

Tabel 1: overzicht effecten zes HRA-varianten

Maatregel	Budgettair (+ = opbrengst in mln euro)					Uitvoerbaarheid	Effect wo- ningmarkt ^a	Effect outsiders /starters ^a	Effect op netto-maandinkomen, voorbeeldhuishouden (tussen haakjes: cijfer inclusief effect terugsluis) ^a			Effect doorstromers ^a
	2023	2024	2025	Struc	Sleutel				2025 In Euro's	Struc In euro's	Struc % netto- inkomen	
<i>Algemene tariefsverlaging inkomstenbelasting</i>												
1. Verlagen basistarief inkomstenbelasting, per 1%-pt					-3971	Kan relatief snel	0	0				0
<i>Aftrektarief HRA</i>												
2. HRA-afrektarief naar 30%		604	1482	1179		>1 jaar na wetgeving; complexer dan opties 4 t/m 6	+	+/-	-26 (-2)	-26 (-7)	-0,5% (-0,1%)	+/-
3. HRA-afrektarief 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%)	+/-
<i>Grondslag HRA</i>												
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 (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.

^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

Budgettaire

- 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 hypotheekleningen 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 aflossingsseis, 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 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.
- **Effect outsiders/starters** (huurders die willen kopen): is onduidelijk door drie tegengestelde effecten. Starters financieren met relatief veel schuld, dus het verlies aan hypotheekrenteaf-trek 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) en de vormgeving van een eventuele terugsluis. Op langere termijn draagt de maatregel bij aan een beter functionerende huurmarkt waar ook outsiders/starters baat bij hebben.
- **Effect insiders:** 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-af trekpercentage 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 teruggeluisd 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 doorstromers:** als de HRA verlaagd wordt, zullen de woonlasten van woningbezitters toenemen. Dit heeft mogelijk gevolgen voor de verhuisflexibiliteit op korte termijn. Uitfasering van de HRA draagt bij aan een grotere vrije huursector en 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.
- Bij borging van een niet-fiscale aflossingseis in de Wft van bijvoorbeeld 50 of 70% kunnen kopers een hypotheek afsluiten tegen lagere maandlasten. 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 restschuld risico 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 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, vooral omdat er slechts een beperkt aantal huishoudens hierdoor worden 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. 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 naar 0% mo-

gelijk 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.

- **Effect outsiders/starters:** een grondslagversmalling met een grens tot de gemiddelde woningwaarde (of hoger) zal de meeste starters niet direct raken. Wel kan het zo zijn dat woningen die onder de gemiddelde woningwaarde liggen in populariteit toenemen, waardoor mogelijk de prijs van woningen t/m de gemiddelde woningprijs zal stijgen. Bij een grondslaggrens van 0 verbetert de toegankelijkheid voor koopstarters mogelijk door de structureel minder hoge woningprijzen, maar anderzijds genieten ook zij minder HRA. Of per saldo de toegankelijkheid voor deze groep verbetert, hangt onder meer af van de vormgeving van een eventuele terugsluis.
- **Effect insiders:** 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 doorstromers:** als de HRA verlaagd wordt, zullen de woonlasten van woningbezitters toenemen. Dit heeft mogelijk gevolgen voor de verhuisflexibiliteit op korte termijn. Uitfasering HRA draagt 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. 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.
- Bij borging van een niet-fiscale aflossingseis in de Wft van bijvoorbeeld 50 of 70% kunnen kopers een hypotheek afsluiten tegen lagere maandlasten. 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 koop huis van ten minste de grenswaarde (in linkerkolom)	Idem, in %	Aantal huishoudens met hypo theekschuld 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 vervoegd 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 ingroepad 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 aflossingseis² 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 restschuld risico (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 hypotheekleningen een aflossingseis kunnen worden opgenomen. Dit kan worden gedaan door te regelen dat voor nieuwe hypotheekleningen 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 krediettoets 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 krediettoets 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 Financieringen⁵ 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%.

Kredietverstrekkers

- 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 hypotheekleningen 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. Dit kan de winstgevendheid van banken in de toekomst verder onder druk zetten en uiteindelijk ook implicaties hebben voor de financiële stabiliteit.
- Verder heeft dit gevolgen voor het balansmanagement ('ALM') bij kredietverstrekkers. Hier spelen langlopende (en enigszins voorspelbare) hypotheekleningen een belangrijke rol bij het beheer van het renterisico. Hypotheekleningen 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 hypotheek vooral verstrekt door institutionele beleggers \(dnb.nl\)](https://www.dnb.nl/nieuwe-hypotheek-vooral-verstrekt-door-institutionele-beleggers)

- 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 hypotheekleningen die door banken zijn verstrekt, en niet van hypotheekleningen 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								Totaal
	N/a	< 1.5%	1.5% - 2%	2% - 2.5%	2.5% - 3%	3% - 4%	4% - 5%	>= 5%	
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								Totaal
	N/a	< 1.5%	1.5% - 2%	2% - 2.5%	2.5% - 3%	3% - 4%	4% - 5%	>= 5%	
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

Dit is de actuele rente waartegen een kredietverstrekker een nieuwe hypotheek zou kunnen verstrekken. Voor de berekening is gekeken naar twee type rentetarieven:

1. Een inschatting op basis van actuele rentetarieven en realistische aannames. Gekeken is naar het actuele mediane rentetarief van alle kredietverstrekkers op basis van een LTV-tariefklasse tot 60%. Het laatste is aannemelijk omdat de gemiddelde LTV van de Nederlandse hypotheekschuld 51% bedraagt.
2. Een conservatieve inschatting richting de toekomst en conservatieve aannames. Gekeken is naar het hoogste actuele rentetarief (duurste aanbieder) op basis van een LTV-tariefklasse van 100%. Tevens is een opslag van 0,2%-punt toegevoegd om een potentiële rentestijging in te prijzen.

Om te komen tot een rentepercentage zijn de RVP cohorten vertaald naar realistisch aangeboden RVP. Zie tabel 3.

Tabel 3.

	RVP	Actuele rente	Conservatieve rente
<= 1	1	1,05%	1,90%
2 - 3	3	1,05%	2,00%
4 - 5	5	1,00%	2,00%
6 - 8	7	1,10%	2,10%
8 - 10	10	1,10%	2,20%
11 - 15	15	1,40%	2,70%
16 - 20	20	1,55%	2,70%
21 - 30	25	1,70%	2,70%

Als je de conservatieve vergelijkingsrente plot op de huidige rentes in tabel 1, dan zie je in **groen** de groep die met grote zekerheid kan profiteren van de maatregel, en daarom zeer waarschijnlijk zal kiezen om over te sluiten. Voor deze groep huishoudens kan de winst (zeer) groot zijn. Het gaat dan in totaal om een hypotheekschuld van €142 miljard (27% van het totaal) verdeeld over 1,5 miljoen leningen (naar schatting 750.000 huishoudens). Als je de actuele vergelijkingsrente plot op de huidige rentes in tabel 1, dan zie je in **oranje** de groep die waarschijnlijk ook kan profiteren van de maatregel, en mogelijk zal kiezen om over te sluiten. Het gaat dan in totaal om een hypotheekschuld van €168 miljard (31% van het totaal) verdeeld over 1,65 miljoen leningen (naar schatting ruim 800.000 huishoudens). Kortom, het is mogelijk dat de helft van alle hypotheekschuld bij banken ter waarde van 310 miljard euro wordt overgesloten. Let op: aannames over de rente hebben zeer veel impact op de uitkomst van de berekening.

3. De disconteringsvoet.

Voor het netto contant maken van de misgelopen rente-inkomsten is gekozen voor een conservatieve disconteringsvoet van 3%. Dit niveau ligt boven de gemiddelde inflatie van de afgelopen jaren.

Uitkomsten berekening

Uitgaande van de conservatieve rentes bedraagt het financiële nadeel voor de groep in groen: minimaal €13 miljard. Als je dit extrapoleert naar alle hypotheekleningen⁹ kom je op een financieel nadeel voor de kredietverstrekkers van €17 miljard.

Reken je met actuele rentes, dan zal dit bedrag (sterk) oplopen voor de groep in groen. Ook zal dit bedrag (sterk) oplopen omdat er dan een grotere groep is voor wie oversluiten aantrekkelijk is (oranje). Dan geldt dat het financiële nadeel voor banken €36 miljard bedraagt, en dat dit €47 miljard betreft als je dit extrapoleert naar alle hypotheekleningen.

⁹ En er vanuit gaat dat bij verzekeraars, pensioenfondsen en regiepartijen dezelfde verdeling van schuld tov rente is.

Overige aannames bij berekening met impact op de uitkomst:

1. De hypotheekvorm. Voor het berekenen van de vergoeding wordt uitgegaan van het contractuele aflossingschema. De hypotheekvorm van de klant maakt een verschil. Bij een aflossingsvrije schuld blijft de rente over de tijd gelijk, terwijl bij een lineaire of annuïteitenhypotheek de verschuldigde rente afneemt omdat ook op de hoofdsom wordt afgelost. Voor de berekening wordt uitgegaan van annuïtaire hypotheek, terwijl de vergoeding hoger is bij aflossingsvrije hypotheek. In de dataset is 44% van de hypotheekschuld aflossingsvrij.
2. Percentage oversluiters. Voor de berekening wordt het uitgangspunt gehanteerd dat elk huishouden met een hypotheekrente boven de marktrente gebruik zal maken van de mogelijkheid om over te sluiten. Zoals hierboven gezegd kan het gunstiger zijn om een hogere rente te hebben (spaarhypotheek) of kan gelden dat de consument locked in is bij de huidige verstrekker omdat deze niet door een nieuwe krediettoets komt.
3. Contractuele vergoedingsvrije ruimte. Klanten mogen doorgaans jaarlijks ten minste 10% van de hoofdsom van de hypotheek vergoedingsvrij aflossen.¹⁰ Bij het berekenen van de vergoeding voor vervroegde aflossing moet de kredietverstrekker op grond van de Leidraad het bedrag dat de klant dat jaar contractueel vergoedingsvrij mag aflossen in mindering brengen, voordat het nadeel berekend wordt. In de berekening is hier geen rekening mee gehouden. Ten minste 10% van de vervroegde aflossing komt daarmee voor de kosten van de kredietverstrekker. Wanneer iemand echter al een groot deel van de hypotheek heeft afgelost, dan zal 10% van de hoofdsom een groter deel uitmaken van de vervroegde aflossing, waardoor de vergoeding voor het financiële nadeel lager is. Overigens kan dit wanneer een groot aantal klanten tegelijkertijd oversluit zeer nadelig voor de kredietverstrekker uitpakken. Bij het vaststellen van de Leidraad is immers nooit de gedachte geweest dan mogelijk alle hypotheekklanten tegelijkertijd zouden oversluiten, maar hooguit een bepaald percentage per jaar.
4. Looptijd hypotheek. Uitgegaan is van een hypotheek met een looptijd van 30 jaar.

¹⁰ Dit volgt uit de Gedragscode Hypothecaire Financieringen, zelfregulering voor banken en verzekeraars die door de gehele sector wordt toegepast. Voor sommige kredietverstrekkers geldt dat zij ook hypotheek aanbieden met de mogelijkheid om méér dan 10% van de hoofdsom vergoedingsvrij af te lossen.

Bijlage 3: effect op maandlasten van verschillende afbouwopties (in euro's per maand)

Onderstaande tabellen illustreren de effecten van de verschillende HRA-afbouwopties op de maandlasten van 12 voorbeeldhuishoudens met een koopwoning, die verschillen qua huishoudinkomen, WOZ-waarde, hypotheekschuld en rentepercentage. Bij de keuze voor voorbeeldhuishoudens is aangesloten bij acht voorbeelden uit de BMH wonen. Hieraan zijn extra voorbeelden toegevoegd met een hypotheekschuld van respectievelijk meer dan 600.000 euro en meer dan 1 miljoen euro om ook de effecten van de aftoppingsvariant op de gemiddelde WOZ-waarde en op 1 miljoen inzichtelijk te maken. Deze voorbeelden kunnen niet als uitersten worden geïnterpreteerd; er zijn huishoudens waarbij de beleidsopties een groter of kleiner effect op de maandlasten hebben. Het effect op de maandlasten hangt uiteindelijk vooral af van de rentelasten van een huishouden. Daarnaast vertegenwoordigt niet elk voorbeeldhuishouden een even grote groep. Zo zijn er relatief weinig huishoudens met een woning met een woz-waarde van €1,5 mln (zie ook tabel 1 in de hoofdtekst). Daarnaast is van belang of de opbrengsten worden teruggesluisd. Bij een generieke budgetneutrale terugsluis van de opbrengsten zullen de effecten op de maandlasten van huishoudens geringer zijn, terwijl sommige groepen er zelfs op vooruit gaan. Huurders, die niet in onderstaande tabellen worden getoond, profiteren per saldo van een versoering van de HRA in combinatie met een generieke terugsluis.

Tabel B.1: het effect van de verschillende varianten op de maandlasten van diverse huishoudens, geen terugsluis.

Zonder terugsluis		2025 (euro's)					Structureel (euro's)					Structureel (% inkomen)				
		Tarief naar 0% met 3pp per jaar	Tarief naar 30%	Aftoppen 1.000.000	Aftoppen 1.000.000 en af-bouwen naar 0	Aftoppen en af-bouwen naar gemiddelde WOZ	Tarief naar 0% met 3pp per jaar	Tarief naar 30%	Aftoppen 1.000.000	Aftoppen 1.000.000 en af-bouwen naar 0	Aftoppen en af-bouwen naar gemiddelde WOZ	Tarief naar 0% met 3pp per jaar	Tarief naar 30%	Aftoppen 1.000.000	Aftoppen 1.000.000 en af-bouwen naar 0	Aftoppen en af-bouwen naar gemiddelde WOZ
1	Inkomen € 36.500, WOZ-waarde € 225.000, schuld € 111.250, rente 1,5%	8	10	0	0	0	60	10	0	60	0	-2,4%	-0,4%	0,0%	-2,4%	0,0%
2	Inkomen € 48.500, WOZ-waarde € 300.000, schuld € 150.000, rente 1,5%	11	13	0	0	0	80	13	0	80	0	-2,7%	-0,4%	0,0%	-2,7%	0,0%
3	Inkomen € 72.750, WOZ-waarde € 450.000, schuld € 225.000, rente 1,5%	17	20	0	0	0	123	20	0	123	0	-3,0%	-0,5%	0,0%	-3,0%	0,0%
4	Inkomen € 97.000, WOZ-waarde € 600.000, schuld € 300.000, rente 1,5%	23	26	0	0	0	139	26	0	139	0	-2,8%	-0,5%	0,0%	-2,8%	0,0%
5	Inkomen € 150.000, WOZ-waarde € 1.200.000, schuld € 600.000, rente 1,5%	45	53	0	0	0	278	53	0	278	82	-3,9%	-0,7%	0,0%	-3,9%	-1,1%
6	Inkomen € 36.500, WOZ-waarde € 225.000, schuld € 111.250, rente 3%	17	20	0	0	0	119	20	0	119	0	-4,8%	-0,8%	0,0%	-4,8%	0,0%
7	Inkomen € 48.500, WOZ-waarde € 300.000, schuld € 150.000, rente 3%	23	26	0	0	0	161	26	0	161	0	-5,4%	-0,8%	0,0%	-5,4%	0,0%
8	Inkomen € 72.750, WOZ-waarde € 450.000, schuld € 225.000, rente 3%	34	40	0	0	0	244	40	0	244	0	-6,0%	-1,0%	0,0%	-6,0%	0,0%
9	Inkomen € 97.000, WOZ-waarde € 600.000, schuld € 300.000, rente 3%	45	53	0	0	0	278	53	0	278	0	-5,6%	-1,0%	0,0%	-5,6%	0,0%
10	Inkomen € 150.000, WOZ-waarde € 1.200.000, schuld € 600.000, rente 3%	91	106	0	0	0	556	106	0	556	163	-7,8%	-1,4%	0,0%	-7,8%	-2,2%
<i>Huishoudens met een zeer hoge schuld (<1% van de populatie)</i>																
11	Inkomen € 250.000, WOZ-waarde € 1.500.000, schuld € 1.200.000, rente 1,5%	90	105	93	139	139	555	105	93	555	359	-4,9%	-0,9%	-0,8%	-4,9%	-3,2%
12	Inkomen € 250.000, WOZ-waarde € 1.500.000, schuld € 1.200.000, rente 3%	181	211	185	278	278	1111	211	185	1111	718	-9,8%	-1,8%	-1,6%	-9,8%	-6,4%

Tabel B.2: het effect van de verschillende varianten op de maandlasten van diverse huishoudens, gegeven een budgetneutrale generieke terugsluis via verlaging van het tarief eerste schijf.

Met terugsluis		2025 (euro's)					Structureel (euro's)					Structureel (% inkomen)				
		Tarief naar 0% met 3pp per jaar	Tarief naar 30%	Aftoppen 1.000.000	Aftoppen 1.000.000 en afbouwen naar 0	Aftoppen en afbouwen naar gemiddelde WOZ	Tarief naar 0% met 3pp per jaar	Tarief naar 30%	Aftoppen 1.000.000	Aftoppen 1.000.000 en afbouwen naar 0	Aftoppen en afbouwen naar gemiddelde WOZ	Tarief naar 0% met 3pp per jaar	Tarief naar 30%	Aftoppen 1.000.000	Aftoppen 1.000.000 en afbouwen naar 0	Aftoppen en afbouwen naar gemiddelde WOZ
1	Inkomen € 36.500, WOZ-waarde € 225.000, schuld € 111.250, rente 1,5%	2	2	1	1	1	-7	0	1	-7	5	-0,3%	0,0%	0,0%	-0,3%	0,2%
2	Inkomen € 48.500, WOZ-waarde € 300.000, schuld € 150.000, rente 1,5%	2	2	1	1	1	-10	-1	1	-10	6	-0,3%	0,0%	0,0%	-0,3%	0,2%
3	Inkomen € 72.750, WOZ-waarde € 450.000, schuld € 225.000, rente 1,5%	3	3	2	2	2	-19	-1	1	-19	10	-0,5%	0,0%	0,0%	-0,5%	0,2%
4	Inkomen € 97.000, WOZ-waarde € 600.000, schuld € 300.000, rente 1,5%	-2	-2	2	2	2	-34	-7	2	-34	10	-0,7%	-0,1%	0,0%	-0,7%	0,2%
5	Inkomen € 150.000, WOZ-waarde € 1.200.000, schuld € 600.000, rente 1,5%	-23	27	2	2	2	-173	-32	2	-173	71	-2,4%	-0,4%	0,0%	-2,4%	-1,0%
6	Inkomen € 36.500, WOZ-waarde € 225.000, schuld € 111.250, rente 3%	-7	-8	1	1	1	-67	-10	1	-67	5	-2,6%	-0,4%	0,0%	-2,6%	0,2%
7	Inkomen € 48.500, WOZ-waarde € 300.000, schuld € 150.000, rente 3%	-9	-11	1	1	1	-91	-14	1	-91	6	-2,9%	-0,4%	0,0%	-2,9%	0,2%
8	Inkomen € 72.750, WOZ-waarde € 450.000, schuld € 225.000, rente 3%	-14	-17	2	2	2	-139	-21	2	-139	9	-3,3%	-0,5%	0,0%	-3,3%	0,2%
9	Inkomen € 97.000, WOZ-waarde € 600.000, schuld € 300.000, rente 3%	-23	-27	2	2	2	-173	-32	2	-173	10	-3,4%	-0,6%	0,0%	-3,4%	0,2%
10	Inkomen € 150.000, WOZ-waarde € 1.200.000, schuld € 600.000, rente 3%	-66	-77	2	2	2	-451	-83	2	-451	152	-6,1%	-1,1%	0,0%	-6,1%	-2,0%
<i>Huishoudens met een zeer hoge schuld (<1% van de populatie)</i>																
11	Inkomen € 250.000, WOZ-waarde € 1.500.000, schuld € 1.200.000, rente 1,5%	-66	-77	-91	-137	-137	-451	-83	-91	-451	-349	-4,0%	-0,7%	-0,8%	-4,0%	-3,1%
12	Inkomen € 250.000, WOZ-waarde € 1.500.000, schuld € 1.200.000, rente 3%	-152	-177	-184	-276	-276	-1006	-183	-183	-1006	-708	-8,4%	-1,5%	-1,5%	-8,4%	-5,9%

Financiën medeoverheden, 10-11-2021

Vraag: Opties om te komen tot een financiële plaat voor de medeoverheden, met daarin opgenomen een stabiele accres-systematiek door het uitzonderen van grote investeringspakketten.

Woord vooraf

Het is van belang dat goed wordt afgewogen en inzichtelijk wordt gemaakt welke taken bij welke bestuurslaag en –vorm worden belegd, dat het bestuurlijk en financieel arrangement met elkaar samenhangen, dat er voldoende uitvoeringskracht en middelen zijn, dat monitoring, evaluatie en verantwoording is geborgd en dat er tijd en aandacht is voor een goede implementatie.

Bij beleidsvoornemens van het Rijk zal conform artikel 2 van de Financiële-verhoudingswet moeten worden gekeken hoe de gevolgen van deze voornemens te financieren. Hierbij dient opgemerkt te worden dat dit niet uitsluitend betrekking heeft op wettelijke taken, maar ook op andere vormen van beleid. Verder geldt dat in beginsel bij taakintensiveringen (door beleidsvoornemens van het Rijk) de daarmee gemoeide kosten worden gecompenseerd door het Rijk. Het Rijk kan echter ook met redenen omkleed besluiten dat een andere bekostigingswijze meer aangewezen is, of besluiten om niet tot aanvullende bekostiging over te gaan.

1. Het accres

De eerste vraag is welke uitgaven van het Rijk meelopen in de systematiek. Op dit moment geldt de systematiek voor alle uitgaven onder de uitgavenplafonds. Een alternatief is om in de grote incidentele investeringspakketten (woningmarkt, klimaat en stikstof) aparte financiering voor medeoverheden op te nemen en deze pakketten dan uit te zonderen van de accresrelevante uitgaven. Bij deze complexe opgaven zijn de uitkomsten van het beleid niet goed te overzien. Daarom is een variant om voor ieder van deze dossiers aparte afspraken inclusief monitoring tussen Rijk en medeoverheden te maken over hoe op deze dossiers te zorgen dat bestuurlijke en financiële verhoudingen met elkaar in evenwicht blijven.

Dit betekent wel dat de (uitvoerings)kosten van medeoverheden expliciet in de pakketten moeten worden verwerkt en beschikbaar moeten komen. Hiermee blijven kosten en vergoeding inzichtelijk en in balans. Momenteel is er nog onzekerheid over de uitvoeringskosten; daarom staan deze nu op PM in onderstaande tabellen. Wel moet worden opgemerkt dat het uitzonderen van deze pakketten bij handhaving van de huidige accesssystematiek minder inzichtelijk en uitlegbaar is.

Tijdens de kabinetsperiode ontstaat er mogelijk bestuurlijke discussie over welke middelen onder de hierboven genoemde investeringspakketten vallen en welke niet. Dit geldt vooral bij middelen die aan reeds bestaande regelingen op begrotingen toegevoegd worden. Dit probleem kan ondervangen worden door deze optie te combineren met het vastzetten van de volumeontwikkeling in het accres bij de start van het kabinet. De Studiegroep Begrotingsruimte, de Studiegroep Interbestuurlijke en Financiële Verhoudingen en de Raad voor Openbaar Bestuur hebben, net als de ambtelijke werkgroep die de evaluatie van normeringssystematiek heeft uitgevoerd, geadviseerd om de accesssystematiek stabielere te maken. De meest stabiele variant is het vastzetten van de volumeontwikkeling van het accres voor de gehele meerjarenperiode bij de start van het kabinet. Dit kan zowel op het niveau van de huidige systematiek als een ander niveau. Tijdens de kabinetsperiode muteert het accres dan enkel als gevolg van loon- en prijsontwikkeling en beleids- en taakmutaties in het gemeentefonds, provinciefonds of BCF.

2. Financiën medeoverheden

Hieronder wordt eerst ingegaan op gemeenten en daarna provincies en waterschappen.

Onderstaande is gebaseerd op de ons nu bekende financiële tabel van de formatie (d.d. 4 november). Wanneer de formatie andere besluiten neemt, betekent dit dat de cijfers rondom het accres ook zullen wijzigen. De hoogte van het accres is immers afhankelijk van de rijksuitgaven die gedaan (gaan) worden.

2a. Gemeenten

Overzichtstabel investeringspakketten via aparte financierings-afspraken (svz 4-11)

Blok I geeft het basispad weer: de huidige ontwikkeling van het gemeentefonds en het accres. In blok II wordt vervolgens inzicht geboden in de effecten van de plannen van de formatie. Blok III geeft het totaal van beide voorgaande blokken weer.

Gemeenten (in mld.)	2022	2023	2024	2025
Stand Gemeentefonds (9-11-2021 ex. accres 2022)*	34,28	32,05	31,86	31,65
Accres (cumulatief)	1,49	2,23	2,95	3,96
Wv. Volume-deel van accres	0,83	0,91	0,95	1,25
Wv. LPO-deel van accres (loon -en prijsontwikkeling)	0,66	1,32	1,99	2,70
I. Basispad GF zonder LPO-ontwikkeling	35,11	32,96	32,81	32,90
II. Totale intensivering door plannen formatie (ex. pakketten klimaat, stikstof, woningbouw)	0,34	2,28	2,74	3,78
wv. Ontwikkeling accres GF (ex. pakketten klimaat, stikstof, woningbouw)	0,16	0,31	0,75	1,75
Compensatie voor oude dossiers				
wv Jeugdzorg (oud dossier)	0**	1,45	1,37	1,26
wv Schrappen oploop opschalingskorting (oud dossier)	0**	0,40	0,54	0,68
wv Omgevingswet (oud dossier) + WKB	0,18	0,12	0,08	0,09
Compensatie uitvoering voor nieuwe dossiers				
Andere dossier uit formatie, waaronder uitvoeringskosten klimaat, stikstof en woningbouw (nieuwe dossiers)***	PM	PM	PM	PM
III. Nieuw budgettair pad (I+II, excl LPO)	35,46	35,24	35,55	36,68
* Stand MLN22 inc. NvW's				
** De compensatie voor Jeugdzorg en het schrappen van de oploop van de opschalingskorting zijn al toegekend voor 2022 door het demissionaire kabinet en reeds verwerkt in stand GF 9-11-2021. Reeksen kunnen wijzigen als gevolg van besluitvorming aan de formatietafel.				
*** Afhankelijk van keuzes in kabinetsformatie wordt omvang bepaald.				

Basispad

In het huidige basispad is een (reële) daling van het GF te zien. Dit wordt verklaard door aflopende jeugdzorgmiddelen in 2022 (1,6 mrd), de oploop van de opschalingskorting (675 mln) en enkele decentralisatie-uitkeringen die niet verlengd zijn.

Totaal accreseffect

Volgens de huidige systematiek lopen investeringspakketten op woningmarkt, klimaat en stikstof mee in de trap-op-trap-af. Een alternatief is om in de grote incidentele investeringspakketten

aparte financiering voor medeoverheden op te nemen en deze pakketten dan uit te zonderen van de accresrelevante uitgaven. In totaal gaat het hierbij om 52,5 miljard uitgaven op lange termijn. Cumulatief is het accreseffect hiervan (voor gemeenten en provincies samen) ongeveer 6,8 miljard. De tabel toont de ontwikkeling in het accres voor gemeenten op het moment dat de transitiefondsen voor klimaat en stikstof, het NGF en het budget voor ontsluiting nieuwe woningen *niet* in het accres meegenomen worden¹.

Compensatie oude dossiers

Voor alle onderstaande dossiers geldt dat dit besluitvorming vraagt van de formatie.

Jeugdzorg

Aan de zorgtafel is eerder gesproken over de tekorten in de jeugdzorg. In de ons bekende plaat voor de zorg is nu een PM opgenomen. De bedragen uit de tabel zijn conform het advies van de Commissie van Wijzen en kunnen anders uitvallen afhankelijk van de besluitvorming aan de formatietafel.

Opschalingskorting

In de tabel zijn de kosten opgenomen voor het schrappen van de oploop van de opschalingskorting. Dit betekent dat de reeds ingeboekte 300 mln. ook in de toekomst in de boeken blijft staan.

Een optie is om de reeds ingeboekte 300 mln. de komende jaren niet meer te korten op het gemeentefonds; dan komt de volledige reeks 300 mln. hoger uit (975 mln. struc).

Omgevingswet

Uit diverse onderzoeken, o.a. van de KPMG, is gebleken dat voor gemeenten voor een periode van ruim meer dan 10 jaar de uitvoeringskosten van de Omgevingswet hoger uitvallen dan de baten. Er is door het huidige kabinet nog geen beslissing genomen over de uitvoeringskosten van de Omgevingswet en de daaraan gekoppelde kosten Wet kwaliteitsborging voor het bouwen (Wkb).

WMO

Momenteel is nog geen stilstaand overzicht van de financiële consequenties voor medeoverheden van de andere besluitvorming door de formatie en de financieringswijze die daar wordt voorgesteld. In ieder geval relevant zijn sociaal domein en zorg. Specifiek voor de Wmo geldt dat per 1 januari 2019 het abonnementstarief vanuit de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) van kracht is. Dit heeft geresulteerd in een relatief hogere zorgvraag bij midden- en hoge inkomens voor hulp in het huishouden. Volgens de laatst verschenen monitor valt de stijging van de Wmo-uitgaven als gevolg van het abonnementstarief binnen de raming zoals destijds vastgesteld in het Regeerakkoord (310 mln.). Gemeenten zijn hiervoor gecompenseerd (deels accres, deels extra toevoeging GF). Daarmee is extra compensatie nu niet aan de orde. Wel kan de aanzuigende werking in de komende jaren toenemen, waardoor het nemen van maatregelen verstandig is. Daar zijn gemeenten ook voorstander van.

¹ De uitgezonderde middelen in deze berekening zijn de reeksen a1, b1,d3 en d4 uit de budgettaire profopstelling en het basispad van het NGF. Het NGF loopt sinds de oprichting ervan niet mee in het accres

2b. Provincies

Overzichtstabel investeringspakketten via aparte financierings-afspraken (svz 4-11)

Blok I geeft het basispad weer: de huidige ontwikkeling van het gemeentefonds en het accres. In blok II wordt vervolgens inzicht geboden in de effecten van de plannen van de formatie. Blok III geeft het totaal van beide voorgaande blokken weer.

Provincies (in mld.)	2022	2023	2024	2025
Stand Provinciefonds (9-11-2021, ex accres 2022)*	2,41	2,41	2,40	2,38
Accres (cumulatief)	0,13	0,19	0,25	0,34
<i>Wv. Volume-deel van accres</i>	<i>0,07</i>	<i>0,08</i>	<i>0,08</i>	<i>0,11</i>
<i>Wv. LPO-deel van accres (loon -en prijsontwikkeling)</i>	<i>0,06</i>	<i>0,11</i>	<i>0,17</i>	<i>0,23</i>
I. Basispad PF zonder LPO-ontwikkeling	2,48	2,49	2,48	2,49
II. Totale intensivering door plannen formatie (ex. klimaat, stikstof, woningbouw)	0,17	0,17	0,22	0,17
<i>wv. Ontwikkeling accres PF (ex. klimaat, stikstof, woningbouw)</i>	<i>0,01</i>	<i>0,02</i>	<i>0,06</i>	<i>0,13</i>
Compensatie voor oude dossiers**				
<i>wv opcenten (oud dossier)</i>	<i>0,12</i>	<i>0,12</i>	<i>0,12</i>	<i>0,00</i>
<i>wv Schrapen oploop opschalingskorting (oud dossier)</i>	<i>0,01</i>	<i>0,02</i>	<i>0,03</i>	<i>0,04</i>
<i>wv Omgevingswet</i>	<i>0,03</i>	<i>0,01</i>	<i>0,01</i>	<i>0,00</i>
Compensatie uitvoering voor nieuwe dossiers				
<i>Uitvoeringskosten klimaat, stikstof en woningbouw (nieuwe dossiers)**</i>	PM	PM	PM	PM
III. Nieuw budgettair pad (I+II, excl LPO)	2,65	2,66	2,70	2,66
* Stand MLN22				
** Afhankelijk van keuzes in kabinetsformatie zal omvang moeten worden bepaald.				

Totaal accreseffect

Volgens de huidige systematiek lopen investeringspakketten op woningmarkt, klimaat en stikstof mee in de trap-op-trap-af. Een alternatief is om in de grote incidentele investeringspakketten aparte financiering voor medeoverheden op te nemen en deze pakketten dan uit te zonderen van de accresrelevante uitgaven. In totaal gaat het hierbij om 52,5 miljard uitgaven op lange termijn. Cumulatief is het accreseffect hiervan (voor gemeenten en provincies samen) ongeveer 6,8 miljard. De tabel toont de ontwikkeling in het accres voor provinciefonds op het moment dat de transitiefondsen voor klimaat en stikstof, het NGF en het budget voor ontsluiting nieuwe woningen *niet* in het accres meegenomen worden².

Compensatie oude dossiers

Voor alle onderstaande dossiers geldt dat dit besluitvorming vraagt van de formatie.

² De uitgezonderde middelen in deze berekening zijn de reeksen a1, b1, d3 en d4 uit de budgettaire profopstelling en het basispad van het NGF. Het NGF loopt sinds de oprichting ervan niet mee in het accres.

Gederfde opcenten

Er is door het kabinet richting provincies aangegeven dat het aan een volgend kabinet is om te bepalen of compensatie voor de derving van opcenten aan de orde is.

In 2019 heeft het kabinet het Klimaatakkoord vastgesteld, daarom worden elektrische voertuigen tot en met 2024 helemaal vrijgesteld van de MRB en worden voor hybride elektrische voertuigen een half tarief gehanteerd. Volgens de ROB is het gevolg een substantiële derving van € 372 mln. over de periode 2021-2024. In 2025 wordt dit omgezet naar het kwarttarief en vervolgens in 2026 naar het voltarief waardoor ook weer opcenten kunnen worden geheven. In de tabel is nu aangenomen dat de gehele derving over de periode 2021-2024 wordt vergoed aan provincies in de jaren 2022-2024.

Er worden momenteel aan de Klimaat Tafel plannen gemaakt om gebruik van elektrische voertuigen verder te stimuleren. Het kan dus zijn dat de MRB-derving voor provincies toeneemt. Anderzijds kan er ook besloten worden om elektrisch vervoer weer onder de MRB te brengen, dan is de derving in de toekomst lager.

Opschalingskorting

In de tabel zijn de kosten opgenomen voor schrappen van de oploop van de opschalingskorting. Dit betekent dat de reeds ingeboekte 35 mln. ook in de toekomst in de boeken blijft staan.

Er kan ook voor gekozen worden om de reeds ingeboekte 35 mln. de komende jaren niet meer te korten op het gemeentefonds, dan komt de volledige reeks 35 mln. hoger uit (75 mln. struc).

Omgevingswet

Uit diverse onderzoeken, o.a. van de KPMG, is gebleken dat voor provincies de komende jaren de uitvoeringskosten van de Omgevingswet waarschijnlijk hoger uitvallen dan de baten. Er is door het huidige kabinet nog geen beslissing genomen over de uitvoeringskosten van de Omgevingswet.

2c. De waterschappen

Waterschappen (in mld.)	2022	2023	2024	2025
Compensatie voor oude dossiers				
<i>wv Omgevingswet</i>	<i>0,00</i>	<i>0,00</i>	<i>0,00</i>	<i>0,00</i>
<i>wv Bijdragen waterschappen WOZ</i>	<i>0,01</i>	<i>0,01</i>	<i>0,01</i>	<i>0,01</i>

Omgevingswet

De vertraging van de Omgevingswet leidt tot meerkosten bij medeoverheden. Uit eerder KPMG onderzoek is gebleken dat voor de waterschappen deze kosten zijn op te vangen door hun inkomsten te verhogen. Hier is dan ook geen reeks voor opgenomen.

Bijdrage Waterschappen aan de WOZ

De uitvoering van de WOZ-waardebepaling wordt gedaan door de gemeenten. De gemeenten dragen de uitvoeringskosten en het Rijk en de waterschappen, die gebruik maken van de WOZ-waarden, dragen bij in deze kosten. De verdeling van de kosten over gemeenten, Rijk en waterschappen is een groot aantal jaren geleden vastgesteld op basis van de toenmalige verhouding in de belastinginkomsten van het Rijk, de gemeenten en de waterschappen. Het rapport 'centrale financiering WOZ' uit 2020, dat is vastgesteld in het Bestuurlijk Overleg Financiële verhoudingen, komt tot het advies om ten aanzien van de bijdrage in de WOZ-kosten rekening te houden met de verhouding in de belastingopbrengsten. De kosten van de uitvoering van de Wet WOZ bedragen momenteel € 160 miljoen. De waterschappen dragen een vast jaarlijks bedrag van 21,8 miljoen euro bij. Dat is 13,6% van de kosten, terwijl 6,7% van de totale belastingopbrengsten ontvangen. Het verschil is circa € 10 miljoen. Hiertoe is een reeks opgenomen.

2d. BES

Naast gemeenten, provincies en waterschappen kennen we ook de openbare lichamen BES. Op dit moment hebben we hier nog geen concrete vragen over ontvangen. Maar ook hier speelt het vraagstuk dat de financiële positie op orde moet zijn, naast andere discussies die er met betrekking tot overzeese gebieden spelen.

Koopkrachtbeeld 2022 – 2025 voor formatie

Uitgangspunten koopkrachtraming tijdens formatie

- De koopkrachtraming laat de mutatie van het besteedbaar inkomen zien voor verschillende huishoudtypen, als gevolg van beleid van de overheid en de macro-economische ontwikkeling (lonen en prijzen).
- Onderstaande tabel 1 geeft de mediane koopkrachteffecten in de komende kabinetsperiode weer op basis van het macro-economisch beeld van het CPB uit de MEV en de MLT die op Prinsjesdag zijn gepubliceerd. Hierin zijn ook de beleidswijzigingen na Prinsjesdag verwerkt die een direct effect op de koopkracht hebben. Dit gaat om hogere zorgpremies (doorwerking zorgsalarissen) en de verhoging van de AHK uit de motie Hermans. De (verlaging van) de energiebelasting heeft geen direct effect op de koopkrachtraming, omdat dit in de inflatie loopt.
- Door de stijgende energieprijzen vanaf september valt de inflatie dit jaar naar verwachting hoger uit dan eerder werd geraamd. Ook het recent aangekondigde beleid (motie Hermans met bijvoorbeeld stijging zorgsalarissen) heeft doorwerking op zowel lonen als prijzen.
- Het is zonder CPB-doorrekening niet mogelijk om in te schatten wat de precieze effecten zijn. Een actualisatie van de loon en prijsontwikkeling neemt het CPB pas mee bij doorrekening van het RA (of bij CEP). Verderop in dit memo wordt wel een indicatie geven van het effect van een hogere inflatie op de koopkracht.
- Het hieronder getoonde koopkrachtbeeld geeft daarom goed inzicht in de verschillen tussen groepen als gevolg van doorlopend beleid van vorige kabinetten, maar het niveau is onzeker. Hetzelfde geldt voor een eventuele doorrekening van de koopkrachteffecten van het concept Regeerakkoord door SZW. Dit geeft inzicht in de in de verdelingseffecten van de voorgenomen maatregelen tussen bepaalde groepen, maar het is minder geschikt om te sturen op exacte niveaus van koopkrachtontwikkeling.

Tabel 1. Mediane koopkrachteffecten kabinetsperiode, o.b.v. MEV, MLT en VWS-premies.

	2022	2023	2024	2025	Cumulatief
Inkomensgroep					
1e (<=113% WML)	0,2%	0,0%	0,2%	0,3%	0,7%
2e (113-180% WML)	0,2%	0,0%	0,2%	0,3%	0,5%
3e (180-275% WML)	0,1%	0,0%	0,2%	0,3%	0,5%
4e (275-406% WML)	0,1%	0,1%	0,4%	0,4%	0,9%
5e (>406% WML)	0,0%	0,0%	0,3%	0,4%	0,7%
Inkomensbron					
Werkenden	0,1%	0,1%	0,4%	0,4%	0,9%
Uitkeringsgerechtigden	0,3%	-0,1%	0,1%	0,2%	0,4%
Gepensioneerden	0,1%	-0,2%	-0,1%	0,0%	-0,2%
Huishoudtype					
Tweeverdieners	0,1%	0,0%	0,3%	0,3%	0,7%
Alleenstaanden	0,2%	0,0%	0,2%	0,3%	0,7%
Alleenverdieners	-0,1%	-0,3%	0,2%	0,3%	0,0%
Kinderen					
Huishoudens met kinderen	0,1%	0,1%	0,4%	0,4%	0,8%
Huishoudens zonder kinderen	0,2%	0,1%	0,3%	0,4%	0,9%
Alle huishoudens	0,1%	0,0%	0,2%	0,3%	0,7%

Indicatie effect hogere inflatie:

- Tabel 2 op de volgende pagina laat de raming van de lonen en prijzen uit de MEV en MLT zien die in het koopkrachtbeeld in tabel 1 zijn verwerkt. Een verslechtering van de reële loonontwikkeling met -0,5%-punt leidt grofweg tot een verslechtering van het koopkrachtbeeld met -0,5%-punt. Dit slaat vrij gelijkmatig neer.
- In de praktijk worden mensen met lage inkomens harder geraakt door een hogere inflatie, omdat zij een groter deel van hun inkomen besteden aan niet-vermijdbare uitgaven (vaste lasten, boodschappen, huur, etcetera). Dit is een aandachtspunt in het koopkrachtbeeld aan de onderkant, al is het effect van een hogere inflatie in de koopkrachtplaatjes voor alle groepen gelijk. Om de daadwerkelijke spreiding in beeld te brengen is in de Kamerbrief en Nota van wijziging bij het Belastingplan van 5 november jl. over de compensatie van de stijging van de gasprijzen een frequentietabel met inkomenseffecten meegestuurd.

Tabel 2. Loongroei en inflatie o.b.v. MEV en MLT

	2021	2022	2023	2024	2025
CLS (markt)	1,9	2,2	2,2	2,3	2,3
CPI	1,9	1,8	1,9	1,9	1,9
Reële CLS	0,0	0,4	0,3	0,4	0,4

Werkwijze met invoeringstermijnen

- Met het oog op de snelheid van doorrekeningen en de vele mutaties wordt in de doorrekening van koopkrachtpakketten in eerste instantie technisch uitgegaan van invoering van alle maatregelen per 2024. Dan wordt het cumulatieve koopkrachteffect over de kabinetsperiode gepresenteerd (cumulatief basispad + effect pakket), en een kolom met alleen het effect van het pakket. Eventueel kan een frequentietabel van de effecten van het pakket worden meegestuurd.
- In de afrondende fase van de besluitvorming is het van belang om nog scherp te kijken naar het jaar op jaar evenwicht in het koopkrachtbeeld (de verdeling van zoet en zuur tussen de jaren). Aandachtspunt daarbij is dat het wenselijk is om sommige beleidsopties tegelijk in te voeren (zoals een eventuele toeslaghervorming en compenserende maatregelen zoals WML-verhoging) en de duur van wetstrajecten.

40 Wat is stand van zaken AOV ZZP? Het is wel besloten, maar is er nog niet? Is er iets ingeboekt? Welke besluiten moeten nog genomen worden? Als de premie dekkend zou worden, hoe hoog is die premie dan ongeveer?

Stand van zaken uitwerking AOV ZZP en nog te maken keuzes

- In het Pensioenakkoord is een verplichte arbeidsongeschiktheidsverzekering (AOV) voor zelfstandigen afgesproken. De Stichting van de Arbeid heeft hier een uitgewerkt voorstel voor gemaakt. Dit voorstel werd o.a. door de hoge complexiteit niet uitvoerbaar geacht door de Belastingdienst en het UWV.
- Ambtelijk is daarom op basis van het voorstel een verplichte AOV op hoofdlijnen uitgewerkt. Dit voorstel, dat een richting biedt maar nog niet politiek vaststaat, ziet er als volgt uit:
 - Verzekering voor een uitkering van 70% van het laatstverdiende inkomen tot aan de grens van bruto circa € 30.000 per jaar (143% WML). De uitkering is maximaal 100% WML.
 - Verzekerd zijn winstgenieters, resultaatgenieters, meewerkend echtgenoten en directeur- grootaandeelhouders.
 - Uniforme wachttijd van 52 weken.
 - De zelfstandige kan kiezen voor een opt-out (zelfstandigen mogen uitstappen uit de publieke verzekering op voorwaarde dat de zelfstandige een private verzekering afsluit die even duur is en evenveel dekking biedt als de publieke verzekering ("toetsingskader").
 - Eventueel (politieke beslissing) uitzondering voor de agrarische sector.
- Deze uitwerking wijkt op een tweetal punten af van het voorstel van de Stichting van de Arbeid omtrent een verplichte verzekering:
 - Het door de Stichting gewenste onderscheid tussen enerzijds zelfstandigen/DGA's zonder personeel en anderzijds zelfstandigen/DGA's met personeel is niet mogelijk in de uitvoering, omdat dit onderscheid niet gehanteerd wordt in bestaande administratie.
 - De mogelijkheid om te kiezen voor verschillende wachttijden (verkorten naar 26 weken of verlengen naar 104 weken) in de publieke verzekering leidt tot uitvoeringsproblematiek en averechtse selectie.
- De verdere invulling van een AOV hangt samen met politieke keuzes (demissionair kabinet heeft aangegeven een voorstel uit te werken dat recht doet aan het voorstel van de Stichting, en uitvoerbaar, betaalbaar en uitlegbaar is). Daarbij moet rekening worden gehouden met de onderstaande problematiek in de verdere uitwerking.
- Er moet in elk geval nog een uitvoerder worden gevonden die beoordeeld of een private verzekering voldoet aan het toetsingskader en besloten worden hoe de extra solidariteitswaarborgen er uit zien en wie deze gaat uitvoeren. Ook kan de uniforme premie nog desgewenst worden aangepast om bijvoorbeeld aan te sluiten bij de periode van loondoorbetaling bij ziekte (104 weken) en kan ervoor worden gekozen om de resultaatgenieters niet te verzekeren.

Uitvoeringsproblematiek

- In de uitwerking worden de volgende problemen onderkend¹:
 - Vanwege beperkte capaciteit aan sociaal-medische beoordelingen is een vorm van elke AOV uitsluitend uitvoerbaar voor UWV, indien er aanvullende (beleids)maatregelen worden afgesproken. Dit vraagt om keuzes van de formerende partijen, want deze beleidswijzigingen kunnen forse implicaties hebben. Er zijn al acties in gang gezet om de beoordelingscapaciteit te vergroten, maar die zijn onvoldoende om de bestaande mismatch tussen vraag en aanbod op te lossen. Als de formerende partijen ook kiezen voor andere maatregelen die tot hogere instroom in de WIA leiden (bijv. op het gebied van loondoorbetaling bij ziekte), wordt deze mismatch nog groter en zijn nog meer maatregelen nodig.
 - Op dit moment is een AOV niet eerder dan per 2026 uitvoerbaar voor UWV (uitkeringskant van de verzekering). Voor uitvoering van de premieheffing en -inning door de Belastingdienst is richting sociale partners uiterlijk 2029 gecommuniceerd als tentatieve

¹ Zie voor nadere uitleg: Kamerstukken II 2020/21, 29544, 1044.

datum. Uitvoering is daarbij afhankelijk van de precieze uitwerking van het voorstel, van samenloop met andere beleidsambities (in het bijzonder hervorming box 3; gelijktijdige hervorming en invoering AOV is niet mogelijk) en noodzakelijke prioritering.

- Een houdbaar stelsel in combinatie met een opt-out vergt nog te nemen extra solidariteitswaarborgen. Een gezonde zelfstandige kan een méér dekkende verzekering krijgen voor hetzelfde geld op de private markt en zal daarom uitstappen uit de publieke verzekering (opt-out). Bij een lastendekkende publieke premie stijgt daardoor de premie. In het ergste geval herhaalt dit effect zich. De verzekering wordt dan uiteindelijk onbetaalbaar. Op dit moment lijkt het meest voor de hand liggend om de premiepercentages van de publieke verzekering vast te zetten. Voor een kostendekkende exploitatie van de publieke verzekering is het dan nodig een aanvullende solidariteitsbijdrage in te stellen, waarvan de kosten neerslaan bij een bredere groep van zelfstandigen.

Kosten en hoogte premie

- Voor bovenstaande variant van een AOV voor zelfstandigen worden de totale kosten (uitkeringslasten, uitvoeringskosten en re-integratiekosten) op dit moment geraamd op 2,3 mld. structureel per jaar, voor de totale populatie. In dit bedrag is geen onderscheid gemaakt in het publieke en het private deel van de lasten. Afhankelijk van de vormgeving van de opt-out (inclusief stabiliserende maatregelen) zal een deel van de kosten privaat neerslaan (aanneمة nu: 40% privaat). Om te komen tot een lastendekkende premie zal het premiepercentage circa 8% van het bruto-inkomen bedragen. Ook dit is afhankelijk van de precieze vormgeving van de opt-out en stabiliserende maatregelen om selectie-effecten tegen te gaan. Een verplichte AOV voor zelfstandigen kan leiden tot verschuivingen op de arbeidsmarkt tussen werknemers en zelfstandigen. Budgettaire gevolgen (zowel in overheidsuitgaven als -inkomsten) van dergelijke schuiven zitten niet in de raming.
- Er is nu geen budget gereserveerd voor een AOV voor zelfstandigen. Eerder was er wel een reservering voor zelfstandigen. Als reactie op het advies van de commissie Borstlap heeft het kabinet in de Miljoenennota 2020 binnen het lastenkader een deel van de opbrengst a.g.v. de lagere zelfstandigenaftrek daarvoor gereserveerd (88 mln. in 2023 oplopend naar 600 mln. structureel). Er is uiteindelijk geen lastenverlichtende maatregel genomen waardoor de reservering ten goede is gekomen aan het EMU-saldo. Er kan besloten worden deze ruimte in het EMU-saldo alsnog aan te wenden.

(1) Antwoord vraag 1 klimaat 11 november (beantwoord 15-11-2021, Ministerie van Financiën in afstemming met het ministerie van EZK)

Vanuit de financiële tafel was het verzoek om te komen tot een tabel met daarin budgetten en CO₂-tonnen. Doel ten minste 55% in 2030, X% in 2035, Y% in 2040.

- In dit memo staat een overzicht van noodzakelijke maatregelen om de klimaatdoelen te halen, waarbij zoveel mogelijk is uitgegaan van het 55%-pakket (en dan de variant 'budgetneutraal') uit het Van Geest-rapport. Waar inhoudelijk is afgeweken, of maatregelen om andere reden toelichting nodig hebben, is dat aangegeven in de tabel en/of toelichting.
- Cum. 39 mld is qua orde grootte een redelijke inschatting van wat aan uitgaven nodig zal zijn om de 2030-doelen te halen én ook stappen te zetten die onontkoombaar zijn voor de transitie richting 2050 (zoals ook Van Geest adviseert), dit is nog exclusief fiscale stimulering binnen mobiliteit en benodigde landbouw en landgebruik-maatregelen. In tabel 1 wordt een overzicht gegeven van de benodigde subsidies, investeringen en normering.
- Cruciaal onderdeel van het pakket Van Geest is de beprijzing en normering die nodig is om doelstellingen te halen. Deze maatregelen zorgen voor de noodzakelijke gedragsveranderingen maar leveren ook middelen op om de uitgaven te kunnen bekostigen en/of zijn budgetneutraal. In tabel 2 wordt een overzicht gegeven van de benodigde en aanvullende beprijzingsmaatregelen en de fiscale stimulering ten aanzien van mobiliteit.
- De tabellen geven een indicatie van het CO₂-effect en budgettaire belang van de maatregelen. Een verdere invulling is nodig en een klimaatpakket zal opnieuw in samenhang moeten worden doorgerekend op CO₂-effecten en budgettaire effecten. De CO₂-winst per maatregel kan dan ook niet zonder meer bij elkaar worden opgeteld omdat maatregelen interacteren met andere maatregelen binnen het pakket. Alleen PBL kan een goede inschatting van CO₂-effecten maken, zeker bij een totaalpakket.
- Normerende en beprijzende maatregelen zullen zorgen voor een toename van lasten voor burgers en bedrijven. Dit gaat zowel om de EMU-relevante en niet EMU-relevante lasten. De precieze effecten op lasten voor burgers en bedrijven kan alleen integraal worden gezien – en niet afzonderlijk per maatregel. Alleen CPB kan een goede inschatting maken van de toename van (niet) EMU-relevante lasten voor burgers en bedrijven.
- De inschattingen van CO₂-impact per maatregel in Van Geest zijn ambtelijke inschattingen. De ervaring leert dat aannames over reductiepotentieel dikwijls te optimistisch blijken. Om te vermijden dat er over de komende jaren telkens top ups nodig zijn is het aan te raden om met een marge in Mton te werken in het nu samen te stellen pakket, of afspraken te maken over een borgingsmechanisme wat in werking treedt indien blijkt dat het doel buiten bereik raakt. Onderstaand overzicht van benodigde maatregelen houdt nog geen rekening met een benodigde extra marge.
- De maatregelen in dit memo zien primair op maatregelen die bijdragen aan het doelbereik van CO₂-reductie in Nederland. Uiteraard dienen deze maatregelen ook in samenhang te worden gezien met andere doelen ten aanzien van bijvoorbeeld stikstof, luchtkwaliteit en waterkwaliteit.
- Hieronder staat een algemene toelichting bij de maatregelen in tabel 1 en tabel 2. In de bijlage staat een gedetailleerdere beschrijving per maatregel voor zowel tabel 1 als tabel 2.

Toelichting subsidies, investeringen en normeren (tabel 1)

- Tabel 1 is nadrukkelijk niet bedoeld als exact overzicht van de nodige middelen, slechts als globaal beeld op basis van het studiegroeprapport. Een precies reeks incl. kasritme ontbreekt in dit rapport, en vraagt per maatregel – m.n. bij de investeringsmaatregelen – om nadere analyse en input van de departementen: wat is er precies nodig (hoogte bedrag) en hoe loopt dat over de tijd (bijv. afhankelijk van nodige voorbereidingstijd)? Daarnaast zijn door ontwikkelingen sinds het uitkomen van het rapport van Van Geest en te maken keuzes in de formatie soms actualisering van de aanpak nodig.
- De financiële tafel benoemt een incidenteel bedrag van 25 mld cumulatief over 15 jaar voor energie-infra en energiedragers, gebouwde omgeving en maatwerkafspraken industrie.