

Vergaderjaar 2017–2018

34 819

Wijziging van de Wet inkomstenbelasting 2001 tot het geleidelijk uitfaseren van de aftrek wegens geen of geringe eigenwoningschuld

Nr. 20

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 8 juni 2018

De motie Snels/Dijkgraaf¹ verzoekt de regering de mogelijkheden en gevolgen te onderzoeken van het versoepelen van de fiscale aflossingsverplichting voor eigenwoningschulden² die per 2013 is ingevoerd. De fiscale aflossingsverplichting houdt in dat enkel recht op renteaftrek eigen woning ontstaat als er tenminste annuïtair in 30 jaar wordt afgelost. Hiermee levert de aflossingsverplichting een belangrijke bijdrage aan een stabielere woningmarkt, met minder financiële risico's voor huishoudens en een lagere nationale hypotheekschuld. Daarnaast heeft de aflossingsverplichting een substantieel positief effect op de budgettaire beheersbaarheid van de renteaftrek eigen woning.

Dit neemt niet weg dat vooral jonge huishoudens gebaat kunnen zijn bij een versoepeling. In verhouding tot oudere huishoudens hebben jonge huishoudens vaak te maken met hogere kosten, bijvoorbeeld vanwege jonge kinderen, terwijl hun inkomen nog relatief laag is ten opzichte van hun verwachte toekomstige inkomen. Een versoepeling van de aflossingsverplichting kan leiden tot een grotere bestedingsruimte voor deze huishoudens.

Volledige aflossing van de eigenwoningschuld is verder vanuit een levensloopperspectief niet voor iedereen optimaal. Uit het rapport van de Studiegroep Duurzame Groei³ en onderzoek van Netspar⁴ blijkt dat veel huishoudens relatief veel sparen voor hun pensioen. Huishoudens die de schuld op hun eigen woning volledig aflossen, zullen in de toekomst vaak

¹ Kamerstuk 34 819, nr. 14.

² Van een eigenwoningschuld in de zin van de Wet IB 2001 is sinds 1 januari 2013 sprake wanneer een schuld is aangegaan in verband met een eigen woning, waarbij de verplichting is overeengekomen om gedurende de looptijd ten minste annuïtair en in ten hoogste 360 maanden volledig af te lossen en waarbij ook daadwerkelijk aan deze aflossingsverplichting wordt voldaan.

³ Bijlage bij Kamerstuk 34 300, nr. 76

een netto vervangingsratio van meer dan 100% hebben.⁵ Deze huishoudens «oversparen», en zouden daarom gebaat zijn bij minder dan volledige aflossing van hun eigenwoningschuld.

Deze voordelen dienen te worden afgewogen tegen de nadelen van versoepeling: meer financiële risico's voor huishoudens, een substantiële budgettaire derving en hogere woningprijzen. Ik heb aan het CPB gevraagd om deze effecten in kaart te brengen. In de rest van deze brief zal ik ingaan op I. de effecten op de maandlasten van huizenbezitters bij verschillende vormen van versoepeling; II. de effecten van een versoepeling, op basis van onderzoek van het CPB; III. alternatieven voor versoepeling.

I. Twee vormen met een verschillend effect op maandlasten van huizenbezitters

In de motie wordt gevraagd om onderzoek naar een versoepeling van de aflossingsverplichting zodat slechts 70% van de schuld hoeft te worden afgelost. Daarbij liggen twee vormen van versoepeling voor de hand, vorm 1a en 2a uit de CPB-notitie:

Bij vorm 1a wordt 70% van de eigenwoningschuld annuïtair in 30 jaar afgelost, en is 30% aflossingsvrij met behoud van renteaftrek. In figuur 1⁶ hieronder is te zien dat een dergelijke variant de netto maandlasten van een huishouden over de gehele 30-jarige looptijd van de hypotheek inderdaad zou kunnen drukken.⁷ Na deze 30 jaar zijn de maandlasten wel hoger, vanwege de resterende hypotheekschuld. Verdergaande varianten zijn ook denkbaar, bijvoorbeeld een aflossingsverplichting tot 50%. Daarbij dient opgemerkt te worden dat de Gedragscode Hypothecaire Financieringen aflossingsvrije hypotheek slechts toestaat tot een maximum van 50% van de waarde van de woning.⁸

Bij vorm 2a wordt de eigenwoningschuld afgelost volgens het aflossings-schema van de huidige aflossingsverplichting, maar vanaf een schuld van bijvoorbeeld 30% van de lening bij aanvang vervalt deze verplichting. Ook hier is sprake van behoud van renteaftrek. Deze vorm leidt echter niet tot lagere maandlasten in het begin van de aflossingsperiode zoals de motie lijkt te beogen.

Overigens is een volledig aflossende hypotheek een internationaal gangbaar product dat goed te financieren is op de internationale kapitaalmarkt. Dit draagt bij aan een lagere rente en dus lagere maandlasten voor de consument.

⁴ <https://www.netspar.nl/publicatie/toereikendheid-pensioenopbouw-crisis-en-pensioenhervormingen>

⁵ Het gaat hier om de ratio tussen het netto inkomen voor en na pensionering waarbij ook rekening wordt gehouden met vrije besparingen en lagere woonlasten.

⁶ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

⁷ Er is gerekend met een eigenwoningschuld van 250.000 euro, 4% rente, 30 jaar looptijd. Hierbij is de wet- en regelgeving ten aanzien van eigenwoningschulden verondersteld zoals die structureel van kracht zal zijn wanneer het woningmarktbeleid van Rutte III volledig is geïmplementeerd. Het eigenwoningforfait gaat structureel naar 0,5%, de maximale renteaftrek naar 36,95% (er wordt daarnaast rekening gehouden met doorwerking algemene heffingskorting) en de regeling Hillen zal volledig zijn uitgefaseerd.

⁸ De Gedragscode Hypothecaire Financieringen is geen wetgeving, maar bevat regels die bindend zijn voor banken en verzekeraars die als geldverstrekker optreden.

II. Onderzoek van het CPB naar de effecten van versoepeling⁹

Het CPB heeft op verzoek van het Ministerie van Financiën voor een aantal verschillende vormen van versoepeling van de aflossingseis berekend: wat het structurele budgettaire effect zou zijn, wat de benodigde beperking van de renteaftrek eigen woning zou zijn om een versoepeling van de aflossingseis te kunnen financieren en wat het effect zou zijn op de huizenprijzen. Daarnaast gaat het CPB in op de impact van versoepeling op de omvang van hypotheekschulden van huishoudens. Hieronder worden deze effecten kort beschreven:

Budgettaire derving

Versoepeling van de aflossingseis zal bij vorm 1a uit de CPB-notitie leiden tot een aanzienlijke derving van belastinginkomsten voor de Staat. De introductie van de aflossingseis per 2013 bracht een omvangrijke structurele besparing op de kosten van de renteaftrek eigen woning met zich mee.¹⁰ In lijn hiermee raamt het CPB een substantiële budgettaire derving wanneer de aflossingseis wordt versoepeld. Zie tabel 1 hieronder, een versoepeling met vorm 1a waarbij slechts 70% van de lening moet worden afgelost en 30% aflossingsvrij is, kost structureel € 1,3 miljard. Vorm 2a is goedkoper, maar deze verlaagt zoals besproken de maandlasten van huizenbezitters bij aanvang van de hypotheeklening niet. In de rest van deze brief zal daarom niet meer ingegaan worden op vorm 2a.¹¹

Tabel 1 – Structurele effecten versoepeling aflossingsverplichting naar 70%^{a, b}

| | Vorm 1a | Vorm 2a |
|--------------------------------|------------|------------|
| Budgettair effect | – 1,3 mld. | – 0,2 mld. |
| Effect op huizenprijzen | + 0,6% | + 0,0% |

^{a)} bron: CPB (2018), doorrekening varianten aanpassing aflossingseis, tabellen 3.1 en 3.3

^{b)} t.o.v. basispad

Het CPB heeft ook onderzocht in welke mate de uitgaven aan de renteaftrek verlaagd zouden moeten worden om met de daarbij vrijgekomen middelen een eventuele versoepeling van de aflossingseis te kunnen financieren. Bij vorm 1a (aflossingseis naar 70%) zou het gaan om een verlaging van de uitgaven aan de renteaftrek met 12%, bijvoorbeeld door de omvang van de aftrekpost te verlagen.¹²

Hogere huizenprijzen

Een versoepeling van de aflossingseis vergroot de subsidiëring van de koopmarkt. Dit leidt tot hogere huizenprijzen, waardoor een klein deel van het voordeel van de versoepeling voor bijvoorbeeld starters weer teniet wordt gedaan. Tabel 1 laat ook zien dat het CPB een opwaarts effect raamt op huizenprijzen van structureel 0,6% voor variant 1a. Door een toename van de subsidie op de koopmarkt neemt ook de verstoring door de overheid van de beslissing om te huren of kopen weer toe. Dit leidt tot

⁹ CPB (2018) «Doorrekening varianten aanpassing aflossingseis», CPB-notitie. Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

¹⁰ Memorie van toelichting Wet herziening fiscale behandeling eigen woning 2012, Kamerstuk 33 405, nr. 3

¹¹ Toch kan deze variant vanuit macro-economisch perspectief aantrekkelijk zijn. Het blijft immers zo dat veel huishoudens vanuit levensloop perspectief niet genoodzaakt zijn hun huis volledig af te lossen.

¹² De verlaging van de omvang van de aftrekpost zal procentueel dan hoger moeten liggen dan de genoemde 12% om een budgettair effect van 12% te bereiken.

welvaartverlies omdat het huishoudens die eigenlijk liever zouden willen huren – vanwege bijvoorbeeld de flexibiliteit die dat biedt – toch kan bewegen een koopwoning met overheidssubsidie aan te schaffen. Ook is deze verstoring één van de redenen dat de vrije (midden)huursector in Nederland onderontwikkeld is.¹³

Hogere hypotheekschulden

Verder leidt een versoepeling van de aflossingseis tot hogere hypotheekschulden bij huishoudens. Het CPB houdt rekening met een stijging van de hypotheekschuld met 14% ten opzichte van het basispad voor variant 1a. De Loan-To-Value (LTV) van huishoudens zal minder snel dalen. Daarmee blijven zij dus langer kwetsbaar voor een eventuele daling van de huizenprijzen. Vanuit macro-economisch perspectief is het ongunstig als het risico toeneemt dat hypotheekleningen onder water komen te staan tijdens een economische crisis.¹⁴

Afhankelijk van de precieze vorm, zal een versoepeling van de aflossingseis bovendien naar verwachting complexiteitsverhogend werken voor de fiscale eigenwoningregeling, terwijl deze regeling al als zeer complex wordt ervaren door burgers, hypotheekverstrekkers en hypotheekadviseurs.

III. Alternatieve vormen zonder wetswijziging en budgettaire derving

De door het CPB onderzochte vormen vergen een wetswijziging en gaan gepaard met een budgettaire derving, omdat deze vormen zien op versoepelen van de aflossingseis met behoud van renteaftrek. Indien het doel is om lagere maandlasten te realiseren, dan zijn er echter al alternatieve vormen mogelijk onder de huidige wet- en regelgeving.

De eerste vorm is een eigenwoningsschuld voor 70% van het aankoopbedrag waarop annuïtair wordt afgelost met renteaftrek eigen woning, in combinatie met een aflossingsvrije lening voor de overige 30%, zonder renteaftrek eigen woning. Er is dan sprake van twee leningen waarbij de aflossingsvrije lening in box 3 valt. Een lening in box 3 geeft geen recht op aftrek van rente en kosten in box 1, maar mag wel in mindering worden gebracht op eventueel vermogen in box 3 zoals spaargeld of aandelenbezit. Zie figuur 2 voor het effect op de maandlasten. Op dit moment is niet bekend hoe vaak deze hypotheekvorm wordt aangeboden door hypotheekverstrekkers.

De tweede vorm is de zogenoemde combinatiehypotheek. De combinatiehypotheek is een reeds toegestane hypotheekvorm waarbij een tweede hypotheek, waarvan de rente niet aftrekbaar is, de maandlasten verlaagt door een percentage (maximaal 50%) van de aflossing op de eerste hypotheek te financieren. De eerste hypotheek neemt af, terwijl de tweede oploopt. Dit maakt onvolledige aflossing – en daarmee lagere maandlasten – met behoud van renteaftrek mogelijk. Zie figuur 2¹⁵ voor het effect op de maandlasten als de tweede, aflossingsvrije hypotheek aan het eind van de periode 30% van de woningwaarde bedraagt. De tweede hypotheek valt in box 3 van de inkomstenbelasting.

¹³ Studiegroep Duurzame Groei (2016) «Rapport Werkgroep Woningmarkt» <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2016/07/06/rapport-werkgroep-woningmarkt>

¹⁴ DNB (2018) «DNBulletin: Consumptie in Nederland hangt sterk samen met de huizenprijs» <https://www.dnb.nl/nieuws/nieuwsoverzicht-en-archieef/DNBulletin2018/dnb371605.jsp>

¹⁵ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

De combinatiehypotheek werd tot voor kort niet aangeboden. Experts voerden daarvoor verschillende redenen aan. Het product is ingewikkelder en lastiger uit te leggen aan klanten dan de meest gangbare hypotheekvormen. Ook leidt invoering tot hogere systeemkosten voor hypotheekverstrekkers. Verder leidt het voor hypotheekverstrekkers tot hogere kapitaaleisen en langere balansen omdat de LTV langzamer daalt. Sinds dit jaar wordt wel een vorm van de combinatiehypotheek met een looptijd van maximaal 40 jaar in de markt aangeboden. Deze hypotheek wordt binnen de looptijd volledig afgelost en geeft gedurende de eerste 30 jaar recht op renteaftrek over het annuïtair dalende leningdeel.

Wet- en regelgeving staan dus al diverse hypotheekvormen toe die leiden tot lagere maandlasten, zonder dat dit leidt tot de derving van overheidsinkomsten en verstoring op de woningmarkt die een fiscaal gefaciliteerde versoepeling van de aflossingsseis zou meebrengen.

Conclusie

Een versoepeling van de aflossingsverplichting kan de maandlasten voor huishoudens verlagen, maar zou – zonder beperking van de renteaftrek eigen woning – gepaard gaan met een substantiële derving van belastinginkomsten voor de Staat, een toename van de verstoring door de overheid op de woningmarkt en een stijging van de hypotheekschulden van huishoudens.

Verder laten zowel bestaande wetgeving als de Gedragscode Hypothecaire Financieringen het al toe om minder dan volledig af te lossen. Hoewel hierbij alleen de hypotheekrente aftrekbaar is van het deel van de woningschuld dat conform de aflossingsverplichting wordt afgelost, biedt dit ruimte voor hypotheekvormen waarmee huishoudens op korte termijn al lagere maandlasten kunnen realiseren.

Daarnaast wordt de fiscale eigenwoningregeling, waarvan de aflossingsverplichting deel uitmaakt, in 2019 geëvalueerd. Een versoepeling van de aflossingsverplichting ligt om voorgenoemde redenen op dit moment niet voor de hand.

Mede namens de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

De Staatssecretaris van Financiën,
M. Snel