwijl de doelgroep (40-minners) de schenking vooral gebruikt om een (grotere) woning aan te kopen.

⁴⁷ Waarbij zij opgemerkt dat de aanbeveling te sleutelen aan de vormgeving opnieuw zorgt voor aanpassing.
⁴⁸ Voor zover de schenking gebruikt wordt bij de aankoop van een woning dient deze dan eerst door de ontvanger zelf te worden aangekocht, alvorens middels de schenking kan worden afgelost op de hypotheek. Daar staat tegenover dat starters hiermee niet geholpen zijn.

Literatuur

- ARK (2017). Schenkingsvrijstelling eigen woning: Effecten op de hypotheekschuld. Den Haag: Algemene Rekenkamer.
- Bellettini, G., Taddei, F., Zanella, G. (2017). Intergenerational altruism and house prices: Evidence from bequest tax reforms in Italy, *European Economic Review*, 92(1), 1-12.
- Blickle, K., & Brown, M. (2019). Borrowing constraints, home ownership and housing choice: Evidence from intra-family wealth transfers, *Journal of Money, Credit and Banking*, 51(2-3), 539-580.
- Boserup, S.H., Kopczuk, W. & Kreiner, C.T. (2016). The role of bequests in shaping wealth inequality: Evidence from Danish wealth records, *American Economic Review: Papers & Proceedings*, 106(5), 656-661.
- Burrows, V., & Lennartz, C. (2018). The timing of intergenerational transfers and household wealth: Too little, too late? Opgehaald van <http://old.ariw.org/copenhagen/burrows.pdf>
- Chiuri, M.C., & Jappelli, T. (2003). Financial market imperfections and home ownership: A comparative study, *European Economic Review*, 47(5), 857-875.
- Cigdem, M., & Whelan, S. (2017). Intergenerational transfers and housing tenure – Australian evidence, *International Journal of Housing Policy*, 17(2), 227-248.
- DNB (2015a). De vermogensopbouw van huishoudens: is het beleid in balans? *Occasional Studies 13-1*, Amsterdam: De Nederlandsche Bank.
- DNB (2015b). Effecten van een verdere verlaging van de LTV-limiet, *Occasional Studies 13-2*, Amsterdam: De Nederlandsche Bank.
- Economidou, M., & Román Collado, R. (2019). Assessing the progress towards the EU energy efficiency targets using index decomposition analysis in 2005-2016, *European Commission JRC Science for Policy Report*.
- Elinder, M. Erixson, O., & Waldenström, D. (2018). Inheritance and wealth inequality: Evidence from population registers, *Journal of Public Economics*, 165(1), 17-30.
- Engelhardt, G.V., & Mayer, C.J. (1994). Gifts for home purchase and housing market behavior, *New England Economic Review*, May/June, 47-58.
- Engelhardt, G.V., & Mayer, C.J. (1998). Intergenerational transfers, borrowing constraints, and saving behavior: Evidence from the housing market, *Journal of Urban Economics*, 44(1), 135-157.

- Europese Commissie (2020). Taxation of household capital in EU member states: Impact on economic efficiency, revenue & redistribution, *Discussion Paper 130*. Brussel: Europese Commissie.
- EY (2014). Cross-country review of taxes on wealth and transfers of wealth. Brussel: Europese Commissie.
- Garber, J. (2021). How is the gift tax calculated? *The Balance*, 12 februari 2021. <https://www.thebalance.com/how-is-the-gift-tax-calculated-3505674>
- Groot, S., Lever, M., & Möhlmann, J. (2019). Effect van erfenissen en schenkingen op vermogensongelijkheid en de rol van belastingen, *CPB Notitie*. Den Haag: Centraal Planbureau.
- Guiso, L., & Jappelli, T. (2002). Private transfers, borrowing constraints and the timing of homeownership, *Journal of Money, Credit and Banking*, 34(2), 315-339.
- Hers, J., Hof, B., Rougoor, W., Benthem, M. van, Smits, T., Witteman, J., & Verheувel, N. (2019), Evaluatie doeltreffendheid en doelmatigheid eigenwoningregeling. SEO-rapport 2019-61. Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.
- Hilber, C.A.L. (2017). The economic implications of house price capitalization: A synthesis, *Real Estate Economics*, 45(2), 301-339.
- Janssen, J. (2019). Op z'n Duits sparen voor een eigen huis, *Trouw*, 21 september 2019. <https://www.trouw.nl/nieuws/op-z-n-duits-sparen-voor-een-eigen-huis~b4cf1d53/>
- Kerste, M., Van Benthem, M., Witteman, J. & Ter Weel, B. (2017). Evenwichtige vermogensopbouw. SEO-Rapport 2017-28. Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.
- Kolodziejczek, C., & Leth-Petersen, S. (2013). Do first-time house buyers receive financial transfers from their parents?, *The Scandinavian Journal of Economics*, 115(4), 1020-1045.
- Köppe, S. (2018). Passing it on: inheritance, coresidence and the influence of parental support on homeownership and housing pathways, *Housing Studies*, 33(2), 224-246.
- Rijksoverheid (2020a). Bouwstenen voor een beter belastingstelsel: Belasten van vermogen. Den Haag: Rijksoverheid.
- Rijksoverheid (2020b). Brede maatschappelijke heroverweging: Ruimte voor wonen. Den Haag: Rijksoverheid.
- Sommer, K., & Sullivan, P. (2018). Implications of US tax policy for house prices, rents, and homeownership, *American Economic Review*, 108(2), 241-274.
- Spilerman, S., & Wolff, F.-C. (2012). Parental wealth and resource transfers: How they matter in France for home ownership and living standards, *Social Science Research*, 41(2), 207-223.

Bijlage A Opbouw van het databestand

Dit onderzoek maakt gebruik van de volgende bestanden:

- **GBAHUISHOUDENSBUS:** De GBAHUISHOUDENSBUS bevat gegevens over alle huishoudens in Nederland. Dit is een bestand van het CBS. Het bevat de start- en einddatum, maar ook de plaats van de persoon in het huishouden, is iemand alleenstaand of partner etc. Op basis van dit bestand wordt bepaald wie tot hetzelfde huishouden behoren. Voor dit onderzoek kijken we naar de huishoudens die op 31 december van het betreffende jaar in Nederland wonen. We kijken op 31 december omdat de eigenwoningschuld ook op 31 december van toepassing is.
- **GBAPERSONSTAB:** GBAPERSONSTAB bevat persoonskenmerken. Het gaat bijvoorbeeld om geboortjaar en geslacht. De leeftijd van een persoon wordt bepaald door het geboortjaar van de persoon af te trekken van het jaar waarin de observatie geldt. Dit geeft de leeftijd aan het eind van het jaar.
- **GBAADRESOBJECTBUS:** GBAADRSEOBJECTBUS bevat gegevens over adressen en in welke periode iemand op een adres woont. Per jaar kijken we waar mensen wonen op 31 december. Aan de hand van het adres bepalen we de gemeente waarin de persoon woont.
- **VEHTAB:** Dit bestand bevat gegevens over vermogensgegevens op huishoudniveau. We halen uit dit bestand het huishoudvermogen zonder overwaarde.
- **INPATAB:** Dit bestand bevat gegevens over jaarinkomens op persoonsniveau. Het bestand is gebaseerd op de inkomensopgave. Uit dit bestand halen we het bruto persoonlijk inkomen.
- **KINDOUDERTAB:** Het bestand geeft per persoon aan wie de ouders zijn.
- **SCHTAB:** Dit bestand bevat gegevens over schenkingen in de periode 2010-2016. Per schenking geeft dit bestand informatie over de ontvanger, schenker, hoogte van het bedrag en onder welke vrijstelling de schenking valt. De variabele SCHTYPEVRIJ geeft aan onder welke vrijstelling de schenking valt. De schenkingen die onder de codes 3 “Schenking ouder op kind, extra verhoogde vrijstelling” en 5 “Andere relatie, extra verhoogde vrijstelling woning” vallen nemen we mee. Het gaat voor de periode 2010-2016 om 197.923 schenkingen.
- **Maatwerkbestand Inkomstenbelasting:** Het maatwerkbestand inkomstenbelasting is een uitgebreider bestand dan de INPATAB. Het bestand bevat meer gegevens over de aankoop van een huis, overwaarde oude huis, eigenwoningschuld, restschuld vervreemde woning, WOZ-waarde en erfpacht/opstal/beklemming betalingen. We schonen dit bestand op door voor typo's te corrigeren, zoals een nul teveel of te weinig. Het bestand bevat ook gegevens over huishoudens die een woning hebben gekocht. Als zij een woning hebben gekocht dan hebben zij de aankoopprijs opgegeven in de inkomensopgave. Als mensen in jaar t-1 geen WOZ-waarde opgeven maar in jaar t wel, dan typeren we dit ook als de aankoop van een woning.
- **Maatwerkbestand Schenkingen:** Het maatwerkbestand schenkingen is een aangiftebestand van schenkingen van de Belastingdienst, dat het ministerie van Financiën heeft aangeleverd. Dit bestand bevat voor de periode 2017-2020 alle schenkingen waarvoor aangifte schenkbelasting is gedaan. Per schenking bevat het bestand informatie over de hoogte van de schenking, relatie tussen de schenker en de ontvanger, of de schenking onder de vrijstelling eigenwoning valt en van wie de schenking afkomstig is. Het bestand is als volgt bewerkt:
 - Als eerst verwijderen we dubbelingen, die worden veroorzaakt door voorlopige aanslagen en definitieve aanslagen.

- Vervolgens verwijderen we schenkingen aan mensen die niet in het Basisregister Persoonsgegevens (BRP) staan. Gegevens voor personen die niet in het BRP staan, zijn niet te koppelen aan andere bestanden en kunnen daarom niet worden geanalyseerd.
- We verwijderen ook schenkingen die lager dan 10 euro zijn. Dit is in lijn met de manier waarop het CBS eerder schenkingsbestanden bewerkt heeft.
- Onder de beschrijvende statistiek vallen alleen de schenkingen die gebruikmaken van de vrijstelling eigenwoning. We maken het onderscheid tussen schenkingen die wel en niet onder de schenkingsvrijstelling vallen aan de hand van de variabele “Indeemverhoogdevrijstelling”. De variabele geeft aan of er voor de schenking beroep wordt gedaan op de eenmalig verhoogde vrijstelling voor de eigenwoning. Als dat niet zo is dan nemen we de schenking niet mee.
- Schenkingen binnen het huishouden nemen we niet mee, omdat schenkingen op huishoudniveau in kaart worden gebracht. Schenkingen aan partners en mensen die samenwonen definiëren we aan de hand van de variabele “Relatiemetschenker” uit het maatwerkbestand van het ministerie van Financiën.
- Ook worden schenkingen uit 2019 en 2020 verwijderd. Over deze jaren zijn nog geen gegevens beschikbaar uit de inkomstenbelasting. Hierdoor kan niet bepaald worden waaraan het geschonken bedrag besteed is.
- Alleen het bedrag dat onder de vrijstelling valt moet worden besteed aan het eigen huis. Soms is het geschonken bedrag echter hoger dan de vrijstelling. Daarom selecteren we het minimumbedrag tussen de schenking en het vrijgestelde bedrag. Voor 2017 is het vrijgestelde bedrag 100.000 euro en voor 2018 100.800 euro. Dus als iemand een schenking van 75.000 euro ontvangt, dan gaan we uit van dit bedrag en kijken vervolgens waar het aan uitgegeven is. Als de schenking 200.000 euro is, dan valt alleen 100.000 euro onder de vrijstelling. Dus dan kijken we waaraan de 100.000 euro besteed is.
- In het uiteindelijke bestand zitten 37.290 observaties.

Bijlage A.1 Bestand Gebruik

Voor de analyse over het gebruik van de regeling maken we gebruik van alle schenkingen. Uit het Maatwerkbestand Schenkingen zijn dat er 37.290 en uit de SHTAB zijn dat er 197.923. In het totaal gaat het dus om 235.213 schenkingen in de periode 2010-2018.

Om de gegevens op huishoudniveau te krijgen wordt gebruikgemaakt van de GBAHUISHOUDENSBUS. Van de 235.213 observaties worden er 228.550 gekoppeld aan de GBAHUISHOUDENSBUS. Mensen die niet gekoppeld kunnen worden, nemen we niet mee in de analyse.

Daarna voegen we persoonskenmerken toe, zoals de leeftijd van de mensen in een huishouden. Deze persoonskenmerken komen uit de GBAPERSONSTAB. Als het huishouden een paar is, dan gaan we uit van de leeftijd van de jongste partner. Alle observaties kunnen worden gekoppeld aan de GBAPERSONSTAB.

Vervolgens zijn aan dit bestand gegevens toegevoegd vanuit het maatwerkbestand Inkomstenbelasting. Van de 228.550 observaties worden er 223.741 gekoppeld aan deze data. Mensen die niet gekoppeld kunnen worden, nemen we niet mee in de analyse.

Als laatste maken we een variabele aan die aangeeft wat het totaal aan ontvangen schenkingen van verschillende personen is in 2017 en 2018. Ook maken we een variabele aan die aangeeft of het huishouden voor 2017 een schenking heeft ontvangen en na 2017.

Al deze gegevens bij elkaar vormen het analysebestand, waarmee de vragen over gebruik uit Hoofdstuk 3 beantwoord worden. Een aantal vragen wordt per schenking bekeken en een aantal per huishouden. De volgende vragen worden per schenking bekeken:

- A. Aantal schenkingen;
- B. Relatie tussen schenker en ontvanger;
- C. Hoogte van het bedrag dat vrijgesteld is van belasting;
- D. Hoogte van het bedrag van de schenking.

De volgende vragen worden op huishoudniveau bekeken:

- E. Aantal schenkingen;
- F. Besteding van de vrijgestelde schenkingen;
- G. Besteding van de vrijgestelde schenkingen uitgesplitst naar leeftijdsklassen.

Om alle vragen te beantwoorden doorlopen we de volgende stappen:

- In het begin is het analysebestand uniek op de combinatie schenker-ontvanger. Dit betekent dat er één observatie per schenking is. Hierdoor kunnen we vragen A en B beantwoorden;
- Vervolgens tellen we per persoon het aantal ontvangen schenkingen in het jaar. Hierdoor weten we of iemand in een jaar meerdere schenkingen heeft ontvangen;
- Daarna maken we het bestand per jaar uniek op persoonsniveau;
- Om het bestand op huishoudniveau te krijgen moeten als eerste een aantal gegevens per huishouden bij elkaar opgeteld worden. We berekenen per huishouden de totale som aan schenkingen en aantal schenkers;
- Als deze gegevens bij elkaar opgeteld zijn dan maken we het bestand per jaar uniek op huishoudniveau.

De relatie tussen de schenker en de ontvanger bepalen

De relatie tussen de schenker en de ontvanger bepalen we aan de hand van de variabele “Relatiemetschenker”. De variabele is afkomstig uit het bestand van Financiën. We splitsen de uitkomsten uit naar:

- Kind;
- Kleinkind;
- Overig.

Onder kind verstaan wij schenkingen aan kinderen, pleegkinderen en stiefkinderen.

Hoogte van de vrijstelling per schenking bepalen

Om de hoogte van het vrijgestelde bedrag in kaart te brengen maken we vijf categorieën aan:

- 0-10.000 euro

- 10.000 tot 30.000 euro
- 30.000 tot 50.000 euro
- 50.000 tot 80.000 euro
- 80.000 tot 101.000 euro

Aan de hand van het vrijgestelde bedrag bepalen we in welke categorie de schenking valt.

Bepalen wat er met de schenking is gebeurd

Vervolgens bepalen we wat er met de schenking is gebeurd aan de hand van zeven uitkomstmaten. De definities van de uitkomstmaten zijn zoveel mogelijk in lijn met de methode van ARK (2017). De volgende uitkomstmaten worden in kaart gebracht:

Aflossing eigenwoningschuld

De schenking wordt gebruikt voor het aflossen van de eigenwoningschuld als de eigenwoningschuld is verlaagd met minstens 75 procent van de schenking. De data over de eigenwoningschuld komen uit het maatwerkbestand. Het maatwerkbestand geeft de eigenwoningschuld op 31 december van dat jaar. Het verlagen van de eigenwoningschuld kan op drie momenten plaatsvinden, waarbij t het jaar van de schenking is:

- Een verlaging van 75 procent in t ten opzichte van $t-1$;
- Een verlaging van 75 procent in $t+1$ ten opzichte van t ;
- Een verlaging van 75 procent in $t+2$ ten opzichte van t ;
- Een verlaging van 75 procent in de gehele periode van $t+2$ ten opzichte van $t-1$.

Aflossen restschuld

De schenking wordt gebruikt voor het aflossen van de restschuld van de vervreemde woning als de restschuld is verlaagd met minstens 75 procent van de schenking. De data over de restschuld komen uit het maatwerkbestand. Het maatwerkbestand geeft de restschuld van de vervreemde woning op 31 december van dat jaar. Het verlagen van de eigenwoningschuld kan op drie momenten plaatsvinden, waarbij t het jaar van de schenking is:

- Een verlaging van 75 procent in t ten opzichte van $t-1$;
- Een verlaging van 75 procent in $t+1$ ten opzichte van t ;
- Een verlaging van 75 procent in $t+2$ ten opzichte van $t+1$;
- Een verlaging van 75 procent in de gehele periode van $t+2$ ten opzichte van $t-1$.

Erfpacht/opstal of beklemming van zijn of haar eigen woning

De schenking wordt gebruikt voor het afkopen van de erfpacht als de erfpacht is verlaagd tot 0. De cijfers over de hoogte van de erfpachtverplichting ontbreken, maar in het maatwerkbestand zitten wel gegevens over de periodieke betalingen voor erfpacht, opstal en beklemming. Daarom kijken we of er in het voorgaande jaar sprake was van een periodieke betaling en in het volgende jaar niet. Het afkopen van de erfpacht/opstal of beklemming kan op twee momenten plaatsvinden, waarbij t het jaar van de schenking is:

- In $t-1$ werd er erfpacht betaald en in t niet meer;
- In t werd er erfpacht betaald en in $t+1$ niet meer;
- In $t+1$ werd er erfpacht betaald en in $t+2$ niet meer.

Aankoop huis

De schenking wordt gebruikt voor de aankoop van de eigenwoning als de aankoopprijs hoger is dan minstens 75 procent van de schenking.

De data over de aankoopprijs van de eigen woning komen uit het Maatwerkbestand Inkomst opgave. Het maatwerkbestand geeft de aankoopprijs inclusief de aankoopkosten. Daarnaast zien we dat huishoudens op t-1 geen WOZ-waarde hebben en in t wel. We zien ook dit als aankoop van een woning. Het kopen van de eigen woning kan op drie momenten plaatsvinden, waarbij t het jaar van de schenking is:

- Een woning gekocht in t;
- Een woning gekocht in t+1;
- Een woning gekocht in t+2.

Verbouwing

De schenking wordt gebruikt voor de verbouwing van de eigenwoning als de verbouwingskosten hoger liggen dan minstens 75 procent van de schenking. De data over de verbouwingskosten van de eigenwoning komen uit het maatwerkbestand. Het maatwerkbestand geeft de kosten voor onderhoud of verbouwing van de eigen woning. Voor het verbouwen van de eigenwoning onderscheiden we vier perioden, waarbij t het jaar van de schenking is:

- Verbouwingskosten in t;
- Verbouwingskosten in t+1;
- Verbouwingskosten in t+2;
- Verbouwingskosten tussen t en t+2.

Mix van bovenstaande bestedingen

Als de schenking niet voor 75 procent is besteed aan de bovenstaande doelen dan kijken we of 75 procent van de schenking is besteed aan een combinatie van de bovenstaande doelen. Dit doen we door alle uitkomsten bij elkaar op te tellen en vervolgens te vergelijken met het geschenken bedrag.

Bijlage A.2 Bestand Doeltreffendheid

De doeltreffendheid analyse is afgebakend op de populatie die 18 jaar of ouder is en jonger is dan 40 jaar. Dit bepalen we aan de hand van de GBAHUISHOUDENSBUS en de GBAPERSOONSTAB. De GBAHUISHOUDENSBUS geeft aan wie tot hetzelfde huishouden behoort en wie samen een paar vormen. De GBAPERSOONSTAB bevat per persoon de geboortedatum. Met de geboortedatum berekenen we per jaar de leeftijd. We behouden alleen de observaties van mensen die jonger zijn dan 40 jaar of een partner hebben die jonger is dan 40 jaar. Daarnaast verwijderen we institutionele huishoudens. Zij wonen in een instelling.

Huishoudens zijn lastig te volgen over de tijd, omdat huishoudens kunnen veranderen over de tijd. Daarom passen we de volgende methode toe. Op basis van de GBAHUISHOUDENSBUS stellen we vast wie in 2017 samen een huishouden vormen. Vervolgens kijken we voor de andere jaren, 2010 tot en met 2016 en 2018 tot en met 2019, of de personen per jaar nog tot hetzelfde huishouden behoren. Als bijvoorbeeld het huishouden in 2016 dezelfde leden heeft als in 2017 dan wijzen wij ze hetzelfde identificatienummer toe. Als het huishouden in 2016 andere leden heeft dan in

2017 dan krijgen zij een andere identificatienummer. In deze methode spelen kinderen geen rol. Het krijgen van kinderen heeft dus geen gevolgen voor het identificatienummer.

Aan dit bestand koppelen we het adres waar de persoon woont op 31 december. Dit halen we uit de GBAADRESOBJECTBUS. Ook koppelen we het KINDOUDERTAB aan het bestand. Hierdoor weten we per persoon wie de ouders zijn.

Vervolgens voegen we gegevens toe over schenkingen. Dit is voor de jaren 2010-2016 afkomstig uit de SCHAT en voor de jaren 2017-2018 uit het Maatwerkbestand schenkingen. Aan de hand van dit bestand bepalen we of een huishouden een schenking heeft gekregen. Aan de hand van de schenkinggegevens bepalen we of het huishouden een schenking heeft ontvangen in 2017 en of zij in de periode 2010-2016 geen schenking heeft gekregen.

Daarna worden gegevens toegevoegd over het inkomen en vermogen van de persoon. Van de ouders voegen we ook het inkomen en vermogen toe. Voor het inkomen gaan we uit van persoonlijk bruto-inkomen. Voor het vermogen gaan we uit van het vermogen zonder overwaarde. De gegevens komen uit de INPATAB en de VEHTAB.

Financiële variabelen berekenen

Het vermogen is in de VEHTAB alleen bekend op huishoudniveau. Dit hoeven we dus niet te berekenen. De huishoudens uit de GBAHUISHOUDENSBUS komen alleen in twee procent van de gevallen niet overeen met de huishoudens in de VEHTAB. Als dit het geval is gaan we uit van het vermogen van de persoon die volgens de GBAHUISHOUDENSBUS de referentiepersoon is. Het vermogen van de ouders bepalen we door het maximale vermogen van vader of de moeder te nemen, omdat het vermogen alleen beschikbaar is op huishoudniveau. Als huishoudens zijn gescheiden ontbreekt dus het vermogen van één van de ouders. Vervolgens tellen we het vermogen van de ouderparen van alle personen binnen het huishouden bij elkaar op. Hierdoor vertegenwoordigt het vermogen van de ouders het vermogen van beide ouderparen.

Het huishoudinkomen wordt berekend door het inkomen van alle huishoudleden bij elkaar op te tellen. Het inkomen van de ouders bepalen we door het inkomen van de vader bij het inkomen van de moeder op te tellen. Vervolgens tellen we het inkomen van de ouders binnen het huishouden bij elkaar op. Hierdoor vertegenwoordigt het inkomen van de ouder, het inkomen van beide ouderparen.

We verwijderen waardes die onwaarschijnlijk laag of hoog zijn. Als het gaat om de hypotheekschuld dan verwijderen huishoudens met een hypotheekschuld lager dan 10 euro en hoger dan 10 miljoen euro. Voor het inkomen verwijderen we ook mensen met een jaarinkomen lager dan 10 euro. Voor de WOZ-waarde geldt 50 duizend euro als grens. Huishoudens met een WOZ-waarde van lager dan 50 duizend euro nemen we niet mee. Daarnaast verwijderen we huishoudens met een WOZ-waarde van boven de 10 miljoen euro.

Voor de econometrische analyse maken we gebruik van de logaritmische waarde van alle financiële variabelen. Als het vermogen negatief is dan ontbreekt de logaritmische waarde. Daarom zetten we hem dan op 0.

De LTV berekenen we door de hypotheekschuld te delen door de WOZ-waarde. De LTI berekenen we door de hypotheekschuld te delen door het huishoudinkomen. Om de hypothetische LTI en LTV te berekenen als huishoudens geen schenking hadden ontvangen, bepalen we eerst het totale bedrag aan ontvangen schenkingen. Dit doen we door alle schenkingen die het huishouden in 2017 en 2018 heeft ontvangen bij elkaar op te tellen. Vervolgens tellen we dit totale bedrag op bij de hypotheekschuld. Door dit bedrag te delen door de WOZ-waarde en het inkomen berekenen we dan de hypothetische LTV en LTI.

Bepalen wie een starter is en wie al een huis heeft in 2015

De econometrische analyse is uitgesplitst naar starters en huishoudens die in 2015 een woning bezitten. Starters in jaar t zien wij als personen die in $t-1$ en $t-2$ geen huis hebben en in t wel. Daarnaast mag geen van de huishoudleden een huis hebben in $t-1$. Als beide condities gelden en de leeftijd van de persoon of de minimale leeftijd van het paar is onder de 35 jaar, dan spreken we van een starter. Vervolgens maken we een variabele aan die aangeeft of iemand in 2017, 2018 of 2019 een starter is. Dit doen we omdat we willen weten of ontvangers van een schenking in 2017 in de twee jaren daarop een starter worden, wat onder de schenkingsvrijstelling eigen woning is toegestaan. Ook definiëren we doorstromers. Dit zijn huishoudens met een woning in $t-1$ en een woning kopen in t . Als laatste identificeren we huishoudens die een woning bezitten in 2015. Dit zijn huishoudens met een positieve WOZ-waarde in 2015.

De huishoudens die een schenking ontvangen in 2017 delen we vervolgens in drie groepen. We maken onderscheid tussen starters, woningbezitters en overig. Als eerste wordt gekeken of het huishouden starter is in de periode 2017-2019 of dat het huishouden een woning bezit in 2015. Als beide opties niet gelden dan behoort het huishouden tot de groep overig. Het kan dan bijvoorbeeld gaan om mensen die bij iemand intrekken die al een eigen woning heeft.

De groep woningbezitters splitsen we uit naar doorstromers en huishoudens die niet verhuizen. We weten of het huishouden een doorstromer is en vervolgens dus ook of het huishouden niet verhuist.

De laatste stap is het bestand van persoonsniveau omvormen naar een bestand op huishoudniveau. Dit doen we door per jaar één observatie per huishouden mee te nemen. Al deze gegevens vormen het analysebestand.

Econometrische analyse huishoudens met een woning in 2015

Het effect van de regeling op de hypotheekschuld wordt gemeten door het verschil tussen huishoudens met en zonder schenking met elkaar te vergelijken – de verschil-in-verschilmethode. Deze analyse gaat over huishoudens die een woning hebben in 2015, omdat alleen voor deze groep de hypotheekschuld voor en na de schenking met elkaar vergeleken kunnen worden. We vergelijken huishoudens die in 2017 voor het eerst een schenking ontvangen met huishoudens die in de periode 2010-2018 geen schenking hebben ontvangen.

De analyse voeren we uit voor de gehele groep huishoudens met een woning in 2015, doorstromers en huishoudens die niet verhuizen. Om de behandel- en de controlegroep zo vergelijkbaar mogelijk te krijgen gaan we bij doorstromers alleen uit van doorstromers in 2017.

Voor deze drie groepen hebben we twee uitkomstmaten; de logaritme van de hypotheekschuld en de logaritme van de WOZ-waarde.

We schatten per uitkomstvariabele drie modelvarianten. Een OLS-regressie, een vaste effectenmodel en een vaste effectenmodel met matching. Voor alle drie de modellen gebruiken we dezelfde verklarende variabelen. De verklarende variabelen zijn jaareffecten, een indicator die aangeeft of iemand tot de groep ontvangers behoort, een interactie-effect van de jaareffecten met deze indicator, de logaritme van het inkomen, de logaritme van het vermogen, de logaritme van het inkomen van de ouders en de logaritme van het vermogen van de ouders. De standaardfouten zijn geclusterd op huishoudniveau waarbij voor de jaren 2016 als referentiecategorie fungeert.

De OLS-regressie berekent per jaar het gemiddelde voor de groep ontvangers en de groep niet-ontvangers, gecorrigeerd voor de achtergrondkenmerken.

Het vaste effectenmodel is geschat met jaareffecten en vaste effecten op huishoudniveau. Dit betekent dat het effect wordt afgemeten aan veranderingen in de hypotheekschuld binnen huishoudens. Hier ontstaat een probleem omdat huishoudens over tijd veranderen. In het begin van de bijlage is uitgelegd hoe huishoudens worden gevolgd. Op het moment dat huishoudens veranderen en een nieuwe identificatiecode krijgen kunnen we het huishouden niet meer volgen.

De derde variant gaat nog een stap verder door huishoudens die een schenking ontvangen te matchen met huishoudens die geen schenking ontvangen. Het gaat bij deze methode om het matchen van huishoudens die op basis van achtergrondkenmerken het meest op elkaar lijken. De ontvangers zijn op de volgende manier gematcht met de groep niet-ontvangers. Als eerst is een probit geschat. De afhankelijke variabele is het ontvangen van een schenking in 2017. De verklarende variabelen zijn inkomen, vermogen, inkomen ouders, vermogen ouders, gemeente, type huishouden, plaats in het huishouden en leeftijd. Dit model is geschat op de gegevens van 2016, omdat dit het jaar voor de schenking is. We willen namelijk dat de groepen op elkaar lijken voordat de interventie plaatsvindt. We nemen alleen huishoudens mee die een huis hebben in 2016. Na het schatten van de probit zijn de coëfficiënten gebruikt om per observatie de kans op het ontvangen van de schenking te schatten. Vervolgens zijn op basis van de voorspelde kans huishoudens aan elkaar gekoppeld (propensity score matching). Uiteindelijk leidt dit tot een bestand met huishoudens die een schenking hebben ontvangen in 2017 en groep huishoudens die op basis van achtergrondkenmerken aan deze huishoudens gekoppeld zijn en geen schenking hebben ontvangen in de periode 2010-2018. Op deze twee groepen wordt opnieuw het vaste effectenmodel geschat.

Econometrische analyse starters

Voor de startersanalyse is opnieuw een verschil-in-verschilbenadering toegepast. Het uitgangspunt is een vergelijking tussen starters die een schenking ontvangen met starters die in de periode 2010-2018 geen schenking ontvangen. Voor starters schatten we alleen een OLS-regressie. Deze aanpak verschilt van de analyse voor mensen die in 2015 al een huis hebben, omdat we voor starters geen observaties voor hypotheekschuld en woningwaarde hebben voor het moment van de schenking.

De startersanalyse wordt geschat op de periode 2015-2018, omdat vanaf 2015 de schenkingsvrijstelling eigen woning beperkt was tot 50 duizend euro en we kijken tot en met 2018 omdat dat het laatste jaar is dat we gegevens hebben over huishoudens die een schenking ontvangen.

De verklarende variabelen zijn jaareffecten, een indicator die aangeeft of iemand schenking heeft ontvangen, een indicator die aangeeft of iemand een schenking heeft ontvangen in 2015, een indicator die aangeeft of iemand een schenking heeft ontvangen na 1 januari 2017, de logaritme van het inkomen, de logaritme van het vermogen, de logaritme van het inkomen van de ouders, de logaritme van het vermogen van de ouders, gemeente, type huishouden en plaats in het huishouden. De standaardfouten zijn geclusterd op huishoudniveau waarbij voor de jaren 2016 als referentiecategorie fungeert.

Per jaar worden starters met een schenking vergeleken met starters zonder schenking. Vervolgens geeft de indicator die aangeeft of iemand een schenking heeft ontvangen na 1 januari 2017 het effect van de structurele verruiming van de schenkingsvrijstelling eigen woning. De indicator die aangeeft of het huishouden een schenking heeft ontvangen in 2015 geeft de pre-trend.

LTI en LTV

LTV's hoger dan twee nemen we niet mee. Daarnaast nemen we LTI's boven de 10 niet mee. De LTV en LTI bekijken we voor woningbezitters in 2015 en starters in 2017.

Bijlage B Schattingsresultaten

Deze bijlage bevat de gedetailleerde schattingsresultaten die horen bij Tabel 4.2., Tabel 4.3 en Tabel 4.5 in Hoofdstuk 4.

Tabel B 1 Gedetailleerde regressieresultaten van de gehele groep

	Log eigenwoningschuld			Log WOZ-waarde		
	OLS	Fixed effects	Matching	OLS	Fixed effects	Matching
2010	0.0190*** (0.000756)	-0.0474*** (0.000552)	-0.0531*** (0.000561)	0.0580*** (0.000543)	0.0287*** (0.000482)	0.0176*** (0.000484)
2011	0.0321*** (0.000736)	-0.0232*** (0.000496)	-0.0268*** (0.000504)	0.0557*** (0.000531)	0.0259*** (0.000452)	0.0174*** (0.000453)
2012	0.0296*** (0.000697)	-0.0162*** (0.000452)	-0.0181*** (0.000460)	0.0459*** (0.000493)	0.0198*** (0.000408)	0.0140*** (0.000408)
2013	0.0177*** (0.000652)	-0.0151*** (0.000418)	-0.0149*** (0.000422)	0.0233*** (0.000453)	-0.00154*** (0.000367)	-0.00532*** (0.000366)
2014	0.00219*** (0.000591)	-0.0144*** (0.000382)	-0.0131*** (0.000380)	-0.0172*** (0.000399)	-0.0349*** (0.000319)	-0.0371*** (0.000317)
2015	-0.00781*** (0.000503)	-0.00977*** (0.000333)	-0.00626*** (0.000321)	-0.0350*** (0.000319)	-0.0387*** (0.000257)	-0.0399*** (0.000252)
2016	Ref	Ref	Ref	Ref	Ref	Ref
2017	0.0143*** (0.000501)	0.0174*** (0.000333)	0.0161*** (0.000340)	0.0544*** (0.000321)	0.0626*** (0.000262)	0.0609*** (0.000257)
2018	0.00854*** (0.000614)	0.0151*** (0.000398)	0.0165*** (0.000414)	0.114*** (0.000406)	0.135*** (0.000324)	0.132*** (0.000327)
2019	-0.0108***	0.00886***	0.0119***	0.189***	0.227***	0.224***

	Log eigenwoningsschuld			Log WOZ-waarde		
	OLS	Fixed effects	Matching	OLS	Fixed effects	Matching
	(0.000740)	(0.000490)	(0.000519)	(0.000498)	(0.000391)	(0.000400)
Schenking 2017	0.000408		-	0.00500		-
	(0.00622)			(0.00477)		
2010*schenking 2017	0.00715	-0.00803	-0.00719	0.0188***	0.00437	-0.00600
	(0.00832)	(0.00629)	(0.00599)	(0.00563)	(0.00497)	(0.00484)
2011*schenking 2017	0.0112	-0.00136	-0.00141	0.0165***	0.00230	-0.00375
	(0.00811)	(0.00581)	(0.00550)	(0.00548)	(0.00466)	(0.00446)
2012*schenking 2017	0.0120	-0.00677	-0.00844*	0.0186***	0.00350	-0.00543
	(0.00780)	(0.00531)	(0.00509)	(0.00508)	(0.00429)	(0.00414)
2013*schenking 2017	0.00822	-0.0107**	-0.0135***	0.0126***	0.00299	-0.00513
	(0.00733)	(0.00501)	(0.00480)	(0.00465)	(0.00383)	(0.00369)
2014*schenking 2017	0.00152	-0.0124***	-0.0139***	0.00489	0.000883	-0.00541*
	(0.00677)	(0.00469)	(0.00439)	(0.00425)	(0.00344)	(0.00328)
2015*schenking 2017	-0.00998	-0.0128***	-0.00751**	0.00195	-0.00162	-0.00478*
	(0.00628)	(0.00457)	(0.00373)	(0.00337)	(0.00285)	(0.00269)
2016*schenking 2017	Ref	Ref	Ref	Ref	Ref	Ref
2017*schenking 2017	0.00313	-0.0124*	-0.0166**	0.102***	0.0997***	0.0943***
	(0.00816)	(0.00694)	(0.00704)	(0.00467)	(0.00441)	(0.00431)
2018*schenking 2017	-0.0320***	-0.0544***	-0.0580***	0.118***	0.126***	0.120***
	(0.00854)	(0.00706)	(0.00724)	(0.00532)	(0.00489)	(0.00489)
2019*schenking	-0.0417***	-0.0706***	-0.0745***	0.150***	0.154***	0.143***
	(0.00986)	(0.00792)	(0.00826)	(0.00594)	(0.00529)	(0.00540)
Log inkomen	0.0221***	0.00234***	0.00280***	0.00766***	0.00232***	0.00441***
	(0.000146)	(0.000119)	(0.000109)	(0.000130)	(9.45e-05)	(9.11e-05)
Log vermogen	0.0152***	0.00742***	0.00750***	0.0240***	-0.00138***	0.000544***
	(0.000120)	(8.14e-05)	(8.37e-05)	(0.000109)	(7.77e-05)	(7.70e-05)
Log inkomen ouders	0.000968***	-0.000826***	-0.00123***	-0.00849***	0.000182*	0.000832***
	(0.000117)	(0.000125)	(0.000107)	(0.000109)	(0.000104)	(9.18e-05)
Log vermogen ouders	0.00145***	0.000498***	0.000236***	0.00810***	0.000155***	0.000230***

	(7.68e-05)	(5.65e-05)	(5.90e-05)	(7.46e-05)	(5.18e-05)	(5.36e-05)
Vaste effecten gemeenten	ja	ja	ja	ja	ja	ja
Vaste effecten huishoudens		ja	ja		ja	ja
Observaties	4,618,818	4,618,818	4,628,767	4,699,973	4,699,973	4,665,910
R-squared	0.227	0.044	0.047	0.344	0.218	0.203
Aantal huishoudens		729,475	585,782		739,386	585,782

Bron: SEO Economisch Onderzoek, op basis van CBS Microdata
 Toelichting: Standaardfouten zijn geclusterd op huishoudniveau. Statistische significantie wordt aangegeven met de symbolen * (10%-niveau), ** (5%-niveau) en *** (1%-niveau).

Tabel B 2 Gedetailleerde regressieresultaten van doorstromers

	Log eigenwoningsschuld			Log WOZ-waarde		
	OLS	Fixed effects	Matching	OLS	Fixed effects	Matching
2010	0.111*** (0.00311)	-0.00697*** (0.00224)	0.0269*** (0.00216)	0.165*** (0.00246)	0.0830*** (0.00167)	0.0933*** (0.00170)
2011	0.113*** (0.00307)	0.0105*** (0.00208)	0.0449*** (0.00196)	0.155*** (0.00246)	0.0754*** (0.00159)	0.0851*** (0.00161)
2012	0.0933*** (0.00294)	0.00889*** (0.00198)	0.0463*** (0.00180)	0.131*** (0.00231)	0.0631*** (0.00142)	0.0741*** (0.00141)
2013	0.0683*** (0.00277)	0.000263 (0.00187)	0.0406*** (0.00165)	0.0944*** (0.00215)	0.0341*** (0.00130)	0.0475*** (0.00124)
2014	0.0335*** (0.00260)	-0.0135*** (0.00180)	0.0241*** (0.00153)	0.0361*** (0.00194)	-0.00810*** (0.00113)	0.00324*** (0.00104)
2015	-0.00658*** (0.00233)	-0.0272*** (0.00172)	0.00885*** (0.00133)	-0.00171 (0.00164)	-0.0228*** (0.000977)	-0.0161*** (0.000811)
2016	Ref	Ref	Ref	Ref	Ref	Ref
2017	0.270*** (0.00299)	0.300*** (0.00236)	0.349*** (0.00265)	0.248*** (0.00234)	0.282*** (0.00188)	0.307*** (0.00226)
2018	0.251*** (0.00298)	0.283*** (0.00233)	0.325*** (0.00257)	0.355*** (0.00236)	0.401*** (0.00190)	0.420*** (0.00230)
2019	0.232*** (0.00313)	0.275*** (0.00239)	0.318*** (0.00266)	0.452*** (0.00240)	0.505*** (0.00192)	0.518*** (0.00227)
Schenking 2017	-0.0385*** (0.0115)		-	-0.0228*** (0.00793)		-
2010*schen- king 2017	0.0187 (0.0148)	0.0527*** (0.00932)	0.0250*** (0.00858)	0.0246** (0.0114)	0.0347*** (0.00694)	0.0151** (0.00680)
2011*schen- king 2017	0.0193 (0.0147)	0.0513*** (0.00924)	0.0276*** (0.00820)	0.0170 (0.0110)	0.0277*** (0.00663)	0.0148** (0.00630)
2012*schen- king 2017	0.0236* (0.0147)	0.0413*** (0.00924)	0.0133* (0.00820)	0.0214** (0.0110)	0.0222*** (0.00663)	0.00675 (0.00630)

	Log eigenwoningsschuld			Log WOZ-waarde		
	OLS	Fixed effects	Matching	OLS	Fixed effects	Matching
	(0.0140)	(0.00867)	(0.00753)	(0.0105)	(0.00617)	(0.00572)
2013*schenking 2017	0.0177	0.0369***	0.00924	0.0132	0.0190***	0.000763
	(0.0133)	(0.00836)	(0.00746)	(0.00990)	(0.00552)	(0.00525)
2014*schenking 2017	0.0191	0.0401***	0.0178***	0.00691	0.0146***	0.00297
	(0.0122)	(0.00806)	(0.00658)	(0.00898)	(0.00499)	(0.00436)
2015*schenking 2017	-0.00574	0.0191*	0.0133**	-0.000896	0.00249	0.000632
	(0.0137)	(0.0103)	(0.00596)	(0.00767)	(0.00423)	(0.00332)
2016*schenking 2017	Ref	Ref	Ref	Ref	Ref	Ref
2017*schenking 2017	-0.0192	-0.00659	-0.0530***	0.116***	0.113***	0.100***
	(0.0158)	(0.0122)	(0.0126)	(0.0118)	(0.00996)	(0.0103)
2018*schenking 2017	-0.0301**	-0.0226*	-0.0608***	0.112***	0.111***	0.100***
	(0.0152)	(0.0116)	(0.0121)	(0.0117)	(0.00959)	(0.00983)
2019*schenking	-0.0169	-0.0249**	-0.0684***	0.134***	0.127***	0.102***
	(0.0162)	(0.0119)	(0.0126)	(0.0114)	(0.00933)	(0.00966)
Log inkomen	0.0180***	0.00126***	0.00559***	0.00613***	0.00132***	0.00598***
	(0.000491)	(0.000488)	(0.000458)	(0.000380)	(0.000391)	(0.000390)
Log vermogen	0.0149***	0.00495***	0.00678***	0.0210***	-0.000902***	0.00277***
	(0.000360)	(0.000268)	(0.000293)	(0.000288)	(0.000246)	(0.000268)
Log inkomen ouders	-0.00457***	-0.00491***	-0.00274***	-0.0108***	-0.00361***	-0.00192***
	(0.000369)	(0.000470)	(0.000414)	(0.000296)	(0.000392)	(0.000370)
Log vermogen ouders	0.00241***	-1.81e-06	0.000199	0.00717***	-0.000322	3.65e-06
	(0.000243)	(0.000222)	(0.000230)	(0.000198)	(0.000196)	(0.000210)
Vaste effecten gemeenten	ja	ja	ja	ja	ja	ja
Vaste effecten huishoudens		ja	ja		ja	ja
Observaties	331,396	331,396	268,635	337,042	337,042	269,249
R-squared	0.231	0.308	0.347	0.380	0.501	0.514
Aantal huishoudens		58,990	32,315		59,406	32,315

Bron: SEO Economisch Onderzoek, op basis van CBS Microdata

Toelichting: Standaardfouten zijn geclusterd op huishoudniveau. Statistische significantie wordt aangegeven met de symbolen * (10%-niveau), ** (5%-niveau) en *** (1%-niveau).

Tabel B 3 Gedetailleerde regressieresultaten van huishoudens die niet verhuizen

	Log eigenwoningsschuld			Log WOZ-waarde		
	OLS	Fixed effects	Matching	OLS	Fixed effects	Matching
2010	0.0120*** (0.000778)	-0.0506*** (0.000567)	-0.0580*** (0.000581)	0.0497*** (0.000636)	0.0243*** (0.000501)	0.0128*** (0.000503)
2011	0.0259*** (0.000757)	-0.0263*** (0.000509)	-0.0312*** (0.000521)	0.0480*** (0.000629)	0.0216*** (0.000469)	0.0131*** (0.000470)
2012	0.0246*** (0.000715)	-0.0186*** (0.000461)	-0.0220*** (0.000475)	0.0392*** (0.000594)	0.0159*** (0.000423)	0.0103*** (0.000424)
2013	0.0138*** (0.000668)	-0.0170*** (0.000426)	-0.0181*** (0.000437)	0.0177*** (0.000553)	-0.00500*** (0.000379)	-0.00856*** (0.000380)
2014	-0.000252 (0.000604)	-0.0151*** (0.000387)	-0.0152*** (0.000392)	-0.0215*** (0.000497)	-0.0376*** (0.000330)	-0.0396*** (0.000330)
2015	-0.00805*** (0.000511)	-0.00899*** (0.000335)	-0.00728*** (0.000330)	-0.0376*** (0.000412)	-0.0403*** (0.000265)	-0.0415*** (0.000262)
2016	Ref	Ref	Ref	Ref	Ref	Ref
2017	-0.00639*** (0.000482)	-0.00142*** (0.000300)	-0.00261*** (0.000309)	0.0399*** (0.000379)	0.0482*** (0.000231)	0.0473*** (0.000228)
2018	-0.0114*** (0.000617)	-0.00273*** (0.000382)	-0.00132*** (0.000399)	0.0955*** (0.000478)	0.116*** (0.000302)	0.116*** (0.000305)
2019	-0.0313*** (0.000757)	-0.00918*** (0.000488)	-0.00636*** (0.000514)	0.167*** (0.000569)	0.206*** (0.000378)	0.206*** (0.000386)
Schenking 2017	0.0431*** (0.00721)		-	0.0607*** (0.00553)		-
2010*schen- king 2017	-0.0236** (0.00990)	-0.0400*** (0.00777)	-0.0395*** (0.00746)	-0.0194** (0.00786)	-0.0251*** (0.00620)	-0.0323*** (0.00606)
2011*schen- king 2017	-0.0155 (0.00956)	-0.0287*** (0.00704)	-0.0304*** (0.00679)	-0.0181** (0.00783)	-0.0239*** (0.00580)	-0.0271*** (0.00557)
2012*schen- king 2017	-0.00966 (0.00923)	-0.0289*** (0.00640)	-0.0315*** (0.00630)	-0.0112 (0.00741)	-0.0179*** (0.00533)	-0.0239*** (0.00523)

	Log eigenwoningschuld			Log WOZ-waarde		
	OLS	Fixed effects	Matching	OLS	Fixed effects	Matching
2013*schenking 2017	-0.00826 (0.00861)	-0.0299*** (0.00600)	-0.0341*** (0.00589)	-0.0118* (0.00691)	-0.0153*** (0.00477)	-0.0188*** (0.00463)
2014*schenking 2017	-0.0111 (0.00798)	-0.0290*** (0.00557)	-0.0327*** (0.00542)	-0.0136** (0.00641)	-0.0139*** (0.00427)	-0.0165*** (0.00414)
2015*schenking 2017	-0.00970 (0.00682)	-0.0169*** (0.00480)	-0.0181*** (0.00454)	-0.00845 (0.00535)	-0.00963*** (0.00353)	-0.0128*** (0.00340)
2016*schenking 2017	Ref	Ref	Ref	Ref	Ref	Ref
2017*schenking 2017	-0.0693*** (0.00939)	-0.0920*** (0.00786)	-0.0943*** (0.00792)	0.0362*** (0.00550)	0.0311*** (0.00398)	0.0269*** (0.00391)
2018*schenking 2017	-0.112*** (0.0102)	-0.142*** (0.00816)	-0.142*** (0.00826)	0.0427*** (0.00659)	0.0509*** (0.00494)	0.0472*** (0.00494)
2019*schenking	-0.137*** (0.0123)	-0.169*** (0.00958)	-0.165*** (0.00975)	0.0694*** (0.00759)	0.0759*** (0.00576)	0.0730*** (0.00586)
Log inkomen	0.0224*** (0.000152)	0.00204*** (0.000121)	0.00255*** (0.000111)	0.00779*** (0.000114)	0.00207*** (9.59e-05)	0.00425*** (9.26e-05)
Log vermogen	0.0150*** (0.000126)	0.00667*** (8.44e-05)	0.00689*** (8.66e-05)	0.0241*** (9.52e-05)	-0.00228*** (8.10e-05)	-0.000208*** (7.98e-05)
Log inkomen ouders	0.00142*** (0.000123)	-0.000601*** (0.000128)	-0.000975*** (0.000110)	-0.00825*** (9.57e-05)	0.000375*** (0.000106)	0.00117*** (9.36e-05)
Log vermogen ouders	0.00140*** (8.05e-05)	0.000447*** (5.73e-05)	0.000216*** (6.01e-05)	0.00818*** (6.56e-05)	0.000118** (5.27e-05)	0.000233*** (5.47e-05)
Vaste effecten gemeenten	ja	ja	ja	ja	ja	ja
Vaste effecten huishoudens		ja	ja		ja	ja
Observaties	4,287,707	4,287,707	4,341,599	4,363,178	4,363,178	4,378,028
R-squared	0.231	0.036	0.040	0.346	0.196	0.183
Aantal huishoudens		670,584	551,217		680,078	551,217

Bron: SEO Economisch Onderzoek, op basis van CBS Microdata

Toelichting: Standaardfouten zijn geclusterd op huishoudniveau. Statistische significantie wordt aangegeven met de symbolen * (10%-niveau), ** (5%-niveau) en *** (1%-niveau).

Tabel B 4 Starters

	Log WOZ	Leeftijd
2015	-0.00547** (0.00221)	-0.0413** (0.0194)
2016	Ref	Ref
2017	0.0343*** (0.00212)	0.108*** (0.0186)
2018	0.101*** (0.00220)	0.193*** (0.0189)
Schenking in 2015	0.0221*** (0.00901)	0.0865 (0.0714)
Schenking	0.0824 ** (0.00531)	0.568*** (0.0406)
Schenking na 2017	0.0332*** (0.00682)	-0.199*** (0.0534)
Inkomen	0.00530*** (0.000411)	0.306*** (0.00397)
Vermogen	0.00595*** (0.000281)	-0.0489*** (0.00252)
Inkomen ouders	-0.00928*** (0.000344)	-0.244*** (0.00325)
Vermogen ouders	0.00666*** (0.000243)	0.0243*** (0.00213)
Alleenstaande	Ref	Ref
Partner in niet-gehuwd paar z. kinderen	-0.00446 (0.0563)	-3.537*** (0.303)
Partner in gehuwd paar zonder kinderen	0.0443 (0.0383)	-1.294*** (0.276)
Partner in niet-gehuwd paar met kinderen	-0.00407 (0.0133)	-2.359*** (0.0948)

	Log WOZ	Leeftijd
Partner in gehuwd paar met kinderen	0.0211*** (0.00314)	-1.800*** (0.0247)
Ouder in eenouderhuishouden	0.0351*** (0.00711)	-1.416*** (0.0566)
Overig huishouden	0.110*** (0.0238)	-3.748*** (0.183)
Thuiswonend kind	Ref	Ref
Alleenstaande	-	-
Partner in niet-gehuwd paar z. kinderen	0.192*** (0.0563)	1.718*** (0.303)
Partner in gehuwd paar zonder kinderen	0.139*** (0.0384)	0.268 (0.277)
Partner in niet-gehuwd paar met kinderen	0.194*** (0.0137)	3.640*** (0.0995)
Partner in gehuwd paar met kinderen	0.164*** (0.00411)	3.587*** (0.0331)
Ouder in eenouderhuishouden	0.0266** (0.0132)	4.436*** (0.109)
Referentie persoon overig huishouden	0.00524 (0.0279)	3.574*** (0.217)
Overig lid huishouden	0.00781 (0.0175)	0.820*** (0.139)
Leeftijd	0.0204*** (0.000262)	
Vaste effecten voor elke gemeente	Ja	Ja
Constante	10.92*** (0.0065)	27.18*** (0.0516)
Observaties	204,857	212,190
R-squared	0.241	0.242

Bron: SEO Economisch Onderzoek, op basis van CBS Microdata
 Toelichting: Standaardfouten zijn geclusterd op huishoudniveau. Statistische significantie wordt aangegeven met de symbolen * (10%-niveau), ** (5%-niveau) en *** (1%-niveau).

Bijlage C Gesprekspartners

Voor dit onderzoek zijn met de volgende gesprekspartners interviews gehouden

Organisatie	Gesprekspartner
Adfiz	Martin Holleman
Belastingdienst	Alex Gercama
Belastingdienst	Gerard Hetebrij
Belastingdienst	Gerard van Lith
Belastingdienst	Michel Koning
Belastingdienst	Winand Meilink
Centraal Planbureau	Jan Möhlmann
Centraal Planbureau	Stefan Groot
De Haas Advies	Frank de Haas
De Nederlandsche Bank	Mauro Mastrogiacono
Finance Ideas	Johan Conijn
Heuvelrug Notarissen	Martijn Maas
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	Arend Bongers
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	Jeske de Lint
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	Peter Simonse
Ministerie van Financiën	Jasper de Jong
Ministerie van Financiën	Mark Damink
Ministerie van Financiën	Pieter van Dalen
Planbureau voor de Leefomgeving	Christian Lennartz
Universiteit van Amsterdam	Casper van Ewijk
VBO	Hans van der Ploeg
VCN Hypotheekservice	Harrie Jan van Nunen



seo economisch onderzoek

Roetersstraat 29 . 1018 WB Amsterdam . T (+31) 20 525 16 30 . F (+31) 20 525 16 86 . www.seo.nl