

Fiscale voorzieningen voor het eigen-woningbezit

Het eigen-woningbezit wordt fiscaal gefacilieerd via een relatief lage fiscale huurwaarde. Naarmate het inkomen hoger is, is het eigen-woningbezit vanwege de integrale renteaftrek sneller aantrekkelijk. Lage-inkomensgenieters blijven echter aangewezen op huurwoningen. Het verdient overweging de huurder ten opzichte van de bewoner-eigenaar in een meer gelijke positie te brengen. Voorts zou het eigen-woningbezit kunnen worden gestimuleerd door een ombouw van de bedrijfsspaarregelingen door introductie van bouwspaarfaciliteiten.

PROF. DR. L.G.M. STEVENS*

Taakstellingen van volkshuisvestingsbeleid

In de nota *Volkshuisvesting in de jaren negentig* stelt staatssecretaris Heerma vier taakstellingen centraal:

- zorg voor goede en betaalbare huisvesting voor lager betaalden;
- bevordering van een kwalitatief goed woon- en leefmilieu;
- bevordering van het eigen-woningbezit;
- bevordering van experimenten, innovatie en kennisoverdracht.

Uiteraard rivaliseren deze ambities in de sfeer van de volkshuisvesting door het grote beslag dat zij leggen op de begrotingsruimte met diverse andere beleidsdoelstellingen. Dit klemt te meer nu niet langer – althans niet in kwantitatieve zin – sprake is van woningnood en het volkshuisvestingsbeleid niet langer kan bogen op een natuurlijke prioriteit. Nu het bewustzijn doorbreekt dat verbetering van het leefmilieu een grote financiële inspanning zal vergen zal deze rivaliteit alleen maar sterker worden.

De middelen die voor de diverse beleidsdoelstellingen binnen het algemene beleid beschikbaar zijn gesteld – al dan niet in de vorm van een open-einderegeling – worden tegenover elkaar afgewogen en uiteindelijk op de begroting tot uitdrukking gebracht. Deze afweging verloopt echter minder expliciet bij de zogenoemde belastinguitgaven ('tax expenditures'). Hiermee worden de ontheffingen bedoeld die binnen de normale belastingstructuur worden aangebracht om langs die weg bepaalde beleidsdoelstellingen te realiseren die ook via de uitgavenzijde van de begroting hadden kunnen lopen. De bevordering van het eigen-woningbezit door middel van een relatief lage fiscale huurwaarde, gekoppeld aan integrale aftrek van de hypotheekrente, is daarvan een bekend voorbeeld¹.

De zorg voor goede en betaalbare huisvesting voor lager betaalden wordt grotendeels via subsidies geëffectueerd. De fiscaliteit speelt daarbij slechts een rol bij de vraag of de subsidie al dan niet belast moet worden. Deze doelstelling van het volkshuisvestingsbeleid betreft zowel de eigenaren als de huurders. Stimulering van het eigen-wo-

ningbezit als beleidsdoelstelling is van veel algemenere aard. Zij is echter niet in eerste instantie gericht op de laagstbetaalden en roept daardoor van nature spanning op tussen huurders en eigen-huisbezitters vanwege de conflicterende belangen. De huurder is gebaat bij hoge huursubsidies; de eigen-woningbezitter zal vragen om aankoop- en/of exploitatiesubsidies.

Het stimuleringsbeleid van eigen-woningbezit verloopt grotendeels via faciliteiten in de fiscale wetgeving en slechts in beperkte mate via de subsidiesfeer. Door middel van object- en subjectsubsidies beoogt de overheid de koopsom van bepaalde woningen te verlagen en zodoende de woonlasten te verminderen. Voorts wordt via verstreking van gemeentegaranties de toegang tot de kapitaalmarkt mogelijk gemaakt voor personen die (nog) onvoldoende eigen vermogen bezitten. Objectsubsidies hebben echter als bezwaar dat zij door hun inkomensafhankelijke karakter vaak terecht komen bij personen die niet gesubsidieerd behoeven te worden. Subjectsubsidies zijn daarom beter inpasbaar in het inkomensbeleid dan objectsubsidies².

De fiscale tegemoetkoming in het eigen-woningbezit schuilt in de toepassing van een relatief laag huurwaardeforfait in combinatie met een integrale renteaftrek. De doorsnee eigen-woningbezitter heeft om die reden per saldo

* Hoogleraar Openbare financiën aan de Erasmus Universiteit Rotterdam. Dit artikel is een eerste inventarisatie van vraagstukken die aan de orde komen bij uitvoering van een studieopdracht die door de Nederlandse Spaarbankbond is verleend aan het Fiscaal Economisch Instituut van de Erasmus Universiteit over de inpassingsmogelijkheden van het bouwsparen in het fiscale stelsel. 1. C.A. de Kam, *Tax reform in a welfare state*, Groningen, 1988, hoofdstuk 3. De inbouw van belastinguitgaven in het belastingstelsel is echter omstreden. Niet alleen leidt dit – zo wordt gesteld – tot gecompliceerde wetgeving, maar ook dreigt de prioriteitsstelling minder zorgvuldig te geschieden. Het is dan ook niet verbaazend dat vele bewindslieden met krimpemde budgetten voor de uitvoering van hun programma mede hun heil zoeken in belastingfaciliteiten.

2. Het bezwaar van inkomensafhankelijke subsidieregelingen is dat de impliciete marginale belastingdruk tot boven 100% kan stijgen. Zie bij voorbeeld mijn oratie *Solidaire of solitaire*, Kluwer, Deventer, 1986, blz. 45.

een negatieve opbrengst uit zijn eigen woning. Naarmate het inkomen hoger is, is ook het marginale tarief hoger en dientengevolge ook het bedrag van de belastingbesparing. Dit deniverende effect lokt kritiek uit van personen die vinden dat de fiscaal begunstigende behandeling van het eigen-woningbezit op gespannen voet staat met de doelstelling aan de lagere inkomensgroepen goede en betaalbare huisvesting te bieden. Zij vinden dat de gedeelde belastinggelden beter kunnen worden besteed aan huisvesting voor de lager betaalden. Dit spanningsveld openbaart zich trouwens niet alleen binnen het volkshuisvestingsbeleid, maar is kenmerkend voor de meeste beleidsdoelstellingen die gericht zijn op de bevordering van de particuliere vermogensvorming door inbouw van fiscale faciliteiten.

Bevordering vermogensvorming

Bevordering van eigen-woningbezit maakt deel uit van het beleid tot stimulering van vermogensvorming bij particulieren. Vermogensvorming is een beleidsdoelstelling die altijd een dubbelslachtige maatschappelijke waardering heeft genoten. Besparingen worden gezien als een belangrijke voorwaarde voor economische groei. Zij scheppen de ruimte voor investeringen. Derhalve kan bevordering van particuliere vermogensvorming worden gezien als een instrument van economische politiek. Ook om ideologische redenen wordt vermogensvorming gestimuleerd. Dit geldt in het bijzonder voor het eigen-woningbezit³; in feite is dit de meest elementaire vorm van privatisering. Eigen-woningbezit dwingt voorts tot besparingen hetzij door jaarlijkse aflossingen op de schuld, hetzij door premiebetaling in het kader van een zogenoemde "levenhypotheek"⁴.

Ongelijke participatie in de vermogensvormingbevorderende regelingen resulteert echter in ongelijke vermogensverdeling. Dit is op zijn beurt oorzaak van ongelijke inkomensverhoudingen. Om inkomenspolitieke overwegingen moeten deze vervolgens weer worden afgezwakt door toepassing van een progressieve tariefstructuur in de inkomstenbelasting en door heffing van vermogensbelasting. Ook de bevordering van het eigen-woningbezit, zoals dat thans gebeurt, impliceert stimulering van vermogensvorming en creëert ongelijkheid, zowel tussen eigenaren en huurders als tussen eigenaren onderling. Dit roept uiteraard een spanningsveld op binnen het volkshuisvestingsbeleid.

Onze huidige inkomstenbelasting is niet spaarbevorderend. Dit wordt veroorzaakt door het feit dat we het inkomen hebben gekozen als maatstaf van draagkracht. Belastingheffing naar draagkracht zou op grond van het gelijkheidsbeginsel de voorkeur moeten geven aan een verteringsbelasting. Cnossen heeft in zijn oratie *De belasting van de toekomst?* voorgerekend dat slechts in een verteringsbelasting "...het gelijke ook gelijk wordt belast...", terwijl elke inbreuk op dit principe in de richting van een pure inkomstenbelasting leidt tot economische dubbele heffing op besparingen. Uitstel van consumptie wordt in een inkomstenbelasting immers afgestraft, vervroeging van consumptie wordt door aftrekbaarheid van de rente begunstigd⁵.

Bij de concrete uitwerking van het draagkrachtbeginsel is deze lijn echter niet gevolgd vanwege de mogelijkheden tot aanzienlijke vermogensaccumulatie. Dit wil echter niet zeggen dat de verteerbaarheid van het inkomen daarbij geen relevante factor zou zijn. In de recente wetgeving is een duidelijke tendens waarneembaar dat de inkomstenbelasting steeds verder wordt bijgebogen in de richting van een consumptiebelasting door meer aandacht te schenken aan de verteerbaarheid van het inkomen.

Deze ontwikkeling komt zeer duidelijk tot uitdrukking in het *Voorontwerp brede herwaardering*⁶. Uitgangspunt van het Voorontwerp is dat de belastingheffing geen belemmering

mag vormen voor het treffen van uit maatschappelijk oogpunt gewenste onderhoudsvoorzieningen voor de ouderdag en voor nagelaten betrekkingen. De dragende gedachte voor het belastinguitstel in het Voorontwerp is het verzorgingsgebonden karakter van het inkomen. Eerder was het gebonden karakter van inkomen al reden voor de wetgever inbreuken op een strikt inkomensbegrip te accepteren. Voorbeelden hiervan zijn de onbelastbaarheid van pensioenaanspraken, de stamrechtvrijstelling en de aftrek van lijfrentepremie. Maar ook kan worden gedacht aan de fiscale oudedagreserve en zelfstandigenaftrek. Daarnaast zijn nog andersoortige doorschuifaciliteiten in de inkomstenbelasting opgenomen, waarbij de latente belastingverplichting zelfs kan worden doorgeschoven naar een andere belastingplichtige. In het Voorontwerp wordt betoogd dat deze systematiek past in het systeem van de inkomstenbelasting. Gebonden bestedingen worden om die reden voor het treffen van verzorgingsvoorzieningen geacht geen onderdeel uit te maken van het inkomen waarover belasting moet worden betaald.

Aldus argumenterend neemt de wetgever hoe langer hoe meer afstand van het (belastbare) inkomen als maatstaf van draagkracht en stelt daarvoor het verteerbare inkomen in de plaats. Een dergelijk concept behoeft niet beperkt te blijven tot gebonden onderhoudsvoorzieningen, maar zou zich desgewenst kunnen ontwikkelen van een gebonden systeem naar een vrij systeem door het belastinguitstel te laten gelden voor alle spaarvormen. Dit zou kunnen worden gerealiseerd door de introductie van 'belastingvrije spaarrekeningen'; dotaties aan die rekening zijn fiscaal aftrekbaar en opnamen zijn belast⁷. Desgewenst kan de onbelaste toevoeging aan de belastingvrije spaarrekening worden gemaximeerd, vergelijkbaar met de huidige aftrekregeling voor lijfrentepremie.

In dit perspectief zouden ook bouwspaarrekeningen, waarvoor speciale fiscale voorzieningen worden getroffen, bezien kunnen worden. Het doelsparen voor een eigen woning kan daarbij als een nuttige maatschappelijke doelstelling worden gezien. Bouwspaarfaciliteiten die met name gericht zijn op de kleine spaarder, zoals de invoering van een belastingvrije opname uit een dergelijke belastingvrije spaarrekening, zouden de aanschaf van een eigen woning kunnen vergemakkelijken. Voor de overheid heeft dat het voordeel dat deze categorie minder snel een beroep zal doen op een huurwoning of bij aankoop van een eigen woning al te zwaar moet leunen op de gemeentegarantieregeling. Een groep waar het bevorderen van bouwsparen zich op zou kunnen richten, zijn de jonge gezinnen en de dienende jongeren die nog geen zelfstandige huishouding voeren.

Aftrekbaarheid van hypotheekrente

De aftrekbaarheid van de hypotheekrente wordt gezien als een belangrijk instrument voor het volkshuisvestings-

3. Zie J. den Draak en W. van der Windt, *Eigen-woningbezit, Vrouwen en Wonen*, februari 1979, nr. 14. Begunstiging van het eigen-woningbezit is geen typisch Nederlandse aangelegenheid. De meeste ontwikkelde landen kennen faciliteiten ten aanzien van de verwerving of het bezit van de eigen woning.

4. Contractvorm waarin het verzekerd kapitaal van een kapitaalverzekering op expiratedatum wordt aangewend voor aflossing van de hypotheek.

5. S. Cnossen, *De belasting van de toekomst?*, Kluwer, Deventer, 1978.

6. Voorontwerp van wet Wijziging van het fiscale regime voor onderhoudsvoorzieningen en spaarvormen alsmede voor verzekeraars en pensioenlichamen, *Vakstudie-Nieuws*, 1987, blz. 1549.

7. In mijn dissertatie *Belasting naar draagkracht*, Kluwer, Deventer, 1980, paragraaf 7.4. heb ik deze gedachte verder uitgewerkt. Voorts kan ik verwijzen naar J. Doornebal, *Enkele inkomstenbelastingaspecten van consumptieve bestedingen en besparingen*, *Weekblad voor Fiscaal Recht*, 1984, nr. 5628.

beleid⁸. Dit instrument moet effect sorteren via het prijsmechanisme. De vraag naar onroerend goed wordt enerzijds beïnvloed door de verwachte netto opbrengst in geld of nuttigheid en anderzijds door de exploitatiekosten, waaronder de rentekosten van het geleende vermogen of het gewenste rendement van het eigen vermogen. Zolang de opbrengsten groter zijn dan de kosten zal de vraag naar onroerend goed worden gestimuleerd.

De afweging tussen opbrengsten en kosten van de woning geschiedt uiteraard op basis van netto bedragen. Het fiscale regime beïnvloedt zowel de vraag naar als het aanbod van onroerend goed. Wanneer de kosten en de opbrengsten onverkort ten laste en ten gunste van het inkomen komen, werkt de belastingheffing in beginsel neutraal. Wel zal belastingheffing over het resultaat in het algemeen aanbodbeperkend werken. Als alternatieve beleggingen mogelijk zijn met een even hoog bruto rendement dat door een geringere belastingdruk echter netto hoger uitvalt dan het netto rendement op onroerend goed, ontstaat een substitutie-effect dat het aanbod van onroerend goed doet afnemen.

Het huidige fiscale regime voor de eigen woning maakt de eigen woning evenwel tot interessant beleggingsobject. De opbrengst daarvan wordt slechts voor een beperkt gedeelte (fiscale huurwaarde) belast, terwijl de betaalde rente geheel aftrekbaar is. Deze bevoordeling van de eigenwoningbezitter is echter omstreden. Telkens duiken weer voorstellen op de renteaftrek te beperken. Het is echter wetsystematisch niet juist de aftrekbaarheid van de hypotheekrente als oorzaak van de bevoordeling te beschouwen. Aftrekbaarheid van betaalde rente past immers volstrekt in het gekozen stelsel van inkomstenbelasting. Beperking van aftrek zou juist ongewenste distorsies oproepen en leiden tot ingewikkelde rentetoekekeningsregels aan belaste en onbelaste vermogensbestanddelen. De richtige-heffingarresten⁹ die de renteaftrek blokkeren zijn dan ook te beschouwen als een zeer onevenwichtige en onbevredigende reparatiemaatregel van de rechter. Deze rechterlijke ingreep dreigt echter te versluieren dat het kernprobleem niet zit in de aftrekbaarheid van de rente, maar in het gebrekkige fiscale inkomensbegrip. De richtige-heffingarresten raken daarom de vermogensbezitter die onbelaste beleggingsopbrengsten geniet niet, terwijl degene die dergelijke beleggingen met vreemd vermogen moet financieren, maar overigens in vergelijkbare positie verkeert, er wel door getroffen wordt. De vermogensbezitter wordt zodoende fiscaal begunstigd. Ook hier geldt dus dat rijk worden de kunst is.

De bruto huurwaarde van de eigen woning

Wanneer er sprake is van begunstiging van de eigenwoningbezitter, bedoelt men meestal dat de fiscale huurwaarde te laag is vastgesteld en dat het huurwaardevoordeel kan worden gezien als een verkapte subsidiëring van het eigen-woningbezit. Dit wil evenwel niet zeggen dat de huidige eigen-woningbezitter hiervan ook altijd het profijt geniet. Dit voordeel kan immers tot uitdrukking komen in een hogere aankoop prijs van het onroerende goed.

Door het Sociaal en Cultureel Planbureau is een onderzoek gedaan naar de invloed van de overheidsuitgaven in de sfeer van de volkshuisvesting op de tertiaire inkomensverdeling¹⁰. Het huurwaardevoordeel is daarbij gesteld op het verschil tussen de belasting en sociale-verzekeringspremies bij een realistische vaststelling van de huurwaarde (als onderdeel van het inkomen) en de belasting en sociale-verzekeringspremie, die verschuldigd zijn op basis van het geldend huurwaardeforfait¹¹. De realistische huurwaarde wordt daarbij gesteld op 6,5%. Het verschil tussen de realistische huurwaarde en de fiscale huurwaarde (het

huurwaardevoordeel) bleek zo ongeveer 9% van de totale opbrengst van inkomsten-, loon- en dividendbelasting uit te maken. Gegeven dit – omstreden – uitgangspunt kon gemakkelijk worden geconcludeerd dat het relatief lage huurwaardeforfait belangrijke stimulering van het eigen-woningbezit impliceert waarvan het profijt voornamelijk bij de hoogste inkomensgroepen neerslaat. De eigen-huisbezitters komen daar immers relatief het meeste voor, zij bewonen relatief dure huizen en hebben door het progressie-effect het grootste belastingvoordeel per gulden.

Door C.P.A. Bakker wordt het door het SCP gehanteerde percentage van 6,5% extreem hoog geacht in vergelijking met het rendement van gelden geïnvesteerd in verhuurde panden¹². Het kernprobleem dat bij de kwantificering opdoemt is de vraag of de opbrengst uit een alternatieve belegging in verhuurd onroerend goed als referentiepunt moet dienen conform het huidige huurwaardeforfait, dan wel de opbrengst uit een andere belegging, bij voorbeeld het gemiddeld rendement dat op risicovrij langlopende beleggingen in nominale schuldttitels wordt behaald¹³.

De huidige bruto huurwaarde is blijkens de nota *Het huurwaardeforfait in de inkomstenbelasting* afgeleid van empirische gegevens van het CBS en de dynamische kostprijs-huurberekening¹⁴. Op basis hiervan is met ingang van 1981 de hoogte van de bruto-huurwaarde van de woning in vrij oplevarebare staat vastgesteld op 3,5%. Omdat voor het huurwaardeforfait de waarde in bewoond staat (60% van de vrije verkoopwaarde) als uitgangspunt is genomen, geldt als bruto huurwaardeforfaitpercentage $3,5 \times 100/60 = 5,8\%$. Het voor 1981 geldende huurniveau is op die wijze als het ware het gestolde rendement in het fiscale huurwaardeforfait¹⁵.

Inmiddels is echter onder invloed van de trendmatige huurverhogingen het huurniveau en ook het rendement op verhuurd onroerend goed gestegen, maar het huurwaardeforfait is daaraan niet aangepast. Op aandrang van de Tweede Kamer heeft de staatssecretaris van Financiën een actualiseringsnota toegezegd. In de Vereenvoudigingswetgeving heeft hij op de uitkomsten daarvan maar alvast een voorschot genomen door met ingang van 1990 het netto-huurwaardeforfait met 0,5% te verhogen. Voorts heeft hij voorgesteld het huurwaardeforfait periodiek bij te stellen conform een wettelijke aanpassingsprocedure. De gedachten gaan daarbij uit naar een eenmaal in de drie jaar uit te voeren aanpassing.

In *Volkshuisvesting in de jaren negentig* wordt de wenselijkheid van deze periodieke aanpassing onderschreven. Er wordt echter aan toegevoegd: "Indien bovengenoemde studie leidt tot een hoger percentage dan 1,8 zal vervolgens daarmee de overdrachtsbelasting op een budgetair neutrale wijze moeten worden vermindert. De opbrengst

8. In de nota *Volkshuisvesting in de jaren negentig* kondigt staatssecretaris Heerma een door hem in te stellen werkgroep aan, bestaande uit vertegenwoordigers van VROM en de VNG die moet onderzoeken of het wenselijk is sparen vooraf al dan niet fiscaal te bevorderen en of een combinatie met premiëring en garantieverlening mogelijk is, waarbij ook de rol van het "bezitvormingsfonds" wordt bezien.

9. HR 22 juli 1982, BNB 1982/242-246. Zie ook Hofstra/Stevens, *Inkomstenbelasting*, Kluwer, Deventer, 1988, par. 23.3.

10. Sociaal en Cultureel Planbureau, *Profijt van de overheid*, Staatsuitgeverij, 1977.

11. *Structuurschema volkshuisvesting*, Ministrie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, 1977, blz. 26 en blz. 58.

12. C.P.A. Bakker, Nieuwe perikelen rond artikel 42a IB, *Weekblad voor fiscaal recht*, 1978, nr. 5358; H.J.M. ter Braak en R.M. de Haan, *Openbare Uitgaven*, augustus 1978. C.A. de Kam en H. Priemus hebben in *ESB* van 11 en 18 juli 1979 ruime aandacht besteed aan deze kwantificeringsproblematiek.

13. Zie C.A. de Kam en H. Priemus, De fiscale behandeling van de bewoner-eigenaar opnieuw bezien, *ESB*, 11 en 18 juli 1979.

14. Tweede Kamer, 1980-1981, 16 668, nrs. 1-2.

15. H. Mooy, Het huurwaardeforfait zwart op wit, *Weekblad voor Fiscaal Recht*, 1981, nr. 5496; C.P.A. Bakker, Het huurwaardeforfait in de inkomstenbelasting, *MBB*, 1981, nr. 7/8.

zal derhalve niet buiten de fiscale sfeer worden aangewend. Op deze wijze worden doorstromingsbarrières binnen de koopsector verlaagd en wordt de eventuele invloed van een hoger forfait op de kooprijzen voor woningen verkleind" (blz. 124). Naar mijn mening moet de afschaffing van de overdrachtsbelasting ook los van een dergelijke verhoging van het huurwaardeforfait worden overwogen. Haar enige rechtsgrond rust op het enkele feit dat ze bestaat en dat het maatschappelijke leven eraan gewend is. Ze vormt echter een mobiliteitsontmoedigende factor. Afschaffing ervan leidt tot een bruto opbrengstderving van f 1,6 mrd., die gecompenseerd kan worden uit verhoging van het huurwaardeforfait. Ik kom hier nog op terug.

De netto huurwaardetabel

Het meest zuivere systeem voor de bepaling van de huurwaardebijtelling zou zijn om van iedere woning precies de huurwaarde vast te stellen. Een dergelijk systeem zou echter op grote bezwaren in de uitvoerings sfeer stuiten. Een zekere vergroving van het systeem van huurwaardebijtelling is daarom aanvaardbaar.

In de eerder genoemde nota *Het huurwaardeforfait in de inkomstenbelasting* is geconcludeerd dat het bruto-huurwaardeforfait kan worden gesteld op 5,8%. Uit genoemde nota blijkt voorts dat hierop wegens kosten van onderhoud, zakelijke lasten en afschrijving respectievelijk 1,1%, 0,9% en 1,8% in mindering moet worden gebracht, hetgeen resulteert in een netto-forfait van circa 2%. De staatssecretaris van Financiën heeft ten aanzien van het in het fiscale huurwaardeforfait te hanteren rendementspercentage als standpunt ingenomen dat het wonen in een eigen woning ook een bestedingsaspect heeft. Dit bestedingselement dient zijns inziens buiten de belastingheffing te blijven, evenals dat met andere duurzame consumptiemiddelen het geval is. De gebruikswaarde van bij voorbeeld een caravan blijft ook onbelast. Het gewicht van het bestedingsaspect in relatie tot het beleggingsaspect laat zich – aldus de staatssecretaris – niet in exacte cijfers vangen. Als gevolg van het bestedingsaspect kan zijns inziens een additionele aftrek van 0,7% op het huurwaardepercentage worden toegepast, zodat het geldende netto-percentage met ingang van 1981 is vastgesteld op 1,3%. Overigens past deze verlaging van het forfait – aldus de staatssecretaris – goed in het beleid van het kabinet-Lubbers II om het eigenwoningbezit te stimuleren¹⁶. Met ingang van 1 januari 1990 zal dit percentage 1,8% gaan bedragen.

Men kan zich afvragen of de aftrek van 0,7% wegens de bestedingscomponent terecht plaatsvindt. Ook huurders moeten immers een gedeelte van hun inkomen opofferen om het woongenot te verkrijgen, zonder dat dit tot een afbrekpost leidt. Om het huurwaardeforfait als instrument te bevorderen van het eigen-woningbezit mede dienstbaar te maken aan de andere doelstelling van het volkshuisvestingsbeleid, te weten goede en betaalbare huisvesting te verschaffen aan de lager betaalden, kan de aftrek van de bestedingscomponent worden beperkt. Dit kan geschieden door de bestedingsaftrek te maximeren tot een waarde in bewoende staat van f 120.000. Daarboven wordt het gehele netto huurwaardeforfait geacht een beleggingsfunctie te hebben en wordt het rendementspercentage onverkort toegepast. Voor de situatie na 1 januari 1990 zou dit een netto-huurwaardepercentage van 1,8% betekenen voor de waarde tot f 120.000 en voor de waarde daarboven 2,5%, zodat het gemiddelde percentage een progressief verloop krijgt. De aldus verhoogde belastingopbrengst kan de opbrengstderving door de voorgestelde afschaffing van de overdrachtsbelasting compenseren. Ook is denkbaar dat de reeds aanvaarde verhoging van het huurwaardeforfait

alsnog beperkt wordt tot dat deel van de huurwaarde dat de f 120.000-grens overschrijdt.

Huurders versus eigenaren

Bij de fiscale behandeling van de eigen-woningbezitters speelt altijd de ongelijke behandeling van eigenaars/bewoners ten opzichte van huurder/bewoners op de achtergrond als complicerende factor mee. De fiscale bevoorrecht van de eigen-woningbezitter in de vorm van de aftrek van de 0,7%-bestedingscomponent is reeds aan de orde geweest. Voorts betaalt de huurder in zijn huurprijs natuurlijk ook een rentecomponent die bij hem echter – anders dan de eigen-woningbezitter – niet aftrekbaar is. Naarmate het inkomen hoger is, zal het sneller aantrekkelijk zijn een eigen woning te bewonen. Dit effect wordt versterkt indien in plaats van een annuïteitenhypotheek gekozen wordt voor een hypotheek op basis van een kapitaalverzekering. Er is thans een te grote spanning tussen de relatief onaantrekkelijke fiscale positie van de huurder en de met speciale voorzieningen omgeven status van de eigen-woningbezitter. Door stimulering van het bouwen kan de toegang tot het eigen-woningbezit met name voor de relatief lagere inkomensgroepen worden verbeterd. Een aantal alternatieven komt ook aan de orde.

Bouwsparen

De Commissie bezitsspreiding heeft in haar rapport *De bevordering van het sparen en van de aanwending van spaargelden voor de vorming van meer duurzaam bezit* uit 1955 aandacht besteed aan het bouwsparen. Deze spaarregeling beoogt het eigen-woningbezit te bevorderen door introductie van begunstigende regelingen voor spaarpremies die door de werkgever kunnen worden verstrekt op spaarregelingen die bedoeld zijn om de aankoop van een eigen woning te vergemakkelijken. Het beginsel van de bouwspaarkassen in Nederland is erop gebaseerd dat spaarders door coöperatief optreden gemiddeld vroeger de gewenste besteding kunnen doen dan anders het geval zou zijn.

In de Bondsrepubliek Duitsland worden ter stimulering van de woningbouw fiscale faciliteiten verleend aan de deelnemers in bouwspaarkassen. Stortingen in de bouwspaarkas worden tot de (aftrekbare) 'Sonderausgaben' gerekend. Het gereguleerd functioneren van de 'Bausparkasse' moet garanderen dat de gelden slechts aangewend worden voor de verwerving van een eigen woning. Andere bepalingen betreffen het stellen van een maximum aan de aftrekbare bedragen, anti-cumulatiebepalingen en blokkeringsregelingen. Zij roepen herinnering op aan de Nederlandse spaarregeling.

Ook in Nederland kennen we gefacilieerde spaarregelingen. Ze zijn echter omgeven door een dicht netwerk van administratieve bepalingen, die de effectiviteit ervan bepaald niet bevorderen. Bovendien zijn de vrijgestelde spaarpremies of dotaties sedert 1975 ongewijzigd gebleven: het maximumbedrag van f 750 voor de bedrijfsspaarregelingen en het gefacilieerde 15%-tarief voor het spaarloon tot maximaal f 1.367 (1989) zijn erg bescheiden. De macro-economische betekenis van de bedrijfsspaar- en bezitsvormingsregelingen is momenteel dan ook zeer gering. In 1979 bereikte het aandeel van de premie- en winstdelingsspaarregeling en spaarloonregeling zijn hoogste stand. Het bedroeg toen echter slechts 0,6% van het totaal van de gezinsbesparingen. In

16. Op 1 januari 1988 is de reikwijdte van het huurwaardeforfait drastisch verruimd. Dit was noodzakelijk omdat zich in de praktijk vele situaties voordeden – al dan niet bewust gecreëerd – waarop het huurwaardeforfait niet kon worden toegepast. Gepoogd is zodoende de effectiviteit van de regeling te vergroten. Een bijdrage aan de vereenvoudiging heeft deze aanpassing door de schier onbegrijpelijke wetsformuleringen niet opgeleverd.

1984 was dit aandeel weer ingezakt tot 0,26%¹⁷. Hun relatieve belang is voorts afgenomen door de meer algemene spaarfaciliteiten zoals de rentevrijstelling. De effectiviteit van deze instrumenten kan in het licht van het bevorderen van bouwsparen worden verbeterd, bij voorbeeld door introductie van de eerder genoemde belastingvrije spaarrekeningen met een mogelijkheid tot onbelaste opnamen voor de aankoop van een eigen woning.

De corporatiekoopwoning

Het is begrijpelijk dat er gezocht is naar mogelijkheden om ook de huurder de voordelen van de renteaftrek ten deel te laten vallen. In het verleden is gegrepen naar oplossingen in de sfeer van de corporatiekoopwoning¹⁸. Kenmerkend voor de corporatiekoopwoning is de combinatie van de volgende drie rechtsverhoudingen tussen corporatie en bewoner:

- een speciale financieringsovereenkomst;
- een terugkoopovereenkomst tussen corporatie en bewoner;
- een beheersovereenkomst tussen corporatie en bewoner.

In het bijzonder de speciale financieringsovereenkomst moet de fiscaal relevante kenmerken bezitten die de rente aftrekbaar maakt. Bij de corporatiekoopwoning wordt de financiering van de woning in eerste instantie door de corporatie verzorgd. Deze betaalt rente en aflossing op een wijze die in principe niet afwijkt van de situatie bij gangbare leningsovereenkomsten. De woning wordt door de corporatie echter doorverkocht aan de bewoner. De financiële overeenkomst tussen de corporatie en de bewoner is zodanig opgesteld dat een deel van de verschuldigde rente van de bewoner aan de corporatie niet hoeft te worden betaald, maar bij de schuld wordt opgeteld. Door de relatief grote schuld en de daaruit voortvloeiende renteverplichtingen ontvangt de bewoner een groter belasting- en premievoordeel dan normaal. In dit grotere belasting- en premievoordeel is het profijt voor de bewoner gelegen. Via een terugkoopovereenkomst tussen corporatie en bewoner wordt echter het risico van de stijgende schuld voor de bewoner (in belangrijke mate) ongedaan gemaakt. De corporatie koopt de woning namelijk in principe terug tegen het bedrag van de schuld die de bewoner bij de corporatie heeft uitstaan. Ten slotte is er nog een beheersovereenkomst, waarbij de corporatie het onderhoud aan de woning uitvoert.

Begrijpelijkerwijze is deze mogelijkheid om de huurder toegang te geven tot de renteaftrek nooit van de grond gekomen. De bedenkers van de corporatiekoopwoning-constructie geven zelf al aan dat er in feite sprake is van een 'papieren transitie'. In de fiscaliteit pleegt echter niet de papieren schijn maar de realiteit uitgangspunt voor de wetstoepassing te zijn. In werkelijkheid is dan ook geen sprake van een echte schuld, maar van een rekengrootheid die wordt geadministreerd om de bewoner een belasting- en premievoordeel te verschaffen. Terecht vragen de bedenkers zich af of er ten aanzien van de corporatiekoopwoning wel sprake is van economisch eigendom en of er fiscaal-juridisch beschouwd niet veeleer sprake is van het betalen van een vergoeding die de bewoner betaalt aan de corporatie voor het genot van de woning, zonder dat hij risico's loopt die kenmerkend zijn voor het economische eigendom¹⁹. Zij slaan daarmee de spijker op zijn kop, maar daarmee kan ook het hele corporatiekoopwoningplan in de prullemand.

De huurkoopwoning

Meer levensvatbaarheid heeft het huurkoopwoningplan. Zoals de naam ook al aangeeft bevat deze rechtsfiguur zowel elementen van huur als elementen van koop. Civielrechtelijk gaat de eigendom weliswaar pas na betaling van de laatste termijn over op de huurkoper, maar dat is geen beletsel om de huurkoper fiscaalrechtelijk met de eigenaar gelijk te stellen. Het huurwaardeforfait stelt immers niet als voorwaarde dat de woning juridisch eigendom van de bewoner

is. Staat ingevolge de huurkoopovereenkomst de woning aan de bewoner als eigen woning ter beschikking, dan wordt de bewoner belast voor de huurwaarde volgens het huurwaardeforfait. Het rentebestanddeel begrepen in huurkooptermijnen wordt volgens de heersende jurisprudentie aangemerkt als aftrekbare financieringskosten.

Huurkoop heeft voor de overdrachtsbelasting voorts als aantrekkelijk gevolg dat de belaste verkrijging pas plaats vindt op het tijdstip waarop de koopsom geheel is betaald. De overdrachtsbelasting is ook pas op dat moment verschuldigd. Als heffingsgrondslag geldt de waarde op dat moment, zodat partijen er rekening mee moeten houden dat het bedrag van de koopsom in dat geval voor de overdrachtsbelasting niet waardebepalend is.

De huurkoopvariant is een aantrekkelijke vorm om gevolg te geven aan het verzoek van de Tweede Kamer om jaarlijks een substantieel aantal woningwetwoningen aan de huurders te verkopen²⁰. De huidige voorschriften voor de woningbouwcorporaties lijken ook niet aan dergelijke huurkoopvormen in de weg te staan²¹.

Conclusies

Het eigen-woningbezit als zodanig is fiscaal aantrekkelijk door de relatief lage fiscale huurwaarde. Naarmate het inkomen hoger is, is het eigen-woningbezit vanwege de renteaftrek sneller aantrekkelijk. Lage inkomensgenieters blijven echter aangewezen op huurwoningen, zeker als de huurprijs in relatie tot de waarde van de woning laag is. Door de trendmatige huurstijging wordt het huren echter relatief onaantrekkelijker. Verlaging van subject- en object-subsidies versterken dit 'Verelendungs'-proces.

Via de coöperatie-koopwoning is getracht de drempel tot eigen-woningbezit te verlagen. Getracht is de huurder fiscaal in dezelfde positie te brengen als de bewoner-eigenaar. De juridische vormgeving is echter niet adequaat geweest. Wel kansrijk is de huurkoopwoningvariant. Het stelt de huurder in staat sneller fiscaal als eigenaar te worden aangemerkt waardoor de financiering van de eigen woning wordt gemakkelijker en de koopbeslissing wordt bespoedigd. De voormalige 'huurder-bewoner' heeft als 'eigenaar-bewoner' netto lagere woonlasten en kan desgewenst een duurdere woning bewonen hetgeen zowel de doorstroming als de kwaliteit van de woningvoorraad ten goede komt.

In het Nederlandse stelsel van inkomstenbelasting worden besparingen relatief ontmoedigd. Besparingen kunnen in het algemeen pas worden gevormd ten laste van het inkomen na belasting, terwijl de spaaropbrengsten als zodanig weer worden belast. Dit is slechts anders bij gebonden spaarvormen in het kader van levensverzekeringscontracten en pensioenregelingen. Terecht is in het *Voorontwerp brede herwaardering* gewezen op de ongelijke fiscale behandeling van de spaarstromen. De wel gefaciliteerde bedrijfsspaarregelingen stellen macro-economisch nauwelijks iets voor. Het eigen-woningbezit zou gestimuleerd kunnen worden door een ombouw van de bedrijfsspaarregelingen door introductie van bouwspaarfaciliteiten, enigszins vergelijkbaar met de Duitse regeling. De markt voor eigen woningen wordt daarvoor ook voor de lage-inkomenstrekkingen toegankelijker.

L.G.M. Stevens

17. W. Drees, *Fiscale faciliteiten, Openbare Uitgaven*, 1988, nr. 3.

18. Statistiek van de spaargelden, CBS, diverse tabellen.

19. J.B.S. Conijn, *De corporatiekoopwoning*, publikatie van het Economisch Instituut voor de Bouwnijverheid, 1984.

20. Motie-Voorhoeve/De Vries. Zie Nota Volkshuisvesting in de jaren negentig, hoofdstuk 9.

21. Circulaire 30 september 1988, MG 88-37, en van 19 december 1986, MG 86-39.