

# Bouwsparen en doorstroming

*Een systeem van bouwsparen moet eenvoudig en doorzichtig zijn en direct financieel voordeel opleveren. De regeling die eerder in ESB werd voorgesteld voldoet hier niet aan. Er zijn echter alternatieven mogelijk.*

In ESB van 14 november 1990 presenteerden De Jong, Vermeend en De Pree een voorstel tot introductie van een bouwspaarstelsel<sup>1</sup>. Met dit bouwspaarstelsel, door hen koopsparen genoemd, wordt beoogd het eigen-woningbezit onder lagere inkomensgroepen te bevorderen. Het beoogt tevens de doorstroming te bevorderen. Mensen die te goedkoop wonen, worden gestimuleerd te bouwsparen en naar een koopwoning te verhuizen. Kern van het voorstel van de drie PvdA-kamerleden is het stimuleren van bouwsparen door premiëring van de inleggelden achteraf. Om voor premie in aanmerking te komen moet iemand ten minste vijf jaar sparen. De premie wordt alleen berekend over de inleggelden in de jaren dat het belastbaar inkomen lager is dan een bepaald maximum. De premie wordt daarbij alleen berekend over premiegerechtigde inleggelden, die binnen tien jaar na het beginnen met het sparen op de bouwspaarrekening zijn gestort. Hoogstens mag f 3.000 per jaar worden ingelegd. De genoten rente blijft geheel buiten beschouwing. Voor de premieberekening geldt hoogstens het inleggeld, voor zover het niet hoger is dan het belastbare inkomen in dat jaar. De belastingvrije premie wordt verrekend bij aankoop van de woning en bedraagt 40% over de eerste f 10.000 inleg en 20% over de rest, en bedraagt dus hoogstens f 8.000 per spaargerechtigde. De premie wordt berekend over het volledige premiegerechtigde inlegbedrag. Met andere woorden als twee of meer mensen één huis kopen, waarbij ieder aan de regeling heeft deelgenomen, dan worden de inleggelden terwille van de premieberekening bij elkaar opgeteld.

Ik veroorloof mij bij dit voorstel enige kanttekeningen te plaatsen, met name voor zover het beoogt de gewenste doorstroming te bevorderen.

## Doorstromingsbeleid

Uit de *Nota volkshuisvesting in de jaren negentig* blijkt dat 31% van alle huurwoningen met een huur beneden f 450 per maand worden bewoond door mensen met een relatief hoog inkomen. Door doorstroming naar duurdere huurwoningen of naar koopwoningen komen de goedkopere huurwoningen vrij voor mensen met lagere inkomens. Zo komt er meer afstemming tussen woonlasten en inkomens. Bovendien hoeft de overheid minder aan individuele huursubsidies uit te geven.

Kan bouwsparen een bijdrage leveren aan het bevorderen van de gewenste doorstroming? Mijns inziens wel. Er moet dan echter wel aan een aantal voorwaarden worden voldaan die samenhangen met de factoren die er verantwoordelijk voor zijn dat spontane doorstroming in onvoldoende mate plaatsvindt. Voor veel bewoners met relatief hoge inkomens van woningen met lage huren bestaat geen aanleiding om te verhuizen naar een relatief duurdere huur- of koopwoning. Veel van die mensen hebben in de jaren vijftig of zestig een toen bij hun inkomen passende, kwalitatief goede en ruime woning betrokken. De duurdere woningen, waarnaar doorstroming gewenst zou zijn, zijn kwalitatief vaak relatief slecht. In vele gevallen staat de kwaliteitsverbetering in geen verhouding met de hogere woonlasten. Een tweede oorzaak die de spontane doorstroming beperkt is de geringe beschikbaarheid van duurdere woningen met name regionaal bezien<sup>2</sup>. Ten slotte hebben verhuiskosten en de overdrachtsbelasting een negatief effect op doorstroming.

Het zal duidelijk zijn dat gefaciliteerd bouwsparen, als zijnde een financieel instrument geen invloed kan hebben op niet-financiële gegevenheden. Op grond van vorenstaande overwegingen kunnen twee voorwaarden worden geformuleerd, waaraan een bouwspaarstelsel moet voldoen, wil ze de doorstroming bevorderen:

- de in te voeren regeling moet voor degenen, waarvoor doorstroming gewenst is, financieel aantrekkelijk zijn, en moet direct financieel voordeel opleveren;
- de regeling moet eenvoudig en doorzichtig zijn.

Het systeem van de PvdA-kamerleden voldoet hier niet aan. Het financiële voordeel wordt pas na minimaal 5 jaar genoten, maar, door de maximale inleg van f 3.000 per jaar, waarschijnlijk nog veel later. De mensen, waarvan doorstroming naar een 'duurdere' woning gewenst wordt, hebben relatief hoge inkomens. Het betreft veelal mensen met een belastbaar inkomen tussen f 30.000 en f 50.000. De gestelde inkomensgrens voor premiëring (rond f 40.000) zal juist voor hen onzekerheid brengen over het uiteindelijk te behalen voordeel. Verder is onduidelijk wat bedoeld wordt met "voor de premieberekening geldt hoogstens het inleggeld tot het belastbare inkomen in dat jaar". Slaat dat op het totale inleggeld in het jaar, waarin de woning aangeschaft wordt, of gaat het om een toetsing die jaarlijks gedurende de spaarperiode moet plaatsvinden? In het eerste geval zal met name als er in het laatste jaar extra veel tegenslagen zijn ook het beoogde voordeel nogal tegenvallen. Het tweede geval betekent dat mensen die in een bepaald jaar een belastbaar inkomen hebben niet geacht worden te kunnen sparen. Waarom is deze bepaling in het voorstel opgenomen? Ze lijkt mij overbodig en onnodig complicerend. Zou het veel voorkomen dat mensen die aan het bouwsparen zijn ineens in een bepaald jaar een belastbaar inkomen van f 3.000 of minder hebben? En mocht dat door een aantal grote tegenvallers bij iemand het geval zijn, waarom moet dan per se het spaarpatroon worden doorbroken? Het late tijdstip van het genieten van het financieel voordeel, alsmede de vele onzekerheden over de omvang ervan maken het voorstel ongeschikt als instrument van doorstroombeleid. Een andere factor, die ertoe bijdraagt, dat het voorgestelde bouwspaarstelsel minder effectief kan zijn als instrument van doorstroom-

1. A. de Jong, W.A. Vermeend en W.A. de Pree, Koopsparen bevordert eigenwoningbezit, ESB, 14 november 1990, blz. 1066-1070.

2. Zie *Regionale profielen van de woonruimteverdeling*, Ministerie van VROM, april 1990.

beleid is dat het voorstel zich in eerste instantie richt op het bevorderen van het eigen-woningbezit onder lagere inkomensgroepen. Daartoe behoren de mensen waarvan doorstroming naar 'duurdere' woning gewenst is eigenlijk niet (meer). Die behoren veeleer tot de middengroepen. Dit geeft het voorstel en met name de gedachten erachter een tweeslachtig karakter. Enerzijds beoogt het de koopmarkt voor de alleraagste inkomensgroepen toegankelijker te maken; anderzijds wordt beoogd goedkopere huurhuizen voor lagere inkomensgroepen vrij te maken en worden juist middengroepen gestimuleerd naar een koopwoning te verhuizen. In verband hiermee moet het voorstel lucratief zijn voor middengroepen. De gestelde voorwaarden om het voorstel vooral gericht te houden op de lagere inkomensgroepen staan dit laatste in de weg.

### **Een alternatief**

Eind oktober 1990 werd door onderzoekers van het Fiscaal-Economisch Instituut van de Erasmus Universiteit Rotterdam, waarvan schrijver van deze bijdrage er een is een onderzoek gepresenteerd dat eveneens bouwsparen als onderwerp had<sup>3</sup>. In het rapport *Bouwsparen* werden de volgende voorstellen ontwikkeld om mede de doorstroming naar met name koopwoningen te bevorderen, en die ons inziens wel voldoen aan de twee eerder genoemde voorwaarden.

#### *Fiscaal-gefacilieerd sparen*

De fiscale faciliteiten kunnen bestaan uit het aftrekbaar stellen van de inleg op een speciale, geblokkeerde bouwspaarrekening voor de loonen inkomstenbelasting, een algehele rentevrijstelling en het vrijstellen van het via de spaarrekening opgebouwde vermogen voor de vermogensbelasting. De fiscale faciliteiten worden uiteraard alleen gegeven als van tevoren kan worden gewaarborgd dat het gespaarde ook feitelijk zal worden aangewend voor de aanschaf van een eigen woning. Ook de introductie van een minimum-bewoontermijn is noodzakelijk. Bij (vroegtijdige) opneming van het spaargeld voor andere doeleinden en bij het niet voldoen aan de overeengekomen minimum-bewoontermijn zal, afgezien van in een aantal omschreven overmachtssituaties, alsnog het door de faciliteiten bespaarde belastingbedrag moeten worden verrekend.

Deze vorm van sparen heeft een vrijwillig karakter. Om de stimulans te versterken zou een huurdersbelasting kunnen worden geïntroduceerd. Hoewel dat instrument wellicht nogal negatief wordt ervaren, zou de combinatie met de mogelijkheid om het bedrag, dat met de belasting gemoeid zou zijn, op een gefacilieerde bouwspaarrekening te storten positiever kunnen werken.

#### *Bedrijfssparen*

Een andere mogelijkheid is om het bedrijfssparen, waar momenteel relatief weinig gebruik van wordt gemaakt, nieuw leven in te blazen door met name de premiespaarregeling en de ambtenarenspaarregelingen uit te bouwen tot bouwspaarregelingen. Met name voor degenen met een relatief hoog looninkomen of salaris en relatief lage woonlasten kan het aantrekkelijk zijn een deel van zijn of haar inkomen of bij voorbeeld de (jaarlijkse) loon- of salarisverhoging belastingvrij te sparen ten einde op die manier een eigen woning te verwerven. Om de premiespaarregeling zinvol als bouwspaarregeling te laten functioneren dienen wel de faciliteiten verbonden aan die regeling te worden uitgebreid. Zo staat het bedrag van de maximaal belastingvrij door de werkgever uit te keren premie al jaren op f 750 per jaar. Verhoging daarvan is gewenst. Ook de inleg van de zijde van de werknemer moet vrijgesteld worden van zowel loon- als inkomstenbelasting. Verder moet een bij een werkgever opgebouwde premiespaarrekening zonder kosten kunnen worden meegenomen naar een andere werknemer of omgezet kunnen worden in een gefacilieerde bouwspaarrekening. Voor de premiespaarrekening moeten verder dezelfde faciliteiten gelden als voor de gefacilieerde bouwspaarrekening.

#### *Huurverkoop*

Huurverkoop is een bijzondere vorm van bouwsparen. Bij huurverkoop wordt de juridische eigendom van de woning pas verkregen na storting van de laatste huurkooptermijn. De economische eigendom gaat echter al over bij het aangaan van het huurkoopcontract. Daardoor kan de huurkoper in beginsel al meteen profiteren van de voordelen die een eigenaar-bewoner heeft. Daarbij valt vooral te denken aan het voordeel van de integrale rente-aftrek. De huurverkoper spaart dus voor het in eigendom krijgen van de woning, terwijl hij de woning zelf al be-

woont. Dit kan een groot voordeel voor de belanghebbende zijn boven andere bouwspaarvoorstellen. Bouwsparen impliceert veelal dat de vervulling van de definitieve woonwens moet worden opgeschort. Zeker voor degenen, waarvan doorstroming gewenst is, de veertiger en vijftiger, kan dit zeer onaantrekkelijk zijn. Bovendien is deze doelgroep over het algemeen zeer tevreden met de bestaande woonsituatie. Vanuit de doelstelling van het doorstromingsbeleid als onderdeel van het volkshuisvestingsbeleid moet echter een kanttekening worden geplaatst bij dit instrument. Immers, de destijds met veel subsidie gebouwde huurwoningen blijven bewoond door mensen met relatief hoge inkomens, die dan weliswaar met hogere woonlasten geconfronteerd gaan worden, maar ze komen niet vrij voor mensen met lagere inkomens. Van een feitelijke doorstroming is eigenlijk geen sprake.

### **D.A. Albregtse**

De auteur is verbonden aan het Fiscaal-Economisch Instituut van de Erasmus Universiteit Rotterdam.

---

3. D.A. Albregtse, S. Cnossen en L.G.M. Stevens, Fiscaal begeleid bouwsparen: een nieuw instrument ter bevordering van het eigen woningbezit, Eindrapport Bouwsparen, In: *Bouwsparen. Een onderzoek in opdracht van de Nederlandse Spaarbankbond*, Erasmus Universiteit, oktober 1990.

# Naschrift

D.A. Albregtse ziet net als wij veel in het bevorderen van sparen vooraf bij het kopen van een eigen woning. Blijkbaar zijn we het nog niet geheel eens over de meest gewenste variant. We hopen na ons onderstaande commentaar dichter bij elkaar gekomen te zijn.

Voordat Albregtse ons voorstel op de korrel neemt, formuleert hij twee criteria: je moet een financieel aantrekkelijke regeling bieden die direct financieel voordeel geeft en een regeling moet eenvoudig en doorzichtig zijn. Wij hadden zelf meer criteria, maar zijn het op een punt na ook eens met Albregtse. We verschil-

len van mening over het door Albregtse bepleite directe voordeel. Waarom het voordeel direct voelbaar moet zijn, ontgaat ons en we merken dan ook op dat in de voorgestelde varianten van Albregtse het ook op niet meer uitdraait dan het fiscaal aftrekbaar maken van de spaarinleg. Waarom geven wij de voorkeur aan een belastingvrije premie op het moment van daadwerkelijke aankoop boven fiscale aftrekbaarheid van de spaarinleg?

Daarvoor zijn drie redenen:

- fiscale aftrek is gunstiger naarmate het inkomen hoger is en een belastingvrije premie geeft aan iedereen een gelijke netto-stimulus;
- fiscale aftrek betekent dat direct een beslag wordt gelegd op overheidsmiddelen. Dat betekent een beleidsintensivering (de premiekoop moet immers nog geleidelijk gestopt worden) waarvoor geen middelen beschikbaar zijn;
- de perceptiekosten willen wij liever alleen maken indien daadwerkelijk een huis wordt gekocht; bij fiscale aftrek moet er achteraf heel wat gecorrigeerd worden bij mensen die geen huis kopen.

De rest van de kritiek van Albregtse op ons voorstel vergt enerzijds nadere verduidelijking van onze kant en slaat anderzijds op een punt waarvoor we hierna een oplossing bieden.

Albregtse stelt dat we met de inkomensgrens van *f* 40.000 per jaar belastbaar de midden groepen onvoldoende bereiken, terwijl je juist die tot doorstromen moet aanzetten. Zijn betoog gaat impliciet over huishoudens met een alleenverdiener, maar ook daarvoor moeten we oog hebben. Laten we een paar zaken helder stellen:

Wij beogen niet een algemene regeling met voordelen voor iedereen. Iemand met een belastbaar inkomen van meer dan *f* 50.000 per jaar heeft zelden een extra stimulus nodig om een huis te willen kopen. De schaarse overheidsmiddelen willen we voor deze mensen niet benutten, omdat de hypotheekrente-aftrek voor hen al voldoende oplevert.

In onze regeling bouwen mensen premierechten op, waarbij naar het belastbare inkomen wordt gekeken in het jaar van inleg. Als mensen over die inkomensgrens heengaan dan kunnen ze gewoon doorgaan met sparen voor een eigen huis, maar ze bouwen in zulke jaren geen premierechten meer op.

Onze regeling is individueel, onder meer omdat mensen die beginnen te sparen niet op voorhand weten met wie ze ooit een huis zullen kopen (alleen of met een partner). Maar dan blijft zijn punt dat iemand met een inkomen in enig jaar tussen *f* 40.000 en *f* 50.000 belastbaar aan onze regeling niets heeft. Weliswaar hebben we gezegd, dat met ons te praten is over de inkomensgrens, maar *f* 10.000 meer is ons te fors. Er is echter een aantrekkelijke oplossing voor. Namelijk om toe te staan dat de koopsparrekening op twee namen wordt gezet, waarbij het gezamenlijk belastbaar inkomen beneden *f* 50.000 per jaar moet blijven om in dat jaar premierechten op te bouwen. Met deze modificatie is onze regeling geschikt voor allerlei soorten mensen en huishoudens met een inkomen tot rond modaal. En dan nog de verduidelijking. Waarom menen we dat premierechten in een bepaald jaar alleen kunnen worden opgebouwd tot aan het belastbaar inkomen? Dat is om te voorkomen dat in een huishouden waarin de alleenverdiener een hoog inkomen heeft (na onze aanpassing van meer dan *f* 50.000 belastbaar) gespaard wordt via de niet verdienende partner. Het is nu eenmaal per definitie misbruik of oneigenlijk gebruik als iemand meer zou kunnen sparen dan dat het inkomen in dat jaar bedraagt.

Vervolgens enige kanttekeningen bij de alternatieven die Albregtse aandragt. Zijn eerste alternatief bevat twee voor ons onaantrekkelijke elementen. Ten eerste het hierboven al verworpen fiscaal aftrekbaar zijn van inleggelden. Ten tweede het invoeren van een algemene huurdersbelasting, die dan echter ook gebruikt kan worden om voor een eigen huis te sparen. Het kost al vele honderden mensjaren en veel regels en controle om 900.000 klanten te bedienen met individuele huursubsidie. In feite bepleit Albregtse een algemeen stelsel van huur naar inkomen, voor meer dan drie miljoen huishoudens en met veel stimulans tot frauderen. Bovendien stelt hij geen inkomensgrens bij de bevoordeling van het sparen. Een uiterst onvruchtbaar alternatief derhalve, dat slecht voldoet aan de door Albregtse zelf gestelde criteria.

Zijn tweede alternatief is het uitbouwen van bestaande premiesparreelingen en ambtenarensparreelingen tot een koopsparrekening, opnieuw met de door ons afgewe-

zen fiscale aftrek van inleggelden. In het beste geval bepleit Albregtse met dit alternatief een variant op ons voorstel, maar nogal onuitgewerkt. Bovendien, waarom zouden er geen spaarregelingen mogen zijn voor een ander doel dan het kopen van een huis? Ook deze suggestie lijkt ons geen verbetering.

Het huurkoopmodel is eigenlijk geen alternatief, maar het gebruik maken van een koopsparrekening door mensen die eerst een huis huren. Daar hebben we niets op tegen, maar dan moet zo'n variant wel passen bij de te kiezen koopsparrekening. Wij kunnen ons heel goed voorstellen, dat in ons voorstel een verhuurder het volgende contract sluit met een huurder: gedurende

# ESB

tien jaar huurt de huurder en na die periode kiest hij of hij doorgaat met huren of de woning koopt tegen een tevoren overeengekomen prijs. In die tussentijd kan de huurder dan sparen en met de premie uit ons voorstel zoveel eigen geld opbouwen dat hij die woning tegen die prijs kan kopen. Maximale zekerheid en dus maximale tevredenheid. Ten slotte blijkt uit de bijdrage van Albregtse dat hij de premiekoopregeling en de gemeentegarantie onveranderd wil laten voortbestaan. Met dat laatste zijn we het volstrekt eens, want met of zonder koopsparrekening, de gemeentegarantie is van cruciale betekenis voor het verwerven van een eigen woning door iemand met een laag inkomen. Het handhaven van de premiekoopregeling naast een nieuw systeem is uiteraard dubbelop. In ons artikel hebben we voldoende verduidelijkt waarom de premiekoopregeling op termijn dient te verdwijnen. Een deel van de daarmee vrijkomende middelen willen we dan besteden voor de koopsparrekening die in de gegeven situatie veel effectiever kan zijn. Voor dubbelop ontbreken ons simpelweg de middelen, als we er al toe geneigd zouden zijn.

**Arie de Jong**  
**Willem Vermeend**  
**Wilfried de Preec**