50. Kan er nog iets in de kansspelbelasting?

Korte toelichting maatregel en budgettaire raming

- Het is mogelijk om het tarief van de kansspelbelasting te verhogen. Het tarief bedraagt momenteel 29%. Een verhoging met 1 procentpunt naar 30% levert structureel € 15 miljoen per jaar op vanaf 2023. Een verhoging met 6 procentpunt naar 35% levert structureel € 90 miljoen op vanaf 2023. Het merendeel van de kansspelbelasting wordt afgedragen door loterijen, exploitanten van spelautomaten en casino's.
- Een substantieel hoger tarief maakt illegaal aanbod aantrekkelijker en kan negatieve effecten hebben op de kanalisatie van spelers naar betrouwbare, legale aanbieders die aandacht hebben voor zaken als verslavingspreventie.
- Bij het berekenen van de opbrengst is rekening gehouden met een gedragseffect van 20 procent. Bij een omvangrijke verhoging van het tarief kan een groter gedragseffect optreden.
- Verder wordt opgemerkt dat de huidige 29% in internationaal perspectief hoog is. De ons omringende landen hebben een kansspelbelasting van onder de 20%.

EMU-saldo; standen; prijzen 2021; in € mln (+ is extra uitgaven/inkomsten; - is minder uitgaven/inkomsten)	2023	2024	2025	2026	Struc.	Struc. in
Verhogen kansspelbelasting met 1 procentpunt naar tarief van 30%	15	15	15	15	15	2023
Verhogen kansspelbelasting met 6 procentpunt naar tarief van 35%	90	90	90	90	90	2023

Korte toelichting wet- en uitvoeringsaspecten

- Een tariefsverhoging is een parameterwijziging die kan ingaan per 1 januari 2023.
- De verwachting is dat de compliance als gevolg van de tariefsverhoging zal afnemen. Zo zullen meer spelers op illegale sites gaan spelen. Toezicht op dit illegale online aanbod is complex.

Kerninformatie impact Belastingdienst

Type aanpassing systemen

Kies een item.

Ingeschat beslag portfolio

Kies een item.

Geraakte ketenportfolio's

☐ Autoheffingen ☐ Douane ☐ Inkomensheffing ☐ Loonheffingen ☐ Omzetbelasting
☐ Overige middelen ☐ Schenk & Erf ☐ Toeslagen ☐ Vennootschapsbel. ☐ Bedrijfsvoering
☐ Gegevens ☐ Generiek, Kantoor en Toezicht ☐ Innen en Betalingsverkeer ☐ Interactie ☐ IT voor IV

Kosten

Incidenteel: Kies een item.

Structureel: ...

Kies een item.

Geraakt DG

Kies een item.

Voor een definitief oordeel over de uitvoerbaarheid is een uitvoeringstoets nodig. Daarbij wordt ook beoordeeld of de noodzakelijke aanpassingen in de geautomatiseerde systemen realiseerbaar zijn in samenloop met andere aanpassingen die gelijktijdig moeten plaatsvinden.

U heeft aan Financiën gevraagd naar een overzicht van eerdere intensiveringen in de uitvoering en naar varianten voor toekomstige intensiveringen in de uitvoering.

1. Intensiveringen in de uitvoering afgelopen kabinetsperiode

De afgelopen kabinetsperiode zijn (structureel) middelen vrijgemaakt voor een bestendigere uitvoering. Hier bovenop komen de middelen voor de uitvoering die bij de Parlementaire Onderzoekscommissie Kinderopvangtoeslag (POK) (totaal €833 mln. struc) zijn vrijgegeven of gereserveerd, waardoor ook (gedeeltelijk) invulling is gegeven aan de handelingsperspectieven van Werk aan Uitvoering (WaU). Hieronder staat een overzicht en toelichting van de grootste intensiveringen van de vier grootste uitvoeringsorganisaties[1].

Organisatie (bedragen in mln)	2022	2023	2024	2025	Struc.
Belastingdienst					
Intensiveringen tijdens Rutte-3	756	630	586	586	586
Middelen POK	166	192	197	197	197
UWV/SVB					
Intensiveringen tijdens Rutte-3	224	229	233	233	233
Middelen POK	110	150	150	150	150
DUO					
Intensiveringen tijdens Rutte-3	27	29	35	41	53
Middelen POK	-	-	-	-	-
Rijksbrede initiatieven (BZK)					
Middelen POK	471	471	471	471	471
Waarvan voor gemeenten (dienstverlening)	*150*	*150*	*150*	*150*	*150*
Totaal investeringen Rutte-3	**1733**	**1680**	**1651**	**1657**	**1669**

Belastingdienst en Toeslagen

Onder de noemer 'beheerst vernieuwen' is de laatste jaren geïnvesteerd in de Belastingdienst aan de hand van vier pijlers (Personeel, ICT, Sturing en Cultuur). Ook zijn er structureel extra middelen beschikbaar gesteld voor de Toeslagenorganisatie (meer menselijke maat) en Douane. Daarnaast is naar aanleiding van de POK voor de Belastingdienst en Toeslagen additioneel €139 miljoen struc. uitgetrokken voor het verbeteren van de toegankelijkheid van dienstverlening en meer menselijke maat. Dit gaat o.a. naar het vergroten van het aantal fysieke loketten, stella-teams voor aanpak van multiproblematiek, digitale dienstverlening en de belastingtelefoon. Hiernaast is €58 miljoen beschikbaar gesteld voor Informatiehuishouding Op Orde en implementatie van de Wet Open Overheid.

UWV/SVB

Tijdens Rutte-3 is structureel €233 miljoen geïntensiveerd in UWV en SVB; deze middelen zijn o.a. voor het verhogen van de capaciteit van verzekeringsartsen (UWV), meer face-to-face-contact rondom werkloosheid en arbeidsongeschiktheid (UWV) en oplossen van knelpunten bij de IT (SVB). Daarnaast hebben UWV en SVB vanuit POK structureel €10 miljoen gekregen voor verbetering van de Informatiehuishouding en €140 miljoen structureel voor Dienstverlening. UWV en SVB organiseren de verbetering van de dienstverlening langs zes actielijnen gebaseerd op (de kabinetsreacties op) de rapporten POK, Werk aan Uitvoering (WAU), Tijdelijke Commissie Uitvoering (TCU) en beleidsdoorlichting art. 11 SZW (Uitvoering).

DUO

[1] Voor een uitsplitsing van de getallen van intensiveringen tijdens Rutte-3, zie bijlage 3

DUO heeft geen middelen vanuit de POK voor de uitvoering gekregen. Er is afgelopen kabinetsperiode wel extra geïnvesteerd in het oplossen van de ICT-problematiek bij DUO.

Rijksbrede initiatieven (BZK)

De Rijksbrede reeks (structureel €471 mln.) vanuit de POK wordt geïnvesteerd in een toegankelijke en transparante overheid en het verbeteren van de dienstverlening. Daarnaast bevat de POK-reeks middelen voor gemeenten (€150 mln. struc) en nieuwe beleidswensen voor de Rijksbrede digitalisering, zoals een digitale identiteit, een Single Digital Gateway, een datastrategie en de ontwikkeling van ICT-kennis en -kunde. Deze reeks vanuit POK dient een ander doel dan het doorontwikkelen van de digitale infrastructuur, waar met WaU op wordt ingezet.

2. Technische varianten voor toekomstige intensiveringen in de uitvoering

Het ministerie van Financiën (IRF) kan vanwege het korte tijdbestek geen bottom-up raming leveren voor eventueel benodigde intensiveringen in uitvoeringsorganisaties. Onderstaande technische varianten zijn grofmazig en houden geen rekening met de absorptiecapaciteit van uitvoerders. Het is onbekend of uitvoeringsorganisaties eventuele extra middelen (volledig) doelmatig weggezet krijgen, doordat er (zoals hierboven beschreven) de afgelopen kabinetsperiode al meerdere malen extra in de uitvoering geïnvesteerd is. Daarnaast houden de technische varianten geen rekening met een realistisch ingroeipad (doordat factoren zoals bijv. beschikbaarheid van personeel niet meegenomen konden worden). Tot slot kan ook een vereenvoudiging van beleid een doeltreffende verlichting geven van de uitvoering. Een intensivering voor uitvoering kan ook worden gebruikt om beleid op verschillende beleidsterreinen te vereenvoudigen met per saldo positieve effecten voor de burger.

Voor toekomstige intensiveringen in de uitvoering kan worden aangesloten bij het rapport 'Kwantificering Werk aan Uitvoering' en het rapport 'Een betere overheid voor burgers en bedrijven (Brede Maatschappelijke Heroverweging 13)'. Op basis van deze rapporten zijn verschillende technische varianten mogelijk. De gemeenten vallen niet onder de scope van uitvoerders uit BMH 13 of de huidige kwantificering WaU.

a. *Huidige vier uitvoerders (UWV, DUO, SVB en Belastingdienst)*

Met het rapport 'Kwantificering Werk aan Uitvoering (WaU)' (d.d. 16 april 2021) is inzichtelijk gemaakt dat er aanvullend **structureel €735 miljoen** benodigd is om vier handelingsperspectieven uit WaU[2] tot uitvoering te brengen voor UWV, SVB, DUO, de Belastingdienst en Rijksbrede initiatieven (BZK). De WaU-reeks voor Rijksbrede initiatieven (BZK) is grotendeels (voor circa 187 mln.) gericht op het onderhouden, doorontwikkelen en uitbreiden van de Generieke Digitale Infrastructuur (GDI). Deze middelen zijn een aanvulling op de al beschikbare of gereserveerde middelen voor GDI op de begrotingen van uitvoeringsorganisaties en medeoverheden (circa 200 mln.).

Organisaties (bedragen in mln)	2022	2023	2024	2025	Struc
Totaal UWV, DUO, SVB en Belastingdienst	288	367	352	375	423
Waarvan UWV	*82*	*84*	*86*	*87*	*87*
Waarvan DUO	*41*	*51*	*53*	*54*	*96*
Waarvan SVB	*30*	*29*	*15*	*15*	*21*
Waarvan BD	*135*	*203*	*198*	*219*	*219*
Rijksbrede initiatieven (BZK)	175	297	224	241	312
Totaal	**463**	**664**	**576**	**616**	**735**

b. *Extrapolatie variant a naar uitvoeringsorganisaties uit BMH 13*

Het rapport 'Een betere overheid voor burgers en bedrijven' (Brede Maatschappelijke Heroverweging 13) neemt 16 overheidsorganisaties mee waar het meest sprake is van direct

[2] Door (inhoudelijke) samenvoeging van acties in de WaU-werkagenda's zijn uiteindelijk negen acties binnen vier handelingsperspectieven gekwantificeerd door de deelnemende organisaties. Deze acties zijn weergegeven in de bijlage 2.

dienstverlening aan burgers en of bedrijven. De gemeenten zijn hier niet in meegenomen. UWV, DUO, SVB en de Belastingdienst vormen 70% van de grondslag van alle uitvoerders uit de BMH 13[3]. Het structurele bedrag voor deze organisaties kan rekenkundig worden geëxtrapoleerd naar de andere uitvoeringsinstanties uit BMH 13. Daarnaast is er uit WaU nog de reeks voor Rijksbrede initiatieven van structureel €312 miljoen: deze middelen zijn een aanvulling op de al beschikbare of gereserveerde middelen voor GDI op de begrotingen van uitvoeringsorganisaties en medeoverheden. Indien deze Rijksbrede reeks ook wordt meegenomen in deze variant, dan komt de structurele investering voor de uitvoering o.b.v. een rekenkundige extrapolatie naar uitvoerders uit BMH-13 op zo'n **916 miljoen structureel.**

Organisaties (bedragen in mln)	2022	2023	2024	2025	Struc
Variant a (UWV, SVB, DUO, BD)	228	367	352	375	423
Rijksbrede initiatieven (BZK)	175	297	224	241	312
Rekenkundige extrapolatie overige uitvoerders BMH 13	123	157	151	161	181
Totaal	**586**	**821**	**727**	**777**	**916**

c. *Grondslag uitvoeringsinstanties BMH 13 verhogen met 10%*

In deze variant wordt de dienstverlening voor burgers en bedrijven verbeterd door de grondslagen uit BMH 13 (in totaal €7,6 mld.) met 10% te verhogen. Dit leidt tot een bedrag van **762 miljoen structureel.** Dit is zonder de reeks voor Rijksbrede initiatieven (€312 miljoen).

Uitvoerder (bedragen in mln)	Apparaatuitgaven (BMH13, april 2020)[4]	10% verhogen grondslag
Belastingdienst	2.965	297
SVB	320	32
UWV	1.726	173
DUO	272	27
Totaal 'grote vier' uitvoerders	*5.283*	*528*
CAK	111	11
CBR	146	15
CBS	184	18
CIZ	64	6
CJIB	125	13
Dienst Justis	41	4
IND	302	30
Kadaster	273	27
KvK	213	21
RDW	201	20
RVO	503	50
RvdK	176	18
Totaal overige uitvoerders BMH 13	*2.339*	*234*
Totaal 'grote vier' + overige uitvoerders BMH 13	**7.622**	**762**

[3] Zie bijlage 1 voor meer achtergrondinformatie over deze grondslag.

[4] Bronnen: 1. MinFin, dataset ZBO's in beeld, via http://opendata.rijksbegroting.nl/#dataset_9 en 2. Begroting 2019

Bijlage 1: Scope van uitvoerders uit BMH 13 (inclusief onderbouwing extrapolatie variant 2b)

De budgettaire grondslag van deze BMH is vanuit de opvatting dat veel overheidsdienstverlening plaatsvindt in de uitvoering van beleid, gebaseerd op de apparaatsuitgaven (zowel personele als materiële uitgaven) van agentschappen en zelfstandig bestuursorganen (ZBO's). Hierbij heeft het rapport een afbakening van de organisaties waar het meest sprake is van directe dienstverlening aan burgers en/of bedrijven. ZBO's en agentschappen die vooral een interne overheidstaak hebben zijn hiermee buiten de grondslag geplaatst. Hieronder staat een overzicht van de uitvoerders (incl. grondslag) die onder BMH 13 vallen; onder deze grondslag vallen dus niet de gemeenten.

Uitvoerder (bedragen in mln)	Apparaatuitgaven (BMH 13, april 2020) [5]	Aandeel
Belastingdienst	2.965	39%
SVB	320	4%
UWV	1.726	23%
DUO	272	4%
In beeld via kwantificering WaU	*5.283*	*70%*
CAK	111	1%
CBR	146	2%
CBS	184	2%
CIZ	64	1%
CJIB	125	2%
Dienst Justis	41	1%
IND	302	4%
Kadaster	273	3%
KvK	213	3%
RDW	201	2%
RVO	503	7%
RvdK	176	2%
Overig (nog niet in beeld)	*2.339*	*30%*
Totaal	**7.622**	**100%**

Nadere toelichting berekening rekenkundige extrapolatie o.b.v. BMH 13 (variant 2b)

Onderdeel (bedragen in mln)	Aandeel 4 organisaties in apparaatsgrondslag	Openstaande bedragen kwantificering WaU (struc)	Rekenkundige extrapolatie
UWV	39%	87	
DUO	4%	96	
SVB	23%	21	
BD	4%	219	
Sub-totaal	*70%*	*423*	*604*
Rijksbrede kosten BZK	-	-	*312*
Totaalbedrag rekenkundige extrapolatie			**916**

[5] Bronnen: 1. MinFin, dataset ZBO's in beeld, via http://opendata.rijksbegroting.nl/#dataset_9 en 2. Begroting 2019

Bijlage 2: Oploop openstaande bedragen Kwantificering WaU inclusief actielijnen

Organisaties (bedragen in mln)	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	Struc
UWV	82	84	86	87	87	87	87	87	87	**87**
DUO	41	51	53	54	92	95	97	96	96	**96**
SVB	30	29	15	15	21	21	21	21	21	**21**
Belastingdienst	135	203	198	219	219	219	219	219	219	**219**
Rekenkundige extrapolatie overige uitvoerders BMH 13	123	157	151	161	180	181	182	181	181	**181**
Rijksbreed	175	297	224	241	232	271	283	313	312	**312**
Totaal	**586**	**821**	**727**	**777**	**831**	**874**	**889**	**917**	**916**	**916**

Vier actielijnen WaU (bron: Rapport Kwantificering Werk aan Uitvoering, maart 2021)

1. Toekomstbestendige dienstverlening	Actie 5	Eén organiseermodel voor maatwerk
	Actie 6	Eén organiseermodel voor multiproblematiek
	Actie 8	Fundament continu op orde
2. Versnellen digitale agenda	Actie 9	Versterken van het digitale grondvlak
	Actie 11	Opschalen digitale stelsels en organiseren datagovernance
	Actie 12	Borg de continuïteit van bestaande digitale systemen
	Actie 14	Het ontwikkelen en aantrekken van ICT- en data-expertise
5.Vergroten statuur en aantrekkelijkheid	Actie 25	Investeren in de kwaliteit van mensen
6. Rol van de Politiek	Actie 33	Zorg voor voldoende middelen voor de taken

Bijlage 3: Uitsplitsing intensiveringen uitvoerders afgelopen kabinetsperiode

UWV/SVB

Intensivering (bedragen in mln)	2022	2023	2024	2025	2026	Struc.	Bron
Capaciteit verzekeringsartsen	44	44	44	44	44	44	MJN 2017
Meer face-to-face UWV	70	70	70	70	70	70	Regeerakkoord Rutte 3
Oplossen knelpunten IT (SVB)	10	15	19	19	19	19	MJN 2019
Intensivering UWV/SVB	100	100	100	100	100	100	MJN 2020
Totaal intensivering Rutte-3	**224**	**229**	**233**	**233**	**233**	**233**	

Belastingdienst

Intensivering (bedragen in mln)	2022	2023	2024	2025	2026	Struc.	Bron
Douane (Brexit)	78	78	78	78	78	78	MJN 2018
Witwassen, fraudebestrijding en ondermijning	30	30	30	30	30	30	MJN 2019
Toezicht achteraf	20	29	29	29	29	29	MJN 2019
GDI Belastingdienst	52	42	34	34	34	34	MJN 2019
Herstellen toeslagen (organisatie)	149	140	131	131	131	131	MJN 2020
Verbeteren dienstverlening	75	78	68	68	68	68	MJN 2020
Borgen stabiliteit	227	233	217	217	217	217	MJN 2020
Totaal intensivering Rutte-3	**631**	**630**	**586**	**586**	**586**	**586**	

DUO

Intensivering (bedragen in mln)	2022	2023	2024	2025	2026	Struc.	Bron
Oplossen knelpunten ICT	27	29	35	41	46	53	MJN 2019
Totaal intensivering Rutte-3	**27**	**29**	**35**	**41**	**46**	**53**	

48a Wat is qua uitvoerbaarheid de rangorde tussen de varianten die gaan over de grondslag en varianten die gaan over tarief als alle aftrekposten gelijk meelopen

Varianten die voorliggen
In het fiche over HRA en de eigen woning zijn een aantal varianten uitgeschreven voor de fiscale behandeling van de eigen woning. Het gaat om de volgende varianten:

1. Verlagen basistarief inkomstenbelasting: een illustratieve verlaging van het tarief eerste schijf met 1%-punt;
2. Verlaging HRA-aftrektarief naar 30%;
3. Aftrektarief naar 0;
4. Aftoppen aftrek op € 1 mln;
5. Aftoppen aftrek op € 1 mln en afbouw naar 0;
6. Aftoppen aftrek op € 1 mln en afbouw naar de gemiddelde woningwaarde.

Het gelijk meelopen van de aftrekposten speelt alleen bij een beperking van het tarief waartegen de hypotheekrenteaftrek kan worden verzilverd (optie 1, 2 en 3). Indien wordt gekozen voor een grondslagverlaging (optie 4, 5 en 6), te weten een beperking van de betaalde rente die in aftrek mag worden gebracht of een beperking van de eigenwoningschuld waarvoor de rente in aftrek mag worden gebracht, wordt de maatregel naar zijn aard beperkt tot alleen de hypotheekrenteaftrek en is er geen doorwerking naar de andere aftrekposten. Voor die andere aftrekposten geldt dan alleen de beperking van het aftrektarief zoals die vanaf 2019 al in gang is gezet, een beperking die in 2023 eindigt op het aftrektarief van 37,05%.

Vraag of deze rangorde wijzigt als de aftrekposten meelopen in de afbouw
De belastingdienst heeft aangegeven dat het nog steeds zo is dat optie 1 relatief snel kan worden doorgevoerd. Te weten per 1 januari 2023. Ook blijft de implementatie van de varianten 4 t/m 6 voor de Belastingdienst technisch eenvoudiger (en dus met minder capaciteitsinzet) door te voeren dan de implementatie van de varianten 2 en 3. De reden hiervoor is dat de varianten 4 t/m 6 geïsoleerd kunnen worden doorgevoerd binnen het blok hypotheekrenteaftrek, terwijl voor de varianten 2 en 3 een ingreep nodig is in de tariefstructuur van de aangifte.
De Belastingdienst geeft naar aanleiding van bovenstaande vraag aan dat wanneer bovengenoemde aftrekposten hetzelfde afbouwpad volgen als de HRA dit technisch minder complex is dan wanneer dit niet het geval is. Dit kan echter nog steeds niet binnen 1 jaar na wetgeving in werking treden.[1] Qua uitvoerbaarheid blijft de (lichte) voorkeur uitgaan naar de varianten 4 tot en met 6. Op termijn leiden opties 3 en 5 (waarin de HRA uiteindelijk verdwijnt) de facto tot een afschaffing van de HRA waarmee deze maatregel uiteindelijk een aanzienlijke verlichting van de uitvoeringslasten bewerkstelligt, onder meer als gevolg van het vervallen van de fiscale aflossingseis, dertigjaarstermijn en bijleenregeling. In de tussenliggende periode zorgen de maatregelen voor een toename van de complexiteit.

Met betrekking tot de varianten met de grondslagverlaging wordt nog opgemerkt dat deze, in tegenstelling tot een beperking van het aftrektarief, leiden tot een hoger belastbaar inkomen en daardoor ook leiden tot een hoger toetsinkomen voor de inkomensafhankelijke regelingen zoals de toeslagen, waarbij wordt opgemerkt dat dit vooral een effect kan hebben op de hoogte van de kinderopvangtoeslag. Voor de variant waarbij het aftrektarief geheel wordt afgebouwd geldt dat op dat in het jaar dat het aftrektarief naar 0% gaat, de volledige aftrekpost HRA komt te vervallen. Hierdoor gaat op dat moment het toetsingsinkomen voor inkomensafhankelijke toeslagen met een sprong omhoog en verliezen huishoudens mogelijk op dat ogenblik (een deel van) hun toeslagen. Met de variant waarin geleidelijk de grondslag wordt verlaagd gebeurt dat dus stapsgewijs.

In het geding zijnde aftrekposten

[1] In het fiche over de EW is reeds aangegeven dat met structuurwijzigingen IV-capaciteit van de Belastingdienst is gemoeid. Dit betekent dat er concurrentie optreedt in het IV-portfolio waardoor er verdringing ontstaat met andere (grote)wetgevingstrajecten zoals box 3 werkelijk rendement en AOV-ZZP.

Het verlagen van het algemene aftrektarief raakt naast de hypotheekrenteaftrek de onderstaande 13 persoonsgebonden en ondernemersgerelateerde aftrekposten. Dit betreft enkele aftrekposten met een aanzienlijk budgettair belang zoals de zelfstandigenaftrek (1,6 miljard euro in 2022) en de MKB-winstvrijstelling (2,2 miljard euro in 2022). Daarmee levert een verlaging van het algemene aftrektarief met een procentpunt 123 miljoen euro op. Een verdere verlaging van het algemene aftrektarief van 37,05 naar 30 procent levert structureel circa 0,9 miljard euro op.[2]

Persoonsgebonden aftrekposten:

- Onderhoudsverplichtingen (partneralimentatie)
- Uitgaven voor specifieke zorgkosten
- Weekenduitgaven voor gehandicapten
- Giften
- Restant persoonsgebonden aftrek van voorgaande jaren
- Op grond van overgangsrecht, verliezen op beleggingen in durfkapitaal

De ondernemersaftrek:

- Zelfstandigenaftrek
- Aftrek voor speur- en ontwikkelingswerk
- Meewerkaftrek
- Startersaftrek bij arbeidsongeschiktheid
- Stakingsaftrek
- MKB-winstvrijstelling
- Terbeschikkingstellingsvrijstelling

Aftrekposten die niet zijn gedefinieerd als persoonsgebonden aftrekpost lopen nu al niet mee in de afbouw van de HRA en gaan ook bij een verdere afbouw niet meelopen. Dit zijn de reisaftrek, de premies voor bepaalde lijfrenten en de premies voor aanspraken op uitkeringen in verband met invaliditeit, ziekte of ongeval. Voor de volledigheid wordt nog opgemerkt dat ook pensioenpremies niet mee lopen, deze worden betaald vanuit het brutoloon.

[2] Het aftrektarief wordt pas in 2023 verlaagt naar 37,05 procent.

48b Kan geregeld worden dat mensen recht hebben op een aflossingspauze gedurende de looptijd van de hypotheek (wanneer de HRA is afgebouwd cq. afgeschaft)

Samenvatting

- Betaalpauzes worden op dit moment gebruikt wanneer een klant (dreigende) betalingsproblemen heeft. De kredietverstrekker dient in die gevallen een zorgvuldige afweging te maken of deze maatwerkoplossing in het belang van de klant is.
- Als de HRA en fiscale aflossingseis komen te vervallen kunnen kredietverstrekkers eenvoudiger nieuwe hypotheekproducten ontwikkelen, waaronder hypotheken met de mogelijkheid voor een betaalpauze. Een klant die kiest voor hypotheek met de mogelijkheid tot het inzetten van een betaalpauze zal een hogere hypotheekrente betalen dan iemand die kiest voor een standaardhypotheek. Verantwoorde kredietverstrekking moet het uitgangspunt blijven.
- Het is niet goed mogelijk om vanuit de overheid in te grijpen in lopende hypotheekcontracten, te meer omdat een betaalpauze niet altijd in het belang van de consument is.
- Het zou voor toekomstige hypotheekcontracten mogelijk zijn het generieke recht op een betaalpauze op te nemen in het Burgerlijk Wetboek (BW). Dit zou de huidige contractsvrijheid inperken en zal er toe leiden dat alle hypotheekklanten voor hogere kosten worden gesteld, ook als zij hier geen gebruik van willen maken. Daarnaast bestaat er het risico dat deze mogelijkheid juist door consumenten gebruikt gaat worden voor wie de betaalpauze niet de best passende oplossing is.
- Een recht op een betaalpauze zou ook in samenhang met een niet-fiscale aflossingseis moeten worden bezien, zoals de 50% die nu in de Gedragscode Hypothecair Krediet is vervat.

Huidige situatie, inclusief betaalpauze in het licht van corona

Wanneer een klant nu tijdens de looptijd van de hypotheek met betalingsproblemen te maken krijgt, dan kan hij in gesprek treden met de kredietverstrekker. Die zal met de klant verkennen of een maatwerkoplossing mogelijk is. Er zijn verschillende manieren om maatwerk toe te passen, zoals het treffen van een betalingsregeling, het aanpassen van de hypotheekvorm, rentemiddeling, een rentepauze of tijdelijk uitstel van het betalen van de aflossing en rente voor de hypotheeklening (een betaalpauze). In overleg met de klant kijkt de kredietverstrekker of, en zo ja welk, maatwerk het beste past bij de individuele situatie. De klant heeft nu dus geen recht op een maatwerkoplossing of betaalpauze, maar kan wel, bij voorkeur in een zo vroeg mogelijk stadium, de kredietverstrekker benaderen voor een oplossing voor zijn (tijdelijke) betalingsprobleem. De kredietverstrekker heeft de verplichting zorgvuldig te handelen bij achterstanden en moet het gesprek met de klant aangaan[1]. De toezichthouder, de Autoriteit Financiële Markten, wil dat een betaalpauze alleen wordt toegepast als verwacht kan worden dat dit duurzaam herstel biedt voor de klant. Voor sommige klanten met betalingsachterstanden geldt dat er geen enkel zicht is op het terugkrijgen van betalingscapaciteit en dat –in ultimo- verkoop van de woning de beste optie is.

Voor hypotheken die onder de op 1 januari 2013 ingevoerde fiscale aflossingseis vallen kan een betaalpauze ongewenste fiscale gevolgen hebben. Bij deze hypotheken kan alleen aftrek van rente en kosten worden verleend indien de hypotheek in maximaal 360 maanden volgens een ten minste annuïtair schema wordt afgelost. Een opgelopen achterstand dient in principe in het daaropvolgende kalenderjaar volledig ingehaald te worden. Dit kan tot tijdelijk flink hoge(re) maandlasten leiden. Daarom heeft de staatssecretaris van Fiscaliteit en Belastingdienst bij aanvang van de coronacrisis besloten dat de opgelopen achterstand bijvoorbeeld in de resterende looptijd van de hypotheek kan worden ingehaald. Hierdoor stijgen de maandlasten beperkt en wordt de hypotheek nog steeds binnen de voorgeschreven 360 maanden afgelost. Inhalen in een kortere periode is uiteraard ook mogelijk. Hierdoor kan de kredietverstrekker met de klant verkennen welke terugbetaalcapaciteit er is en een passend terugbetaalschema afspreken.

[1] Verplichting op grond van artikel 81d Besluit gedragstoezicht financiële ondernemingen Wft.

Betaalpauze na afschaffing HRA

Als de HRA volledig is afgebouwd en de daarmee samenhangende fiscale aflossingseis is komen te vervallen, dan zal dit het toekennen van betaalpauzes vergemakkelijken, omdat er geen fiscale aspecten meer spelen bij het inlopen van een betaalpauze. Er hoeft immers geen rekening meer gehouden te worden met vereisten die gelden om voor hypotheekrenteaftrek (HRA) in aanmerking te blijven komen wanneer sprake is van een betaalpauze.

Waar betaalpauzes nu alleen een instrument zijn bij (dreigende) achterstanden, ligt het in de rede dat, indien daar vraag naar is en dit op een voor de klant verantwoorde wijze vorm te geven is, sommige kredietverstrekkers een flexibel product in de markt gaan zetten waarbij klanten vooraf kiezen voor de mogelijkheid om gedurende de looptijd een betaalpauze in te roepen. Er is op de Nederlandse hypotheekmarkt veel concurrentie en aanbieders willen zich onderscheiden op het aanbod aan de klant zowel in de prijs (lees: de rente) als in voorwaarden. Waar sommige aanbieders zich met aangepaste producten richten op een bepaalde doelgroep (bijv. een startershypotheek met langere looptijd, of een flexhypotheek waarbij je kunt rentemiddelen en een groter percentage boetevrij kunt aflossen) zijn er ook aanbieders die juist gestandaardiseerde hypotheken aanbieden (bijv. een hypotheek met een relatief lage LTV, of met NHG). Meer flexibiliteit vertaalt zich doorgaans naar een hogere prijs.

Indien het voornemen is om de betaalpauze wettelijk te regelen, is belangrijk om een onderscheid te maken tussen lopende hypotheekverplichtingen en hypotheken die in de toekomst worden gesloten. Voor lopende hypotheken geldt dat er contractueel een aflossingsschema en looptijd is overeengekomen tussen de kredietverstrekker en klant. In het geval van (dreigende) betalingsproblemen kan een kredietverstrekker hier van afwijken in het belang van de klant en overeenkomstig de overeengekomen voorwaarden in de kredietovereenkomst. Een wettelijk recht voor alle klanten om ook zonder betalingsproblemen eenzijdig een betaalpauze van bijv. 6 maanden in te roepen, grijpt in in bestaande hypotheekcontracten. Dit zou onredelijk uitpakken voor de kredietverstrekker, maar is ook lang niet altijd in het voordeel van de klant. Voor de klant is nadelig dat tegenover een rentepauze een uitgestelde betalingsplicht van de klant staat die later alsnog moet worden nagekomen, al dan niet met doorlopende rente. Een rentepauze voor de klant betekent namelijk niet een kwijtschelding van de hypotheeklasten. Aan de andere kant mist de kredietverstrekker tijdelijk inkomsten en moet grote (administratieve) inspanningen doen om een nieuw betalingsschema overeen te komen om de opgelopen achterstand in te lopen. Als deze achterstand binnen de huidige looptijd van de overeenkomst moeten worden ingehaald (zoals nu gebruikelijk is bij betaalpauzes), betekent dit dat de maandlasten voor de klant onverantwoord hoog kunnen oplopen. Kasstromen worden kredietverstrekkers moeilijker te managen.

Voor nieuwe hypotheekcontracten geldt dat in het BW zou kunnen worden opgenomen dat hypotheekcontracten in de toekomst dit recht voor de klant bevatten, maar de vraag is of dit wenselijk is en ook steeds in het belang van de klant. In het BW wordt een redelijke mate van contractsvrijheid aan kredietverstrekkers gelaten om het aangeboden product vorm te geven zolang de consumentenbescherming geborgd is door adequate informatievoorziening, en een zorgvuldige behandeling bij betalingsachterstanden. Typische kenmerken van een hypotheek zoals een looptijd van 30 jaar liggen niet vast. Het is de vraag waarom specifiek dit element voor alle consumenten dwingend geregeld zou moeten worden. Dit te meer omdat kredietverstrekkers de kosten voor deze flexibiliteit zullen inprijzen in het renteaanbod, waardoor ook klanten die geen gebruik willen maken van een betaalpauze wel hiervoor gaan betalen. Daarbij geldt dat het juridisch vastleggen van dergelijke afspraken barrières kan opwerpen voor nieuwe toetreders op de hypotheekmarkt. De Nederlandse hypotheekmarkt kenmerkt zich door relatief gunstige toegankelijkheid, wat de afgelopen jaren het aanbod heeft vergroot en waarschijnlijk een renteverlagend effect heeft gehad.

48c Formatievragen Financiële tafel (maandag 8 november)

Update 18 november: Tabel P.2 en beschrijving economische effecten P.3 t/m 6 aangepast.

Fiscaliteit woningmarkt

Formerende partijen hebben verzocht om het uitwerken van verschillende varianten voor de fiscale behandeling van de eigen woning. Daarnaast zijn enkele overige vragen gesteld. Achtereenvolgens komen in dit stuk aan bod:

1. Zes varianten die zien op verlaging van het maximale HRA-tarief dan wel de grondslag, met een toelichting op de volgende effecten: budgettair, uitvoerbaarheid, woningmarkt, outsiders/starters, insiders (maandlasten) en doorstromers.
2. Een verdergaande variant waarin iedereen het recht krijgt de hypotheek over te sluiten, in combinatie met een vergoeding voor hypotheekverstrekkers en defiscaliseren van de eigen woning.
3. Twee overige vragen, te weten:
    a. Is de vergoeding voor vervroegde aflossing (boeterente) aftrekbaar?
    b. Wat is het effect van verdere inperking van de hypotheekrenteaftrek op private schulden?

1. Zes varianten die zien op verlaging van het maximale HRA-tarief dan wel de grondslag

Er is gevraagd om inzicht in de doorwerking van zes varianten van een verlaging van de hypotheekrenteaftrek. Deze maatregelen zijn als volgt ingevuld, waarbij is aangenomen dat het eigenwoningforfait (EWF) ongewijzigd blijft:

1. Verlagen basistarief inkomstenbelasting: een illustratieve verlaging van het tarief eerste schijf met 1%-punt. Het maximumaftrektarief van de HRA (en andere aftrekposten) is wettelijk gekoppeld aan het basistarief in de inkomstenbelasting en loopt dus mee. Inzichtelijk wordt gemaakt wat het effect is bij een aanpassing van het tarief met 1%-punt. Bij een kleinere of grotere aanpassing van het eersteschijftarief vallen effecten proportioneel kleiner of groter uit.
2. Verlaging HRA-aftrektarief naar 30%: het maximale aftrektarief bereikt bij voortzetting van het huidige beleid 37,05% in 2023. In deze beleidsoptie gaat het maximale renteaftrektarief eigen woning vanaf 2024 in twee stappen (van resp. 3,1 en 4,0 %-punt) verder omlaag. Daarmee bereikt het aftrektarief 30% in 2025.
3. Aftrektarief naar 0%: het maximale aftrektarief bereikt bij voortzetting van het huidige beleid 37,05% in 2023. In deze beleidsoptie gaat het maximale renteaftrektarief eigen woning vanaf 2024 verder omlaag in stappen van zo'n 3%-punt tot deze 0% bereikt in 2036.
4. Aftoppen aftrek op € 1 mln. De hypotheekrenteaftrek wordt gemaximeerd op een maximale eigenwoningschuld van € 1 mln in 2023. Deze grenswaarde wordt niet geïndexeerd.
5. Aftoppen aftrek op € 1 mln en afbouw naar 0. De hypotheekrenteaftrek wordt gemaximeerd op een maximale eigenwoningschuld van € 1 mln in 2023. Deze grenswaarde wordt vervolgens in jaarlijkse stappen van €100.000 verlaagd tot deze 0 bereikt in 2033.
6. Aftoppen aftrek op € 1 mln en afbouw naar de gemiddelde woningwaarde. De hypotheekrenteaftrek wordt gemaximeerd op een maximale eigenwoningschuld van € 1 mln in 2023. Deze grenswaarde wordt vervolgens in jaarlijkse stappen van €100.000 verlaagd tot 425.000 euro (de verwachte gemiddelde woningwaarde in 2025, zie tabel 2). Vervolgens wordt deze grenswaarde geïndexeerd met de WOZ-waardemutatie.

Onderstaande tabel geeft een overzicht van de zes geanalyseerde beleidsopties. De beleidsopties en de gevolgen daarvan worden onder de tabel nader toegelicht.

Tabel 1: overzicht effecten zes HRA-varianten

Maatregel	**Budgettair (+ = opbrengst in mln euro)**					**Uitvoerbaarheid**	**Effect woningmarkt**[a] (lange termijn)	**Effect outsiders /starters**[a] (lange termijn)	**Effect op netto-maandinkomen, voorbeeldhuishouden (tussen haakjes: cijfer inclusief effect terugsluis)**[d]			**Effect insiders/doorstromers**[a] (lange termijn)
	2023	2024	2025	Struc	Sleutel				2025 In Euro's	Struc In euro's	Struc % nettoinkomen	
Algemene tariefsverlaging inkomstenbelasting												
1. Verlagen basistarief inkomstenbelasting, per 1%-pt					-3971	Kan relatief snel	0	0				0
Aftrektarief HRA												
2. HRA-aftrektarief naar 30%		604	1482	1179		>1 jaar na wetgeving; complexer dan opties 4 t/m 6	+	0/+	-26 *(-2)*	-26 *(-7)*	-0,5% *(-0,1%)*	0/+
3. HRA-aftrektarief naar 0%		604	1270	6765[b]		>1 jaar na wetgeving; complexer dan opties 4 t/m 6; op termijn vereenvoudiging	++	+	-23 *(-2)*	-139 *(-34)*	-2,8% *(-0,7%)*	+
Grondslag HRA												
4. Aftrek aftoppen op 1 mln (geen indexatie)		82	103	112		>1 jaar na wetgeving; eenvoudiger dan opties 2 en 3	*0*	*0*	0 *(2)*	0 *(2)*	0% *(0,0%)*	*0*[c]
5. Omlaag (stapjes 1 ton) naar 0		82	125	6765[b]		>1 jaar na wetgeving; eenvoudiger dan opties 2 en 3; op termijn vereenvoudiging	++	+	0 *(2)*	-139 *(-34)*	-2,8% *(-0,7%)*	+
6. Omlaag (stapjes 1 ton) tot gemiddelde woningwaarde		82	125	631		>1 jaar na wetgeving; eenvoudiger dan opties 2 en 3	+	0/+	0 *(2)*	0 *(10)*	0% *(0,2%)*	+/-

a Tekens beschrijven relatieve ordening. 0 betekent vrijwel geen effect; +/- betekent dat er tegengestelde effecten optreden en de overall-richting onduidelijk is. Korte termijneffecten worden toegelicht in de tekst.
b Aangenomen dat de woningschuld naar box 3 gaat. Hierdoor daalt de belastingopbrengst in box 3 met ruim 800 miljoen euro. Zonder schuif naar box 3 is de structurele opbrengst van afschaffen HRA ongeveer 7,6 miljard euro.
c De kleine groep woningeigenaren met een schuld hoger dan 1 mln EUR wordt wel geraakt.
d De cijfers schetsen het effect op het netto-inkomen van een voorbeeldhuishouden. Het in deze tabel gehanteerde voorbeeldhuishouden heeft een bruto-inkomen van ongeveer 2,5 à 3 keer modaal, een schuld van €300.000 en een rente van 1,5%. De inkomenseffecten hangen vooral af van de rentelasten van een huishouden. Cijfers tussen haakjes geven het effect indien ook rekening wordt gehouden met een generieke, budgetneutrale terugsluis via een verlaging van het tarief eerste schijf in de inkomstenbelasting. Bijlage 3 toont de gevolgen voor een bredere set aan voorbeeldhuishoudens. Deze voorbeelden zijn niet noodzakelijkerwijs representatief voor de gehele populatie. Om een volledig beeld te krijgen, dient een uitgebreide analyse op microniveau plaats te vinden. Dat viel buiten het bestek van deze notitie.

Effecten van de maatregelen

Budgettair

- De budgettaire bedragen zijn weergegeven in de overzichtstabel. De opbrengsten zijn (uiteraard) groter naarmate de HRA verder wordt afgebouwd.
- In optie 2 is het budgettaire effect in 2025 groter dan het structurele effect, doordat de hypotheekschuld na 2025 verder afneemt door de verplichting voor nieuwe hypotheken minstens annuïtair af te lossen om in aanmerking te komen voor renteaftrek.
- De budgettaire bedragen tonen het afzonderlijke effect van afbouw van de HRA. Indien gewenst kunnen de opbrengsten (deels) worden teruggesluisd, bijvoorbeeld via een (generieke) verlaging van tarieven via de inkomstenbelasting. In dat geval zullen de hieronder geschetste (inkomens)effecten geringer zijn (zie bijlage 3).

Uitvoerbaarheid

- Optie 1 kan relatief snel worden doorgevoerd. Voorwaarde hierbij is wel dat de HRA en andere aftrekposten hetzelfde percentage behouden.
- Technisch is de implementatie van de varianten 4 t/m 6 voor de Belastingdienst eenvoudiger (en dus met minder capaciteitsinzet) door te voeren dan de implementatie van de varianten 2 en 3. De reden hiervoor is dat de varianten 4 t/m 6 geïsoleerd kunnen worden doorgevoerd binnen het blok hypotheekrenteaftrek, terwijl voor de varianten 2 en 3 een ingreep nodig is in de tariefstructuur van de aangifte.
- Op termijn leiden opties 3 en 5 (waarin de HRA uiteindelijk verdwijnt) de facto tot een afschaffing van de HRA waarmee deze maatregel uiteindelijk een aanzienlijke verlichting van de uitvoeringslasten bewerkstelligt, onder meer als gevolg van het vervallen van de fiscale aflossingseis, dertigjaarstermijn en bijleenregeling. In de tussenliggende periode zorgen de maatregelen voor een toename van de complexiteit.
- Met uitzondering van optie 1 betreffen de maatregelen structuurwijzigingen in de systemen van de Belastingdienst. Dit betekent dat invoering zeker niet binnen een jaar na wetgeving in werking kan treden.
- Met structuurwijzigingen gaat IV-capaciteit van de Belastingdienst gemoeid. Dit betekent dat er concurrentie optreedt in het IV-portfolio waardoor er verdringing ontstaat met andere (grote)wetgevingstrajecten zoals box 3 werkelijk rendement en AOV-ZZP.
- Aftopping (varianten 4 t/m 6) levert lastigere situaties op in het toezicht en voor de belastingplichtige in het geval meerdere leningdelen samen boven de grens uitkomen. Boven de grens is pro-rata toerekening zeer wenselijk, anders is het niet uitvoerbaar.
- Om de maatregelen uitvoerbaar te maken is het belangrijk dat er geen nieuwe inkomensbegrippen worden geïntroduceerd.

Economische effecten: woningmarkt en insiders/outsiders/doorstromers

Er is voorzichtigheid nodig bij inschatten van de kortetermijneffecten. Over langetermijneffecten kan meer zekerheid worden geboden.

Algemene tariefsverlaging inkomstenbelasting: optie 1

- Deze maatregel betreft een generieke lastenverlichting waar kopers en huurders van profiteren. De maatregel doet weinig voor de werking van de woningmarkt; de fiscale stimulans wordt indirect en slechts in zeer geringe mate verkleind.

Verlaging aftrektarief HRA: opties 2 en 3

Hoe meer het tarief verlaagd wordt, hoe sterker onderstaande effecten zullen uitvallen:

- **Effect woningmarkt**: Maatregelen 2 en 3 dragen bij aan het algeheel beter functioneren van de woningmarkt. Bij de verlaging van het tarief wordt de stimulans om de eigen woning met schuld te financieren kleiner. Lagere private schulden dragen bij aan een stabielere huizenmarkt en economie. Ook wordt het verschil tussen koop en huur kleiner, waardoor het aandeel huurwoningen naar verwachting toeneemt omdat de relatieve positie van huurders verbetert. Een grotere huurmarkt draagt bij aan een grotere verhuisflexibiliteit. Een grotere verhuisflexibiliteit kan bijdragen aan een betere werking van de arbeidsmarkt en een betere aansluiting van de woning bij de woonvoorkeuren.

- Huizenprijzen groeien als gevolg van deze maatregel in totaal ca. 0 tot ruim 10 procent minder sterk ten opzichte van het basispad (waarin huizenprijzen stijgen). De maximale leencapaciteit van huishoudens (LTI-norm) stijgt minder hard ten opzichte van het basispad en deze kan bij inwerkingtreding van de afbouw HRA naar 0% mogelijk dalen, omdat huishoudens minder of geen voordeel meer hebben van HRA wat het Nibud meeneemt bij de totstandkoming van de inkomensnormen. Of en de mate waarin dit gebeurt, is afhankelijk van compenserende maatregelen, het totale inkomensbeeld en de ontwikkeling van de hypotheekrente.
- Huishoudens met een vermogen (exclusief de eigen woning) boven de box-3-vrijstelling kunnen mogelijk een aftrek in box 3 realiseren, bijvoorbeeld door een niet voor HRA kwalificerende schuld aan te gaan of hun huidige schuld om te zetten. Dit wordt aantrekkelijker naarmate het aftrektarief verder daalt.
- **Effect outsiders/starters**: Op lange termijn verbetert de positie van toetreders tot de woningmarkt. De keuze tussen kopen en huren wordt minder verstoord, waardoor starters beter in staat zijn de woonvorm te kiezen die bij hun voorkeuren en leefsituatie past. Huizenprijzen liggen op een lager niveau dan in het basispad, waardoor koopstarters minder hoge schulden ten opzichte van hun inkomen hoeven aan te gaan. Op de korte en middellange termijn spelen er drie effecten, waarvan de eerste twee negatief zijn voor de toegankelijkheid voor starters maar een derde positief. Starters financieren met relatief veel schuld, dus het verlies aan hypotheekrenteaftrek is t.o.v. andere huiseigenaren een nadeel. Daarnaast stijgt de leenruimte ten opzichte van het inkomen minder hard of daalt ten opzichte van het basispad. Daarentegen hebben de structureel lagere huizenprijzen een positief effect op de toegankelijkheid. De totale effecten hangen sterk af van de fasering van de maatregel(en), het tempo waarin huizenprijzen reageren, en de vormgeving van een eventuele terugsluis.
- **Effect maandlasten**: een afbouw van de HRA leidt tot een lager netto-inkomen voor woningeigenaren met hypotheekschuld. Hoe hoger het rentetarief of hoe groter de lening, hoe groter dit effect. Een te snelle afbouw van de HRA kan zodoende financiële risico's voor huishoudens met zich meebrengen, met name bij huishoudens met een (bijna) maximale hypotheek. Verlaging van het HRA-aftrekpercentage betekent ook dat huishoudens sterker geraakt worden door de afbouw van de Hillenaftrek. Tegelijkertijd is het inkomenseffect als percentage van het netto-inkomen voor de meeste huishoudens beperkt, zeker als de opbrengsten worden teruggesluisd middels bijvoorbeeld een generieke verlaging van het IB-tarief (zie tabel 1 en bijlage 3). De (oudere) huiseigenaren die nog maar een beperkt aantal jaren recht op HRA hebben (door 30-jaarstermijn) worden minder geraakt door de afbouw van de HRA. AOW'ers met een inkomen onder de eerste schijfgrens (circa 35.000 euro) worden pas geraakt wanneer het aftrektarief onder het tarief eerste schijf (19,2% in 2021) uitkomt. Woningeigenaren ervaren daarnaast een vermogenseffect: ze bouwen minder overwaarde op als de huizenprijzen minder hard stijgen door afbouw HRA.
- **Effect insiders/doorstromers**: uitfasering van de HRA draagt op lange termijn bij aan een grotere vrije huursector, kan de doorstroming stimuleren van een koopwoning naar een huurwoning en kan een positieve prikkel zijn voor de vraag naar en het aanbod van huurwoningen. Een grotere huurmarkt draagt in algemene zin bij aan een grotere verhuisflexibiliteit. Op korte en middellange termijn zullen de woonlasten van woningbezitters toenemen als de HRA verlaagd wordt (zie 'Effect maandlasten'). Dit heeft mogelijk gevolgen voor de verhuisflexibiliteit op de koopmarkt. Voor huishoudens die ten opzichte van hun inkomen veel lenen wordt het waarschijnlijk lastiger om door te stromen naar een duurdere woning aangezien huishoudens al te maken krijgen met hogere netto hypotheeklasten. Dit effect wordt mogelijk gemitigeerd wanneer huizenprijzen minder stijgen, maar dat raakt doorstromers dan weer doordat hun eigen huis eveneens minder snel in waarde stijgt.
- Bij afbouw van de HRA wordt het relatief aantrekkelijker voor kopers om een deels aflossingsvrije hypotheek af te sluiten. Een niet-fiscale aflossingseis van bijvoorbeeld 50 of 70% kan in de Wft geborgd worden als de zelfregulering in de Gedragscode Hypothecaire Financieringen (50%) niet afdoende wordt geacht (zie toelichting bij overige vragen). . Een lagere aflossingseis maakt het mogelijk om een betere spreiding van consumptie en vermogen over de levensloop te realiseren. Tegelijk lopen huishoudens ook een groter restschuldrisico en renterisico omdat de schuldpositie van huishoudens langzamer afbouwt bij een deels aflossingsvrije hypotheek.

Grondslagversmalling: opties 4 t/m 6

Hoe lager de grondslaggrens ligt, hoe sterker onderstaande effecten zullen uitvallen:

- **Effect woningmarkt**: Maatregelen 4, 5 en 6 dragen bij aan het algeheel beter functioneren van de woningmarkt. Bij de verlaging van de grondslaggrens wordt de stimulans om de eigen

woning met meer schuld dan de grondslaggrens te financieren geringer. Dit draagt bij aan een stabielere huizenmarkt en economie. Ook wordt het verschil tussen koop en huur kleiner, waardoor het aandeel huurwoningen naar verwachting toeneemt omdat de relatieve positie van huurders verbetert. Een grotere huurmarkt draagt bij aan een grotere verhuisflexibiliteit. Een grotere verhuisflexibiliteit kan bijdragen aan een betere werking van de arbeidsmarkt en een betere aansluiting van de woning bij de woonvoorkeuren.

- Bij een verlaging van de grondslaggrens naar €1 mln. of de afbouw naar de gemiddelde woningwaarde zijn de effecten beperkt, omdat slechts een beperkt aantal huishoudens hierdoor wordt geraakt (ongeveer 60.000 huishoudens hebben een hypotheekschuld boven de 1 miljoen en 550.000 boven de gemiddelde woningwaarde, zie tabel 2). De verwachting is dat de huizenprijzen in het hogere segment minder stijgen t.o.v. het basispad. Op lange termijn neemt in optie 6 de populariteit van woningen die onder de gemiddelde woningwaarde liggen mogelijk toe, waardoor de prijs van woningen t/m de gemiddelde woningprijs kan stijgen. Bij een stapsgewijze verlaging van de grondslaggrens naar nul zijn deze effecten veel groter. Vooral de laatste vier jaar (van €400.000 naar €0) heeft de grondslaggrens een effect voor steeds meer huishoudens. De maximale leencapaciteit van huishoudens (LTI-norm) stijgt minder hard ten opzichte van het basispad en deze kan bij inwerkingtreding van de afbouw HRA d.m.v. de grondslag naar 0 mogelijk dalen, omdat huishoudens minder of geen voordeel meer hebben van HRA wat het Nibud meeneemt bij de totstandkoming van de inkomensnormen. Of en de mate waarin dit gebeurt, is afhankelijk van compenserende maatregelen, het totale inkomensbeeld en de ontwikkeling van de hypotheekrente.
- Huishoudens met een vermogen (exclusief de eigen woning) boven de box-3-vrijstelling kunnen mogelijk een aftrek in box 3 realiseren, bijvoorbeeld door een niet voor HRA kwalificerende schuld aan te gaan of hun huidige schuld om te zetten. Dit wordt voor meer huishoudens aantrekkelijk naarmate de grondslaggrens verder daalt.
- **Effect outsiders/starters**: Toepassing van optie 5 (volledige afbouw HRA) zal op lange termijn de positie van toetreders tot de woningmarkt verbeteren. De keuze tussen kopen en huren wordt minder verstoord, waardoor starters beter in staat zijn de woonvorm te kiezen die bij hun voorkeuren en leefsituatie past. Huizenprijzen liggen op een lager niveau dan in het basispad, waardoor starters minder hoge schulden ten opzichte van hun inkomen hoeven aan te gaan. Een grondslagversmalling met een grens tot de gemiddelde woningwaarde (of hoger) – zoals in optie 6 - zal de meeste starters niet direct raken, omdat zij doorgaans een (eerste) koopwoning kopen met een prijs onder de gemiddelde woningwaarde. Op de korte en middellange termijn spelen er drie effecten, waarvan de eerste twee negatief zijn voor de toegankelijkheid voor starters maar een derde positief. Starters financieren met relatief veel schuld, dus het verlies aan hypotheekrenteaftrek is t.o.v. andere huiseigenaren een nadeel. Daarnaast stijgt de leenruimte ten opzichte van het inkomen minder hard of daalt ten opzichte van het basispad. Daarentegen hebben de structureel lagere huizenprijzen een positief effect op de toegankelijkheid van de woningmarkt. De totale effecten hangen sterk af van de fasering van de maatregel(en), het tempo waarin huizenprijzen reageren, en de vormgeving van een eventuele terugsluis.
- **Effect maandlasten**: een afbouw van de grondslaggrens kan leiden tot nadelige inkomenseffecten voor woningeigenaren met een (hoge) hypotheekschuld, omdat hun woonlasten toenemen. Ook werkt dit door in het toetsingsinkomen voor de toeslagen: het toetsingsinkomen neemt toe bij inperking van de hypotheekrenteaftrek via grondslagversmalling, waardoor de aanspraak op toeslagen mogelijk afneemt. Bij een grens van € 1 mln wordt slechts een kleine groep geraakt. Bij een daling van de grens naar de gemiddelde woningwaarde wordt een groter deel van de mensen geraakt. Bij verlaging naar 0 worden alle huizenbezitters met een hypotheekschuld geraakt. Invoering en afbouw van de grondslaggrens betekent ook dat huishoudens eerder geraakt worden door de afbouw van de Hillenaftrek. De verlaging van 400.000 naar 0 in maar 4 jaar tijd gaat gepaard met relatief grote inkomenseffecten in deze jaren, aangezien de meerderheid van de huishoudens met een hypotheekschuld zich in deze categorie bevindt (zie tabel 2). Inkomenseffecten worden gemitigeerd indien de opbrengsten (deels) worden teruggesluisd, bijvoorbeeld via een generieke verlaging van het IB-tarief, waarbij sommige groepen er zelfs op vooruit gaan (zie tabel 1 en bijlage 3).
- **Effect insiders/doorstromers**: op lange termijn draagt afbouw van de HRA bij aan een grotere vrije huursector, wordt de doorstroming van een koopwoning naar een huurwoning gestimuleerd en kan een positieve prikkel voor de vraag naar en het aanbod van huurwoningen. Een grotere huurmarkt draagt in algemene zin bij aan een grotere verhuisflexibiliteit. Woningen tot de gemiddelde woningwaarde worden relatief aantrekkelijker middels maatregel 6, vanwege behoud van volledig recht op HRA. Deze woningen kunnen als gevolg hiervan in waarde toenemen. Huizenprijzen in het hogere segment stijgen waarschijnlijk minder t.o.v.

het basispad. Op de korte en middellange termijn ontstaan vier groepen doorstromers waarvan de verhuisflexibiliteit mogelijk verschillend wordt geraakt:

i. Huishoudens met een huidige en beoogde toekomstige woning(schuld) boven de grondslaggrens. Voor huishoudens in deze groep die ten opzichte van hun inkomen veel lenen wordt het waarschijnlijk lastiger om door te stromen naar een duurdere woning aangezien huishoudens al te maken krijgen met hogere netto hypotheeklasten. Dit effect wordt mogelijk gemitigeerd wanneer huizenprijzen minder stijgen, maar dat raakt doorstromers dan weer doordat hun eigen huis eveneens minder snel in waarde stijgt.
ii. Huishoudens met huidige woning(schuld) onder de grondslaggrens, maar met een duurdere woning op het oog. De huidige maandlasten blijven onveranderd en ook de huidige woningwaarde verandert hooguit beperkt. Of doorstroming naar een nieuwe woning bemoeilijkt wordt, hangt vooral af van de mate waarin de geringere prijsstijging in het beoogde segment opweegt tegen de lagere HRA.
iii. Huishoudens met een huidige woning(schuld) boven de grondslaggrens maar met een goedkopere woning op het oog. Qua maandlasten zou er in beginsel geen probleem moeten zijn, aangezien er naar een goedkopere woning wordt verhuisd. Wel stijgt hun huidige huis mogelijk minder in waarde door de maatregel, waardoor eventueel beschikbare overwaarde voor de aankoop van een nieuwe woning wat kleiner is.
iv. Huishoudens met een huidige en beoogde toekomstige woning(schuld) onder de grondslaggrens. Voor deze groep verandert in beginsel weinig.

- Bij afbouw van de HRA wordt het relatief aantrekkelijker voor kopers een deels aflossingsvrije hypotheek af te sluiten. Een niet-fiscale aflossingseis van bijvoorbeeld 50 of 70% kan in de Wft geborgd worden als de zelfregulering in de Gedragscode Hypothecaire Financieringen (50%) niet afdoende wordt geacht (zie toelichting bij overige vragen). Een lagere aflossingseis maakt het mogelijk om een betere spreiding van consumptie en vermogen over de levensloop te realiseren. Tegelijk lopen huishoudens ook een groter restschuldrisico en renterisico omdat de schuldpositie van huishoudens langzamer afbouwt bij een deels aflossingsvrije hypotheek.

Tabel 2: verdeling woningwaardes en hypotheekschulden, geraamde cijfers 2025.

Grens	Woningwaarde (woz-waarde)		Hypotheekschuld	
	Aantal huishoudens met **koophuis** van ten minste de grenswaarde (in linkerkolom)	Idem, in %	Aantal huishoudens met **hypotheekschuld** van ten minste de grenswaarde (in linkerkolom)	Idem, in %
€ 1 mln	220.000	5%	60.000	1%
€ 900.000	310.000	7%	80.000	2%
€ 800.000	450.000	10%	110.000	2%
€ 700.000	680.000	14%	150.000	3%
€ 600.000	1.040.000	22%	230.000	5%
€ 500.000	1.620.000	34%	360.000	8%
€ 400.000	2.610.000	56%	640.000	14%
€ 300.000	3.810.000	81%	1.260.000	27%
€ 200.000	4.550.000	97%	2.370.000	50%
€ 100.000	4.690.000	100%	3.470.000	74%
€ 0	4.700.000	100%	4.700.000	100%
Gemiddelde WOZ (€ 424.000)	2.320.000	49%	550.000	12%

2. Recht op oversluiten in combinatie met defiscaliseren van de eigen woning

Gevraagd is om de volgende variant in beeld te brengen: geef iedereen het recht om over te sluiten, compenseer kredietverstrekkers voor het financiële nadeel en defiscaliseer tegelijkertijd de woning in één stap. Hieronder worden de belangrijkste aandachtspunten bij de eerste twee stappen in beeld gebracht. Een uitgebreide toelichting staat in bijlage 1. Voor een toelichting op de gevolgen van defiscaliseren, zie bijvoorbeeld BMH-rapport Ruimte voor wonen, fiches 2a en 2b.

Bij deze variant krijgen huishoudens de mogelijkheid om een hypotheek over te sluiten naar de huidige lage hypotheekrente, bij de eigen kredietverstrekker of bij een andere kredietverstrekker. Dat is interessant voor hypotheekklanten die een hogere hypotheekrente hebben dan de huidige

rente, met uitzondering van sommige huishoudens met een spaarhypotheek, waar men profijt heeft van een hoge rente op de gekoppelde spaarrekening.

Wanneer een klant voor het einde van de rentevastperiode (RVP) oversluit heeft de kredietverstrekker recht op een vergoeding voor het financiële nadeel ('boeterente').[1] Gevraagd is wat de kosten zouden zijn als de overheid deze vergoeding overneemt en namens de huishoudens de kredietverstrekker compenseert.

Kosten voor compensatie kredietverstrekkers

Voor een inschatting van de compensatie wordt uitgegaan van wat de kredietverstrekker als vergoeding had mogen ontvangen van de klant. Hierbij worden de uitgangspunten gehanteerd uit de *Leidraad vervroegd aflossen* van de Autoriteit Financiële Markten. Voor deze kosten is geen betrouwbare puntschatting te maken. Dit komt omdat de kosten afhangen van een groot aantal variabelen waarvan de waarde niet op voorhand vaststaat of bekend is. In plaats daarvan is een ruime bandbreedte gemaakt op basis van de beschikbare gegevens. Nadere toelichting over de berekening en aannames vindt u in de bijlage.

Op basis van de gehanteerde parameters is de eerste inschatting dat de kosten voor compensatie tussen de €17 miljard en €47 miljard zullen bedragen.

Samenvatting effecten en uitvoerbaarheid

- Kredietverstrekkers zullen het daadwerkelijk geleden financiële nadeel moeten aantonen om overcompensatie te voorkomen. Zowel de overheid als kredietverstrekkers zijn er niet op ingericht om dit voor meer dan een miljoen hypotheekklanten te faciliteren. Dat maakt de maatregel niet of nauwelijks uitvoerbaar.
- De overheid toont zich richting zowel huishoudens als kredietverstrekkers onbetrouwbaar als publiekrechtelijk wordt ingegrepen op lopende privaatrechtelijke contracten. Huishoudens hebben bij aanvang van de hypotheek als het goed is een weloverwogen keuze gemaakt voor een bepaalde RVP en bijbehorende rente, waarbij geldt dat bijna in alle gevallen een hypotheek wordt afgesloten na financieel advies. Ook zullen huishoudens die recent een (hoge) vergoeding bij oversluiting hebben betaald de maatregel waarschijnlijk als uiterst oneerlijk ervaren.
- Zonder ingroeipad in de afbouw leidt de maatregel ertoe dat huishoudens die niet kunnen profiteren van oversluiten omdat ze al een lage rente hebben, bij directe defiscalisering van de eigen woning in de financiële problemen kunnen komen. Dit zal vooral gelden voor starters die recent een (bijna) maximale hypotheek hebben afgesloten tegen een lage rente die nu hun maandlasten abrupt zien stijgen omdat ze geen recht meer hebben op hypotheekrenteaftrek.
- Bij hypotheekverstrekking vindt reeds een verschuiving plaats van bancaire kredietverstrekkers naar andere partijen zoals verzekeraars en institutionele beleggers. Het voorliggende voorstel zou er toe kunnen leiden dat deze verschuiving versnelt, omdat oversluiten erg aantrekkelijk wordt gemaakt. Dit heeft potentieel een groot effect op het verdienmodel van banken en kan implicaties hebben voor de financiële stabiliteit.

[1] Op grond van artikel 81c het Besluit gedragstoezicht financiële ondernemingen Wft en het Burgerlijk Wetboek, artikel 7:127.

3. Overige vragen

Is de vergoeding voor vervroegde aflossing (boeterente) aftrekbaar?
De vergoeding voor vervroegde aflossing is, net als de overige kosten die gemaakt worden om over te sluiten, fiscaal aftrekbaar. Voorwaarde is wel dat de vergoeding (en de genoemde kosten) is betaald ter zake van een hypotheek die als zodanig kwalificeert als eigenwoningschuld. Voor een hypotheek die vanaf 2013 is afgesloten geldt bijvoorbeeld de eis dat die binnen 30 jaar tenminste annuïtair wordt afgelost en uiteraard geldt ten algemene de eis dat het geleende bedrag aan de woning moet zijn besteed.

Wat is het effect van verdere inperking van de hypotheekrente op private schulden, neemt dit toe omdat de aflossingsverplichting weg is?
De fiscale aflossingseis[2] is een belangrijk instrument gebleken om overmatige (aflossingsvrije) hypotheekschulden, en de macro-economische risico's die daarmee gepaard gaan, te beperken. Aanvullend is in de Gedragscode Hypothecaire Financieringen opgenomen dat niet meer dan 50% van de woningwaarde aflossingsvrij gefinancierd mag worden. De verwachting is dat het vervallen van de fiscale aflossingseis er voor zal zorgen dat meer huishoudens tot maximaal 50% aflossingsvrij zullen financieren. Een 50% aflossingsvrije hypotheek leidt niet tot meer leenruimte, maar kan op zichzelf een opwaarts effect op de huizenprijzen hebben omdat huishoudens geneigd zijn verder op te schuiven naar het maximale leenbedrag op basis van het inkomen (LTI-norm). Tegelijkertijd zal afbouw van de hypotheekrenteaftrek huizenprijzen dempen.

Door een lagere aflossingseis kunnen kopers een hypotheek afsluiten tegen lagere maandlasten. Dat maakt – vooral voor starters – geld vrij voor consumptie in het 'spitsuur' van het leven. Een lagere aflossingseis maakt het mogelijk om spreiding van consumptie en vermogen over de levensloop beter te realiseren. Tegelijk lopen huishoudens ook een groter restschuldrisico (het risico dat de woning 'onder water' komt staan en met restschuld moet worden verkocht) en renterisico (het risico dat de maandlasten door een rentewijziging tijdens de looptijd toenemen) omdat de schuldpositie van huishoudens langzamer wordt afgebouwd bij een deels aflossingsvrije hypotheek.

Dit vraagt om een keuze tussen niets doen (en leunen op de zelfregulering in de Gedragscode) of het wettelijk borgen van een niet-fiscale aflossingseis. Een wettelijke niet-fiscale aflossingseis voorkomt afhankelijkheid van zelfregulering, geldt voor alle kredietverstrekkers, is afdwingbaar, en geeft de overheid de mogelijkheid om het percentage aan te passen. In de Wet op het financieel toezicht (Wft) zou voor nieuwe hypotheken een aflossingseis kunnen worden opgenomen. Dit kan worden gedaan door te regelen dat voor nieuwe hypotheken ten minste voor bijvoorbeeld 50% of 70% van het krediet ten opzichte van de marktwaarde van de woning een aflossingsschema overeengekomen dient te worden.

Voor het borgen van de aflossingseis in de Wft is nader onderzoek nodig, in de eerste plaats om een passende hoogte van de aflossingseis vast te stellen die enerzijds consumentenbescherming borgt en anderzijds zorgt dat niet te veel vermogen van huishoudens illiquide is. Ook is het zaak dat de AFM een uitvoeringstoets uitvoert, om in te vullen op welke wijze adequaat toezicht kan worden gehouden op de naleving van de niet-fiscale aflossingseis.

Een dergelijke wijziging van de Wft vergt ongeveer 2 jaar.

[2] De fiscale aflossingseis geldt voor "eigenwoningschulden" al dan niet in de vorm van een hypotheek. Ook een consumptieve lening of een lening bij een BV of familielid kan kwalificeren als een eigenwoningschuld. Een niet-fiscale aflossingseis geldt niet voor een lening bij een BV of familielid.

Bijlage 1

Variant: Geef iedereen het recht om over te sluiten en compenseer de kredietverstrekkers voor het financiële nadeel, defiscaliseer tegelijkertijd de woning in één stap.

Bij deze variant krijgen huishoudens de mogelijkheid om een hypotheek over te sluiten naar de huidige lage hypotheekrente, bij de eigen kredietverstrekker of bij een andere kredietverstrekker. Dat is interessant voor hypotheekklanten die een hogere hypotheekrente hebben dan de huidige rente, met uitzondering van sommige huishoudens met een spaarhypotheek, waar men profijt heeft van een hoge rente op de gekoppelde spaarrekening.

Wanneer een klant voor het einde van de rentevastperiode (RVP) oversluit heeft de kredietverstrekker recht op een vergoeding voor het financiële nadeel ('boeterente').[3] Gevraagd is wat de kosten zouden zijn als de overheid deze vergoeding overneemt en namens de huishoudens de kredietverstrekker compenseert.

Kosten voor compensatie kredietverstrekkers
Voor een inschatting van de compensatie wordt uitgegaan van wat de kredietverstrekker als vergoeding had mogen ontvangen van de klant. Hierbij worden de uitgangspunten gehanteerd uit de *Leidraad vervroegd aflossen* van de Autoriteit Financiële Markten. Voor deze kosten is geen betrouwbare puntschatting te maken. Dit komt omdat de kosten afhangen van een groot aantal variabelen waarvan de waarde niet op voorhand vaststaat of bekend is. In plaats daarvan is een ruime bandbreedte gemaakt op basis van de beschikbare gegevens. Nadere toelichting over de berekening en aannames vindt u in de bijlage.

Op basis van de gehanteerde parameters is de eerste inschatting dat de kosten voor compensatie tussen de €17 miljard en €47 miljard zullen bedragen.

Effecten
De overheid toont zich richting zowel huishoudens als kredietverstrekkers onbetrouwbaar als publiekrechtelijk wordt ingegrepen op lopende privaatrechtelijke contracten. Huishoudens hebben bij aanvang van de hypotheek een weloverwogen keuze gemaakt voor een bepaalde RVP en bijbehorende rente, waarbij geldt dat bijna in alle gevallen een hypotheek wordt afgesloten na financieel advies.

Huishoudens:
- Naar verwachting zal de maatregel 1 tot 2 miljoen huishoudens motiveren om de hypotheek over te sluiten. Zelfs wanneer het financiële nadeel voor de kredietverstrekker door de overheid vergoed wordt, is dit voor het huishouden niet kosteloos. Als bij de kredietverstrekker intern wordt overgesloten bedragen de kosten enkele honderden euro's. Wanneer wordt overgesloten naar een andere aanbieder komen hier kosten bij als advies- en bemiddelingskosten, taxatiekosten en notariskosten (ca. €3.000 à €4.000).
- Huishoudens die in de afgelopen jaren al een vergoeding voor vervroegde aflossing hebben betaald (van al snel enkele tienduizenden euro's), zullen het als oneerlijk ervaren dat zij niet gecompenseerd worden. Een groot aantal consumenten heeft in de afgelopen jaren overgesloten; de afgelopen jaren bedroeg ongeveer 1/3 van de hypotheekaanvragen een verzoek om oversluiting. In Q2 2021 waren er 34.477 aanvragen van oversluiters. Gemiddeld ging dit om een hypotheekbedrag van €251.019 bij een gemiddelde woningwaarde van €403.904.[4]
- Voor veel huishoudens die recent een hypotheek hebben af- of overgesloten geldt dat zij slechts beperkt voordeel hebben van (opnieuw) oversluiten omdat de nieuwe hypotheekrente slechts beperkt lager is. Deze groep heeft dus niet het voordeel van een lagere rente, maar wel het (grote) nadeel van volledige defiscalisering.
- Het is mogelijk dat huishoudens die in de afgelopen jaren (bijna) maximaal geleend hebben o.b.v. het inkomen door het abrupt verdwijnen van de fiscale voordelen in de financiële

[3] Op grond van artikel 81c het Besluit gedragstoezicht financiële ondernemingen Wft en het Burgerlijk Wetboek, artikel 7:127.
[4] Kwartaaloverzicht Hypotheken Data Netwerk.

problemen komen. Zij hebben al een lage rente en kunnen niet profiteren van de maatregel door over te sluiten. Wel stijgen de maandlasten omdat ze geen recht meer hebben op hypotheekrenteaftrek.

- Daarnaast geldt dat een kredietverstrekker bij oversluiters een kredietoets moet doen om te toetsen of het hypothecaire krediet verantwoord verstrekt kan worden. Voor sommige klanten geldt dat zij 'locked in' zijn bij de huidige kredietverstrekker, bijvoorbeeld omdat op basis van hun leeftijd (vanaf 55) gerekend moet worden met het toekomstige – vaak lagere – pensioeninkomen (hierdoor komen zij niet in aanmerking voor een nieuwe hypotheek bij een andere kredietverstrekker, omdat zij niet door de kredietoets komen). Tevens wordt in de hypothecaire leennormen rekening gehouden met de fiscale behandeling van het huishouden. Wanneer de hypotheekrenteaftrek verdwijnt zal de *loan-to-income* leennorm ook verkrappen waardoor huishoudens die nu bovenaan de norm zitten mogelijk straks niet kunnen oversluiten. Kredietverstrekkers hanteren bij oversluiters met een aflossingsvrije hypotheek doorgaans het vereiste uit de Gedragscode Hypothecaire Financieringen[5] dat maximaal 50% van de woningwaarde aflossingsvrij gefinancierd mag worden. Hierdoor zullen sommige huishoudens alleen kunnen oversluiten als ze meer gaan aflossen, wat ook invloed heeft op de maandlasten.
- Tevens is de verwachting dat volledige defiscalisering zal leiden tot lagere hypotheekschulden en een dempend effect op de huizenprijzen. Dit effect wordt door het CPB geschat op 8,8%.

<u>Kredietverstrekkers</u>

- De totale Nederlandse hypotheekschuld bedraagt €765 miljard, waarvan momenteel €580 miljard op de balansen van bancaire aanbieders staat.[6] Bancaire aanbieders hanteren doorgaans een iets hogere hypotheekrente dan andere verstrekkers van hypothecair krediet. Er vindt reeds een verschuiving plaats in het verstrekken van hypothecair krediet van bancaire aanbieders naar andere partijen zoals verzekeraars en institutionele beleggers.[7] Het voorliggende voorstel zou er toe kunnen leiden dat deze verschuiving zal versnellen, het wordt immers makkelijker om over te sluiten. Dit heeft potentieel grote gevolgen voor het verdienmodel van de bancaire sector. Voor Nederlandse banken is de hypotheekportefeuille een aanzienlijk deel van de balans.
- Nederlandse banken zijn voor een groot deel afhankelijk van de rentemarge op hun hypotheekleningen. Rente-inkomsten en de rentemarge op hypotheken zijn voor de Nederlandse banken de voornaamste inkomstenbron (in tegenstelling tot het buitenland, waar commissie inkomsten ook van belang zijn). Door de aanhoudend lage rente staat het verdienmodel van banken daarom al onder druk. De vergoeding voor vervroegde aflossing compenseert de kredietverstrekker voor het financiële nadeel dan wel in één keer, maar zal resulteren in een *one off* inkomst als de klant oversluit naar een andere, niet-bancaire kredietverstrekkers. <u>Dit kan de winstgevendheid van banken in de toekomst verder onder druk zetten en uiteindelijk ook implicaties hebben voor de financiële stabiliteit.</u>
- Verder heeft dit gevolgen voor het balansmanagement ('ALM') bij kredietverstrekkers. Hier spelen langlopende (en enigszins voorspelbare) hypotheken een belangrijke rol bij het beheren van het renterisico. Hypotheken worden via een proces van securitisatie bovendien gebundeld en verder op de markt geplaatst, of staan als onderpand garant aan de zogenoemde gedekte obligaties (*covered bonds*). Hier liggen geldstroom berekeningen, vallend binnen meerjarige strategieën, aan ten grondslag.
- Veranderde voorwaarden en/of optionaliteit bij crediteuren kunnen bovendien doorwerken op het investeringsvolume en activiteiten van (internationale) investeerders, alsmede de beoordelingscriteria van *rating agencies,* ten aanzien van Nederlandse kredietverstrekkers.
- Ook brengt het voorstel meer structurele veranderingen met zich mee voor financiële instellingen. Door dit precedent zal het aanbod van hypotheekproducten wijzigen, waarbij vermoedelijk de rente zal stijgen. Dit heeft bijvoorbeeld gevolgen voor de toekomstige

[5] De Gedragscode Hypothecaire Financieringen betreft zelfregulering voor banken en verzekeraars.
[6] Het merendeel van deze schuld staat uit bij de banken die systeemrelevant zijn.
[7] Nieuwe hypotheken vooral verstrekt door institutionele beleggers (dnb.nl)

winstmarges die banken moeten/zullen rekenen, maar ook op toekomstige mogelijkheden van de consument om naar eigen inschatting renterisico's af te dekken.
- Normaliter verhuizen huishoudens gemiddeld na 7 jaar. Kredietverstrekkers zullen nu echter compensatie ontvangen voor de volledige resterende RVP. Dus ook voor huishoudens die binnen die periode zouden verhuizen en zonder een dergelijk ingrijpen de hypotheek vergoedingsvrij zouden kunnen oversluiten bij een verhuizing.
- Er zal een keuze moeten worden gemaakt over de duur van de maatregel. Gekozen kan worden om kredietverstrekkers permanent te blijven compenseren of alleen gedurende een periode van enkele jaren. Als de vergoeding voor vervroegd aflossen daarna volledig voor rekening van de kredietverstrekkers komt, dan zullen zij dit inprijzen en zal hypotheekverstrekking ingewikkelder worden omdat cashflows moeilijker te voorspellen zijn.

Uitvoerbaarheid

- Uitvoering zal per definitie bijzonder complex en kostbaar – zo niet vrijwel onmogelijk - zijn. Lump sum compensatie van kredietverstrekkers brengt een risico op overcompensatie en staatssteun met zich mee. Kredietverstrekkers zullen waarschijnlijk per klant inzichtelijk moeten maken wat het financiële nadeel is bij de vervroegde aflossing, en de kosten van de daadwerkelijk geleden schade bij de overheid moeten indienen. Dit zal aanzienlijke uitvoeringslasten met zich meebrengen voor zowel de overheid als de kredietverstrekker.
- Daarnaast is het sterk de vraag of de organisatie van kredietverstrekkers nu is ingericht op een flink toegenomen vraag naar oversluiten, en of klanten snel geholpen kunnen worden (dit is des te relevant bij een tijdelijke maatregel of een stijgende rente).
- Zowel het Besluit gedragstoezicht financiële ondernemingen als het Burgerlijk Wetboek moeten mogelijk worden gewijzigd, waarbij een wetswijziging de langste doorlooptijd heeft. Daarnaast zal de Wet inkomstenbelasting 2001 moeten worden gewijzigd om de volledige defiscalisering te realiseren.[8] Dat kent uiteraard een doorlooptijd en op onderdelen zal nadere besluitvorming nodig zijn. Bijvoorbeeld: defiscalisering waardoor de eigen woning fiscaal buiten beschouwing blijft brengt met zich dat een eigenwoningschuld niet mag kwalificeren als schuld in box 3 en dus moet worden onderscheiden van andere schulden. Dat leidt tot afbakeningsvraagstukken. Daarnaast is zeer waarschijnlijk overgangsrecht nodig voor lopende kapitaalverzekeringen eigen woning (bijvoorbeeld de spaarhypotheek van voor 2013). Dat zijn producten die men niet (makkelijk) kan openbreken en ook niet makkelijk kan opzeggen en gewaarborgd dient te worden dat de daaruit voortvloeiende uitkering (wellicht 10 jaar na de defiscalisering) wordt gebruikt voor de aflossing van de eigenwoningschuld.

[8] Hierbij geldt ook dat hoe langer de doorlooptijd is, hoe minder er uitspraken te doen zijn over de dan te verwachten hypotheekrente.

Bijlage 2

Introductie

In tabel 1 is een overzicht gepresenteerd van de Nederlandse hypotheekschuld verstrekt door bancaire kredietverstrekkers verdeeld over verschillende rentetarieven en resterende rentevastperiodes (RVP). In tabel 2 zijn dezelfde cijfers uitgedrukt in percentages. Onderstaande cijfers zijn afkomstig uit de *Residential Real Estate* data van De Nederlandsche Bank (DNB). In deze dataset is alleen data opgenomen van hypotheken die door banken zijn verstrekt, en niet van hypotheken verstrekt door verzekeraars, pensioenfondsen en regiepartijen. In totaal is 76% van de totale Nederlandse hypotheekschuld opgenomen in de dataset die gebruikt is voor de berekening.

Tabel 1. Hypotheekschuld (x 1.000.000): stand in 2021 (Q2)

		Rente								
		N/a	< 1.5%	1.5% - 2%	2% - 2.5%	2.5% - 3%	3% - 4%	4% - 5%	>= 5%	Totaal
Resterende RVP (jaren)	N/a	€ 71	€ 1.958	€ 8.440	€ 6.087	€ 4.520	€ 2.660	€ 1.511	€ 2.294	€ 27.541
	<= 1	€ 174	€ 13.730	€ 9.809	€ 2.290	€ 925	€ 709	€ 3.109	€ 1.970	€ 32.716
	2 - 3	€ 9	€ 5.143	€ 6.775	€ 3.117	€ 1.959	€ 2.033	€ 10.680	€ 4.067	€ 33.785
	4 - 5	€ 4	€ 1.878	€ 5.657	€ 9.668	€ 14.733	€ 13.971	€ 3.789	€ 1.257	€ 50.957
	6 - 8	€ 5	€ 2.738	€ 36.394	€ 47.670	€ 20.053	€ 10.617	€ 9.936	€ 5.894	€ 133.307
	8 - 10	€ 1	€ 14.264	€ 31.909	€ 15.952	€ 5.893	€ 4.042	€ 1.079	€ 1.490	€ 74.631
	11 - 15	€ 1	€ 11.616	€ 10.353	€ 6.918	€ 10.793	€ 9.183	€ 2.264	€ 2.718	€ 53.846
	16 - 20	€ 0	€ 2.356	€ 24.029	€ 27.091	€ 32.535	€ 11.061	€ 2.069	€ 2.287	€ 101.428
	21 - 30	€ 1	€ 4.279	€ 15.531	€ 4.134	€ 1.290	€ 531	€ 101	€ 415	€ 26.281
		€ 266	€ 57.963	€ 148.898	€ 122.928	€ 92.700	€ 54.807	€ 34.538	€ 22.391	€ 534.492

Tabel 2. Aandeel hypotheekschuld: stand in 2021 (Q2)

		Rente							
		N/a	< 1.5%	1.5% - 2%	2% - 2.5%	2.5% - 3%	3% - 4%	4% - 5%	>= 5%	Totaal
Resterende RVP (jaren)	N/a	0%	0%	2%	1%	1%	0%	0%	0%	5%
	<= 1	0%	3%	2%	0%	0%	0%	1%	0%	6%
	2 - 3	0%	1%	1%	1%	0%	0%	2%	1%	6%
	4 - 5	0%	0%	1%	2%	3%	3%	1%	0%	10%
	6 - 8	0%	1%	7%	9%	4%	2%	2%	1%	25%
	8 - 10	0%	3%	6%	3%	1%	1%	0%	0%	14%
	11 - 15	0%	2%	2%	1%	2%	2%	0%	1%	10%
	16 - 20	0%	0%	4%	5%	6%	2%	0%	0%	19%
	21 - 30	0%	1%	3%	1%	0%	0%	0%	0%	5%
		0%	11%	28%	23%	17%	10%	6%	4%	100%

Hoe bereken je de vergoeding voor vervroegde aflossing

De hoogte van de vergoeding voor de vervroegde aflossing is de netto contante waarde van alle door de kredietverstrekker misgelopen rente-inkomsten. Dit is het financiële nadeel voor de kredietverstrekker. Deze misgelopen rente-inkomsten zijn het verschil tussen de rente-inkomsten die de kredietverstrekker zou ontvangen tegen de huidige rente die de consument betaalt tot het einde van de RVP en de rente-inkomsten die een kredietverstrekker kan ontvangen als hetzelfde hypotheekbedrag wordt uitgeleend tegen de actuele rente bij een gelijke RVP. Voor de berekening van de totale vergoeding zijn dus drie variabelen van belang: (1) de huidige rente, (2) de vergelijkingsrente, en (3) een disconteringsvoet.

1. De huidige rente

Dit is de tussen consument en kredietverstrekker contractueel overeengekomen rente tot het einde van de RVP. Voor de berekening is gerekend met het midden van de cohorten in tabel 1. Dus bij een rentecohort van 3% - 4% is gerekend met een actuele rente van 3,5%.

2. De vergelijkingsrente