

Koopsparen bevordert eigen-woningbezit

Een belangrijke doelstelling van het volkshuisvestingsbeleid is het bevorderen van het eigen-woningbezit onder mensen met lagere inkomens. Vastgesteld kan worden dat aan de bestaande premiereregelingen om het eigen-woningbezit te bevorderen bezwaren kleven en dat ze geleidelijk aan minder doelmatig worden. Het is dan ook gewenst alternatieven te ontwikkelen. Een aantrekkelijk alternatief is een zogenaamde koopspaarregeling: belastingvrij sparen voor een eigen huis en bij aankoop een belastingvrije spaarpremie van de overheid.

IR. A. DE JONG – DR. W.A. VERMEEND – DR. W.A. DE PREE*

Vlak voor de zomer behandelde de Tweede Kamer de *Nota Volkshuisvesting in de jaren negentig*¹ van staatssecretaris Heerma. Met deze nota, waarover een brede overeenstemming in de Tweede Kamer werd bereikt, worden hoofdlijnen van het volkshuisvestingsbeleid voor de naaste toekomst bepaald. Kernpunten zijn onder meer het richten van de subsidies op lagere inkomens (de 'doelgroep'), het bieden van meer beleidsruimte voor gemeentes bij nieuwbouw en woningverbetering, het bevorderen van doorstroming zodat goedkope huurwoningen beschikbaar komen voor huishoudens met lagere inkomens, voortzetting van een huurbeleid waardoor geleidelijk het accent wordt verlegd van objectsubsidies naar subjectsubsidies, daarmee het geven van prioriteit voor het instrument individuele huursubsidie, grotere zelfstandigheid van sociale verhuurders en bevordering van het eigen-woningbezit.

Omdat het gehele volkshuisvestingsbeleid ter sprake was en voor veel onderwerpen sprake was van een beleidswijziging, bleven sommige onderwerpen onderbelicht. Dat gold ook voor de bevordering van het eigen-woningbezit, zeker in combinatie met de doelstelling de beschikbare middelen bij voorrang te richten op mensen met lagere inkomens.

Welke redenen zijn er om het eigen-woningbezit te stimuleren? In de *Nota Volkshuisvesting* heeft staatssecretaris Heerma ervoor gekozen de overheidsinterventie vooral te richten op mensen met lagere inkomens (de 'doelgroep'). Op basis hiervan richten zijn inspanningen zich vooral op ongeveer vijftig procent van de huishoudens, namelijk die met de lagere inkomens. De (zwaar gesubsidieerde) sociale huurwoningen zijn vooral bestemd voor deze doelgroep. In goedkope huurwoningen zitten echter veel huishoudens met een meer dan gemiddeld inkomen. In de *Nota Volkshuisvesting* wordt aangekondigd dat deze huishoudens met een besteedbaar inkomen per jaar van meer dan f 30.000 (prijsspeil 1986, grensbedrag geldt voor meerpersoonshuishoudens, de alleenstaanden worden begrensd op f 22.000 besteedbaar inkomen) zonder dwangmiddelen moeten worden gelokt naar duurdere huurwoningen of naar een eigen woning.

Stimulering van het eigen-woningbezit is een belangrijk doorstromingsinstrument. Of de doorstroming voldoende

zal slagen, is moeilijk te voorspellen. Staatssecretaris Heerma kondigt voor de zekerheid aan ook enkele 'paardemiddelen' te ontwikkelen die hij liever niet wil gebruiken. In onze ogen kan het doorstromingsbeleid dat gebruik maakt van positieve stimulansen in plaats van dwangmiddelen nog wel een steuntje gebruiken.

Eigen-woningbezit is evenwel ook emotioneel van groot belang. Het merendeel van de mensen prefereert een eigen woning: men wil zelf de baas zijn over het huis waarin men woont. Een deel van de mensen koestert zulke gevoelens niet, of wanneer ze wel graag een eigen woning zouden willen hebben, kunnen ze die niet betalen. Daarom is het van belang te beschikken over een kwalitatief goede en gevarieerde huursector van voldoende omvang. Maar onmiskenbaar is het stimuleren van het eigen-woningbezit een instrument om de behoefte van een belangrijk deel van de bevolking aan een eigen woning te bevredigen.

Of per saldo eigen woningen goedkoper zijn voor de schatkist, is een betwiste kwestie en hangt af wat je al dan niet meetelt (stimuleringssubsidies, subsidie voor particuliere woningverbetering, aftrekbaarheid van hypotheecaire rente), al houden wij het er op dat eigen woningen zowel financieel als qua bemoeienis voordelig zijn voor de overheid. Een zich (financieel) terugtrekkende overheid doet er dus goed aan het eigen-woningbezit te stimuleren.

Er zijn dus drie redenen voor de overheid om het eigen-woningbezit te stimuleren: het bevorderen van de doorstroming, het voldoen aan onder de bevolking levende wensen en het besparen op overheidsuitgaven.

In de *Nota Volkshuisvesting* wordt het doel gesteld om het percentage eigen woningen van 45% nu rond 2000 te brengen op 50 – 55% van de voorraad. Deze richting is breed door de Tweede Kamer gesteund. Hierna behandelen we daarom de vraag hoe je het aandeel eigen-woningbezit verhoogt, op wie je je moet richten en welke weg nodig is om een goede stimulans te geven.

* De auteurs zijn leden van de Tweede Kamer en maken deel uit van de PvdA-fractie.

1. *Nota Volkshuisvesting in de jaren negentig*, Kamerstuk 20 691, nrs. 2-3, 27 april 1989.

De blik verruimen

Eerst is het goed het eigen-woningbezit in Nederland te plaatsen in een ruimer perspectief om de realiteit te beoordelen van het stimuleren van het eigen-woningbezit. Geleidelijk stijgt in Nederland het eigen-woningbezit. Vlak na de tweede wereldoorlog was het aandeel eigen woningen 28% (1947). Dit groeide via 29% (1956), 32% (1967), 39% (1975) en 43% (1985) tot 45% in 1990². De stijging werd mogelijk gemaakt door drie factoren. Ten eerste omdat in de nieuwbouw in de meeste jaren het aandeel eigen woningen hoger lag dan in de voorraad. Ten tweede omdat bij de woningonttrekkingen (sloop en samenvoeging) in overwegende mate huurwoningen betrokken zijn. Ten derde door de verkoop van huurwoningen, vooral door commerciële verhuurders.

De laatste vijftig jaar is het aandeel eigen woningen ongeveer een half procentpunt per jaar gestegen. Zo bijzonder is het dus niet als staatssecretaris Heerma zich ten doel stelt om in 2000 de 50% grens gepasseerd te zijn, al weet ook hij niet of er een verzadigingsniveau is.

Een volgend houvast treffen we wellicht in het buitenland aan. Het recent verschenen *Sociaal en Cultureel Rapport 1990* van het Sociaal en Cultureel Planbureau besteedt in het onderdeel volkshuisvesting in internationaal perspectief extra aandacht aan de eigendomsverhoudingen.

Hierna wordt uit deze gegevens geput³. Nederland wordt daarbij, voor het midden van de jaren tachtig, vergeleken met België, Denemarken, Frankrijk, het Verenigd Koninkrijk (waar toen de verschuivingen ten gevolge van de Thatcher-politiek, gericht op meer eigen-woningbezit, nog niet geheel waren uitgekristalliseerd), West-Duitsland en Zweden. Het beeld uit tabel 1 is niet geheel scherp, omdat in de meeste landen in zekere mate andere eigendomsvormen dan huren en kopen voorkomen. Toch blijkt dat in de meeste landen een groter eigen-woningbezit dan in Nederland normaal is, maar dat dit juist niet opgaat voor West-Duitsland waarvan je het misschien wel zou verwachten.

Het is verder interessant na te gaan hoe het eigen-woningbezit in de eerder genoemde landen wordt behandeld (zie ook tabel 2). Opvallend is dat alleen in Nederland de hypotheekrente volledig aftrekbaar is. In sommige landen hoeft geen huurwaarde-component bij het inkomen te worden opgeteld, in andere landen is de huurwaarde-component hoger dan in Nederland. In West-Duitsland is de rente in het geheel niet aftrekbaar; wel is er sprake van een aantrekkelijk afschrijvingssysteem. In West-Duitsland bestaat verder het systeem van de Bausparkasse. Met een lage rente kan men eerst eigen geld opbouwen en het recht verwerven tegen zo'n zelfde lage rente een gelijk bedrag te lenen.

Omdat de Bausparkasse (een particuliere instelling op wettelijke basis) rond moet draaien, komen wachtlijsten

Tabel 1. Eigendomsverhouding in een aantal Europese landen, midden jaren '80, in procenten

	Koop	Huur	Overige	Totaal	Non-profit binnen huursector
Nederland	43	57	0	100	67
België	61	35	4	100	14
Denemarken	52	40	8	100	48
Frankrijk	48	41	11	100	34
Verenigd Koninkrijk	57	43	0	100	77
West-Duitsland	38	60	3	100	28
Zweden	41	43	16	100	53

Bron: *Sociaal en cultureel rapport 1990*.

Tabel 2. Behandeling eigen-woningbezit in een aantal Europese landen

	Belasting over:	Aftrekbaarheid hypotheekrente	Afschrijving	Belasting over vermogenswinst
Nederland	1,8% van 60% van de waarde van de woning	volledig	nvt	niet
België	60% van reële huurwaarde	tot niveau huurwaarde	nvt	belast
Denemarken	2,5% van de waarde van de woning	beperkt	nvt	bij verkoop in 2 jaar
Frankrijk	niet belast	tax credit 25% voor 5 jaar	nvt	niet
VK	niet belast	rente over 30.000 pond	nvt	niet
BRD	vanaf 1987 niet belast	niet	5% vd waarde voor 5 jaar	bij verkoop in 2 jaar
Zweden	belaste huurwaarde neemt toe met inkomen	tax credit max. 50%	nvt	onbekend

Ontleend aan *Sociaal en cultureel rapport 1990*.

voor ten behoeve van de laagrentende lening. Een overheidssubsidie hangt daarna af van inkomen, omvang en samenstelling van het huishouden.

Het bestaande beleid

Het eigen-woningbezit wordt in Nederland op de volgende wijzen gestimuleerd:

- de hypotheekrente en bijkomende kosten van hypotheecaire lening zijn volledig fiscaal aftrekbaar;
- voor huishoudens met een belastbaar inkomen beneden f 43.500 per jaar bestaat een jaarlijks contingent zwaar gesubsidieerde premiekoopwoningen (thans ongeveer 20.000 per jaar), waarbij de premie over een aantal jaren wordt gespreid en afhankelijk is van de hoogte van het inkomen;
- voor goedkope vrije-sectorwoningen (vooral koop) kan een eenmalige premie van f 5.000 worden gegeven;
- via gemeentegarantie (waarbij gemeente en Rijk op 50/50-basis op advies van een zogeheten 'bemiddelend orgaan' garant zijn voor het nakomen van de hypotheecaire verplichting) wordt tot een bepaalde grens het risico van woningaankoop sterk gereduceerd (en daarmee de rente gedrukt).

Elk van deze middelen staat regelmatig ter discussie, met name de volledige fiscale aftrek van hypotheekrente⁴.

2. Ontleend aan J. van der Schaar, *Groei en bloei van het Nederlandse volkshuisvestingsbeleid*, Delft, 1987; *Volkshuisvesting in cijfers 1989*, Zoetermeer, 1989.

3. *Sociaal en Cultureel Rapport 1990*, Den Haag, 1990.

4. Dat onderwerp zal waarschijnlijk ook weer ter sprake komen in de rapportage in de loop van 1991 van de commissie-Stevens. Deze commissie buigt zich over de fiscale aftrekposten.

Overigens zijn er ook factoren die belemmerend werken voor het eigen-woningbezit:

- een huurwaardefactor afhankelijk van de waarde van het huis moet worden opgeteld bij het inkomen;
- overdrachtsbelasting moet worden betaald bij vervreemding van de eigen woning;
- de hogere en nu niet langer gelimiteerde onroerend-goedbelasting van gemeenten voor woningeigenaren;
- het restrictieve beleid dat vooral steden hebben gevoerd ten aanzien van eigen-woningbezit, waardoor in deze steden maar een beperkt aanbod bestaat van koopwoningen.

Per saldo is eigen-woningbezit, mede door de vermogensvorming, financieel aantrekkelijk – voor wie de financieringskosten kan dragen. Cruciaal is daarbij het kunnen afsluiten van een lening.

Naarmate men meer 'eigen geld' heeft (door te sparen, door winst op een te verkopen woning, door een erfenis, door het financieel bijspringen van verwanten en vrienden), valt de af te sluiten lening lager uit. Afhankelijk van de rentestand, kun je 2,5 tot 3 maal het bruto-inkomen als lening opnemen. Althans, als er geen andere grote verplichtingen zijn en meestal slechts als er sprake is van gemeentegarantie. Hiermee wordt duidelijk dat huishoudens met een modaal inkomen ten hoogste rond een ton kunnen lenen.

Voor een ton kun je in de Randstad en in de stedelijke gebieden buiten de Randstad alleen een woning kopen aan de onderzijde van de woningmarkt (een kleine, oude eengezinswoning of een flat). Zonder veel eigen geld (zeker een kwart van de koopprijs) of een stevige overheidsstimulans (zoals de premiekoopregeling) is voor een huishouden met een modaal inkomen geen middenklasse woning beschikbaar. Als we een jaar of tien vooruitkijken, dan lijkt de premiekoopregeling steeds verder te wankelen. Nu al worden de aantallen teruggebracht (van meer dan 20.000 in het naaste verleden tot ongeveer 15.000 in de loop van de jaren negentig). Bij de huidige hoge rentestand kost het veel moeite deze woningen aan de man te brengen, maar dan speelt tevens een rol dat het moeite kost om binnen de maximale stichtingskosten en bij de normen van het Rijk in de markt concurrerende woningen te bouwen. Maar los daarvan, over ongeveer tien jaar zal de nieuwbouwproductie ongeveer half zo groot zijn als nu: het volkshuisvestingsbeleid moet er op gericht zijn de vraagstukken op te lossen binnen de bestaande voorraad. Omdat de premiekoopregeling niet toepasbaar is op de bestaande voorraad, moet tijdig worden nagegaan of er een meer effectieve manier is om over een jaar of tien het eigen-woningbezit te stimuleren en bereikbaar te houden voor mensen met ongeveer een modaal inkomen.

Op voorhand moeten daarbij enkele kanttekeningen worden geplaatst. De premiekoopregeling kan niet van de ene op de andere dag worden gestopt; eerst moet een nieuw instrument voldoende ingang hebben gevonden. Door de meerjarige premiëring bij premiekoop is het Rijk ook niet direct van de uitgaven af, want die gaan nog jaren door. En dat betekent al bij al dat beslissingen over veranderingen in de stimulering van het eigen-woningbezit pas op langere termijn geëffectueerd kunnen worden.

Tabel 3. Uitgaven aan eigen-woningbezit op het begrotingshoofdstuk van VROM, begroting 1991 (mln. gulden)

	1989	1991	1993	1995
Bijdragen premiekoop	872	806	794	685
Driekwart eenmalige bijdrage	86	68	39	24
Totaal	958	874	833	709

Koopsparen als alternatief

Naar ons inzicht is de premiekoopregeling op termijn een ongeschikt instrument om het eigen-woningbezit onder lagere inkomens te bevorderen. Hierna zetten we uiteen dat een goede stimulering kan uitgaan van een systeem van sparen vooraf, het 'koopsparen'. Om te bepalen of dit systeem geschikt is, maken we gebruik van een recent artikel van Hartings en Linssen dat een houvast biedt bij de vraag of in een concreet geval een subsidie-instrument voldoet⁵. Eerst zullen we ons voorstel toelichten, om daarna de geschiktheid te meten op basis van dat artikel.

Voordat we ons voorstel beschrijven, menen we er goed aan te doen enige gegevens te presenteren. Wat de koopmarkt betreft, verwijzen we naar 1989⁶. In ronde getallen kochten toen 140.000 huishoudens een huis (40% een nieuwe woning en 60% een woning in de bestaande voorraad). Van deze 140.000 kopers kwamen er 50.000 uit een vorige koopwoning. Voor 90.000 kopers was het dus een eerste stap. Ruim de helft liet een huurwoning achter, de rest was starter op de woningmarkt.

Hoewel 1989 een 'goed koopjaar' was, willen we dit jaar voor de toekomst als maatgevend beschouwen⁷. Voor zover het aantal kooptransacties op termijn stijgt (hetgeen te verwachten is), laten deze kopers steeds vaker zelf een koopwoning na. Het is derhalve realistisch uit te gaan van circa 90.000 kopers per jaar die geen koopwoning achterlaten.

Als we vervolgens een blik slaan in de rijksbegroting voor 1991, dan kunnen we zien welke uitgaven op het begrotingshoofdstuk van VROM direct toevloeien naar het eigen-woningbezit. Dit bestaat uit de premiekoopregeling (waarbij de uitgaven van oppeenvolgende regelingen over elkaar heen schuiven) en uit de eenmalige subsidies (thans f 5.000) aan goedkope vrije-sectorwoningen. Naar schatting komt daarvan zeker driekwart terecht bij het eigen-woningbezit. Alleen die component hebben we in tabel 3 zichtbaar gemaakt⁸. Veel moeilijker is het om in dit verband relevante cijfers te geven van de fiscale gevolgen van het eigen-woningbezit⁹. Waar nodig zullen we er wel op wijzen.

De regeling die we als alternatief zien, heeft de volgende opzet:

- iedereen die geen (mede-)eigenaar is van een bestaande koopwoning kan meedoen. De regeling is dus geïndividualiseerd en dat bevordert de eenvoud;
- men spaart bij een Nederlandse bank naar eigen keuze op een geblokkeerde spaarrekening;
- om voor een 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 was dan een bepaald maximum (bij voorbeeld f 40.000 waarbij aftrekposten in de sfeer van lijfrente-aftrek buiten beschouwing blijven om oneigenlijk gebruik tegen te gaan) en er geen aanslag was van de vermogensbelasting. De premie wordt daar- bij alleen berekend over premiegerechtigde inleggelden

5. R.C.P. Hartings en G.W.J.M. Linssen, *Subsidies: voortdurende afweging blijft nodig*, Beleidsanalyse 90-3, publikatie van het Ministerie van Financiën, Den Haag, 1990.

6. C.C.M. Buijs en H.I.E. Dijkhuis-Potgieter, *Ontwikkelingen op de woningmarkt 1989*, Den Haag, 1989; CBS, *Statistisch Zakboek 1990*, Den Haag, 1990.

7. Zo valt op te maken uit voorlopige gegevens, dat in 1990 de koopmarkt halverwege het jaar is ingezakt, waardoor het aantal verkochte woningen over het gehele jaar wel eens zo'n 15% lager kan liggen dan in 1989.

8. VROM, *Rijksbegroting 1991*, Hoofdstuk XI, Den Haag, 1990.

9. Recente schattingen wijzen op een fiscaal effect (belastingvermindering) van f 13 miljard per jaar door de rente-aftrek bij hypothecaire leningen. Daarnaast zijn er evenwel fiscale opbrengsten van het huurwaardeforfait en de overdrachtsbelasting die verschuldigd is bij de verkoop van een bestaande eigen woning.

die binnen tien jaar na het beginnen met de spaarrekening op deze rekening zijn gezet;

- men mag hooguit f 3.000 per jaar inleggen. De genoten rente blijft fiscaal buiten beeld. Voor de premieberekening geldt overigens ten hoogste het inleggeld tot het belastbaar inkomen in dat jaar. Het is immers onwaarschijnlijk dat iemand zonder inkomen toch substantieel kan sparen, bovendien wordt hiermee oneigenlijk gebruik ingedamd;
- de belastingvrije premie wordt verrekend bij aankoop van een huis (tussen bank en notaris) en bedraagt 40% over de eerste f 10.000 en 20% over de rest. Deze premie wordt verrekend over het volledige premiege-rechtigde inlegbedrag. Met andere woorden, als twee of meer mensen een huis kopen, waarbij allen aan de koopspaarregeling hebben deelgenomen, dan worden de inleggelden terwille van de premieberekening opgeteld;
- als de spaarrekening tussentijds wordt opgeheven of wanneer niet maximaal 15 jaar na de eerste storting een huis wordt gekocht, dan vervalt het recht op de premie. Dit laatste met uitzondering van overmacht (bij voorbeeld overlijden);
- een aangekocht huis met een premie mag niet binnen vijf jaar vervreemd worden, op straffe van verlies van de premie. Dit laatste zal bij overmacht niet opgaan (bij voorbeeld bij overlijden).

We hebben nagegaan wat de maximaal toe te kennen premie zou zijn bij de volgende aannames:

- de regeling is een succes, in de zin dat jaarlijks 100.000 mensen er gebruik van maken en daadwerkelijk tezijner-tijd de premie opstrijken;
- de aankoop van een huis volgt voor 10% na 5, 6 of 7 jaar, voor 20% na 8 of 9 jaar en voor 30% na 10 jaar;
- men spaart gemiddeld f 2.000 per jaar die voor premie-toekenning in aanmerking komen;
- niemand heeft in enig jaar een te hoog inkomen of een aanslag van de vermogensbelasting;
- in 40.000 gevallen wordt een huis gekocht door twee mensen die beiden van de regeling gebruik hebben gemaakt;
- de regeling gaat in vanaf 1 januari 1992.

Met deze optimistische aannames, komen we tot het volgende maximaal toe te kennen premiebedrag. In werkelijkheid zal dit bedrag veel lager uitvallen. Tot en met 1996 behoeft nog geen premie te worden toegekend. Daarna loopt de maximaal toe te kennen premie op van f 32 mln. (1997) via f 68 mln. (1998), f 108 mln. (1999), f 196 mln. (2000), f 292 mln. (2001) naar f 436 mln. per jaar vanaf 2002. Zelfs de schatkist moet hier tevreden bij grommen. Immers, deze uitgaven van de overheid zijn, zelfs bij het theoretische maximum, lager dan nu het geval is (zie tabel 3). Dit wordt bovendien versterkt, omdat de 'koopsparenders' behoorlijk wat eigen geld inbrengen waardoor ze een minder hoge hypothe-caire lening zullen afsluiten en daardoor minder rente-aftrek genieten.

Wat betekent dat in twee gevallen. Het eerste is iemand die alleen gaat wonen en tien jaar f 2.000 heeft gespaard. Inleggeld dus f 20.000, gecumuleerde rente f 8.000, premie f 6.000, dus een eigen geld van f 34.000.

Het tweede geval betreft twee mensen die allebei gebruik hebben gemaakt, de een gedurende tien en de ander gedurende acht jaar. Samen hebben ze f 36.000 gespaard. Gecumuleerde rente is f 15.000, de premie f 9.200. Het eigen geld is dan ruim f 60.000.

Naar ons inzicht is dit een mooie basis om een huis te kopen. En omdat het grootste deel zelf gespaard eigen geld is, is het onwaarschijnlijk dat van deze spaarpot een prijsopdrijvend effect uitgaat.

De voorgestelde koopspaarregeling is eenvoudig van opzet, ook in vergelijking met de bestaande premiekoop-regeling. Ook de uitvoering en de controle van de koopspaarregeling is eenvoudig. We hebben te maken met de volgende instanties. De koopspaarder start een rekening bij een Nederlandse bank. Behalve dat dit een geblokkeerde rekening is, bestemd om een huis te kopen, is dat een normale spaarrekening. De premie wordt berekend bij de aankoop van een huis. De koopakte passeert de notaris, zodat de notaris de functie heeft om de premie te regelen. De premie wordt toegekend door de minister van VROM, na controle van de spaargegevens en de relevante inkomensgegevens die simpel beschikbaar zijn onder het fiscaal nummer. Om deze te kunnen koppelen, dient VROM afspraken te maken met het bankwezen (dat daar zeker toe bereid zal zijn), het notariaat (idem dito) en de belastingdienst (idem dito).

De ervaringen die reeds zijn opgedaan met het beheer van gefaciliteerde geblokkeerde spaarrekeningen ingevolge het Besluit bedrijfsspaarregelingen, zijn uitgangspunt voor de koopspaarregeling bij banken.

De ambtelijke inzet bij VROM kan lager zijn dan nu het geval is bij de premiekoopregeling, terwijl op gemeentelijk niveau uiterst omslachtige administraties geheel verdwijnen. Een variant is overigens dat de notaris, met gebruikmaking van gegevens van de belastingdienst en de bank, de premie terstond vaststelt; daarbij verrekent hij, op basis van een notariële verklaring, deze premie vervolgens met VROM. Voor de koper is dit een aantrekkelijke snelle procedure.

We keren terug naar de eerder aangekondigde criteria van Hartings en Linssen. Het gaat hen om drie invalshoeken:

- is de regeling doeltreffend;
- is de regeling doelmatig;
- is de regeling beheersbaar en bestuurbaar?

Is de regeling doeltreffend?

De regeling is bedoeld om het eigen-woningbezit voor lagere inkomens te stimuleren. Uit de bovenstaande berekeningen blijkt dat door het kweken van eigen geld een eigen woning voor lagere inkomens goed bereikbaar is. Belangrijk is daarbij dat de regeling ook geldt voor bestaande woningen, omdat over ongeveer tien jaar de nieuwbouw sterk zal zijn verminderd. Door de premievoorwaarden komt de subsidie terecht bij de doelgroep. De regeling is derhalve doeltreffend.

Is de regeling doelmatig?

Het gaat er daarbij om dat de doelstellingen met geringe middelen bereikt moeten kunnen worden. Dit is het geval, want de te verwachten uitgaven aan premies zullen slechts ongeveer de helft bedragen van de uitgaven bij de bestaande premiekoopregeling. Daar komt bij dat de voorgestelde koopspaarregeling volledig overeenstemt met de conclusie van het heroverwegingsrapport *Subsidieregelingen en -voorwaarden* dat de doelmatigheid het meest gediend is met de methode van een bedrag ineens, een genormeerd bedrag per activiteit of een procentuele bijdrage op de eigen inkomsten¹⁰. In ons voorstel werken we met een bedrag ineens dat binnen randvoorwaarden een genormeerde suppletie is op de eigen inbreng. Omdat de hoogte van de premie los staat van de koopprijs, en overigens de premie niet overdreven hoog is, gaat er ook geen prijsopdrijvend effect van uit. Verder dient de premie-ontvanger een prestatie te hebben geleverd (jarenlang sparen) en is geen sprake van de samenloop van regelingen. Op doelmatigheid scoort ons voorstel volledig positief.

10. *Heroverweging derde ronde, Subsidieregelingen en -voorwaarden*, deelrapport nr. 54; aangehaald in het artikel van Hartings en Linssen.

Is de regeling beheersbaar en bestuurbaar?

De uitgaven van de regeling zijn goed voorspelbaar, want de spaarders van de komende jaren ontvangen pas daarna premie. De premie-uitgaven zijn niet tot op een gulden nauwkeurig te voorspellen, zodat een uiterst beperkt open-eindekarakter bestaat: er kan geld overblijven of juist wat tekort komen, afhankelijk van de koopmarkt. Een recente studie van de Nederlandse Vereniging van Makelaars benadrukt evenwel de marktstabiliserende factor van een koopsparregeling¹¹. Van groot belang volgens Hartings en Linssen is ook dat betalen, beslissen en genieten in één hand liggen: daaraan voldoet ons voorstel. Hierboven is verder gewezen op de eenvoud van uitvoering en controle. Van frauduleus gebruik kan slechts sprake zijn als men bij de belastingen fraudeert, maar zelfs als dat het geval is, dan behoeft dit veelal niet te betekenen dat men ook bij deze regeling fraudeert. We menen dat ons voorstel ook voor dit criterium positief is.

Naast deze vormvereisten, is voor ons van belang dat ons voorstel een positief effect heeft op de doorstroming (zodat goedkope huurwoningen beschikbaar komen voor mensen die daar volstrekt op zijn aangewezen), dat het eigen-woningbezit wordt bevorderd voor mensen met lagere inkomens en dat het een passende regeling is voor een woningmarkt waarin de bestaande voorraad geheel domineert.

Samenvatting en conclusie

Het stimuleren van het eigen-woningbezit, met name van huishoudens met lagere inkomens is van belang ter wille van de doorstroming (waardoor goedkope en vaak zwaar gesubsidieerde huurwoningen ter beschikking komen van huishoudens die daarop volstrekt zijn aangewezen), door de mate waarin het tegemoet komt aan de brede

wens van een 'eigen woning' en om een minder grote financiële verantwoordelijkheid van de overheid op de woningmarkt te bewerkstelligen. Gelet op de situatie in de omringende landen, kan een beleid om het aandeel eigenwoningbezit te vergroten, succesvol zijn. De huidige instrumenten om het eigen-woningbezit te stimuleren hebben ten dele hun kracht verloren (de eenmalige bijdrage) of zijn op termijn niet te hanteren (de premiekoopregeling). De gemeentegarantie is en blijft van grote betekenis voor kopers met een lager inkomen.

Een aantrekkelijk alternatief voor de huidige premie-regelingen is een koopsparregeling. Omdat eerst spaargeld moet worden opgebouwd, kan zo'n regeling pas rond 2000 geëffectueerd worden. In het bovenstaande hebben wij een koopsparregeling gepresenteerd die voldoet aan de volgende eisen:

- de regeling is gericht op lagere inkomens;
- de lasten voor de overheid zijn veel lager dan bij de huidige regelingen;
- de doorstroming wordt bevorderd;
- de regeling is eenvoudig voor zowel de burger als de overheid;
- de uitgaven zijn beheersbaar, vooral door een goede voorspelbaarheid.

We menen dat spoedig een beslissing nodig is om over tien jaar met een adequaat instrument het eigen-woningbezit te kunnen bevorderen. Dat maakt het ook beter mogelijk een geschikt beleid te voeren voor de huurwoningvoorraad.

Arie de Jong
Willem Vermeend
Wilfried de Pree

11. NVM, *Bouwsparen – Nederlandse Vereniging van Makelaars in onroerende goederen*, Nieuwegein, 1990.