FISCAAL BEGELEID BOUWSPAREN:
EEN NIEUW INSTRUMENT TER BEVORDERING VAN HET EIGEN WONINGBEZIT

Dr. D.A. Albregtse
Prof.dr. S. Cnossen
Prof.dr. L.G.M. Stevens

Rotterdam, oktober 1990

Eindrapport Bouwsparen

INHOUDSOPGAVE blz.

1. Inleiding 1
   1.1. De onderzoeksopdracht 2
   1.2. Conclusies voorstudie 3
   1.3. Opzet vervolgstudie 4
      1.3.1. Doelgroepenbenadering 4
      1.3.2. Deelonderzoeken 5
      1.3.3. Uitgewerkte voorstellen 5

2. De doelgroepen nader omschreven 7
   2.1. De starters (doelgroep a) 7
   2.2. De doorstromers (doelgroep b) 8
   2.3. Ouders, die een eigen woning of een koopsom daarvoor aan hun kinderen willen overdragen (doelgroep c) 9

3. De instrumenten 10
   3.1. Creatie van een speciale gefacilieerde bouwspaarrekening 10
      3.1.1. Algemeen 10
      3.1.2. De vormgeving 11
      3.1.3. Voor wie is de bouwspaarrekening bestemd? 12
      3.1.4. Ons voorstel in relatie tot de Duitse spaarregeling en het voorstel-Schaefer 12
   3.2. Uitbouw van de bestaande premiespaarregelingen en ambtenaren spaarregelingen in de richting van bouwspaarregelingen 13
      3.2.1. Algemeen 13
      3.2.2. Een verdere uitwerking 16
      3.2.3. Alleen voor doorstromers (doelgroep b)? 17
   3.3. De fiscale faciliering bij overdracht van de woning aan of van een koopsom voor de aanschaf van een eigen woning aan kinderen eventueel gecombineerd met een zgn. oudersspaarrekening 18
   3.4. Huurkoop van woningen 18
      3.4.1. Algemeen 18
      3.4.2. Huurkoop: voor wie? 19
      3.4.3. De tijdelijke wet huurkoop onroerend goed 19

4. Bouwsparen en woningverbetering 20

5. Budgettaire consequenties 20

6. Inkomenspolitieke gevolgen 23
   6.1. Algemeen 23
   6.2. Inkomenspolitieke implicaties met betrekking tot de onderscheiden doelgroepen 24

7. De politieke haalbaarheid 24

8. Slotconclusie 26

Bijlage 28

1. INLEIDING[1]

Eén van de hoofddoelstellingen van het volkshuisvestingsbeleid is het stimuleren van het eigen woningbezit. De financiering van de aankoopsom van een eigen woning geschiedt in de meeste gevallen met geleend geld. 'Sparen vooraf' ter gedeeltelijke financiering van de aanschaf van de eigen woning is naar uit de door ons bestudeerde literatuur blijkt een zeldzaamheid.[2]

De instrumenten die de overheid hanteert om het eigen woningbezit te stimuleren, bevorderen ook dat er geen, of althans weinig, eigen middelen nodig zijn bij de aanschaf van een eigen woning. Die instrumenten zijn:

- het verlenen van object- en subjectsubsidies; deze houden de koopsom en de woonlasten laag;
- gemeentelijke garantieverlening in verband met het verkrijgen van een hypotheek tot 100% van de waarde van de woning, speciaal van belang voor lagere inkomensgroepen;
- de integrale rente-aftrek; hierdoor worden de woonlasten bij een gegeven (lage) huurwaarde en hypotheeksom verder gedrukt en wel meer naarmate het inkomen hoger is.[3]

Het verkrijgen van een hypotheek is in het algemeen vrij eenvoudig. Het instrument van de gemeentegarantie aan de onderkant van de kopersmarkt is een belangrijke stimulans voor kredietverschaffers om met lage drempels te werken. Er is veel aanbod en een grote concurrentie onder hypotheeknemers.[4]

Ondanks de ingezette instrumenten en de ruime hypotheekmarkt blijkt dat een aantal kopers van eigen woningen na verloop van tijd in moeilijkheden komt, vooral als de verwachte ontwikkeling van het netto besteedbare inkomen als gevolg van werkloosheid, echtscheiding, arbeidsongeschiktheid en overlijden van met name de kostwinner, tegen valt.[5] Als gevolg daarvan moeten deze kopers hun woning verkopen, vaak tegen een prijs die lager is dan de (hypotheek)schuld die er tegenover staat. In een aantal gevallen zal die schuld verhaald moeten worden op de gemeente die een garantie heeft verleend. In andere gevallen blijft de belanghebbende zelf met de schuld zitten, met alle gevolgen van dien.

---

1 In dit rapport hanteren wij de term "bouwsparen" voor alle vormen van 'sparen vooraf' die erop gericht zijn een nieuwe of bestaande woning in eigendom te verwerven. Om de suggestie te vermijden dat het alleen zou gaan om sparen vooraf met het doel een nieuw te bouwen woning te kunnen kopen, zou het wellicht beter zijn te spreken over "woonsparen" of "woningsparen". Vanwege de grotere bekendheid van het begrip "bouwsparen" hebben wij echter voor deze term gekozen.

2 Aan dit rapport ligt een verkennend literatuuronderzoek ten grondslag. Het verslag daarvan is als deelrapport bij dit eindrapport opgenomen. Voor achtergronden van de in deze inleiding gehanteerde vooronderstellingen verwijzen wij naar dat rapport.

3 De renteaftrek is op gezette tijden onderwerp van politieke discussie. Of de renteaftrek een instrumentele doelstelling heeft dan wel een draagkrachtkonsekwentie is, doet aan het effect van de renteaftrek niets af.

4 Naar het jaar 2000: de woning- en hypotheekmarkt, H.V. van der Velden, Bank- en Effectenbedrijf, juli augustus 1989, blz. 21-23.

5 Het volkshuisvestingsbeleid en de eigen woning in de jaren negentig, J.M. Koopman. Bijdrage congres Eigen woning en hypotheek in de jaren negentig georganiseerd door het Nederlands Studiecentrum op 24 februari 1989 in Den Haag.

Deze problemen hebben de vraag opgeworpen of het sparen vooraf speciaal met het oog op de aanschaf van een eigen woning dient te worden bevorderd. Ons belastingstelsel doet zulks in het algemeen niet; wel het sparen achteraf door de aftrekbaarheid van de hypotheekrente. In de Nota volkshuisvesting in de jaren negentig kondigde staatssecretaris Heerma een door hem in te stellen werkgroep aan die moet onderzoeken of een combinatie van sparen vooraf (al dan niet fiscaal te bevorderen), premiëring en garantieverlening mogelijk is, waarbij ook de rol van het bezitvormingsfonds zou worden bezien.[1]

Op de jaarvergadering van de Nederlandse Spaarbankbond in juni 1989 zei Heerma daar zelf onder meer over[2]:
"Strikt geredeneerd bestaat er in Nederland geen dringende noodzaak de stap naar het bouwsparen te maken. Een dergelijke conclusie werd reeds in 1971 getrokken door de toenmalige Directeur-Generaal, de heer Floor, in zijn "Beschouwingen over de bevordering van de Volkshuisvesting" (blz.204 e.v.). Ondanks de voordelen die hij aan het bouwsparen toedeelde, was zijn conclusie dat door de voortreffelijk werkende geld- en kapitaalmarkt met een veelheid van spaarinstellingen en kredietverlenende instituten, aan een gespecialiseerde structuur als het bouwsparen weinig behoefte werd gevoeld.
Waarom is bouwsparen dan toch in de Nota "Volkshuisvesting in de jaren negentig" opgenomen? Mijn beleid is niet gericht op zonder meer handhaving van het bestaande, maar op het aanpassen van het beleid aan veranderende omstandigheden. Vereist is een nieuw ordeningskader voor de volkshuisvesting. Eén van de items die hierbij aandacht krijgt is de door mij veelvuldig bepleite eigen verantwoordelijkheid van individuen en maatschappelijke organisaties voor de huisvesting. De subsidies van de overheid zullen worden toegespitst op de lager betaalden.

De eigen verantwoordelijkheid wil ik in mijn beleid benadrukken, onder meer als het erom gaat de financiering van de eigen woningen meer gestalte te geven. Bij de ideeën die in dit verband bestaan ten aanzien van de hypotheekgarantie, wil ik ruimte bieden voor de mogelijkheid van bouwsparen".

1.1. *De onderzoeksopdracht*[3]

In dit alles heeft de Nederlandse Spaarbankbond aanleiding gezien een nader onderzoek in te stellen naar bouwsparen, m.n. naar de mogelijkheid bouwsparen fiscaal te ondersteunen om op die manier een bijdrage te kunnen leveren aan de in gang gezette discussie.

Bij brief van 18 juli 1989 is het Fiscaal-Economisch Instituut van de Erasmus Universiteit Rotterdam van de Nederlandse Spaarbankbond gevraagd een dergelijk onderzoek uit te voeren. Daarin is een drietal randvoorwaarden geformuleerd. Het voor te stellen bouwspaarsysteem dient:

1. in overeenstemming te zijn met het volkshuisvestingsbeleid voor de lagere inkomensgroepen;
2. de risico's die thans door een gemeentegarantie worden gedekt, te verkleinen;
3. in overeenstemming te zijn met het beleid van de regering dat beoogt de verdere groei van het eigen woningbezit met kracht te bevorderen.

---

1 Tweede Kamer, vergaderjaar 1988-1989, 20 691, nrs. 2-3, blz. 196.

2 De bijdrage van Heerma, evenals de andere bijdragen over bouwsparen tijdens die vergadering, zijn opgenomen in De Spaarbank nr. VII/VIII, 1989.

3 Zie de bijlage bij dit rapport.

1.2. *Conclusies voorstudie*

Deze randvoorwaarden noopten ons tot een voorstudie omtrent de haalbaarheid van een zodanig systeem van sparen vooraf. De voorstudie, getiteld "Bouwsparen en eigen woningbezit. Een verkennend literatuurrapport" is in januari 1990 aan de Nederlandse Spaarbankbond uitgebracht en is als deelrapport bij dit rapport gevoegd. Thans beperken we ons tot de voornaamste conclusies die wij uit de voorstudie hebben getrokken. Zij dienden als basis voor de vervolgstudie.

De eerste algemene conclusie luidt dat het weinig zinvol is een systeem van fiscaal ondersteund bouwsparen te ontwikkelen gericht op de totale bevolking. Met name de integrale renteaftrek maakt het voor mensen met hogere inkomens aantrekkelijk om de aanschaf van een eigen woning met vreemd vermogen te financieren. De fiscale stimulans van bouwsparen zou voor hogere inkomensgroepen wel erg groot moeten zijn om effectief te kunnen zijn, gegeven vooral de integrale renteaftrek.[1] Daarbij is van belang dat bouwsparen impliceert dat afgezien wordt van de aanwending van beschikbare middelen voor consumptieve of produktieve doeleinden thans ten behoeve van de bevrediging van een woonwens in de toekomst. De noodzaak hiervan ontbreekt bij hogere inkomensgroepen.

Ten aanzien van de lagere inkomensgroepen is van belang dat er bij hen voldoende spaarcapaciteit aanwezig moet zijn om een bouwspaarsysteem gericht op die groepen effectief te doen zijn. Vooralsnog is niet duidelijk in hoeverre deze spaarcapaciteit in het algemeen ook feitelijk aanwezig is. Hierbij valt te bedenken dat de populatie van lagere inkomensgroepen ook bestaat uit leden van sociale groepen omvat die op betrekkelijk jonge leeftijd trouwen, het huis uitgaan en kinderen krijgen, m.a.w. mensen, die al op betrekkelijk jonge leeftijd geconfronteerd worden met relatief hoge woonlasten en hoge kosten van levensonderhoud. Dat zal ongetwijfeld de spaarcapaciteit van die groepen negatief beïnvloeden. Ook dit maakt het weinig zinvol vooralsnog een bouwspaarsysteem te ontwikkelen gericht op deze groepen in het algemeen.

De voorgaande constatering heeft ook consequenties voor de mogelijkheid om bouwsparen in te zetten als instrument van volkshuisvestingsbeleid als alternatief voor de gemeentegarantie. Hoewel te verwachten is dat door het stimuleren van bouwsparen het beroep op de verlening van gemeentegarantie zal afnemen, lijkt ons dat bouwsparen geen volledig alternatief kan bieden voor de gemeentegarantie. Wil men het eigen woningbezit onder lagere inkomensgroepen blijven bevorderen en wil men het bezit van een eigen woning voor zoveel mogelijk mensen tot de mogelijkheden laten behoren, dat blijft een instrument, dat het mogelijk maakt zonder eigen middelen een eigen woning aan te schaffen onontbeerlijk.

Een andere belangrijke constatering is dat de keuze vóór een eigen woning geen vanzelfsprekende is. Uit Nederlandse en buitenlandse onderzoeken komt naar voren, dat de keuze tussen een eigen woning en een huurwoning in sterke mate bepaald wordt door het kwalitatieve en kwantitatieve aanbod van zowel koop- als huurwoningen. Deze bevinding is ook in overeenstemming met de conclusie van Van de Schaar in zijn in 1987 verschenen studie "Groei en bloei van het Nederlandse volkshuisvestingsbeleid". De auteur constateert, dat het bevorderen van het eigen woningbezit in Nederland voornamelijk het karakter heeft van het stimuleren van de bouw van eigen woningen.

---

1 Er zij op gewezen dat de feitelijke invulling van de faciliteiten hierbij van belang is. We verwijzen in dit verband naar onderdeel 6, Inkomenspolitieke overwegingen.

Een tweede algemene conclusie is dat bouwsparen zeer wel gehanteerd kan worden als aanvullend instrument ter bevordering van het eigen woningbezit. Van belang zijn hierbij de volgende factoren:

1. De keuze tussen kopen en huren wordt behalve door aanbodfactoren ook in sterke mate bepaald door de woonlasten. Met name de onzekerheid over de toekomstige ontwikkeling van de woonlasten en van de inkomens waaruit die woonlasten moeten worden gefinancierd is van belang. Die onzekerheid wordt in het algemeen als groter ervaren bij koop dan in geval van huur. Hierop kan bouwsparen een voor het eigen woningbezit positief effect hebben.
2. Het falende doorstroombeleid ten aanzien van bewoners van huurwoningen heeft ongetwijfeld een negatief effect op het eigen woningbezit. Het gevoerde beleid heeft onder meer tot gevolg dat mensen, wier inkomen in de loop van de tijd sterk is gestegen, in huizen met relatief lage huren kunnen blijven wonen. De huurprijsvaststelling op basis van de dynamische kostprijscalculatie versterkt deze problemen en verschuift de pijnpunten naar de toekomst. Hierdoor komen weer minder goedkope huizen voor mensen met lagere inkomens beschikbaar. Dit verschijnsel wordt daarom als ongewenst ervaren. In het verleden is een aantal malen gepleit voor de introductie van een zogenaamde huurdersbelasting. Door het verschil tussen de door de huurder werkelijk betaalde huur en de huur, die past bij zijn inkomen geheel of gedeeltelijk weg te belasten zou de huurder geprikkeld kunnen worden te verhuizen naar een huis met een hogere huur of naar een koopwoning; zo niet, dan zou de opbrengst van de belasting kunnen worden aangewend voor de ondersteuning van huurders met relatief lage inkomens die zijn aangewezen op woningen met relatief hoge huren. De gedane voorstellen zijn stuk voor stuk gesneuveld, wellicht omdat ze te negatief gericht waren. Bouwsparen zou een positievere bijdrage kunnen leveren.
3. De bestaande gefacilieerde spaarregelingen, die gericht zijn op het verkrijgen van duurzaam bezit door mensen met lagere inkomens zijn vrij rudimentair en niet specifiek gericht op de aanschaf van een eigen woning. Door de bedrijfs- en ambtenarenspaarregelingen, alsmede het jeugdsparen[1] verder uit te bouwen in de richting van bouwsparen kan deze regelingen nieuw leven worden ingeblazen. Op die manier kan zowel het sparen als het eigen woningbezit worden bevorderd.
4. Van de integrale renteaftrek in het kader van de inkomstenbelasting gaat een positief effect uit op de financiering van de eigen woning met vreemd vermogen. Over de invloed van het huidige bij te tellen huurwaardebedrag wordt verschillend gedacht. In het algemeen wordt ervan uitgegaan dat het bedrag van het huurwaardeforfait betrekkelijk laag is, hetgeen het eigen woningbezit positief beïnvloedt.

1.3. *Opzet vervolgstudie*

1.3.1. Doelgroepenbenadering

De conclusies hebben ertoe geleid dat we bij de formulering van de aanbevelingen uitgegaan zijn van een doelgroepenbenadering.

De doelgroepen, waarop een stelsel van bouwsparen ons inziens met kans op succes kan worden gericht zijn:

a. de starters; het gaat hierbij vooral om jongere vaak goed opgeleide mensen tot ongeveer 30 jaar met relatief lage woonlasten. Deze groep bestaat zowel uit samenwonenden, waarvan beide partners een eigen inkomen hebben (hierna tweeverdieners genoemd) die (nog) geen kinderen hebben, als uit verdienende alleenstaanden, eveneens zonder kinderen met lage woonlasten (al of niet thuiswonend).
b. de potentiële doorstromers met relatief hoge inkomens en relatief lage woonlasten, wonend in huurwoningen;
c. (groot)ouders, die hun (klein)kinderen op een bepaalde leeftijd in de gelegenheid willen stellen om een eigen huis te verwerven. Dat kan hetzij door overdracht van het (groot)ouderlijk huis, hetzij door verwerving van een "nieuwe" eigen woning. Dus overdracht (van een deel) van de koopsom van de ouders naar de kinderen, waarmee een eigen woning (deels) kan worden gefinancierd.

[1] Overigens is onlangs het voornemen geuit de gefacilieerde Jeugdspaarregeling, De Zilvervloot, te willen afschaffen.

In hoofdstuk 2 worden de doelgroepen nader omschreven.

1.3.2. Deelonderzoeken

Met het oog op de uitwerking van de voorstellen zijn de volgende deelonderzoeken uitgevoerd:

1. Een onderzoek naar de werking van de bedrijfs- en ambtenarenspaarregelingen, waarbij aandacht is besteed aan:
   a) achtergronden en doelstellingen van de verschillende regelingen;
   b) welk gebruik wordt ervan gemaakt? (kwantitatief);
   c) mogelijkheden tot uitbouw en de budgettaire consequenties daarvan.
2. Een evaluatie van het reeds lang bestaande bouwspaarsysteem in Duitsland teneinde na te gaan of invoering van een dergelijk systeem in Nederland zinvol is.
3. Een onderzoek naar de juridische implicaties van de overdracht van eigen woningen door ouders aan kinderen, waarin aandacht wordt besteed aan de civielrechtelijke en fiscale aspecten, die daarbij een rol spelen en de constructies, die mede opgezet worden om de fiscale gevolgen te ontgaan.
4. Een onderzoek naar de fiscale behandeling van de eigen woning in de lidstaten van de EG, Zweden, de Verenigde Staten en Japan.

De uitkomsten van deze deelonderzoeken zijn te vinden in de bij dit eindrapport behorende deelrapporten.

1.3.3. Uitgewerkte voorstellen

Op grond van de bevindingen van de eerder genoemde voorstudie en de naar aanleiding daarvan geëntameerde onderzoeken hebben wij een aantal voorstellen ontwikkeld voor instrumenten die kunnen worden ingezet om het bouwsparen (ten behoeve) van de genoemde doelgroepen te bevorderen.[1]

1. **Het scheppen van de mogelijkheid tot het openen van een speciale, fiscaal gefacilieerde bouwspaarrekening.**
   Noodzakelijk daarbij is het verband tussen sparen en eigen-woningfinanciering duidelijk vast te leggen om misbruik en oneigenlijk gebruik te voorkomen. Mogelijke faciliteiten: rentevrijstelling, vrijstelling vermogensbelasting en aftrek stortingsbedragen (zoals in het Duitse

[1] De voorstellen die we hebben ontwikkeld beogen het eigen-woningbezit te bevorderen. In het kader van de Duitse gefacilieerde bouwspaarregeling mogen de spaargelden ook worden gebruikt voor het doen van verbeteringsuitgaven. We zouden dat niet willen aanbevelen. In hoofdstuk 4 gaan we hierop nader in.

bouwspaarsysteem). Een spaarpremie van overheidswege zal de effectiviteit vergroten. Inbouw van de bestaande premiekoopregeling is te overwegen.[1] Dit instrument kan ten aanzien van alle genoemde doelgroepen worden ingezet.[2] Te verwachten effecten zijn: verandering van de aanwending van spaargelden (m.n. bij de doelgroepen b en c) en verlaging van de huidige consumptie (m.n. bij doelgroepen a en b). In dat laatste geval is een verhoging van de spaarquote het gevolg.[3]

2. **Uitbouw van de gefaciliteerde bedrijfs- en ambtenarenspaarregelingen, alsmede van het jeugd- en jongerensparen.**
Te denken valt aan een verhoging van de vrijstellingen door aanpassing van de vrijgestelde bedragen. Ook door meer bekendheid te geven aan de regelingen kan de effectiviteit ervan worden vergroot. Te verwachten is dat de besparingen zullen groeien met name ten koste van de consumptie. Dit instrument moet vooral op doelgroep b en mede op doelgroep worden gericht.

3. **Gefaciliteerde schenking**
Faciliëring van de overgang van vermogen van ouders naar kinderen door m.n. vrijstelling en/of reductie van het schenkingsrecht bij overdracht van een eigen woning of een koopsom ter verwerving daarvan. Deze faciliteit zou kunnen worden gekoppeld aan een ouder-bouwspaarrekening.

4. **Huurkoop**
Huurkoop van woningen zou een bijzondere vorm van bouwsparen kunnen worden genoemd. Huurkoop bevat zowel elementen van huur als van koop. Tijdens de huurkoopperiode wordt de huurkoper als het ware langzamerhand eigenaar van de woning.[4] In die zin bevindt de huurkoper zich in een soortgelijke positie als de bouwspaarder. Een groot voordeel van de huurkoopvariant is dat de huurkoper zijn woonwens al meteen in vervulling kan zien gaan. De huurkoopvariant lijkt ons vooral aantrekkelijk voor doelgroep b, de doorstromers. In hoofdstuk 3.4. wordt nader op de huurkoopvariant ingegaan.

Het zal duidelijk zijn dat naarmate het faciliteitenpakket en het beroep daarop groter is ook de budgettaire gevolgen groter zullen zijn en het moeilijker wordt de maatregelen budgettair neutraal te

---

1 Vergelijk in dit verband de voorstellen die Schaefer, Arnoldussen en Hoogvliet deden in een rapport over bouwsparen t.b.v. de PvdA-fractiecommissie volkshuisvesting van de Tweede Kamer, getiteld "Bouwsparen: een kans voor iedereen". Deze voorstellen worden in het vervolg aangeduid als het voorstel-Schaefer.

2 De doelgroepenbenadering impliceert natuurlijk niet dat mensen, die niet tot één van de genoemde doelgroepen behoren, van de faciliteiten moeten worden uitgesloten.

3 Bij het beoordelen van de wenselijkheid het bouwsparen te bevorderen moet ook gelet worden op de neveneffecten ervan op andere spaarvormen, bijvoorbeeld de lijfrenteverzekering. Het bevorderen van bouwsparen heeft substitutie-effecten tussen de verschillende spaarvormen onderling en tussen sparen en consumptie. De substitutie-effecten zijn echter begrensd onder meer doordat verreweg het grootste deel van de gezinssbesparingen contractueel vastligt (zie voorstudie). Dit laatste feit zal ook van invloed zijn op de effectiviteit van de in dit rapport gedane voorstellen.

4 Civielrechtelijk wordt de huurkoper pas eigenaar na betaling van de laatste huurkooptermijn.

financieren. Wel mag ons inziens rekening worden gehouden met enige inverdieneffecten, zoals daar zijn:

- meer eigen vermogen bij de aanschaf van een eigen woning betekent een kleinere hypotheekschuld en minder hypotheekrente-aftrek;[1]
- aan de bestaande premieregeling zal minder behoefte bestaan;
- aan het instrument van de gemeentegarantie zal minder behoefte bestaan (zoals eerder opgemerkt kan een bouwspaarregeling het instrument van gemeentegarantie niet geheel overbodig maken); en
- het beroep op individuele huursubsidie zal enigszins dalen.

Aan de budgettaire effecten van onze voorstellen wordt in hoofdstuk 5 enige aandacht besteed.

Hoewel de door ons gedane voorstellen niet specifiek gericht zijn op de lagere inkomensgroepen, menen we toch dat drie van de vier voorstellen goed passen binnen de randvoorwaarden, die door de Nederlandse Spaarbankbond in zijn onderzoekopdracht zijn gesteld. Voor het vierde voorstel, faciliëring van overdracht van de eigen woning of een koopsom daarvoor van ouders naar kinderen, lijkt dat in eerste instantie minder het geval te zijn. In hoofdstuk 6 zullen we nader op de inkomenspolitieke implicaties van de voorstellen ingaan.

Tenslotte, en ook dat hoorde tot onze onderzoekopdracht, hebben we de politieke haalbaarheid van de gedane voorstellen onderzocht. Dit onderzoek kon echter slechts oriënterend zijn. In hoofdstuk 7 doen we daarvan verslag.

2. DE DOELGROEPEN NADER OMSCHREVEN

Bij de keuze van de verschillende doelgroepen hebben wij ons door een aantal overwegingen laten leiden:

- de aanwezigheid van spaarcapaciteit;
- de aanwezigheid van een gezond financieel toekomstperspectief; en
- het bestaan van een definitieve woonwens, een eigen woning, op langere termijn.

2.1. *De starters (doelgroep a)*

Starters zijn degenen, die hoofdbewoner van een woning worden, terwijl zij het eerder nog niet waren. De groep "starters" die tot onze doelgroep behoort is echter veel beperkter. Ze omvat m.n. de thuiswonende alleenstaande werkende jongeren, die een goed arbeidsmarktperspectief hebben. Deze jongeren hebben over het algemeen relatief lage vaste lasten, zoals woonlasten. De keuze tussen consumeren en sparen is voor deze groep vrij open. Het fiscaal aantrekkelijk maken van sparen kan de keuze beïnvloeden.

Onder de doelgroep "starters" willen wij ook de over het algemeen goed opgeleide, al dan niet samenwonende jongere tweeverdienenden zonder kinderen rekenen, die nog geen definitieve woonkeuze hebben gemaakt en die veelal (nog) met relatief lage woonlasten worden geconfronteerd (indien samenwonend dan vaak in zogenaamde huisjes-onder-de-huurwaarde, jongerenhuisvesting, woningen met lagere huren). Hoewel deze groep niet geheel tot de groep starters behoort in de zin

---

1 Indien de mensen er toe overgaan een duurdere woning te kopen, omdat ze (gefacilieerd) een eigen vermogen hebben kunnen opbouwen, ebt dit effect uiteraard weg.

van bovenstaande definitie[1], noemen wij ze allen starters omdat ze hun definitieve woonkeuze nog moeten maken.

Ook de goed opgeleide verdienende alleenstaande die qua huisvestingssituatie in een identieke situatie verkeert als bovenbedoelde samenwonende tweeverdieners, willen wij tot de doelgroep "starters" rekenen.

Voor wat de leeftijd betreft, zouden wij deze doelgroep als volgt willen afbakenen:
- voorzover het betreft de genoemde thuiswonende alleenstaanden: jongeren tussen 16 en 30 jaar;
- voorzover het betreft de beter opgeleiden (tweeverdieners en alleenstaanden: jongeren tussen 20 en 30 jaar).

De omvang van de doelgroep is naar schatting 600.000 tot 800.000 personen.[2]

2.2. *De doorstromers (doelgroep b)*

De tweede doelgroep, waarvan de spaarcapaciteit voldoende kan worden geacht om vooraf voor een eigen woning te kunnen sparen, wordt gevormd door degenen die gezien hun inkomen een woning met een relatief lage huur bewonen. In de nota "Volkshuisvesting in de jaren negentig" wordt gemeld dat 31% van alle huurwoningen onder de f.450 (per maand) wordt bewoond door huishoudens met een relatief (in relatie tot de huur) te hoog inkomen.[3] Doorstroming van die groep naar woningen met hogere huren of naar koopwoningen, wordt van overheidswege wenselijk geacht.[4] In het verleden is herhaalde malen gepleit voor een huurdersbelasting waarbij het verschil tussen het als gewenst beschouwd te betalen huurbedrag en het feitelijk betaalde huurbedrag wordt wegbelast.

Het bouwsparen zou bij de doorstroming een als positief ervaren soortgelijke functie kunnen vervullen. Door degenen, waarbij doorstroming is gewenst, er toe te bewegen het verschil tussen de gewenste huur en de feitelijke huur te storten op een fiscaal begunstigde speciale bouwspaarrekening, kan een positieve bijdrage geleverd worden aan de gewenste doorstroming. In dit verband zou de huurdersbelasting als stok achter de deur moeten fungeren. Degene, waarvoor doorstroming gewenst wordt geacht, heeft dan de keuze tussen het betalen van een huurdersbelasting, het gaan wonen in een duurdere huur- of koopwoning, of het storten van een bedrag op een speciale bouwspaarrekening.

---

1 Eigenlijk gaat het voor een belangrijk deel om doorstromers, zoals dat begrip meestal wordt gehanteerd.

2 Gebaseerd op een globale schatting; het totaal aantal jongeren in de leeftijdsklasse 16-30 jaar bedraagt zo'n 3,7 miljoen; daarvan zijn 1,3 miljoen jongeren gehuwd; in opleiding en ongehuwd zijn circa 1 miljoen jongeren. Verder zijn wij ervan uitgegaan dat 250.000 ongehuwde jongeren werkloos zijn en dat van de werkende ongehuwde jongeren tussen 16 en 30 jaar zo'n 35% het minimum jeugdloon of minder verdiend.

3 Tweede Kamer, vergaderjaar 1988-1989, nrs. 2-3, blz. 29.

4 Ook in de verschillende verkiezingsprogramma's wordt veel nadruk gelegd op de gewenste doorstroming m.n. naar koopwoningen(zie hoofdstuk 6).

Een andere manier om het sparen voor een eigen woning bij deze doelgroep te bevorderen is het nieuw leven inblazen van de bedrijfs- en ambtenarenspaarregelingen (zie 3.2.)

Ook de huurkoopvariant lijkt ons voor deze groep attractief. Mensen voor wie doorstroming wenselijk wordt geacht zijn veelal vrij tevreden met hun woonsituatie. De verhuisgeneigdheid van deze mensen is gering.

De doelgroep bestaat momenteel uit zo'n 600.000 huishoudens. Qua leeftijd gaat het om huishoudens waarvan de hoofdbewoner in de meeste gevallen tussen 40 en 60 jaar oud is. Het gaat hierbij om gezinshuishoudens met inkomens boven f.30.000 en om huishoudens van alleenwonenden met inkomens boven f.22.000.

2.3. *Ouders, die een eigen woning of een koopsom daarvoor aan hun kinderen willen overdragen (doelgroep c).*

Eén van de spaarmotieven die ouders (of grootouders) noemen, is het sparen voor hun (klein)kinderen.[1] Ze willen hen verzorgd achterlaten. Een reden om daar van af te zien is het fiscale regime met betrekking tot sparen. Men is van mening dat de kinderen er toch niets aan overhouden. Door het sparen te faciliëren kan hierop invloed worden uitgeoefend. Door dit te doen speciaal met het oogmerk de kinderen een eigen woning te doen verkrijgen, kan een bijdrage worden geleverd aan het bevorderen van het eigen woningbezit.[2] Een speciale ouder-bouwspaarrekening zou aan die ouders kunnen worden aangeboden (zie 2.1). Daarnaast kan gedacht worden aan het fiscaal faciliëren van de overdracht van de spaarrekening.

Die faciliteiten zouden ook kunnen gelden bij de overdracht om niet van de eigen woning van ouders aan (één van) hun kinderen. Momenteel wordt in de literatuur een keur van mogelijkheden en constructies aangeboden om problemen rond de schenking van de eigen woning te omzeilen.[3] Hoewel die constructies vaak alleen civielrechtelijke problemen beogen op te lossen, wordt gesuggereerd dat ze ook fiscaal voordelig zijn. Dergelijke constructies maken de overdracht van de eigen woning, met name de inschatting van de consequenties daarvan, tot een ondoorzichtige zaak.

De omvang van de doelgroep is moeilijk te bepalen. Ten eerste betreft het oudere eigenaars-bewoners die plannen hebben om kleiner te gaan wonen (in een kleinere eigen woning) of die naar een bejaardenwoning of bejaardenoord gaan[4]. Ongeveer 600.000 huishoudens waarvan de hoofdbewoner 55 jaar of ouder is, hebben een eigen woning; 60% daarvan is hypotheekvrij.

---

1 In het vervolg wordt alleen gesproken over "ouders" en "kinderen". Grootouders en kleinkinderen worden daaronder begrepen.

2 Uiteraard zal hiervan alleen sprake zijn als de kinderen anders niet in de gelegenheid zouden zijn of niet van plan zouden zijn een eigen woning aan te schaffen. Eén van de effecten, die het voorstel zou kunnen hebben is dat de kinderen met overgedragen geld een duurdere woning zullen kopen.

3 In een bij dit eindrapport behorend deelrapport zijn enkele veel voorkomende constructies beschreven.

4 Het moeten "opeten" van het eigen huis in verband met de werking van de Algemene Bijstandswet, hetgeen over het algemeen als onrechtvaardig wordt ervaren, kan op deze manier worden voorkomen.

Daarnaast is het wegschenken van een eigen woning als het ouderpaar meerdere kinderen heeft problematisch. Bij later overlijden kunnen mede-erfgenamen hun legitieme portie opeisen, waarbij rekening wordt gehouden met de weggeschonken eigen woning (art. 963a, derde boek, titel 12 BW). Dit blijkt een belangrijke reden te zijn om schenking van de eigen woning bij leven aan kinderen af te raden. Wat geldt voor de eigen woning, geldt uiteraard eveneens voor de koopsom, verkregen bij de verkoop van de eigen woning. Wel is in dat geval verdeling over meerdere kinderen mogelijk.

Ook ouders die zelf in een huurwoning wonen, en met betrekkelijk lage woonlasten worden geconfronteerd, kunnen worden gestimuleerd een deel van hun vermogen over te dragen aan of te sparen voor hun kinderen om daar een eigen woning mee te kunnen kopen. De fiscaal begunstigde bouwspaarrekening kan voor die ouders aantrekkelijk zijn.

3. DE INSTRUMENTEN

3.1. *Creatie van een speciale fiscaal gefacilieerde bouwspaarrekening*

3.1.1. Algemeen

Het eerste instrument betreft het creëren van een speciale bouwspaarrekening. Ten aanzien van zo'n rekening moet een speciaal fiscaal regime worden ontworpen. In de eerste plaats valt te denken aan een algehele vrijstelling van de rente, die erop wordt genoten. Binnen het huidige fiscale regime zal hiervan slechts effect uitgaan als het totale rentebedrag dat iemand ontvangt hoger is dan f.1.000 per persoon per jaar op alle spaarrekeningen tesamen, dus inclusief de bouwspaarrekening. Het bedrag van f.1.000 is immers de omvang van de huidige rentevrijstelling. Gehuwden zullen deze faciliteit pas als een stimulans ervaren, indien hun totale rente-ontvangsten per jaar het bedrag van f.2.000 overschrijden. Bij een rente van gemiddeld 5%, niet ongebruikelijk bij spaarrekeningen, is dat pas het geval indien meer dan f.40.000 (f.20.000 voor alleenstaanden) is gespaard. Naarmate het rentepercentage hoger wordt, wordt uiteraard de effectiviteit groter. Er kan van worden uitgegaan dat de banken bereid zullen zijn een hogere rente te verlenen op bouwspaarrekeningen dan op andere spaarrekeningen.

De aantrekkelijkheid van een bouwspaarrekening kan verder op een aantal andere manieren worden vergroot, te weten:
- het aftrekbaar stellen van de inleg voor de loon- en inkomstenbelasting;
- het toekennen van een overheidspremie.[1]

---

[1] Voor deze mogelijkheid wordt gekozen in het voorstel-Schaefer (zie noot 5, blz.9). Zij bouwen in hun voorstel op die manier de bestaande premiespaarregeling, geldend bij de aankoop van nieuwe woningen, in. De gedachte hierachter is dat bij een bouwspaarregeling, zoals voorgesteld, de premieregeling kan komen te vervallen. Wij zijn daar pessimistischer over. Bouwsparen eist tijd. De geuite woonwens moet uitgesteld worden, ten minste het moet gaan om een woonwens op langere termijn. Dit sluit ons inziens niet aan bij de realiteit, zeker niet bij de realiteit van mensen in zgn. lagere sociale milieus (nog steeds vaak samenvallend met de lagere inkomensgroepen). Zij moeten op een gegeven moment wonen. De keuze om eerst te sparen ontbreekt feitelijk. Om het eigen woningbezit met betrekking tot die groep toch te kunnen blijven stimuleren, zal zoiets als een premieregeling onontbeerlijk blijven. Op blz. 7 van het rapport van Schaefer c.s. wordt dat echter ook gesuggereerd. De vooronderstelde budgettaire neutraliteit van dat voorstel komt dan echter in gevaar.

Door premiering kan men het systeem voor met name lagere inkomensgroepen aantrekkelijk maken, terwijl de aftrekbaarheid van de inleg het bouwsparen voor midden- en hogere inkomensgroepen aantrekkelijk beoogt te maken.[1]

Ten slotte kan nog vrijstelling voor de vermogensbelasting van het gespaarde bedrag worden bepleit. Gezien de hoge algemene vrijstellingen die in de wet vermogensbelasting zijn opgenomen, en het bescheiden tarief, moet wat betreft de effectiviteit daarvan weinig verwacht worden (behalve misschien ten aanzien van doelgroep c).

3.1.2. De vormgeving

Bij het creëren van een bouwspaarrekening zal, wil men deze voor fiscale faciliëring in aanmerking laten komen, aandacht moeten worden besteed aan het juridische kader waarbinnen het systeem moet functioneren. Hierbij kan men uiteraard verschillende wegen bewandelen. We geven hier de verschillende opties en aandachtsvelden aan.

a. De jaarlijkse inleg. Moeten aan de omvang daarvan grenzen worden gesteld? De inbouw van zowel een minimum als een maximum is mogelijk. Afhankelijk van de budgettaire ruimte en inkomenspolitieke overwegingen zal de overheid voor wat betreft de faciliëring dat wellicht bedingen. Dit zal vrij zeker het geval zijn bij het fiscaal aftrekbaar stellen van de inleg. Vanuit de optiek van de bank en de spaarder bezien is zowel een bindend maximum als een bindend minimum van het bedrag niet noodzakelijk.

b. De spaartermijn die men in acht wil nemen alvorens men over het geld voor het beoogde doel kan beschikken. Ook hierbij kan ons inziens de "stem" van de bank belangrijk zijn. Welke omvang van eigen vermogen bij de aanschaf van de eigen woning vindt de toekomstige verstrekker van het hypothecair krediet (in de gegeven omstandigheden) gewenst? Een maximum-termijn lijkt ons vanuit de optiek van de bank niet nodig. Ook de overheid kan belang hebben bij een bepaling met betrekking tot het minimaal te sparen bedrag. De noodzaak van een gemeentegarantie zal immers in beginsel afnemen, naarmate de eigen bijdrage groter is. De spaartermijn moet echter wel te overzien zijn. De maximale spaartermijn mag ons inziens niet veel langer zijn dan een jaar of tien.

c. De misbruikgevoeligheid. De op rekening te storten bedragen moeten bestemd worden voor de aanschaf van een eigen woning. Het zal noodzakelijk zijn de faciliëring aan dat einddoel te binden. Opname van het gespaarde mag in beginsel alleen mogelijk zijn als men een woning aanschaft. Anders moet alsnog belasting- en premieheffing en eventuele boete (denk ook aan boeterente) volgen. Het is echter niet voldoende om de opnamemogelijkheid te beperken. Ook moet worden uitgesloten dat de bouwspaarrekening als onderpand wordt gebruikt. Verder moet worden voorkomen dat na opname van het geld weliswaar een woning wordt gekocht waar eventueel tijdelijk zelf in wordt gewoond (wie controleert dat?), maar die betrekkelijk kort na de koop weer wordt doorverkocht. De reden daarvoor kan legitiem zijn, maar misbruik is zeker niet uitgesloten. In dit verband zij verwezen naar de Duitse praktijk,

---

[1] Ook het jeugdsparen kan hierbij worden betrokken. Het onlangs geuite voornemen de Jeugdspaarregeling, de Zilvervloot, af te schaffen, verdient in het licht van voorstellen om het bouwsparen te bevorderen zeker heroverweging. Het jeugdsparen is m.n. voor de spaarzin in lagere sociale groepen van groot belang. Het inbouwen van de jeugdspaarregeling in een algemenere bouwspaarregeling kan het eigen-woningbezit van lagere sociale groepen bevorderen.

waarin beleggers en projectontwikkelaars zgn. "Bauverträge" afsluiten.[1] Het vastleggen van een minimale bewoontermijn is dus noodzakelijk. De bepalingen met betrekking tot de minimale bewoontermijnen moet doorbroken kunnen worden bij o.a. betalingsonmacht, faillissement, en eventueel bij verhuizing naar een andere eigen woning.

3.1.3. Voor wie is de bouwspaarrekening bestemd?

In beginsel komt een ieder voor een bouwspaarrekening in aanmerking. Echter, vanuit het marktperspectief van de spaarbanken, lijkt ons doelgroep a (de jongeren) het meest aangewezen om te benaderen. Daarnaast kan de ouder-bouwspaarrekening worden geïntroduceerd. Behalve door een hogere rente is de ouder-bouwspaarrekening (gericht op doelgroep c) vooral attractief te maken door hieraan een fiscale faciliteit te verbinden in de vorm van vrijstelling van schenkingsrecht en overdrachtsbelasting.[2]
Ook ten aanzien van doelgroep b (de doorstromers) kan de fiscaal gefacilieerde bouwspaarrekening dienst doen.

3.1.4. Ons voorstel in relatie tot de Duitse bouwspaarregeling en het voorstel-Schaefer.

De regeling, zoals wij die voorstellen, kan vrij eenvoudig worden uitgewerkt. Hoewel de regeling elementen bevat die ook terug te vinden zijn in de Duitse bouwspaarregeling (bijvoorbeeld aftrek van de spaarinleg), is het ons inziens niet wenselijk, en ook niet noodzakelijk, dat de vele ingewikkeldheden van die Duitse regeling, die in wezen veel meer is dan een louter fiscaal instrument, worden overgenomen.[3] Vanuit de bank gezien kan worden volstaan met het aanbieden van een speciale bouwspaarrekening, waarbij een beperkt aantal voorwaarden wordt gesteld. Wellicht is mede in verband daarmee een relatief hogere rente mogelijk. Het verdient overweging om daaraan een hypotheekverleningskontrakt (op termijn)(eventueel met een relatief lagere te betalen rente) te koppelen, maar noodzakelijk lijkt ons dat niet. Het is een zaak van de overheid aan de bouwspaarrekening wel of geen fiscale of andere faciliteiten te binden. Dat wordt uiteraard wel beïnvloed door de gestelde voorwaarden. Tevens zal de overheid haar eigen voorwaarden willen stellen (we wezen daar al op).

Samengevat zijn de volgende faciliteiten denkbaar:
- algehele rentevrijstelling;
- aftrekbaarheid inleg, al of niet tot een bepaald maximum;
- vrijstelling vermogensbelasting over het gespaarde bedrag.

De nodige (juridische) zorg zal moeten worden besteed aan het voorkomen van misbruik en oneigenlijk gebruik van de regeling.

---

1 In de literatuur over de Duitse bouwspaarregeling wordt het vermoeden dat "Bausparverträge" steeds meer als beleggingsobject worden gebruikt sterker. Zie het bij dit concept-eindrapport gevoegde deelrapport waarin de Duitse regeling en het gebruik daarvan worden uiteengezet(met name ook hoofdstuk 4).

2 Bij overdracht van een koopsom van ouders aan kinderen is schenkingsrecht verschuldigd. Indien de kinderen vervolgens daarmee een eigen woning kopen zijn ze nog overdrachtsbelasting verschuldigd.

3 Zie deelrapport "Bouwsparen in de Bondsrepubliek Duitsland en de fiscale regelgeving ter zake."

Ten aanzien van de relatie met het voorstel-Schaefer merken wij op dat in dat voorstel het zwaartepunt ligt op een niet-fiscaal instrument, namelijk premiëring. Dit in tegenstelling tot onze voorstellen. De enige fiscale faciliteit, die in het voorstel-Schaefer een rol speelt, is de rentevrijstelling. Door de werking van de algemene rentevrijstelling van art. 47a Wet IB 1964 en het gericht zijn van de voorstellen op lagere inkomensgroepen, zal die vrijstelling waarschijnlijk slechts een marginale rol spelen.

3.2. *Uitbouw van de bestaande premiespaarregelingen en ambtenarenspaarregelingen in de richting van bouwspaarregelingen.*

3.2.1. Algemeen

De premiespaarregeling is één van de drie fiscaal geprivilegeerde vormen van bedrijfssparen. De andere twee zijn de winstdelingsspaarregeling en de spaarloonregeling. In een bijlage bij dit rapport zijn de drie regelingen en de achtergronden ervan beschreven. Uit een onderzoek van de loontechnische dienst over 1985 blijkt dat de bedrijfsspaarregelingen een betrekkelijk marginaal bestaan leiden.[1] Dat is nooit anders geweest, zoals uit de in de jaren zeventig/begin tachtig gehouden periodieke CBS-onderzoeken blijkt.[2] In onderstaande tabellen zijn de resultaten van de genoemde studies samengevat.

---

1 Onderzoek gefacilieerde bedrijfsspaarregelingen, Loontechnische dienst van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, juni 1987. 13 blz.

2 Het laatste is gepubliceerd in: Sociaal maandstatistiek van februari 1982 (CBS).

A. PREMIESPAARREGELING.

	1974	1976	1979	1985
Gemiddeld spaartegoed per deelnemer(1)	f.1.604	f.1.918	f.2.816	n.b.
Gemiddeld jaarlijks spaarbedrag(2)	- 567	- 656	- 781	min.f.892
Aantal deelnemers x 1000(3)	205	216	232	280
Aantal bedrijven met bedrijfsspaarregelingen(4)	2.429	2.123	n.b.	2.350
Aantal bedrijven met bedrijfsspaarregelingen in % van het aantal bedrijven met 10 of meer werknemers(5)	6,1	6,3	6,6	n.b.

B. WINSTDELINGSREGELING.

(1)	f.1.005	f.1.134	f.1.679	n.b.
(2)	- 452	- 596	- 622	f. 777
(3)	107	110	149	76
(4)	438	446	n.b.	840
(5)	1,1	1,2	1,3	n.b.

C. SPAARLOONREGELING.

(1)	f.1.012	f.1.463	f.1.941	n.b.
(2)	- 207	- 252	- 298	f. 525
(3)	57	57	58	48
(4)	837	837	n.b.	850
(5)	n.b.(?)	2,1	2,1	n.b.

Uit het onderzoek van de loontechnische dienst uit 1985 blijkt verder dat in totaal slechts 1,8% (circa 3800) van alle bedrijven één of meer vormen van bedrijfsspaarregelingen kent. Dat zijn voornamelijk grotere bedrijven. Van alle bedrijven met 100 of meer werknemers kent 34,9% een bedrijfsspaarregeling.[1]

De meeste bedrijven met een bedrijfsspaarregeling worden aangetroffen in de industrie. Ook het bank- en verzekeringswezen en de zakelijke dienstverlening kennen relatief veel bedrijfsspaarregelingen.
Ten slotte geeft onderstaande tabel een indruk van het aantal werknemers dat gebruik maakt van de regeling in relatie tot het aantal werknemers dat in de bedrijven werkt, die een spaarregelingen kennen en daar al dan niet gebruik van kan maken.

1 25,6% van die bedrijven kent een premiespaarregeling, 8,2% een winstdelingsspaarregeling, en 3,2% een spaarloonregeling.

Aantal werknemers, die (kunnen) deelnemen aan bedrijfsspaarregelingen in relatie tot het totaal aantal werknemers in loondienst.

	werknemers in loondienst (x1000)	mogelijk aantal deelnemers (x1000)	werkelijk aantal deelnemers (x1000)
premiesparen	565	466	280
winstdeling	144	140	76
spaarloon	53	48	48

Gerelateerd aan de totale gezinsbesparingen is het bedrijfssparen in de loop van de jaren aanzienlijk gedaald.[1] Een mogelijke verklaring vormt de onbekendheid met de regelingen in het algemeen en met de verschillende mogelijkheden die de bedrijfsspaarregelingen bieden in het bijzonder. Met name geldt dit voor de kleinere ondernemingen. Verder zijn de gefacilieerde bedragen steeds betrekkelijk gering geweest, zeker als rekening wordt gehouden met de inflatie. Het huidige bedrag van f.750 (de maximale van belasting vrijgestelde premie in het kader van de premiespaarregeling en het maximaal belastingvrij uit te keren bedrag in het kader van de winstdelingsspaarregeling) is sinds 1 januari 1975 onveranderd gebleven. Hetzelfde geldt overigens ook voor de ambtenarenspaarregeling, RAS[2], die grote overeenkomsten vertoont met de premiesspaarregeling.

Ten aanzien van doorstromers (doelgroep b) lijkt ons de uitbouw van de bestaande bedrijfs- en ambtenarenspaarregelingen van belang (zie 3.2.3.). Voor uitbouw komt ons inziens met name de premiespaarregeling in aanmerking. De winstdelingsspaarregelingen hebben ten doel de werknemer te binden aan de onderneming waarin hij werkzaam is. Het resultaat ervan is daarnaast sterk afhankelijk van de resultaten van de onderneming, waarin een betrokken werknemer werkzaam is. De spaarloonregeling is te verplichtend, terwijl het resultaat ervan ook sterk ondernemings- of bedrijftaksgebonden is. Een spaarloonregeling maakt immers deel uit van de collectieve arbeidsvoorwaarden. Beide regelingen lijken ons derhalve minder geschikt voor verdere uitbouw als bouwspaarregeling.[3] Daarnaast sluit de premiespaarregeling in het bedrijfsleven het best aan bij de ambtenarenspaarregeling van de overheid. Door uitbouw van zowel de premiespaarregeling als de ambtenarenspaarregeling in de richting van de bouwspaarregeling, kan het eigen woningbezit gestimuleerd worden.

Opmerkelijk is dat de premiespaarregeling aanvankelijk als bouwspaarregeling is opgezet. De regering was van mening dat door het bestemmen van de spaarsom uitsluitend voor de aanschaf van een eigen woning uitvoeringstechnisch de doelstelling, het bevorderen van duurzame bezitsvorming, kon worden gewaarborgd. Op aandrang van het parlement is toentertijd de reikwijdte van het wetsontwerp uitgebreid. De uitvoeringstechnische bezwaren, die de regering bij uitbreiding van de bestemmingsmogelijkheden voorzag werden bij nader inzien oplosbaar geacht. Bij de keuze van de te

1 Volgens het rapport-Schaefer daalde het aandeel bedrijfsbesparingen in de totale gezinsbesparingen van 0,6% in 1979 tot 0,26% in 1984.

2 De maximale premie bedraagt al jaren f.500.

3 Uitbouw van de spaarloonregeling in de richting van een bouwspaarregeling lijkt mogelijk als deelname aan deze regeling op individuele, niet collectieve, basis zou zijn toegestaan. In dat geval heeft de regeling namelijk het voordeel dat de werknemer kan sparen uit zijn bruto loon.

faciliëren bezitsvormen is daarna aansluiting gezocht bij de in 1960 tot standgekomen premiespaarregeling rijksambtenaren.[1]

3.2.2. Een verdere uitwerking

Om de huidige premiespaarregeling uit te bouwen tot een bouwspaarregeling, moet een aantal maatregelen worden genomen:

- De belastingvrije premiebedragen moeten aanzienlijk worden verhoogd, en wel zodanig dat binnen een afzienbare periode een substantieel spaarbedrag kan worden verkregen. Aansluiting kan worden gezocht bij de bepalingen hierover bij de bouwspaarrekening.[2]
- Overwogen kan worden het deel van het loon, dat de werknemer via de premiespaarregeling wenst te sparen voor de aanschaf van een eigen woning vrij te stellen van loonbelasting en premieheffing. De werknemer kan dan sparen uit zijn bruto loon zoals nu reeds het geval is bij de spaarloonregeling. Dit zou sporen met een eventueel voorstel de spaarinleg op een speciale bouwspaarrekening aftrekbaar te maken.
- Bij de premiespaarregelingen bestaat de mogelijkheid om de hoogte van de spaarpremie te differentiëren afhankelijk van de termijn waarop het spaartegoed door de werknemer wordt aangehouden.[3] De meeste bedrijfspremiespaarregelingen kennen echter die mogelijkheid niet. Op grond daarvan kan alleen een premie van 50% worden toegekend.[4] Daarnaast blijkt dat de huidige premie die de werkgever mag geven in vele gevallen, naar informatie met name bij grotere bedrijven, al direct opgesoupeerd wordt. Van de mogelijkheid om relatief hogere premies te kunnen verkrijgen naarmate het aantal jaren dat gespaard wordt, groter wordt, gaat geen of weinig stimulans uit. Immers het maximale premiebedrag van f.750 per jaar kan niet worden verhoogd. De werking van de regeling is derhalve zodanig, dat ze slechts door aanzienlijke verhoging van de maximale premie dienst kan doen als bouwspaarregeling. Zowel een verhoging over de gehele linie, als een verhoging na bv. 7 of 10 jaren sparen (met handhaving van de huidige structuur) is te overwegen, evenals afschaffing van het maximum en het laten vervallen van de termijnbepalingen.

---

1 Zie bijgevoegd deelrapport "Van bedrijfsspaarregeling tot bouwspaarregeling?", par. 1.1.

2 Hierbij zij voorzichtigheidshalve aangetekend dat een verhoging van het maximum niet automatisch betekent dat de werkgever zijn premie zal verhogen. Dit impliceert immers een verhoging van de arbeidskosten.

3 De minimale spaartermijn is 4 jaar. Het maximale premiebedrag (bij het zgn. opschuifsysteem, het meest voorkomende spaarsysteem) bedraagt na 4 jaar sparen 50%. Het maximale premiebedrag, dat de werkgever belastingvrij aan de werknemer kan toekennen is f.750 per jaar. Dat is over 4 jaar dus f.3000. Dit maximum kan worden bereikt als de werknemer f.1500 per jaar spaart. Als de werknemer het gespaarde bedrag(incl. premie) na 8 jaar niet opneemt, kan de werkgever hem in het 9de, 10de en 11de jaar 100% premie toekennen. Het maximale, belastingvrij uit te keren premiebedrag blijft echter f.750 per jaar. Blijft de werknemer jaarlijks f.1500 sparen dan ontvangt hij toch niet meer dan f.750 premie per jaar. Hij kan zelfs zijn jaarlijks spaarbedrag halveren. Ook dan ontvangt hij immers nog f.750 premie. Na 10 jaar sparen wordt het maximale premiepercentage verhoogd tot 200% zonder dat het maximale premiebedrag van f.750 wordt aangepast. Bij het bloksysteem, een andere mogelijke vorm waarin het premiespaarsysteem kan worden gegoten, bedragen de premiepercentages resp. 25%, 50%, 100% en 200%. Verhoging vindt bij dit systeem plaats na 8, 14 en 20 jaar.

4 Onderzoek gefacilieerde bedrijfsspaarregelingen, Loontechnische Dienst van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, juni 1987, blz. 9.

- De rente moet delen in de vrijstelling, mits ze wordt bijgeschreven. Momenteel wordt de rente als gewone rente behandeld, dat wil zeggen, belast, terwijl de algemene rentevrijstelling erop van toepassing is.
- Er moet meer bekendheid worden gegeven aan de regeling en het functioneren ervan, zowel bij werkgevers als werknemers.
- De deblokkeringsmogelijkheden zoals ze nu bestaan moeten worden ingeperkt.[1] De maximale gepremieerde periode van 20 jaar moet komen te vervallen(als zijnde overbodig).
- Misbruik na opname van de gespaarde gelden t.b.v. een (eigen)woning moet worden voorkomen.
- De rekening, het gespaarde bedrag, moet zonder fiscale problemen meegenomen kunnen worden naar een andere werkgever.
- Het gespaarde bedrag moet eveneens zonder fiscale problemen overgezet kunnen worden op een individuele speciale bouwspaarregeling (zie 2.1.).
- Cumulatie van het genieten van de faciliteiten verbonden aan de bedrijfsspaarregeling enerzijds en aan de particuliere bouwspaarrekening anderzijds moet worden voorkomen. Dit geldt met name voor mogelijke cumulatie in verband met de aftrekbaarheid van inleggelden.
- De ambtenarenspaarregeling moet afgestemd worden op de premiespaarregeling. Integratie van beide regelingen of het mede op ambtenaren van toepassing verklaren van de premie(bouw)-spaarregeling nieuwe stijl zijn andere mogelijkheden.

3.2.3. Alleen voor doorstromers (doelgroep b)?

Ons motief om de regeling met name te richten op doelgroep b wordt ingegeven door het feit, dat deze mensen waarbij doorstroming maatschappelijk gewenst wordt geacht veelal naar tevredenheid wonen en een relatief hoog inkomen bij relatief lage woonlasten hebben. De verhuisgeneigdheid is in het algemeen gering.[2] Het omzetten van een deel van de belaste beloning in onbelaste beloning kan voor hen aantrekkelijk zijn. Op die wijze kan ook voor die groep het bezit van en het verhuizen naar een eigen huis aantrekkelijk worden.

Uiteraard kunnen ook andere werknemers (incl. ambtenaren) van de regeling gebruik maken. Wellicht verdient het aanbeveling ook de Jeugdspaarregeling, de Zilvervloot, bij het bouwsparen te betrekken bijvoorbeeld door het mogelijk te maken de uitkering daarvan in te brengen in de premiespaarregeling.[3]

Ten slotte dient hier nog het initiatief-wetsontwerp Vermeend met betrekking tot het fiscaal bevorderen van winstdelingsregelingen (wetsvoorstel 20.291) te worden gememoreerd. In het kader van dit wetsvoorstel wordt voorgesteld de huidige winstdelingsspaarregeling in te trekken. De premiespaar- en spaarloonregeling worden door dit wetsvoorstel ongemoeid gelaten. Wellicht toch een goede gelegenheid de regelingen opnieuw tegen het licht te houden en in voorbedoelde zin om te bouwen tot bouwspaarregelingen.

---

1 Voor de deblokkeringsmogelijkheden, waartoe de aanschaf van een eigen woning behoort, zie het deelrapport "Van bedrijfsspaarregeling tot bouwspaarregeling?"

2 Doorstroming in de volkshuisvesting. R.J. Boogaard. Afstudeer-skriptie Economische Faculteit van de Erasmusuniversiteit Rotterdam, september 1989.blz. 19/20.

3 In dit kader dient het voornemen om de Jeugdspaarregeling, de Zilvervloot, af te schaffen te worden heroverwogen.

3.3. *De fiscale faciliering bij overdracht van de woning aan of van een koopsom voor de aanschaf van een eigen woning aan kinderen eventueel gecombineerd met een zgn. ouderbouwspaarrekening.*

Dit instrument is eigenlijk het meeste simpele en bestaat uit het vrijstellen of verlagen van het tarief van het schenkingsrecht bij overdracht van de eigen woning of een koopsom daarvoor van ouders naar kinderen eventueel gemaximeerd tot een waarde of bedrag van f.150.000 tot f.200.000. Dit kan echter pas voldoende effectief zijn als ook de overdrachtsbelasting, of het de overdrachtsbelasting vervangende schenkingsrecht niet geheven wordt (zie art. 24 lid 3 en art. 33 lid 2 van de Successiewet).[1] Bij beschrijving van de doelgroep zijn de achtergronden van dit voorstel beschreven. Verder zou eventueel een zogenaamde ouder-bouwspaarrekening kunnen worden geïntroduceerd met een daaraan gekoppelde vrijstelling van rente en van vermogensbelasting (zie 3.1.).

Ook bij deze variant is het belangrijk misbruik en oneigenlijk gebruik te voorkomen. Mogelijkheden daartoe zijn:

- maximering van het belastingvrij over te dragen bedrag;
- bij verkoop van de woning, of bijvoorbeeld verhuur (niet zelfbewoning) binnen een bepaalde termijn bv. 5 of 10 jaar is alsnog schenkingsrecht verschuldigd;
- inbouw van de bestaande algemene vrijstellingen in het kader van de Successiewet is noodzakelijk.

3.4. *Huurkoop van woningen*

3.4.1. Algemeen

Aan de huurkoop van woningen zit een aantal aantrekkelijke aspecten. Zo kan de woonwens eerder in vervulling gaan dan bij andere vormen van bouwsparen. Voorts kan, wanneer de huurkoper in financiële moeilijkheden komt, de huurkoop worden teruggedraaid doordat de huurverkoper, zeker als dat een woningbouwvereniging is, het economisch eigendom weer terug kan nemen en het huurkoopcontract (weer) kan omzetten in een normaal huurcontract. Ook in fiscaal opzicht is huurkoop aantrekkelijk. Prof.dr. L.G.M. Stevens heeft hier in een artikel in Economisch-Statistische Berichten reeds eerder op gewezen[2]. Het belangrijkste fiscale voordeel zit in het feit dat bij huurkoop de huurkoper door het verwerven van het economisch eigendom van de woning kan profiteren van het voordeel van de renteaftrek als ware hij de juridische eigenaar. De maandelijkse exploitatielasten van de woning zullen bij huurkoop voor het overgrote deel bestaan uit rentekosten. Dat impliceert een belangrijke besparing op de maandelijkse woonlasten. Een ander (financieel) voordeel van huurkoop is dat de huurkoper vooralsnog geen overdrachts- en hypotheekkosten verschuldigd is. De huurkoper wordt immers pas op termijn juridisch eigenaar.

---

1 Op grond van art. 24, lid 3, Succ.W. mag bij schenking van onroerend goed het schenkingsrecht niet lager zijn dan de overdrachtsbelasting welke normaliter bij de overdracht van onroerend goed verschuldigd is, d.w.z. 6% over de waarde, dat is de koopprijs, van de woning. Op grond van art. 33, lid 2, Succ.W. moet over de vrijgestelde bedragen op grond van de successiewet zelf alsnog schenkingsrecht worden geheven, gelijk aan de overdrachtsbelasting, die anders verschuldigd zou zijn.

2 "Fiscale voorzieningen voor het eigen-woningbezit". ESB nr. 3714, 5 juli 1989. blz. 653.

3.4.2. Huurkoop: voor wie?

De huurkoopvariant lijkt ons met name aantrekkelijk voor doelgroep b, de doorstromers. Ze kunnen in hun woning, waar ze over het algemeen zeer tevreden over zijn, blijven wonen. Ook jongeren uit de lagere inkomensgroepen kunnen er door in de gelegenheid worden gesteld een eigen huis te verkrijgen (op een min of meer beschermde manier). Tevens past huurkoop in het beleid, waarop is aangedrongen door de Tweede Kamer, om jaarlijks een substantieel aantal woningwetwoningen aan de huurders ervan te verkopen (zie ook hoofdstuk 6 over de politieke haalbaarheid van de voorstellen).

3.4.3. De tijdelijke wet huurkoop onroerend goed.

Op huurkoop van een woning zijn behalve de bepalingen, die betrekking hebben op huurkoop in het algemeen mede van toepassing de bepalingen op grond van de "Tijdelijke wet huurkoop onroerend goed" van 21 juni 1973, Stb. 289, laatstelijk gewijzigd bij Wet van 22 april 1975, Stb. 202. Deze tijdelijke wet was bedoeld om de nadelige positie, die de huurkoper ten opzichte van de huurverkoper en van derden innam, te verbeteren. Het wegwerken van een aantal knelpunten op korte termijn door middel van een tijdelijke wet werd wenselijk geacht. Later zou dan definitieve wetgeving volgen, welke echter tot op heden uitgebleven is. De tijdelijke wet biedt de huurkoper tweeërlei bescherming:

- ter verkrijging van de zakelijke werking van het huurkooprecht kan de huurkoper de akte van huurkoop laten in schrijven in de openbare register. Deze voorziening vrijwaart de huurkoper ervoor dat eigendomsovergang op een derde of bezwaring met bijvoorbeeld hypotheek ten behoeve van een derde, het recht op nakoming van het huurkoopcontract en eigendomsverkrijging na de voltooiing van de huurkoopovereenkomst verloren gaat;
- indien een wanverhouding bestaat tussen rechten en verplichtingen welke voor de huurkoper uit de overeenkomst voortvloeien, kan deze wijziging of aanvulling van de overeenkomst door de rechter vorderen. De maatregel was in de eerste plaats gedacht ter correctie van toentertijd bestaande buitensporige huurkoopovereenkomsten.[1] Ook nadelen die de huurkoper ondervindt na bijvoorbeeld parate executie van het onroerend goed worden door de tijdelijke wet voorkomen.

Het is beslist onjuist te veronderstellen dat deze wet huurverkoop van onroerend goed verbiedt. Met die gedachte is ten tijde van de indiening van het desbetreffende wetsontwerp wel gespeeld, doch deze is afgewezen (zie reeds de eerder aangehaalde memorie van toelichting). Uiteraard impliceert een verbetering van de positie van de huurkoper een verslechtering van de positie van de huurverkoper. Door de tijdelijke wet wordt immers zijn handelen als eigenaar van het onroerend goed aan banden gelegd, althans hij zal dat als zodanig ervaren, waardoor voor de particuliere huiseigenaarbelegger een huurkoopovereenkomst minder aantrekkelijk zal zijn.

Het ligt echter in de rede, dat de huurkoop van woningen vooral een zaak zal zijn van woningbouwverenigingen en -corporaties, die een deel van de huurwoningen, die ze onder hun beheer hebben op die manier (beschermd) willen overdragen aan de bewoners ervan. De belangen van dergelijke organisaties zijn van geheel andere aard dan die van particuliere beleggers. Van de tijdelijke wet huurkoop onroerend goed hoeven dan ook weinig beperkingen uit te gaan.

---

1 De tijdelijke wet stamt uit een tijd, waarin nog al wat misbruik werd gemaakt van de situatie, waarin de huurkoper verkeerde. Zie o.m. de memorie van toelichting bij het toenmalige wetsontwerp. Tweede Kamer, vergaderjaar 1970-1971, 11 277, nr.3.

4. BOUWSPAREN EN WONINGVERBETERING

In het kader van het Duitse bouwspaarsysteem worden ook faciliteiten toegekend voor het sparen ten behoeve van verbetering en modernisering van eigen woningen én van huurwoningen. Ook het reeds eerder genoemde voorstel-Schaefer wil sparen ten behoeve van verbeteringsuitgaven eveneens faciliëren. Wij zouden dat niet willen aanbevelen, mede om budgettaire redenen niet. Het lijkt ons effectiever de beschikbare middelen zo veel mogelijk in één richting aan te wenden. De ervaring met de Duitse regeling leert dat ook.[1] Uit het betreffende deelrapport blijkt dat het aantal afgesloten bouwspaarcontracten sterk is gestegen vergeleken met de ontwikkeling van de investeringen in de woningbouw en het aantal door de overheid verstrekte bouwvergunningen. Ten slotte willen wij nog wijzen op de vele uitvoeringsproblemen, die zouden rijzen als men de faciliteiten uitbreidt tot sparen ten behoeve van verbeteringsuitgaven. Wat is bijvoorbeeld verbetering? Denk ook aan controleaspecten.[2]

5. BUDGETTAIRE CONSEQUENTIES

Een belangrijke vraag voor politici is welke beslag de voorgestelde maatregelen op de budgettaire middelen zullen leggen. Vooropgesteld zij dat de budgettaire consequenties afhankelijk zijn van het gebruik, dat van de regelingen zal worden gemaakt en dat hangt op zijn beurt weer af van de omvang van de stimuli. Een zekere sturing door de overheid is dus mogelijk. Daarnaast heeft het gebruik van de voorgestelde regelingen bepaalde inverdieneffecten (zie pagina 10/11).

Hieronder volgen de resultaten van een aantal berekeningen.

I. **Met betrekking tot de bouwspaarrekening voor jongeren.**

a. aftrek van het inlegbedrag

Uitgangspunt daarbij is dat het bouwspaarprogramma gericht is op de aanschaf van een woning van f.150.000; gewenst bedrag aan eigen middelen is f.50.000, te verkrijgen in 7 of 10 jaar. De vergoede rente is gesteld op 7%.

De jaarlijkse inleg moet dan zijn:

- bij 7 jaar sparen: f.5.400, dat is f.450 per maand. Ervan uitgaande dat de inleg aftrekbaar is en de spaarder in de eerste schijf van de IB zit(momenteel 35,1%) betekent dit dat de spaarder netto f.3.505 moet sparen (d.i. f.292,50 per maand)
- bij 10 jaar sparen: f.3.385, dat is f.282 per maand. Ervan uitgaande dat de inleg aftrekbaar is en de spaarder in de eerste schijf van de IB zit betekent dit dat de spaarder netto f.2.197 (d.i. f.183 per maand) moet sparen.

---

1 Zie hoofdstuk 4 deelrapport "Bouwsparen in de Bondsrepubliek Duitsland en de fiscale regelgeving ter zake".

2 Wel zij erop gewezen dat de huidige premiespaar- en winstdelingsspaarregeling een deblokkeringsmogelijkheid kent voor het doen van verbeteringsuitgaven. Van de daarbij opgedane ervaringen zou kunnen worden geprofiteerd. In dit verband wil ik ook wijzen op de fiscale jurisprudentie op dit punt.

Kosten voor de overheid per jaar per deelnemer:
- bij 7 jaar sparen: f.1.895 (met betrekking tot de totale spaarperiode: f.13.265)
- bij 10 jaar sparen: f.1.188 (met betrekking tot de totale spaarperiode: f.11.880)

Budgettaire lasten per jaar (x 1000 guldens):

aantal spaarjaren	7	10
aantal deelnemers		
10.000	18.950	11.880
25.000	47.375	29.700
50.000	94.750	59.400
100.000	189.500	118.800
150.000	284.250	178.200

b. rentevrijstelling

Ervan uitgaande dat de bouwspaarder behalve de rente op de bouwspaarrekening geen andere rente ontvangt, wordt de extra rentevrijstelling met betrekking tot bouwspaarregelingen pas effectief vanaf het 3de jaar bij 7 jaar sparen en vanaf het 4de jaar bij 10 jaar sparen.

Kosten rentevrijstelling per deelnemer

jaar	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
7 jaar	0	0	75	238	412	598	797			
10 jaar	0	0	0	18	127	244	369	502	657	797

De vermogensbelasting is, uitgaande van de geldende vrijstelling van f.57.000 voor alleenstaanden in 1990, bij deze jongeren niet aan de orde.

II. **Met betrekking tot uitbouw premiespaarregeling.**

De budgettaire lasten van de uitbouw van de premiespaarregeling, incl. het ambtenarensparen is moeilijk te schatten. De omvang daarvan is uiteraard afhankelijk van de gekozen uitwerking en van de effectiviteit ervan. Daarom hier slechts een voorbeeld.

Veronderstellingen:
- eenzelfde spaarpatroon als bij I. Dan moet er per jaar resp. f.5.400 (bij 7 jaar sparen) en f.3.385 (bij 10 jaar sparen) worden gespaard (vergoede rente: 7%);
- het onbelast zijn van het jaarlijks gespaarde bedrag door de werknemer. Gespaard wordt dus uit het bruto loon; en
- een premie van 50% van de werkgever over het gespaarde jaarbedrag.

In dit geval kan van het volgende worden uitgaan:

Bij 7 jaar sparen:
Jaarlijks spaarbedrag werknemer f.3.600; premie werkgever f.1.800.
Jaarlijks te derven sociale premies werknemersverzekeringen:
23,65%[1] over f.3.600, dat is f.851,40, en 23,65% over f.1.050 (f.1.800 - f.750), dat is f.248,33.

---

1 23,65% is het werknemersaandeel en het werkgeversaandeel premies werknemersverzekeringen 1990. Geen rekening is gehouden met verschillen per bedrijfstak. Gehanteerd WAO-premiepercentage: 5,45% (incl. franchise).

Jaarlijks te derven premies volksverzekeringen en loonbelasting: f.1.353, dat is f.501 loonbelasting en f.852 premies.[1]

Budgettaire lasten per jaar.

Te derven premies (xf.1.000)			loonbelasting
aantal	werkn. verz.	volks-verz.	deelnemers
50.000	54.986	42.600	25.050
100.000	109.972	85.200	50.100
200.000	219.944	170.400	100.200
500.000	549.860	426.000	250.500

N.B. In 1985 namen blijkens een onderzoek van de loontechnische dienst 280.000 mensen deel aan een premiespaarregeling in bedrijven; het aantal deelnemers aan de Rijksambtenarenspaarregeling, RAS, is ons onbekend.

Bij 10 jaar sparen.
Jaarlijks spaarbedrag werknemer f.2.255; premie werkgever f.1.130.

Jaarlijks te derven sociale premies werknemersverzekeringen:
23,65% over f.2.255, dat is f.533,30, en 23,65% over f.380 (f.1.130 -f.750), dat is f.89,87.

Jaarlijks te derven premies volksverzekeringen en loonbelasting: f.847, dat is f.314 loonbelasting en f.533 premies volksverzekeringen.

Budgettaire lasten per jaar.

Te derven premies (xf.1.000)			loonbelasting
aantal	werkn.verz.	volksverz.	deelnemers
50.000	31.158	26.650	15.700
100.000	62.316	53.300	31.400
200.000	124.632	106.600	62.800
500.000	311.580	266.500	157.000

III. Met betrekking tot de gefaciliëerde overdracht van een eigen woning of een koopsom ter verwerving daarvan.

Voor wat betreft de budgettaire consequenties van deze faciliteiten verwijzen wij naar het desbetreffende deelrapport. Daar is voor de verschillende vormen waarin de overdracht kan plaatsvinden nagegaan, wat het fiscale voordeel daarvan is. In zijn algemeenheid kan gesteld worden dat bij overdracht aan een kind van een eigen woning ter waarde van f. 150.000 afgezien van eventuele vrijstellingen f. 14.837 schenkingsrechten verschuldigd zijn, en geen overdrachtsbelasting. Als per jaar 5.000 ouders dit wensen te doen kost dit de schatkist dus f. 74.185.000 Voor de budgettaire kosten van de ouder-bouwspaarrekening zij verwezen naar I.[2]

---

1 We gaan er vanuit dat het laagste marginale tarief van de loonheffing van toepassing is. Als de werknemer onder het marginaal tarief van 50% valt is het bedrag van de te derven loonbelasting en premies sociale volksverzekering circa f.1.925.

2 De ouders zullen veelal in een hoger marginaal tarief vallen dan het in de voorbeelden gehanteerde tarief van 35,1%. Als we echter aannemen dat ze in het 50% of 60%-tarief vallen dan zijn de budgettaire kosten navenant hoger. Overigens zij er nogmaals op gewezen dat er nog al wat civielrechtelijke voetangels aan de overdracht van een woning aan een kind zitten.

De inverdieneffecten

De in de inleiding genoemde inverdieneffecten laten zich moeilijk inschatten. Alleen de extra belastingopbrengst in verband met de lagere rente aftrek valt te becijferen. Hierbij moeten echter een groot aantal veronderstellingen, met betrekking tot onder meer de hypotheeksom, de hypotheekvorm en het rentepercentage worden gemaakt. Daarom bij wijze van voorbeeld een indicatie.[1]

Het verschil tussen de rentelast van een 9% annuiteitenhypotheek van f.150.000 en een van f.100.000 bedraagt in de eerste 10 jaren ongeveer f.3.000 tot f.4.000. Het belastingvoordeel voor de fiscus is dan uitgaande van een marginaal tariefspercentage van 35,1, f.1.053 tot f.1.404. Vergeleken met de door ons berekende budgettaire lasten van de aftrek van de inleggelden (bij 7 jaar sparen f.1.895 per jaar; bij 10 jaar sparen f.1.100 per jaar) is dit inverdieneffect fors te noemen.

N.B. Bij andere hypotheekvormen kan dat inverdieneffect veel kleiner zijn. Dit zou ervoor kunnen pleiten om over de te kiezen hypotheekvorm reeds voorwaarden op te nemen in het bouwspaarcontract.

6. INKOMENSPOLITIEKE OVERWEGINGEN

6.1. *Algemeen*

Bij het al dan niet accepteren van de voorstellen voor bouwspaarregelingen door de politiek zullen inkomenspolitieke overwegingen een rol spelen. Uiteraard kunnen de voorstellen, evenals in het plan-Schaefer, afgestemd worden op specifieke inkomensgroepen, bijvoorbeeld door het inbouwen van inkomensafhankelijke bepalingen. Hoewel wij dat niet op voorhand hebben gedaan, is dat ook in onze voorstellen op eenvoudige wijze te realiseren.[2]

Zoals reeds uit onze voorstudie bleek, is het sparen vooraf niet zo lucratief voor hogere inkomensgroepen. De huidige fiscale behandeling van de hypotheekrente is daar debet aan; hogere inkomensgroepen zullen daarom hun woonwens niet hoeven uit te stellen door eerst te sparen. Ze kunnen hun eventuele spaargeld financieel gezien beter anders beleggen. Dit maakt het bouwsparen voor hogere inkomensgroepen in beginsel onaantrekkelijk, hoewel het onbeperkt aftrekbaar stellen van de inleg op bouwspaarrekeningen de regeling in bepaalde gevallen ook voor hogere inkomensgroep lucratief kan maken. Maximeren van de aftrek van de inleg of het invoeren van een "tax credit" op dit punt kunnen vanwege de inkomenspolitieke doelstellingen daarom gewenst zijn. De aantrekkelijkheid van het bouwsparen door hogere inkomensgroepen kan ook vergroot worden door het totale spaarbedrag waarop de faciliteiten van toepassing zijn te maximeren (overigens kunnen hiervoor ook budgettaire overwegingen pleiten). In navolging van het voorstel-Schaefer kan voorts een inkomensafhankelijke premie worden geïntroduceerd. Ten slotte zou het toekennen van spaarfaciliteiten gebonden kunnen worden aan een inkomensgrens. Het inbouwen van inkomensafhankelijke mechanismen bergt ook gevaren in zich, met name als daarbij het inkomen van de bouwspaarder als toetssteen wordt gehanteerd. Schommelingen in het inkomen van de bouwspaarder zullen invloed hebben op de te bereiken resultaten. Schokeffecten en onzekerheidseffecten kunnen een gewenst bouwspaarpatroon doorbreken. Ook voor de bank brengt het invoeren van dergelijke inkomensafhankelijke elementen in de regeling nadelen met zich mee. Denk aan de inkomensgegevens waarover de uitvoerder, regelmatig zal moeten beschikken.

---

1 Dit voorbeeld en de gekozen bedragen sluiten aan bij de voorgaande.

2 In dit verband willen wij ook wijzen op beschouwingen die prof.dr. L.G.M. Stevens hierover eerder gaf in het artikel in ESB van 5 juli 1989, blz. 650.

Bij dit alles moet ook bedacht worden dat zowel "hoge" als "lage" groepen geen statische, vaste groepen zijn. Iemand die aanvankelijk tot een lagere inkomensgroep behoort kan later tot een hogere inkomensgroep gaan behoren en omgekeerd. Denk aan onze doelgroepen a en b (zie 5.2). Ook kan bouwsparen gebruikt worden als instrument om de afstemming van woonuitgaven en inkomens maatschappelijk beter aanvaardbaar te maken, zodat macro gezien de middelen beter kunnen worden verdeeld. Denk hierbij eveneens aan onze doelgroep b.

6.2. *Inkomenspolitieke implicaties met betrekking tot de onderscheiden doelgroepen*

Doelgroep a: de voorgestelde maatregelen beogen met name het bouwsparen door jongeren met voldoende spaarcapaciteit en lage (woon)lasten te stimuleren. Het gaat daarbij om jongeren, die nog niet hun definitieve woonbestemming hebben en waarbij ook de keuze voor kinderen nog niet gemaakt is. In vele gevallen zal nadat die keuzen gemaakt zijn een daling optreden van het besteedbaar inkomen. Met name zal dit gelden voor tweeverdienende starters. In vele gevallen stopt de vrouwelijke partner als er kinderen komen, met werken of gaat parttime werken. Daarnaast gaan de woonlasten en andere vaste lasten in die levensfase vaak aanzienlijk omhoog. Zonder hierop te anticiperen door bijvoorbeeld bouwsparen aantrekkelijk te maken zou een deel van deze groep niet of minder gauw in aanmerking komen voor een eigen woning (vanwege hun inkomenspositie nà definitieve vormgeving van woonwens en gezin).[1]

Doelgroep b: ook de keuze voor doelgroep b lijkt ons in overeenstemming met het sociaal-economische beleid. Het gaat hierbij met name om mensen die zeker niet tot de hoogste inkomensgroepen behoren. Vaak betreft het mensen die bij de start in de jaren vijftig en zestig tot de lagere inkomensgroepen behoorden. Voor die groep werden in die tijd kwalitatief goede woningen gebouwd in een veelal aantrekkelijke woonomgeving. Gezien hun inkomenssituatie toen was de keuze voor een eigen woning voor hen niet ter zake. Doordat de ontwikkeling van de huren echter geen gelijke tred met hun inkomensontwikkeling hield (onder meer door het gevoerde huurbeleid), is de verhouding daartussen scheefgegroeid.

Doelgroep c: de instrumenten gericht op doelgroep c laten zich vanuit sociaal-economische overwegingen wellicht het moeilijkste verdedigen. Door het inbouwen van bepaalde maxima, bijvoorbeeld met betrekking tot de omvang van het belastingvrij over te dragen spaargeld of met betrekking tot het belastingvrije gedeelte van de waarde van de over te dragen woning, kan hier invloed op worden uitgeoefend. Ook zou toekenning van bepaalde faciliteiten, zoals vrijstelling schenkingsrecht en overdrachtsbelasting, kunnen worden gekoppeld aan het inkomen van het kind waaraan de woning of de koopsom wordt overgedragen.

7. DE POLITIEKE HAALBAARHEID

Zoals in de inleiding van dit eindrapport al is geformuleerd is het bevorderen van het eigen woningbezit één van de hoofddoelstellingen van volkhuisvestingbeleid van de regering. In de nota "Volkshuisvesting in de jaren negentig" wordt veel waarde gehecht aan het streven om met name het eigen woningbezit onder de lagere inkomensgroepen uit te breiden. Instrumenten, die zich daarop richten, zijn welkom. Hoewel de bereikbaarheid van bouwspaarprogramma's voor lagere inkomensgroepen vooralsnog beperkt lijkt door gebrek aan spaarcapaciteit in de fase voordat de definitieve woonwens wordt geuit, kan bouwsparen hier toch een positieve bijdrage leveren.

---

1 Te verwachten is dat bij velen die deel uitmaken van deze groep het inkomen later weer zal stijgen. Het carrière-patroon van de hoofdverdiener, het weer (langer) gaan werken door de vrouwelijke partner, als de kinderen groter worden zijn hiervoor redenen. Een keuze voor een huurwoning in de beginfase leidt er dan toe dat ze gaan behoren tot de groep, waarvan doorstroming gewenst is. Het lijkt verstandig hierop beleidsmatig te anticiperen.

Ook in de verkiezingsprogramma's van 1989 wordt in de meeste gevallen aandacht besteed aan het eigen woningbezit, zij het dat met name in de verkiezingsprogramma's van CDA en PvdA het eigen woningbezit wordt gerelativeerd.[1] Beide partijen streven naar een evenwichtige behandeling van huur- en koopwoningen. In dit verband willen wij ook wijzen op het advies volkshuisvesting van de Sociaal-Economische Raad uit 1989, blz. 31, alwaar hetzelfde geschiedt[2].

Bouwsparen zelf is blijkens de verkiezingsprogramma's 1989 nog een onbekend, of misschien liever, weinig actueel thema voor de meeste politieke partijen. Alleen het programma van de RPF pleit expliciet voor de instelling van een woningspaarplan met fiscale voordelen voor jongeren onder de vijfentwintig jaar. Dat wil echter niet zeggen dat andere politieke partijen bouwsparen negatief zullen bejegenen. Aan te nemen is dat partijen die de bevordering van het eigen woningbezit prioriteit geven (globaal gesproken de partijen aan de rechter zijde van het politieke spectrum) ook positief zullen staan ten aanzien van het fiscaal bevorderen van bouwsparen. Het CDA hecht traditioneel altijd veel waarde aan bezitsvorming en maatschappelijke verantwoordelijkheid van burgers en maatschappelijke instellingen. In dit kader past bouwsparen zeer wel, zeker als het stimuleren van het bouwsparen, zowel van de zijde van de overheid(bv. fiscale faciliteiten) als van de zijde van de maatschappelijke instellingen (bv. hogere rente op bouwspaarrekeningen door banken), geschiedt.

Verder wordt in de verkiezingsprogramma's (over de gehele linie) en ook in het regeerakkoord CDA/PvdA veel nadruk gelegd op de wenselijkheid van doorstroming van mensen met ten opzichte van hun inkomen een lage huurlast naar met name koopwoningen. Het zoeken is naar goede instrumenten. Bouwsparen zou hier, zoals in dit rapport wordt ingegeven, een bijdrage kunnen leveren. Een tweede thema, dat in vrijwel alle verkiezingsprogramma's terugkomt en dat eerder in een motie is vastgelegd[3], is de verkoop van huurwoningen aan de bewoners ervan. Sommigen pleiten zelfs voor een wettelijk recht van de huurder om de woning, die hij huurt te kopen(VVD,RPF). Ook in dit kader kan bouwsparen ons inziens een positieve bijdrage leveren. Met name geldt dat ook voor de huurkoopvariant.

OVERZICHT PROGRAMMA-PUNTEN UIT DE VERKIEZINGSPROGRAMMA'S VAN POLITIEKE PARTIJEN UIT 1989 VAN BELANG VOOR DE BEOORDELING VAN DE HAALBAARHEID VAN ONZE VOORSTELLEN M.B.T. BOUWSPAREN.

CDA:
- evenwichtige behandeling woonlasten bij koop- en huurwoningen;
- stimulering eigen woningbezit i.v.m. doorstroming;
- bevorderen verkoop huurwoningen.

PvdA:
- de bouw van koopwoningen bevorderen i.v.m. doorstroming;
- evenwichtige behandeling woonlasten bij koop- en huurwoningen;
- bevorderen verkoop huurwoningen(wel onder de nodige restricties).

---

1 Verkiezingsprogramma's '89. Bijeengebracht en van een register voorzien door prof. dr. I. Lipschits.

2 SER-publikatie 89/04.

3 Het betreft de motie Voorhoeve/De Vries. Zie de nota volkshuisvesting in de jaren negentig. Tweede Kamer 1988-1989, 20 691, nrs. 2/3, blz. 201.

VVD:
- bevordering eigen woningbezit moet gestalte krijgen;
- de integrale hypotheekrenteaftrek dient onverkort gehandhaafd te blijven;
- de voorwaarden, waaronder gemeentegarantie verleend wordt, moeten worden geüniformeerd;
- verkoopregulerende maatregelen, zoals veel gemeenten die kennen, moeten versoepeld worden;
- pleidooi voor verlaging van de overdrachtsbelasting;
- een wettelijk bevoegdheid voor huurders, die de woning waarin ze wonen willen kopen.

D'66:
- verkoop huurwoning aan bewoner ervan;
  (D'66 legt verder nadruk op het vervangen van objectsubsidies door subjectsubsidies. Dat kan een positief punt zijn bij de beoordeling van fiscale faciliteiten in verband met bouwsparen. Immers, hierbij gaat het in feite ook om (zij het indirecte) subjectsubsidies).

Groen Links:
- uitgesproken anti t.o.v. de eigen woning
  Hoe over doorstroming en verkoop huurwoningen gedacht wordt is niet duidelijk.

SGP:
- het eigen-woningbezit als instrument bij doorstroming moet worden gestimuleerd.

GPV:
- hecht groot belang aan doorstroming;
- pleidooi voor verkoop van huurwoningen aan bewoner.

RPF:
- invoering woningspaarplan met fiscale voordelen voor jongeren onder 25 jaar;
- pleidooi voor premiëring bij doorstroming;
- invoering kooprecht van huurwoningen door bewoners.

8. SLOTCONCLUSIE

Bouwsparen kan een interessante bijdrage leveren aan het bevorderen van eigen woningbezit door het fiscaal aantrekkelijk maken van bouwsparen voor mensen met voldoende spaarcapaciteit. Dit betreft mensen die de keuze voor een eigen woning nog niet hebben gemaakt (jongeren, starters) of mensen wonend in huizen met relatief lage huren, waarbij een keuze voor een duurdere huurwoning of een koopwoning maatschappelijk gewenst wordt geacht (doorstromers). Daarnaast kan fiscaal begeleid bouwsparen worden ingezet om de overdracht van de ouderlijke woning of een koopsom voor de aanschaf van een eigen woning aan eigen kinderen aantrekkelijk te maken.

Bouwsparen kan echter niet de bestaande instrumenten van volkshuisvestingsbeleid vervangen. Vooral als men de lagere inkomensgroepen in voldoende mate wil laten participeren in het eigen woningbezit dan blijven instrumenten als de gemeentegarantie en de premiekoopregeling onontbeerlijk. Het ontbreken van voldoende spaarcapaciteit bij lagere inkomensgroepen om te kunnen bouwsparen is daar debet aan. Dit is ook een van de redenen dat het ons inziens geen zin heeft een bouwspaarsysteem te ontwikkelen gericht op de bevolking in haar totaliteit. Bouwsparen (sparen vooraf) kan verder niet concurreren met de integrale renteaftrek. Die maakt het bouwsparen ten opzichte van sparen achteraf via schuldaflossing voor mensen met hogere inkomens relatief onaantrekkelijk, tenzij de faciliteiten juist op die groepen worden gericht. Dit is echter niet in overeenstemming met het in de Nota Volkshuisvesting in de jaren negentig, geformuleerde beleid. De door ons gedane voorstellen zijn vrij eenvoudig toe te spitsen op de door ons gekozen doelgroepen.

Bouwsparen (inclusief de gepresenteerde huurkoopvariant) kan voorts een waardevolle bijdrage leveren aan het doorstromingsbeleid. De budgettaire effecten van de voorstellen laten zich moeilijk inschatten. Dit gaat vooral op voor ons voorstel om de bedrijfs- en ambtenarenspaarregelingen uit te bouwen tot bouwspaarregelingen. Tevens is hierbij ook de financiële medewerking vereist van het bedrijfsleven en de overheid.

BIJLAGE

Onderzoeksopdracht Bouwsparen

In grote lijnen komt de overheidssteun ter bevordering van het eigen woningbezit voor in drie vormen:

a) premie op de aankoopprijs van de woning;
b) garantstelling door de gemeente bij de woningfinanciering;
c) bijdrage in de financieringskosten via korting op de inkomstenbelasting.

De punten a en b zijn inkomensafhankelijk en bedoeld voor de lagere inkomenscategorieen. Punt c is inkomensafhankelijk in die zin dat het effect groter is naarmate het inkomen hoger is.

Gemeenschappelijk in deze stimuleringsmaatregelen is dat de faciliteit pas achteraf, dat wil zeggen nadat de koop tot stand is gekomen, door de eigenaar wordt gerealiseerd. Daardoor, maar ook door het ontbreken van een alternatief, vindt gericht sparen voor het eigen woningbezit praktisch niet vooraf plaats. Het gevolg is dat de eigenaar/bewoner in de regel in de beginfase van het spaarproces te maken krijgt met een in verhouding tot het inkomen hoge schuld, een toestand die door financiers slechts wordt geaccepteerd dank zij de garantstelling door de gemeenten. In tijden van economische teruggang kunnen hieruit voor de gemeentelijke overheden verstrekkende budgettaire consequenties voortvloeien aangezien zij doorgaans niet over eigen middelen beschikken om financiële debâcles op te vangen. Dit noopt tot een voorzichtig toekenningsbeleid met als gevolg dat de toegankelijkheid van de lage inkomensgroepen tot de woningmarkt wordt beperkt.

De vraag die onze organisatie daarom wil stellen is of het mogelijk is een systeem van sparen vooraf, met fiscale ondersteuning, te ontwikkelen dat

1) in overeenstemming is met het volkshuisvestingsbeleid voor de lagere inkomensgroepen;
2) de risico's die thans door een gemeente-garantie worden gedekt verkleint;
3) in overeenstemming is met het beleid van de regering de verdere groei van het eigen woningbezit met kracht te bevorderen.

Deze vraag vormt het eerste element van de onderzoeksopdracht. Het tweede element heeft betrekking op de mate waarin een beleidsverschuiving in de hier bedoelde zin kan rekenen op politieke steun, gegeven de wens van een terugtreden van de overheid op bestaande beleidsterreinen en geven ook de wens tot vermindering van de fiscale bevoordeling van verzekeraars ten opzichte van banken waar het lange termijnsparen in het geding is. In de derde plaats stellen wij ons de vraag welke positieve maatschappelijke effecten verwacht kunnen worden van het fiscaal bevorderen van spaarcontracten bijvoorbeeld in de zin van de Duitse Bausparvertrage waarmee niet alleen besparingen uit het vrij besteedbaar inkomen zijn gemoeid maar ook specifieke inkomensbestanddelen mogen worden aangewend voor bezitsvorming in onroerend goed voor eigen gebruik.

DEELRAPPORTEN

INHOUD DEELRAPPORTEN blz.

In dit onderdeel zijn achtereenvolgens de volgende deelrapporten opgenomen:

1. Bouwsparen en eigen woningbezit. Een verkennend literatuurrapport (voorstudie).
Dr. D.A. Albregtse 1

2. Bouwsparen in de Bondsrepubliek Duitsland en de fiscale regelgeving ter zake.
Drs. M.H.M. Smeets 38

3. Van bedrijfspaarregeling tot bouwspaarregeling.
Drs. J.W.P. Grimbergen 55

4. De overdracht van de eigen woning aan kinderen.
Drs. J.A.M. Mulder 96

5. De fiscale behandeling van de eigen woning in de EG-lidstaten, Japan, de VS en Zweden.
Dr. D.A. Albregtse en drs. P.C.J. Oerlemans 136

Een meer gedetailleerde inhoudsopgave is in ieder van de deelrapporten opgenomen.

BOUWSPAREN EN EIGEN WONINGBEZIT

EEN VERKENNEND LITERATUURRAPPORT

(VOORSTUDIE)

Rotterdam, januari 1990
Dr. D.A. Albregtse

Deelrapport Bouwsparen

INHOUDSOPGAVE

blz.

Inleiding 1

1. Het eigen woningbezit in Nederland 3
   1.1. Enige kerngegevens 3
   1.2. Eigen woningbezit onder lagere inkomensgroepen 5
   1.3. De financiering van het eigen woningbezit 7

2. Motieven voor de aankoop van een eigen woning 7

3. Niet-fiscale instrumenten ter bevordering van het eigen woningbezit 11
   3.1. De gemeentegarantie 11
   3.2. De premiekoopregeling 12
   3.3. De premie c-regeling 13

4. De betekenis van het beleid ten aanzien van huurwoningen voor het eigen woningbezit 13

5. De fiscale behandeling van de eigen woning 14
   5.1. Algemeen 14
   5.2. Huurwaardeforfait 14
   5.3. Aftrek hypotheekrente 16
   5.4. De fiscale behandeling van de eigen woning in een aantal andere landen 17
   5.5. De fiscale behandeling van de eigen woning en de koopprijs 18

6. Sparen vooraf ten behoeve van de eigen woning 18
   6.1. Enige kerngegevens 19
   6.2. Sparen ten behoeve van de eigen woning 20
   6.3. Het bevorderen van het sparen vooraf ten behoeve van de eigen woning 20
   6.4. Spaargeneigdheid en verhuispatronen 23
   6.5. Implicaties van bouwsparen voor de kapitaalmarkt 23

7. Fiscale bevordering van het sparen ten behoeve van de eigen woning 24
   7.1. Sparen en de fiscus 24
   7.2. Fiscale instrumenten ter bevordering van het sparen 25
   7.3. Mogelijke fiscale faciliteiten om het sparen ten behoeve van een eigen woning te bevorderen 29
   7.4. Buitenlandse ervaringen 29

8. Voorlopige conclusies 30

Literatuurlijst 32

INLEIDING[1]

Eén van de hoofd-doelstellingen van het volkshuisvestingsbeleid is het stimuleren van het eigen woningbezit (vergelijk overigens SER, 1989: blz. 31). De financiering van de aankoopsom geschiedt in verreweg de meeste gevallen met geleend geld. Hoewel de meeste geldgevers in eerste instantie slechts hypotheken verlenen tot 70% of 80% van de executiewaarde van de woning, worden ook het restant van de koopsom en de eventuele aankoopkosten die de koper moet maken in vele gevallen voor een belangrijk deel met vreemd vermogen financierd. Sparen vooraf ter gedeeltelijke financiering van de aanschaf van de eigen woning is, naar wordt aangenomen, en uit de door ons onderzochte literatuur blijkt, een zeldzaamheid.

De instrumenten die de overheid hanteert om het eigen woningbezit te stimuleren, bevordert ook dat er geen, of althans weinig, eigen middelen nodig zijn bij de aanschaf van een eigen woning. Deze instrumenten zijn :

- object- en subjectsubsidies: ze houden de aanvankelijke koopsom en de woonlasten laag;
- gemeentelijke garanties bij het verkrijgen van een hypotheek tot 100% van de waarde van de woning;
- de integrale renteaftrek; hierdoor worden de woonlasten verder gedrukt en wel meer naar mate het inkomen hoger is. (Bij het instrumentaele karakter van de integrale rente-aftrek kunnen overigens vraagtekens worden gezet (zie 4.3.). Echter dat doet aan het effect niets af.)

Voorts is het verkrijgen van een hypotheek over het algemeen ook zonder gemeentegarantie vrij eenvoudig. Er is veel aanbod en een grote concurrentie onder hypotheeknemers (zie 2). Tenslotte wordt meestal aangenomen dat ons belastingstelsel in het algemeen het sparen niet bevordert (zie 7). Ondanks de ingezette instrumenten blijkt toch dat een aantal kopers van eigen woningen na verloop van tijd in de moeilijkheden komt, vooral in verband met een tegenvallende inkomensontwikkeling, als gevolg van werkloosheid, echtscheiding, arbeidsongeschiktheid, en overlijden van de verdienende partner (vergelijk Koopman, 1989). Het gevolg hiervan is dat ze hun huis moeten verkopen, vaak tegen een prijs die lager is dan de schuld die er tegenover staat. In een aantal gevallen zal die hogere schuld afgewenteld worden op de gemeente die een garantie heeft verleend. In andere gevallen blijft de belanghebbende zelf met een schuld zitten.
Deze problemen hebben de gedachte doen opkomen het sparen vooraf speciaal met het oog op de aanschaf van een eigen woning te stimuleren. In de Nota volkshuisvesting in de jaren negentig kondigt staatssecretaris Heerma een door hem in te stellen werkgroep aan, bestaande uit vertegenwoordigers van het ministerie van VROM en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten die moet onderzoeken of een combinatie van sparen vooraf (al dan niet fiscaal te bevorderen), premiëring en

[1] De literatuurlijst, waarnaar via het noemen van schrijver, jaartal en eventueel paragraaf of paginanummer wordt verwezen, vindt men op blz. 32.

garantie-verlening mogelijk is, waarbij ook de rol van het "bezitsvormingsfonds" wordt bezien.[1] Op de jaarvergadering van de Nederlandse Spaarbankbond in juni 1989 zei Heerma er zelf over:
"Strikt geredeneerd bestaat er in Nederland geen dringende noodzaak de stap naar het bouwsparen te maken. Een dergelijke conclusie werd reeds in 1971 getrokken door de toenmalige Directeur-Generaal van de Volkshuisvesting, de heer Floor, in zijn 'Beschouwingen over de bevordering van de Volkshuisvesting' (Floor, 1971: blz. 204 e.v.). Ondanks de voordelen die hij aan het bouwsparen toedeelde, was zijn conclusie dat door de voortreffelijk werkende geld- en kapitaalmarkt, met een veelheid van spaarinstellingen en kredietverlenende instituten, aan een gespecialiseerde structuur als het bouwsparen weinig behoefte werd gevoeld.
Waarom is bouwsparen dan toch in de Nota "Volkshuisvesting in de jaren negentig" opgenomen? Mijn beleid is niet gericht op zonder meer handhaving van het bestaande, maar op het aanpassen van het beleid aan veranderende omstandigheden. Vereist is een nieuw ordeningskader voor de volkshuisvesting. Eén van de items die hierbij aandacht krijgt is de door mij veelvuldig bepleite eigen verantwoordelijkheid van individuen en maatschappelijke organisaties voor de huisvesting. De subsidies van de overheid zullen worden toegespitst op de lager betaalden.

De eigen verantwoordelijkheid wil ik in mijn beleid benadrukken, onder meer als het erom gaat de financiering van de eigen woningen meer gestalte te geven. Bij de ideeën die in dit verband bestaan ten aanzien van de hypotheekgarantie, wil ik ruimte bieden voor de mogelijkheid van bouwsparen." (Heerma 1989: blz. 175).

"Bouwsparen kan binnen het huidige systeem ter bevordering van het eigen woningbezit een bijdrage leveren" , concludeert Heerma verder op (blz.177).

Het idee om het sparen vooraf, speciaal gericht op de aanschaf van een eigen woning, ook wel bouwsparen genoemd, te bevorderen is niet nieuw. Voor de Tweede Wereldoorlog bestonden ook in Nederland zgn. bouwspaarkassen. De bouwspaarkasbeweging is echter nooit goed van de grond gekomen. In 1970 legde de laatste bouwspaarkas het lootje (Van der Schaar 1987, blz. 322). Halverwege de vijftiger jaren kwam de commissie bezitsspreiding met de mogelijkheid het bouwsparen verder te bevorderen. In haar interimrapport "De bevordering van het sparen en van de aanwending van de vorming van meer duurzaam bezit" wordt globaal aangegeven hoe sparen vooraf aantrekkelijk te maken (Commissie Bezitsspreiding, 1955: blz. 45 e.v.).

Tot een uitwerking van bouwspaarsystemen is het echter naar wij konden nagaan echter nooit gekomen.[2]

---

1 Ministerie van VROM (1989: blz.196) Het bezitsvormingsfonds is een fonds, aanvankelijk gevoed door een deel van de opbrengst van de aandelenverkoop Breedband NV, gericht op de financiering van bijzondere maatregelen ter bevordering van duurzaam persoonlijk bezit van kleine spaarders. Men zag af van het oorspronkelijke idee om dit doel te realiseren via de introductie van nieuwe vormen van waardepapieren. In plaats daarvan ging men premies verlenen voor de verwerving van aandelen, de zgn. spaareffecten. Als andere doelstelling werd gekozen bevordering van het eigen woningbezit voor zowel nieuwe als bestaande woningen. Dit laatste is gerealiseerd via renteloze leningen, garantieverlening door gemeenten - voor rente en aflossingen, geldelijke steunregelingen eigen woning (Pensioen en andere toekomstvoorzieningen (losbl. onderdeel III.K)).

2 Op de geschiedenis van de bouwspaarbeweging en de verschillende bouwspaarplannen wordt overigens vrij uitvoerig ingegaan door Van der Schaar, 1987: p. 321 e.v. Verder zij verwezen naar Rapport NBGM (1936) en naar Nierstrasz (1988: nr. 17).

Dit literatuurrapport heeft een probleemverkennend karakter. Dat wil zeggen het beoogt in grote lijnen de problemen in kaart te brengen, waarmee men bij het introduceren van een bouwspaarregeling zal worden geconfronteerd en die van betekenis is voor het fiscale instrumentarium, dat ter bevordering van het bouwsparen wordt ingezet, met name ook ter bevordering van het eigen woningbezit onder lagere inkomensgroepen. In verband daarmee besteden we in par. 1 aandacht aan het eigen-woningbezit in Nederland in het algemeen en van lagere inkomensgroepen in het bijzonder, de ontwikkelingen daarin en de financiering daarvan.
De motieven voor aankoop van een eigen woning worden in par. 2 aan de orde gesteld. Par. 3 is gewijd aan de niet-fiscale instrumenten ter bevordering van het eigen-woningbezit, te weten, de gemeentegarantie en het subsidiebeleid. De prioriteiten van volkshuisvestingbeleid is ten dele rivaliserend (zie ook Stevens, 1989a/b). In het kader van de zorg voor goede en betaalbare huisvesting voor lager betaalden wordt een huur- en sibsidiebeleid gevoerd, dat mede van invloed is, op het eigenwoningbezit. Aan die invloed is par. 4 gewijd. In par. 5 wordt aandacht geschonken aan de fiscale behandeling van de eigen woning. In par. 6 wordt ingegaan op sparen in het algemeen en sparen ten behoeve van de eigen woning in het bijzonder.
Het bevorderen van sparen vooraf, t.b.v. van de aanschaf van een eigen woning, zal in eerste instantie het spaargedrag en de allocatie van spaargelden beïnvloeden. Hierbij zijn onder meer de spaarzin en de spaarcapaciteit van belang. De spaarcapaciteit is o.m. afhankelijk van het inkomen en vermogen alsmede van de huidige woonlasten van de potentiële koper. Ook de substitueerbaarheid van verschillende spaar-en beleggingsvormen is op de effectiviteit van bouwspaarsystemen van invloed.

In par. 6 wordt gewezen op enige mogelijke implicaties van bouwspaarsystemen voor andere financiele markten.

Par. 7 is gewijd aan fiscale instrumenten, die het sparen beogen te bevorderen. Ook wordt enige aandacht besteed aan buitenlandse ervaringen met het langs fiscale weg stimuleren van bouwsparen.

Buitenlandse ervaringen met fiscaal gefacilieerde bouwspaarsystemen zijn schaars. Slechts in Duitsland, Oostenrijk en Japan bestaan naar onze informatie fiscale regelingen, die het bouwsparen aldaar beogen te bevorderen. In apart paper van de hand van drs. M.H.M. Smeets worden de werking van het Duitse bouwspaarsysteem beschreven en de daarbij van belang zijnde fiscale faciliteiten nader uiteen gezet. Dit omdat het Duitse systeem mogelijk als voorbeeld kan dienen voor een Nederlands bouwspaarsysteem.

Met enige voorlopige conclusies en een aantal suggesties voor het vervolgonderzoek (par. 8) sluiten wij dit literatuurrapport af.

1. HET EIGEN-WONINGBEZIT IN NEDERLAND

1.1. *Enige kerngegevens*

Zo'n 44% van de woningen in Nederland wordt momenteel door de eigenaar ervan bewoond. Dit percentage is de laatste decennia sterk gestegen. In 1960 bedroeg het nog slechts 30%; in 1970 was het al gestegen tot ongeveer 35% en in 1980 bedroeg het percentage eigen-woningbezitters zo'n 42%.

Tabel 1

De ontwikkeling van het eigen woningbezit in Nederland

1920	18%
1947	28%
1956	29%
1960	30%
1965	33%
1970	35%
1975	39%
1980	42%
1985	43%
1989	44%

Bronnen: 1920 - 1956: Pas, Pouwels, Kropman (1983: blz. 197).
1960 - 1985: Ministerie van VROM (1989: blz. 87).
1989: geschat op basis van literatuurstudie.

Het beleid is er, gezien de meest recente volkshuisvestingnota[1], op gericht het eigen woningbezit nog verder in betekenis te doen toenemen. Gestreefd wordt naar een eigen woningbezit percentage van zo'n 50% tot 55% rond het jaar 2000. Zo'n 55% van de nieuwbouwwoningen betreft de laatste jaren eigen woningen. Verder worden er jaarlijks ruim 10.000 (tabel 27, Ministerie van VROM, 1989: blz. 202) huurwoningen verkocht aan de bewoner ervan. Het beleid is gericht op verdere bevordering van het eigen woningbezit met name onder lagere inkomensgroepen (Ministerie van VROM, 1989: blz. 192). Ter stimulering van het eigen woningbezit wordt momenteel een viertal instrumenten ingezet, waarover de verantwoordelijke bewindsman, staatssecretaris Heerma blijkens recente uitlatingen zeer tevreden is (Heerma, 1989: blz. 175). Het betreft

- de gemeentegarantie
- premiekoopregeling gericht op de lagere inkomensgroepen
- de eenmalige premie-C bijdrage
- de integrale hypotheekrente-aftrek

Voorts dient ook het stimuleren van de verkoop van huurwoningen te worden beschouwd als een instrument. Toegezegd is dat zal worden nagegaan of de verkoop van huurwoningen kan worden geïntensiveerd (Ministerie van VROM, 1989: blz. 201). Vergelijken we het percentage eigen woningbezit in Nederland met dat in een aantal andere landen dan blijkt dat Nederland ondanks de sterke groei van het eigen woningbezit in de laatste decennia nog steeds een lage positie inneemt.

1 Ministerie van VROM (1989: p. 57).

Tabel 2

Percentage eigen-woningbezit in een aantal westerse landen

	rond 1985	rond 1970	rond 1960
Verenigde Staten	65(a)	63	62
België	61	66	50
Italië	60(a)	53	46
Verenigd Koninkrijk	57	51	43
Denemarken	52	47	47
Frankrijk	48	43	42
Oostenrijk	45		
Nederland	43	36	29
Zweden	41		
West-Duitsland	38	34	35

Bronnen: 1960/1970. Nota Huur- en Subsidiebeleid (1974).
1985: Nota Volkshuisvesting (1989) behalve (a): Vastgoed (1988).

Volgens de FIABCI heeft Ierland zelfs een percentage eigen woningbezitters van 90%; Noorwegen en Spanje: 85%; Zwitserland is hekkesluiter 30%. (zie Vastgoed 1989: 170).

Ter verklaring van die verschillen en de ontwikkelingen daarin zijn een aantal onderzoekingen verricht. Oxley (1988) deed daar onlangs verslag van. Zijn voornaamste conclusie was, dat de verschillen met name verklaard worden door verschillen in aanbod van koopwoningen in de diverse landen en door verschillen in mogelijkheden om krediet te krijgen om de woning te financieren. Hij wijst in navolging van Van Wijk om de grote betekenis die de gemeentegarantie heeft voor de ontwikkeling van het percentage eigen woningbezit in Nederland (Oxley, 1988: blz. 4).

1.2. *Eigen woningbezit onder lagere inkomensgroepen*

Blijkens de Nota Volkshuisvesting in de jaren negentig blijft het bevorderen van het eigen-woningbezit onder lagere inkomensgroepen, een belangrijke beleidsdoelstelling (zie Ministrie van VROM, 1989: blz. 53, blz. 192). Tot die inkomensgroepen worden gerekend meerpersoonshuishoudens met een besteedbaar inkomen tot f.30.000 en alleenstaanden met een besteedbaar inkomen tot f.22.000. Hoewel de instrumenten die momenteel worden ingezet mede beogen het eigen woningbezit onder lagere inkomensgroepen te bevorderen, blijken ze dat niet, althans niet in voldoende mate, te doen.

Aan de Nota Volkshuisvesting in de jaren negentig (Ministerie van VROM, 1989: blz. 88) ontlenen wij de volgende tabel.

Tabel 3

Het percentage eigen-woningbezit per inkomenscategorie (besteedbaar inkomen x f.1.000) in 1981 en 1985

1981/1982		1985/1986	
inkomenscategorie	% eigen woning-bezit	inkomenscategorie	% eigen woning-bezit
minder dan 14	24	minder dan 15	20
14 tot 17	21	15 tot 18	17
17 tot 20	28	18 tot 21	24
20 tot 23	25	21 tot 25	23
23 tot 26	28	25 tot 29	30
26 tot 34	36	29 tot 38	41
34 tot 42	45	38 tot 47	52
42 en meer	62	47 en meer	67

(bron: Woningbehoeften onderzoeken '81/'82 en '85/'86 CBS, 1983 en CBS, 1987)

Naar verwachting zal bij ongewijzigd beleid de tendens, die uit de tabel kan worden afgeleid zich voortzetten. Naar schatting zal bij inkomensgroepen boven f.30.000 (besteedbaar inkomen) het percentage eigen woningen stijgen van 55% in 1985 tot 65% in 2000. Het eigen woningbezittersper-centage bij inkomensgroepen tot f.30.000 zal echter naar verwachting zelfs enigzins dalen van 28% naar 27% (Ministerie van VROM, 1989: blz. 89).

De onderzoekingen inzake de huur-koopbeslissingen bevestigen het beeld dat met name mensen met lagere inkomensgroepen naar verhouding minder in eigen woningen wonen dan mensen met hogere inkomens.

Van der Schaar (1987: blz. 331) heeft de resultaten daarvan samengevat in onderstaande passage.

> "Van der Windt en Den Draak behoorden tot de eersten, die systematisch aandacht besteed-den aan de verdelingseffekten van kopen en huren, waarbij vooral de toegankelijkheid voor de lagere-inkomensgroepen tot de koopsektor centraal stond (Bouwfonds Nederlandse Gemeen-ten, 1976; Van der Windt, 1978). Kort daarop volgden de nodige studies (vgl. Van der Schaar, 1979; Schild, 1978; CEBEON, 1980; Thyssen, 1981; Dijkhuis-Potgieser, 1982; Pas e.a. 1983). Van Fulpen en Neuerburg maakten voor het Bouwfonds Nederlandse Gemeenten een studie over de netto woonlasten in zowel de koop- als de huursektor in samenhang met de woonduur (Van Fulpen en Neuerburg, 1977). Veel van deze analyses werden nog eens herhaald in het rapport van het Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven over kopen of huren -het lang verwachte rapport - dat in 1979 verscheen. (Instituut voor onderzoek van overheidsuitga-ven, 1979).
> Uit al deze studies kwam een aantal konklusies duidelijk naar voren. Voor de lagere-inko-mensgroepen (starters en doorstromers) is de toegankelijkheid tot de koopsektor betrekkelijk klein, voor de midden- en hogere inkomensgroepen geldt het omgekeerde. Dit blijkt allereerst uit analyses van verhuisstromen en koopwensen. Lagere-inkomensgroepen komen overwegend in de huursektor terecht, slechts weinigen daarvan wagen de stap van huur naar koop. Dit blijkt ook uit woonlasten-simulaties: de aanvangslasten zijn in de koopsektor, juist voor degenen met een bescheiden inkomen en vermogen vaak zo hoog, dat koop feitelijk uitgeslo-ten is. De rentestijgingen vergroten dit probleem. De verschillen in financieringsvorm (annu-iteiten-hypotheek met korte looptijd in de koopsektor, een dynamische kostprijshuur en leningen met een lange looptijd in de huursektor), in subsidiepolitiek en in fiskale behande-ling, vormen evenzoveel verklaringsgronden. Het bleek echter zeer moeilijk om nauwkeurig te bepalen, wat de maatschappelijke voor- en nadelen van kopen en huren zijn en in hoeverre kopers meer of minder van overheidssteun profiteren dan huurders. Eenduidige konklusies over de budgettaire voor- en nadelen werden niet getrokken (vgl. Kindt en Gaans, 1981; Hamersma, 1977, 1983; Walrecht, 1983; Walrecht en De Klerk, 1981; Conijn, 1984)."

N.B. De door Van der Schaar aangehaalde literatuur is niet verwerkt in de bij ons in het literatuur-rapport opgenomen literatuurlijst tenzij ze ook door ons is bestudeerd.

1.3. *De financiering van het eigen woningbezit*

Ongeveer 75% van alle eigenaar-bewoners heeft een hypotheek. Dit percentage is blijkens een onderzoek van het Sociaal en Cultureel Planbureau hoger bij gezinnen met kinderen, bij jongeren, bij inkomensgroepen boven f.25.000 en bij recent gevormde huishoudens (Fulpen, 1984: blz. 26; Schuite-ma, 1971).

Hoewel hieruit blijkt dat ruim een kwart van de eigen woningen hypotheekvrij is, wordt algemeen aangenomen (exacte gegevens ontbreken) dat de aanschaf van woningen in verreweg de meeste gevallen met vreemd vermogen wordt gefinancierd. (Vergelijk ook Priemus, 1989). Sparen vooraf voor de aanschaf van een eigen woning doet zich praktisch gesproken niet of nauwelijks voor; alleen doorstromers binnen de eigen woningsector, die hun vorige woning met winst kunnen verkopen of wier woning voor een belangrijk deel hypotheekvrij is, hebben een substantiële eigen inbreng.

2. MOTIEVEN VOOR DE AANKOOP VAN EEN EIGEN WONING

In Nederland is betrekkelijk weinig empirisch onderzoek gedaan naar de motieven voor de aankoop van een eigen woning. Een van de motieven om het eigen woningbezit te bevorderen is steeds geweest en is vaak nog, dat in beginsel een ieder een eigen woning zou prefereren en eigen woning-bezit ook maatschappelijk te prefereren is in verband met de betrokkenheid van de bewoner bij zijn woning. Steeds meer wint echter de gedachte veld, dat huren en kopen twee gelijkwaardige alterna-tieven zijn (zie o.a. SER, 1989: blz. 31). Ook aan huren worden in maatschappelijke voordelen toegekend. Denk hierbij bijvoorbeeld aan de gewenste mobiliteit. Om het slagen van bouwspaarpro-gramma's te kunnen inschatten is inzicht in de verschillende koop-en huurmotieven van belang. Uit het onderzoek van Pas, Pouwels en Kropman (1983) komt naar voren dat er een drietal motieven-clusters te onderscheiden zijn, die van belang zijn bij de keuze voor een eigen woning. Het betreft:

a. financiële motieven;
b. zeggenschaps-, beheers- en onderhoudsmotieven; het "baas-zijn in eigen huis";
c. opportunistische motieven. Hoe kom ik het snelst aan het door mij gewenst woongenot?

Ad.a: financiële motieven.

71% van de ondervraagde kopers noemde het financiële voordeel als motief voor het kopen in plaats van het huren van een woning. Hoewel uit het onderzoek van Pas, Pouwels en Kropman (1983) blijkt dat huurders in het algemeen lagere woonlasten hebben dan kopers, zeker als deze een hypotheek moeten nemen, en dat is meestal het geval, schatten kopers het lange termijnvoordeel in financieel opzicht kennelijk hoog in. Kopers laten zich volgens Pas, Pauwels en Kropman (1983: blz. 273) vaak leiden door een positieve houding ten aanzien van de financiële voordelen van een eigen woning. Kopen wordt kennelijk gezien als investeren in de toekomst; ook de verwachting vermogenswinsten te realiseren speelt mogelijk mee. (Vergelijk ook Van den Brink en Van Raay, 1988.) 48% van de kopers noemde het financiële voordeel van groot belang bij hun aankoop-beslissing. Andere onder-zoekingen bevestigen het belang van de financiële factor (Boelhouwer en Papa, 1989: blz. 145)

bepalen, wat de maatschappelijke voor- en nadelen van kopen en huren zijn en in hoeverre kopers meer of minder van overheidssteun profiteren dan huurders. Eenduidige konklusies over de budgettaire voor- en nadelen werden niet getrokken (vgl. Kindt en Gaans, 1981; Hamersma, 1977, 1983; Walrecht, 1983; Walrecht en De Klerk, 1981; Conijn, 1984)."

N.B. De door Van der Schaar aangehaalde literatuur is niet verwerkt in de bij ons in het literatuurrapport opgenomen literatuurlijst tenzij ze ook door ons is bestudeerd.

1.3. *De financiering van het eigen woningbezit*

Ongeveer 75% van alle eigenaar-bewoners heeft een hypotheek. Dit percentage is blijkens een onderzoek van het Sociaal en Cultureel Planbureau hoger bij gezinnen met kinderen, bij jongeren, bij inkomensgroepen boven f.25.000 en bij recent gevormde huishoudens (Fulpen, 1984: blz. 26; Schuitema, 1971).

Hoewel hieruit blijkt dat ruim een kwart van de eigen woningen hypotheekvrij is, wordt algemeen aangenomen (exacte gegevens ontbreken) dat de aanschaf van woningen in verreweg de meeste gevallen met vreemd vermogen wordt gefinancierd. (Vergelijk ook Priemus, 1989). Sparen vooraf voor de aanschaf van een eigen woning doet zich praktisch gesproken niet of nauwelijks voor; alleen doorstromers binnen de eigen woningsector, die hun vorige woning met winst kunnen verkopen of wier woning voor een belangrijk deel hypotheekvrij is, hebben een substantiële eigen inbreng.

2. MOTIEVEN VOOR DE AANKOOP VAN EEN EIGEN WONING

In Nederland is betrekkelijk weinig empirisch onderzoek gedaan naar de motieven voor de aankoop van een eigen woning. Een van de motieven om het eigen woningbezit te bevorderen is steeds geweest en is vaak nog, dat in beginsel een ieder een eigen woning zou prefereren en eigen woningbezit ook maatschappelijk te prefereren is in verband met de betrokkenheid van de bewoner bij zijn woning. Steeds meer wint echter de gedachte veld, dat huren en kopen twee gelijkwaardige alternatieven zijn (zie o.a. SER, 1989: blz. 31). Ook aan huren worden in maatschappelijke voordelen toegekend. Denk hierbij bijvoorbeeld aan de gewenste mobiliteit. Om het slagen van bouwspaarprogramma's te kunnen inschatten is inzicht in de verschillende koop-en huurmotieven van belang. Uit het onderzoek van Pas, Pouwels en Kropman (1983) komt naar voren dat er een drietal motievenclusters te onderscheiden zijn, die van belang zijn bij de keuze voor een eigen woning. Het betreft:

a. financiële motieven;
b. zeggenschaps-, beheers- en onderhoudsmotieven; het "baas-zijn in eigen huis";
c. opportunistische motieven. Hoe kom ik het snelst aan het door mij gewenst woongenot?

Ad.a: financiële motieven.
71% van de ondervraagde kopers noemde het financiële voordeel als motief voor het kopen in plaats van het huren van een woning. Hoewel uit het onderzoek van Pas, Pouwels en Kropman (1983) blijkt dat huurders in het algemeen lagere woonlasten hebben dan kopers, zeker als deze een hypotheek moeten nemen, en dat is meestal het geval, schatten kopers het lange termijnvoordeel in financieel opzicht kennelijk hoog in. Kopers laten zich volgens Pas, Pauwels en Kropman (1983: blz. 273) vaak leiden door een positieve houding ten aanzien van de financiële voordelen van een eigen woning. Kopen wordt kennelijk gezien als investeren in de toekomst; ook de verwachting vermogenswinsten te realiseren speelt mogelijk mee. (Vergelijk ook Van den Brink en Van Raay, 1988.) 48% van de kopers noemde het financiële voordeel van groot belang bij hun aankoop-beslissing. Andere onderzoekingen bevestigen het belang van de financiële factor (Boelhouwer en Papa, 1989: blz. 145)

Uit het woningbehoeften onderzoek 1985/1986 (CBS, 1987) blijkt dat het verschil in woonuitgaven tussen huurders en kopers betrekkelijk klein is, overigens in het voordeel van de kopers. De gegevens van het woningbehoeften onderzoek hebben echter betrekking op 1985; die van Pas, Pouwels en Kropman (1983) stammen uit 1978 en 1981. In 1985 besteden huurders gemiddeld 16,8% van hun netto inkomen aan huur; eigenaar-bewoners met een hypotheek worden geconfronteerd met een gemiddelde woonuitgavenquote van 15%; de totale populatie van eigenaar-bewoners besteedt in 1985 gemiddeld 12% van hun netto jaar-inkomen aan woonuitgaven (CBS, 1987: blz. 27).
De relatie (in %) tussen netto woonuitgaven en netto jaar-inkomen van resp. huurders (kolom a) en kopers zonder of met hypotheek (res. kolom b1 en b2) wordt weergegeven in tabel 4. (Voor definitie van de begrippen netto woonuitgaven en netto jaarinkomen, zie CBS (1987: blz. 20/21 en 23).

Tabel 4

Relatie tussen netto jaarinkomen en nettojaarlasten van huurders (a) en kopers zonder resp. met hypotheek (b1 resp. b2)

Inkomen	a	b1	b2
minder dan f.15.000	25,1	8,2	24,3
f.15.000-f.18.000	19,5	8,8	23,2
f.18.000-f.21.000	17,4	7,8	19,1
f.21.000-f.25.000	16,4	11,5	19,0
f.25.000-f.29.000	15,7	13,6	16,7
f.29.000-f.38.000	14,7	13,3	15,4
f.38.000-f.47.000	13,0	13,0	14,5
f.47.000	10,9	11,8	12,9

Bron: Woonbehoeften onderzoek 1985/1986 (CBS, 1987).

Het doorstromingsbeleid beoogt het beeld van kolom a drastisch te veranderen.

Tot de financiële motieven hoort wellicht ook het al dan niet gemakkelijk een hypotheek kunnen krijgen. Pas, Pauwels en Kropman noemen de factor slechts min of meer terzijde door er op te wijzen dat een niet onbelangrijk deel van de ondervraagde kopers (38%) zei er nogal tegen te hebben opgezien een hypotheek af te sluiten. Overredingskracht van de hypotheekinstanties heeft deze kopers over de "koopdrempel" heengetrokken (Pas, Pauwels, Kropman, 1983: blz. 272; vergelijk ook Van der Velden, 1989a/b).

Uit een onderzoek van Oxley (1988), die de verschillen in eigen woningbezitspercentages tussen een aantal Europese landen trachtte te verklaren, is naast de aanbodfactor (zie ad.c.) de mogelijkheid om gemakkelijk en tegen gunstige voorwaarden een hypotheek af te sluiten, de belangrijkste factor ter verklaring van die verschillen. Het (vermeend) feit, dat naarmate men ouder of een lager inkomen heeft wordt men ook moeilijker voor een hypotheek in aanmerking komt, weerspiegelt zich in de cijfers met betrekking tot het eigen woningbezit.[1] In dit verband willen we ook nog wijzen op de door Pas, Pauwels en Kropman (1983: blz. 288) gevonden uitkomsten.
Deze uitkomsten lijken ons van belang bij het opstellen van bouwspaarprogramma's. Indien daaraan de consequentie wordt verbonden dat die het verkrijgen van een hypotheek bemoeilijkt, kan dat zijn weerslag vinden in het eigen woningbezitpercentage. Oxley (1988) wijst erop, dat met name het Duitse bouwspaarsysteem ertoe leidt dat mensen pas op latere leeftijd een eigen woning kopen. Dit verklaart wellicht voor een deel het lage percentage eigen woningbezit in Duitsland (zie tabel 2).

1 Ministerie van VROM (1989: p. 88-89).

Uit het woningbehoeften onderzoek 1985/1986 (CBS, 1987) blijkt dat het verschil in woonuitgaven tussen huurders en kopers betrekkelijk klein is, overigens in het voordeel van de kopers. De gegevens van het woningbehoeften onderzoek hebben echter betrekking op 1985; die van Pas, Pouwels en Kropman (1983) stammen uit 1978 en 1981. In 1985 besteden huurders gemiddeld 16,8% van hun netto inkomen aan huur; eigenaar-bewoners met een hypotheek worden geconfronteerd met een gemiddelde woonuitgavenquote van 15%; de totale populatie van eigenaar-bewoners besteedt in 1985 gemiddeld 12% van hun netto jaar-inkomen aan woonuitgaven (CBS, 1987: blz. 27).
De relatie (in %) tussen netto woonuitgaven en netto jaar-inkomen van resp. huurders (kolom a) en kopers zonder of met hypotheek (res. kolom b1 en b2) wordt weergegeven in tabel 4. (Voor definitie van de begrippen netto woonuitgaven en netto jaarinkomen, zie CBS (1987: blz. 20/21 en 23).

Tabel 4

Relatie tussen netto jaarinkomen en nettojaarlasten van huurders (a) en kopers zonder resp. met hypotheek (b1 resp. b2)

Inkomen	a	b1	b2
minder dan f.15.000	25,1	8,2	24,3
f.15.000-f.18.000	19,5	8,8	23,2
f.18.000-f.21.000	17,4	7,8	19,1
f.21.000-f.25.000	16,4	11,5	19,0
f.25.000-f.29.000	15,7	13,6	16,7
f.29.000-f.38.000	14,7	13,3	15,4
f.38.000-f.47.000	13,0	13,0	14,5
f.47.000	10,9	11,8	12,9

Bron: Woonbehoeften onderzoek 1985/1986 (CBS, 1987).

Het doorstromingsbeleid beoogt het beeld van kolom a drastisch te veranderen.

Tot de financiële motieven hoort wellicht ook het al dan niet gemakkelijk een hypotheek kunnen krijgen. Pas, Pauwels en Kropman noemen de factor slechts min of meer terzijde door er op te wijzen dat een niet onbelangrijk deel van de ondervraagde kopers (38%) zei er nogal tegen te hebben opgezien een hypotheek af te sluiten. Overredingskracht van de hypotheekinstanties heeft deze kopers over de "koopdrempel" heengetrokken (Pas, Pauwels, Kropman, 1983: blz. 272; vergelijk ook Van der Velden, 1989a/b).

Uit een onderzoek van Oxley (1988), die de verschillen in eigen woningbezitspercentages tussen een aantal Europese landen trachtte te verklaren, is naast de aanbodfactor (zie ad.c.) de mogelijkheid om gemakkelijk en tegen gunstige voorwaarden een hypotheek af te sluiten, de belangrijkste factor ter verklaring van die verschillen. Het (vermeend) feit, dat naarmate men ouder of een lager inkomen heeft wordt men ook moeilijker voor een hypotheek in aanmerking komt, weerspiegelt zich in de cijfers met betrekking tot het eigen woningbezit.[1] In dit verband willen we ook nog wijzen op de door Pas, Pauwels en Kropman (1983: blz. 288) gevonden uitkomsten.
Deze uitkomsten lijken ons van belang bij het opstellen van bouwspaarprogramma's. Indien daaraan de consequentie wordt verbonden dat die het verkrijgen van een hypotheek bemoeilijkt, kan dat zijn weerslag vinden in het eigen woningbezitpercentage. Oxley (1988) wijst erop, dat met name het Duitse bouwspaarsysteem ertoe leidt dat mensen pas op latere leeftijd een eigen woning kopen. Dit verklaart wellicht voor een deel het lage percentage eigen woningbezit in Duitsland (zie tabel 2).

1 Ministerie van VROM (1989: p. 88-89).

Ad.b: Zeggenschapsmotieven.
75% van de kopers voelt zich "baas in eigen huis". Vooral het feit dat men vrij is om veranderingen in de woning aan te brengen, wordt als positief ervaren.

Ad.c: Opportunistische motieven.
Onder opportunistische motieven vatten wij die motieven samen die men noemt als men in beginsel indifferent staat ten aanzien van kopen en huren of zelfs liever zou huren. Het betreft hier vooral aanbodfactoren.
Vele huishoudens kiezen in eerste instantie voor een bepaald type woning, gelegen in een bepaalde regio, van een bepaalde grootte en kwaliteit, en in de nabijheid van bepaalde voorzieningen en van de werkplek gelegen. De prijs is daarbij dan een randvoorwaarde. Is de ideale woning niet binnen de gestelde randvoorwaarden te verwerven dan worden de woonwensen bijgesteld of de randvoorwaarden iets verschoven (Sociaal en Cultureel Planbureau, 1985: blz. 138) alsmede b.v. Straszheim (1973). Het aanbod van woningen van de gewenste kwaliteiten is bij dit alles uiteraard van groot belang; het doet er in beginsel weinig toe of dat aanbod plaatsvindt binnen de huursector dan wel binnen de koopsector. Door meer koopwoningen aan te bieden, waaronder huurwoningen te koop aan te bieden, dan overeenkomt met het eigen woningbezitspercentage wordt zo het eigen woningbezit gestimuleerd, zonder dat hiervoor ook echt wordt gekozen. Dit alles wordt nog eens bevestigd door het al eerder aangehaalde onderzoek van Oxley (1988). Van der Schaar (1987: blz. 305) wijst er op dat het bevorderen van het eigen woningbezit in Nederland voornamelijk het karakter heeft van het stimuleren van de bouw van nieuwe koopwoningen. Tenslotte wordt ook in de analyse van het Instituut van Onderzoek van Overheidsuitgaven (1979: blz. 38) de conclusie getrokken, dat het aanbod een belangrijke factor is voor de koop-/huurbeslissing.

Motieven als milieugebondenheid en betrokkenheid bij de omgeving spelen volgens Pas, Pauwels en Kropman (1983: blz. 276 e.v.) nauwelijks een rol. De wens om mobiel te blijven is zelfs een argument om te huren. In de tabellen 5 en 6 zijn de resultaten van het onderzoek gehouden onder kopers en huurders van (vergelijkbare) woningen binnen één wijk (in een aantal gemeenten) samengevat.

Tabel 5

Mate van belangrijkheid van verschillende koopmotieven (in absolute aantallen)

	Totaal (N=42) aantal keren dat het motief een belangrijke rol heeft gespeeld bij de keuze te kopen	Aantal keren dat het motief heeft meegespeeld bij de keuze te kopen
Kopen is financieel gunstig, een eigen huis is voordeliger	20	30
Eigen huis is een appeltje voor de dorst, is een goede manier van sparen	4	16
Als eigenaar-bewoner ben je baas in eigen huis	8	24
Je kunt als eigenaar-bewoner het huis onderhouden of laten onderhouden zoals je zelf wilt	5	14
Als de woning je eigendom is kun je naar eigen inzicht veranderingen, verbeteringen in je woning aanbrengen	8	19
Mensen kopen een huis omdat ze iets voor zichzelf willen hebben, iets dat helemaal van hen is	10	16
Mensen die een huis kopen willen zich wat binden aan een vaste plek	-	1
Een eigen huis geeft het gevoel van zekerheid, ze kunnen je niet zo maar op straat zetten	3	5
In ons milieu is het gebruikelijk een woning te kopen	3	5
Een eigen huis is een manier om te laten zien dat je wat bereikt hebt in het leven	-	5
Leeftijd	6	18
De snelste manier om aan een koopwoning te komen	3	6
De snelste manier om aan een woning te komen	16	19
Mensen kopen een woning omdat koopwoningen in mooiere en betere buurten liggen dan huurwoningen	3	7
Koopwoningen zijn mooiere woningen dan huurwoningen	-	2

Bron: Pas, Pauwels en Kropman (1983).

Tabel 6

Mate van belangrijkheid van verschillende huurmotieven (in absolute aantallen)

	Totaal (N=42) aantal keren dat het motief een belangrijke rol heeft gespeeld bij de keuze te huren	Aantal keren dat het motief heeft meegespeeld bij de keuze te huren
Een koopwoning was te duur	28	30
Hoef geen hypotheekschuld aan te gaan	10	15
Heb het geld er niet voor over een woning te kopen	6	7
Huren brengt minder financiële zorgen met zich dan kopen	15	25
Als huurder heb je niet de rompslomp van het onderhoud van de woning	12	21
Als huurder ben je niet gebonden aan je woning	5	14
Leeftijd	11	15
Huren is in ons milieu het meest gebruikelijk	2	3
Huren is minder riskant dan kopen	20	27

Bron: Pas, Pauwels en Kropman (1983)

Bezien we de verschillende huurmotieven, dan valt op dat daarbij de onzekerheid omtrent de financiële consequenties van het kopen van een eigen woning en een hypotheek aan te gaan een belangrijke rol speelt. Men durft het risico niet aan te gaan.[1] In dit kader zou bouwsparen een het eigen woningbezit stimulerende werking kunnen hebben. Het feitelijke financiële risico van het kopen van een eigen huis wordt er immers door verkleind. Bedacht moet daarbij worden dat in de besluitvorming vooral de perceptie van het financiële risico een rol speelt. (Vergelijk ook Den Draak en Van der Windt 1979: blz. 7/8).

3. NIET-FISCALE INSTRUMENTEN TER BEVORDERING VAN HET EIGEN WONINGBEZIT

3.1. *De gemeentegarantie*

Doorgaans wordt tot 70% van de executiewaarde van een woning hypotheek verleend. Meestal wordt de rest bijgeleend. Dat is in beginsel voor lagere inkomensgroepen niet mogelijk. Om toch eigen woningbezit voor die groepen mogelijk te maken is het instituut van de gemeentegarantie in het leven geroepen. De gemeente stelt zich op grond van deze regeling garant voor aflossing van de lening tot 100% van de executiewaarde.

---

1 Dit weerspiegelt zich ook in de verdeling van het eigen-woningbezit naar sociale economische beroepsgroepen. Zie bijvoorbeeld Den Draak en Van der Windt (1979: p. 13/14). Overigens worden de verschillen minder groot. CBS (1987: tabel 46).

Blijkens de nota volkshuisvesting (Ministerie van VROM, 1989: blz. 195) worden momenteel per jaar gemiddeld meer dan 100.000 gemeentegaranties verstrekt. Bij de gesubsidieerde nieuwbouw is meer dan 90% van de kopers van de garantie afhankelijk. Vooral in het begin van de jaren tachtig kwam het instituut van de garantieverlening in gevaar, doordat vele eigenaar-bewoners gedwongen waren hun woning te verkopen. Ook nu nog kost de garantieverlening de overheid geld (in 1987: f.82 miljoen, waarvan f.41 miljoen ten laste komt van het Rijk en f.41 miljoen ten laste van de gemeenten (Papa en Boelhouwer, 1989: blz. 165). Dat is overigens nog geen 0,2% van het totale gegarandeerde risico.
De normen inzake de hypotheekverlening onder garantie zijn per 1 april 1989 verscherpt, zoals onderstaande tabel, ontleend aan Spaanderman (1989) laat zien.

Tabel 7

De maximale hypotheek bij gemeentegarantie naar de nieuwe normen voor 1989 van de bemiddelende organen; normen 1988 tussen haakjes, hypotheekbedragen (in guldens x 1000)

Bruto-inkomen	Rente 7,0%	8,0%	9,0%	10,0
f.40.000	118,7(123,2)	107,6(111,7)	98,1(101,9)	89,9(93,4)
f.60.000	179,6(197,6)	162,8(179,2)	148,5(163,4)	136,1(149,8)
f.70.000	218,3(243,7)	197,9(221,0)	180,5(201,5)	165,3(184,6)

Bron: Spaanderman (1989)

Overigens wordt garantie alleen verleend bij aankoop van woningen tot f.200.000.

3.2. *De premiekoopregeling*

Een tweede instrument om het eigen woningbezit onder met name lagere inkomensgroepen te stimuleren is de premiekoopregeling. De regeling bestaat al lang; per 1 januari 1989 is ze echter ingrijpend herzien. De regeling ziet er voor 1989, en blijkens de memorie van toelichting bij de begroting van VROM van 1990[1], ook voor 1990 als volgt uit:

- premie wordt verleend voor woningen met een waarde van f.135.000 (in stadgebieden f.145.000) of minder;
- het belastbaar inkomen van de koper mag niet hoger zijn dan f.43.500.

Uit onderzoek blijkt dat in 1984 bijna driekwart van de, toen premie-A, subsidie betrekking had op huishoudens met een (gezins)inkomen tot f.37.500.

Tabel 8

De inkomensverdeling van kopers van een premie-A-woning volgens de gereedmelding over 1984

Belastbaar inkomen	%
tot 32.500	50,3
32.500-37.500	21,8
37.500-42.500	13,6
42.500-50.000	9,0

Bron: Tweede Kamer, 1985-1986, 19.200, hoofdstuk XI, nr. 17, blz. 20.

1 Tweede Kamer, zitting 1989-1990, 21,300, hoofdstuk XI, nr. 2, p. 38.

De contante waarde van de gemiddelde jaarlijkse premie bedraagt sinds 1988 f.3.600.

3.3. *De premie C-regeling*

De premie C-regeling is een éénmalige subsidie van f.6.500 voor iets duurdere nieuwbouwwoningen aan kopers met een wat hoger inkomen (tot f.71.000).

Feitelijk wordt de omvang van de subsidie voor zowel premie A-woningen als voor premie C-woningen door de overheid zelf bepaald. Het aanbod van nieuwbouwwoningen, waarvoor de premies worden verleend, wordt namelijk van te voren vastgesteld.

N.B. Tot 1-1-1989 bestond er ook een premie-B subsidieregeling. Op grond hiervan werd jaarlijks een vaste bijdrage verleend. Het aantal jaren dat de bijdrage (voor 1987 bijvoorbeeld f.4.000) werd uitgekeerd, ten hoogste vijf, was afhankelijk van de hoogte van de stichtingskosten.

4. DE BETEKENIS VAN HET BELEID TEN AANZIEN VAN HUURWONINGEN VOOR HET EIGEN-WONINGBEZIT

De woningmarkt kan in twee onderdelen worden onderverdeeld. In de markt van koopwoningen en de markt van huurwoningen. Op de markt van koopwoningen intervenieert de overheid vooral via objectsubsidies (de premiekoopregelingen) en het verlenen van hulp bij de financiering van de eigen woning. Ook de verkoop van huurwoningen in de sociale sector kan als een interventie worden gezien. Verder gaat van de integrale rente-aftrek een stimulerende werking uit op het eigen woningbezit. De koopprijzen worden in beginsel vrijgelaten, zij het bovenbedoelde interventies en de verdere fiscale behandeling van de eigen woning hierop van invloed is. Hoe groot die invloed is en in welke richting ze gaat is naar onze informatie nauwelijks onderzocht.

De interventie op de markt van huurwoningen is echter vele malen groter, zeker als we afzien van het effect van de rente-aftrek waarmee op jaarbasis zo'n 5 miljard gulden (te derven belastingopbrengsten) is gemoeid. Na de tweede wereldoorlog is een stringent huurprijsbeleid gevoerd (mede in verband met de woningnood). De laatste vijftien jaar is het beleid wat losser, maar nog steeds wordt prijsontwikkeling "gestuurd". (Voor een overzicht: Adriaansens en Priemus, 1986: met name par. 2.3.) Op de tweede plaats vindt een aanzienlijk deel van de objectsubsidies, die de overheid doet, hun weg naar de huursector (van de ruim f.6 miljard in 1987, waren dat er ruim f.5 miljard). Verder ontvangen huurders (met lagere inkomens) tesamen per jaar ruim f.1,5 miljard aan individuele huursubsidies. Tenslotte wordt, althans in de grotere steden een woonruimte verdelingsbeleid gevoerd, die zijn invloed op de marktwerking doet gelden.

Een en ander heeft tot gevolg dat de woonlasten in de huursector, met name in de sociale sector daarvan worden beheerst en dat afgezien van het effect van de integrale rente-aftrek een sterke stimulans bestaat om in een huurwoning te blijven wonen. Betrekken wij de renteaftrek in de beschouwingen dan blijft dat zeker nog gelden voor lagere inkomensgroepen. Het effect van de integrale rente-aftrek is voor hen immers minder groot.
Ook moet nog steeds geconstateerd worden dat velen met een relatief hoog inkomen goedkope huurwoningen bewonen, terwijl een belangrijk deel van de lager betaalden in relatief dure huurwoningen woont. Het falen van het doorstroom beleid is hier debet aan. Met name het feit, dat vele mensen met hogere inkomens in goedkopere huurwoningen woont (31% van de huurwoningen met een kale maandhuur tot f.450 wordt door mensen met een besteedbaar inkomen boven f.30.000

bewoond. Ministerie van VROM, 1989: blz. 79), maakt dat deze mensen met relatief lage woonlasten worden geconfronteerd.

Het zal duidelijk zijn dat dit alles het eigen woningbezit negatief kan beïnvloeden. Oxley (1988, blz. 8 e.v.) wijst er op dat vele andere factoren dan huurbeheersing voor het eigen woningbezit van belang zijn. Het loslaten van de huurbeheersing zou zelfs ten nadele van het eigen woningbezit kunnen werken. Verhuurders zien immers hun rendement stijgen en zullen minder genegd zijn hun bezit af te stoten aan de huurder ervan. Een verhoging van de huren, zoals wel wordt voorgesteld, zal ongetwijfeld invloed hebben op de keuze tussen huren en kopen. Vraag is echter, en die laten wij hier onbeantwoord, of dat sociaal-economisch verantwoord is.
Het voeren van een actiever doorstromingsbeleid zal ongetwijfeld ook een gunstige invloed hebben op het eigen-woningbezit. Wellicht kan in dit verband fiscaal gestimuleerd bouwsparen een bijdrage leveren.

5. DE FISCALE BEHANDELING VAN DE EIGEN WONING

5.1. *Algemeen*

Eén van de factoren die het wonen in een eigen huis in verhouding tot in een huurhuis al dan niet aantrekkelijk maakt is de fiscale behandeling ervan.
De fiscale behandeling valt in een aantal elementen uiteen:

a. Belastingheffing bij aan- en verkoop van woningen. Wat Nederland betreft wordt BTW in rekening gebracht als een nieuwe woning wordt gekocht. Het BTW-tarief is momenteel 18,5%. Bij aanschaf van een bestaande woning is over het algemeen 6% overdrachtsbelasting verschuldigd.
b. Mate van inkomenstoerekening bij bezit van een eigen woning en de aftrek van met name onderhoudskosten.
c. De aftrek van (hypotheek)rente.
d. De vermogensbelasting
e. Onroerend-goedbelastingen

Met name de elementen b. en c. worden gezien als instrumenten van volkshuisvestingsbeleid en staan in verband daarmee voortdurend ter discussie. Ook de overdrachtsbelasting wordt wel in de discussie betrokken.

5.2. *Huurwaardeforfait*

De inkomenstoerekening in verband met het bezit van een eigen woning is in Nederland gegoten in de vorm van een huurwaardeforfait. Het bij het inkomen op te tellen bedrag is afhankelijk van de waarde van de woning in bewoonde staat. Dat is 60% van de waarde in onbewoonde staat. Het huurwaardeforfait, af te lezen uit een in art. 42a van de Wet inkomstenbelasting opgenomen tabel, is een netto bedrag. Kosten en lasten, die samenhangen met het bezit van een eigen woning zijn erin verwerkt en zijn dus niet nog eens afzonderlijk aftrekbaar.

Het netto huurwaardeforfait bedraagt voor 1989 nog 1,3%; voor 1990 is dat 1,8%. Voorgesteld het huurwaardeforfait te verhogen tot 2,3% van de waarde in bewoonde staat van de woning[1]. Overigens is in samenhang hiermee voorgesteld de overdrachtsbelasting te verlagen tot 4,75%. (Tweede Kamer, zitting 1989-1990, 21.399). (Deze voorstellen zijn, voor 1990, althans van de baan).
Hoewel de principiële discussie in Nederland over het al dan niet in de inkomstenbelasting betrekken van voordelen uit eigen woning nog niet geheel is afgesloten, concentreert zich die discussie de laatste jaren vooral rond de gewenste hoogte van het forfait (zie bv. Rietdijk, 1989: blz. 486)[2].
Hierover zijn de meningen nog steeds sterk verdeeld. Uitgaande van de juistheid van het in de inkomensbelasting betrekken van voordelen uit een eigen woning, kan een te laag huurwaarde forfait beschouwd worden als een subsidie (SER, 1989: blz. 37).

Voor wat de hoogte van het huurwaardeforfait betreft wordt in het algemeen veel waarde gehecht aan de berekeningen van het Sociaal en Cultureel Planbureau (Sociaal en Cultureel Planbureau, 1981), dat uitgaande van een bruto huurwaarde van 6,5% van de verkeerswaarde in bewoonde staat de netto huurwaarde stelt op 1,9% van de woning in onbewoonde staat. Dat is ruim 3% van de waarde in bewoonde staat. Veel schrijvers komen op grond van deze analyse, rekening houdend met het bestedingselement[3] van het wonen in een eigen huis, tot de conclusie dat netto huurwaardeforfait moet liggen tussen 2% en 3% (Vergelijk ook Stevens, 1989b: blz. 652). In de nota "De ontwikkeling van het huurwaardeforfait in de inkomstenbelasting" (Tweede Kamer, zitting 1989-1990, nr. 21.387) komt staatssecretaris Van Amelsvoort uit op 2,35% à 2,4%; hij gaat echter uit van 9,25% van de waarde in bewoonde staat. Dit percentage is blijkens de nota (blz. 12) tot stand gekomen op basis van met de uit het budgetonderzoek 1985 van het CBS voortvloeiende gemiddelde makelaars-huurwaarde, rekening houdend met de specifieke omstandigheden van de huur-verhuursituatie en met de ontwikkeling van de huren en woningwaarden in de periode 1985-1988. Anderen zijn van mening, dat een lager forfait gewenst is en dat het huidige forfait van 1,3% zeker geen tegemoetkoming is voor de eigen woningbezitter (Raad van Onroerende Zaken, 1989). Met name de ontwikkeling van de onderhoudskosten is zodanig dat het netto huurwaardeforfait eerder omlaag moet dan omhoog, concluderen Herberighs en Houben (1989) uit hun onderzoek.
Voor de discussie in verband met het huurwaarde forfait zij verwezen naar de reeds hiervoor genoemde literatuur, alsmede naar: Albregtse (1973); Bakker (1978); Van Wijk (1978: blz. 122-125); De Kam en Priemus (1979); Sociaal en Cultureel Planbureau (1981); Min. v. Financiën (1980/1981); Stevens (1989b: blz. 651-652); Bakker (1989); Ferrio (1989); Tamerus en Bos (1989: blz. 107).

---

1 De huurwaardetabel is opgebouwd uit schijven, weergevende de waarde in het economisch verkeer in bewoonde staat. Het huurwaardeforfait is procentueel gekoppeld aan de ondergrenzen van de waardeschijven. Het huurwaardeforfait varieerde hierdoor in 1989 tussen 1,3% en 0,5% van de waarde in bewoonde staat.

2 Met name ten tijde van de invoering van het forfait is uitvoerig ingegaan op de principiële vraag of inkomsten uit een eigen woning wel moeten worden belast (zie Albregtse (1973) en de daar aangehaalde literatuur).

3 Ten aanzien van het wonen in een eigen huis wordt veelal onderscheid gemaakt tussen een bestedingselement en een beleggingselement. Slechts het beleggingselement levert, fiscaal gezien, voordeel op.

5.3. *Aftrek hypotheekrente*

Alle kosten die moeten worden gemaakt in verband met de financiering van de eigen woning zijn los van het huurwaardeforfait aftrekbaar. Ze zijn namelijk niet in het huurwaardeforfait verwerkt. De belangrijkste aftrekbare kostencomponent voor vele eigen woningbezitters is ongetwijfeld de hypotheekrente. Blijkens tabel 23 uit de nota Volkshuisvesting 1990 werd in 1988 een bedrag van bijna 12,5 miljard gulden aan hypotheekrente afgetrokken. Kosten voor de fiscus zo'n f.5 miljard[1].
N.B. Overigens is ook de rente over aanvullende leningen, niet noodzakelijk hypothecaire leningen zijnde, integraal aftrekbaar.
Het voordeel vanwege de rente-aftrek stijgt naarmate het inkomen hoger wordt. Dit als gevolg van het progressie-effect. Dit is wellicht één van de oorzaken, dat de woonuitgaven van mensen met een eigen huis waarop een hypotheek rust, met een hoog inkomen, relatief gezien veel lager zijn, dan van degenen met een lager inkomen (zie onderstaande tabel ontleend aan Fulpen (1984: blz. 25).

Tabel 9

Gemiddelde woonuitgave per maand in de koopsector (in guldens)

	huur-waarde	bruto-woon-uitgaven	netto-woon-uitgaven	nettoquote (in procenten)	
				totale populatie	alleen hypotheek-gevers
type huishouden					
gehuwd met kinderen	626	670	463	16,1	16,1
gehuwd zonder kinderen	537	518	380	12,4	12,4
eenoudergezin	564	369	310	15,7	24,4
weduwe/gescheiden	455	264	194	9,5	21,3
ongehuwd ≤35 jaar	425	636	424	17,4	18,8
ongehuwd >35 jaar	506	419	303	14,6	27,5
huishouden inkomen					
≤15.000	461	137	138	14,8	34,9
15.000-20.000	481	209	191	12,9	28,4
20.000-25.000	480	384	312	16,5	22,6
25.000-35.000	518	512	385	15,5	18,4
35.000-50.000	623	798	526	15,2	16,9
50.000>	818	1.000	635	12,1	13,7
gemiddeld	578	579	409	14,7	18,7

Bron: Woningbehoeften-onderzoek '81; SCP-bewerking

N.B. Als we de twee laatste kolommen van deze tabel vergelijken, dan blijken de lasten van eigenaar-bewoners zonder hypotheek (dus ook zonder rente-aftrek) gemiddeld in alle gevallen lager te zijn dan van eigenaar-bewoner met hypotheek, zij het dat het verschil kleiner wordt naarmate het inkomen stijgt. Hieruit zou de conclusie kunnen worden getrokken dat sparen vooraf de woonlasten drukt, en derhalve door de eigenaar-bewoners zal worden verkozen, ondanks het bestaan van de integrale rente-aftrek. Bij deze conclusie passen echter twee kanttekeningen.

1 Ministerie van VROM, 1989: p. 133. Uit die tabel blijkt ook dat de bijtelling op grond van het huurwaardeforfait f.1,85 miljard gulden bedraagt. Opbrengst fiscus rond f.750 miljoen.

Ten eerste eist sparen vooraf, dat vervulling van optimale woonwensen tijdelijk wordt uitgesteld (tijdsvoorkeuraspect). Op de tweede plaats moet het huishoudbudget sparen mogelijk maken. Er moet een zekere spaarcapaciteit aanwezig zijn. Het nog niet beschikken over het gewenste bedrag aan eigen geld, gezien de latere woonlasten, om een woning te kopen, zal mensen noodzaken om tijdelijk andere huisvesting te zoeken. De woonlasten, die hiermee gemoeid zijn, tasten uiteraard de spaarcapaciteit aan (zie 6).

Ook over de rente-aftrek wordt veel gediscussieerd. Er bestaan vier standpunten:
- handhaven integrale rente-aftrek;
- beperking rente-aftrek tot bepaalde omvang hypotheek, bv. f.250.000;
- afschaffing rente-aftrek.
- invoering van een tax credit voor hypotheekrente

De discussie over de rente-aftrek hangt nauw samen met die over het beschouwen van een eigen woning als een inkomensbron. Binnen de systematiek waarop onze inkomstenbelasting gebaseerd is, past het om alle kosten, die met het verwerven van belaste inkomsten samenhangen af te trekken. Het betrekken van de voordelen uit een eigen woning impliceert dan ook, dat aftrek van rente getolereerd dient te worden (Vergelijk ook Drees, 1988: blz.106). Daar komt nog bij dat in de huidige systematiek in beginsel, alle rente, ook rente op leningen voor consumptieve bestedingen, aftrekbaar zijn. De aftrek van rente op leningen voor consumptieve bestedingen als persoonlijke verplichtingen staat los van het normatieve inkomensbegrip en kan worden beschouwd als een zgn. belastinguitgave, waarvan de argumenten voor afschaffing of beperking meer voor de hand liggen[1]. Indien dit laatste ook feitelijk geschiedt, dan komt echter ook de integrale rente-aftrek ter zake van de eigen woning op de tocht te staan. Immers bij de vaststelling van het huurwaardeforfait is rekening gehouden met een bestedingsaspect. Een deel van de rente heeft daar betrekking oblz.

5.4. *De fiscale behandeling van de eigen woning in een aantal andere landen*

De fiscale behandeling van de eigen woning in een aantal andere landen, hebben wij samengevat in onderstaand overzicht. Dit overzicht is samengesteld uit gegevens ontleend aan een artikel in het Bulletin for international fiscal documentation uit december 1986, aangevuld met gegevens uit de publikatie "The tax aspects of aid for owner-occupied houses" van de "European Community mortgage federation" uit Brussel. Met de tabel wordt slechts beoogd een globale indruk te geven. De gegevens zijn voorlopig en zijn niet gecheckt aan de actuele wetgeving. Bij het eindrapport is een uitgebreider en een geactualiseerd overzicht opgenomen van de fiscale behandeling van de eigen woning in de EG-lidstaten, Zweden, Japan en de Verenigde Staten.

1 Dit alles maakt dat de rente-aftrek in wezen niet kan worden beschouwd als een tegemoetkoming voor eigen woningbezitters. Dit in tegenstelling tot een te laag huurwaardeforfait (SER, 1989: p. 37). (zie ook SER, 1989: p. 32). Suggesties als van Ferrio (1989: p. 86) om de bijtelling ingevolge het huurwaardeforfait af te schaffen en de rente-aftrek te beperken zijn als men de structuur van de wet inkomstenbelasting intact laat alsnog wenig effectief. Dit betekent echter niet dat de rente-aftrek geen belangrijke factor is, waarmee in het kader van het volkshuisvestingsbeleid geen rekening moet worden gehouden. Beperking van de rente-aftrek betekent echter benadeling in plaats van minder bevoordeling van de eigen-woningbezitters, bezien vanuit de structuur van de wetgeving.

Tabel 10

Enige kernpunten van de behandeling van de eigen woning in een aantal landen

	Overdrachtbel/ tarief	Huurw.bijt.	renteaft.	onder.k. aftrekb.	onr.goed belasting
België	ov./12,5%	ja	bep.	nee	ja
Canada	geen	nee	nee	nee	ja
Denemarken(a)	ov./1,2%	ja	ja	nee	ja
Duitsland(West-)(a)	ov./2%	nee	nee	nee	ja
Finland (a)	ov./4-6%	ja	bep.	nee	nee
Frankrijk (a)	ov./0,6%	nee	bep.	bep.	ja
Griekenland	ov.13%	ja	ja	nee	ja
Ierland	ov./tot 6%	nee	ja	nee	nee
Italië	ov./2%	ja	bep.	ja	nee
Luxemburg (a)	ov./6%	ja	bep.	nee	ja
Nederland (a)	ov./6%	ja	ja	nee	ja
Noorwegen (a)	ov./1,75%	ja	ja	nee	ja
Oostenrijk (a)	ov./7-8%	nee	nee	nee	ja
Portugal(a)	ov./10%+0,5%	ja	bep.	bep.	ja
Spanje (a)	ov./6%	ja	bep.	nee	nee
Turkije	div.	nee	nee	ja	ja
Ver.Koninkrijk	ov./1%	nee	bep.	nee	ja
Ver.Staten	geen	nee	bep.	nee	ja
Zweden (a)	ov./1,5%	ja	ja	nee	ja
Zwitserland(a)*	geen	ja	ja	ja	nee

a. Deze landen kennen een algemene vermogensbelasting.

Aangetekend zij dat in de meeste landen de aflevering van nieuwe woningen belast is met BTW. Ook de hoogte van de huurwaarde-bijtelling verschilt aanzienlijk. Algemene vermogensbelastingen kennen vaak vrij hoge belastingvrije voeten.
Onderhoudskosten zijn soms wel, soms in het geheel niet in het huurwaardeforfait verwerkt. Soms zijn elders in de fiscale wetgeving faciliteit opgenomen om de niet aftrekbaarheid van onderhoudskosten te compenseren. Zo geldt in België een verlaagd BTW-tarief voor renovatie-uitgaven.
* Per kanton zeer verschillend.

5.5. *De fiscale behandeling van de eigen woning en de koopprijs*

Met name in de VS is ruim aandacht besteed aan de invloed van het fiscaal regiem op de koopprijzen van eigen woningen. (O.m. Aaron, 1970; Struyk/Marshall, 1974; King, 1980.) De veronderstelling is dat de belastingvoordelen weerspiegeld worden in hogere koopprijzen. Afschaffing of vermindering van het voordeel zou de eigen woningbezitters dan ook duperen. Ze hebben er immers al voor betaald (zie bijvoorbeeld Hills, 1984: blz. 120-121 en Cnossen, 1989).

6. SPAREN VOORAF TEN BEHOEVE VAN DE EIGEN WONING

Zoals in het voorgaande al meer malen is geconstateerd wordt er in Nederland weinig gespaard ten einde in de toekomst een eigen huis te verwerven. Hiervoor is een aantal redenen te geven:

- de noodzaak ertoe ontbreekt; het is vrij eenvoudig een hypotheek te krijgen. Indien dat niet lukt is meestal wel een geschikte huurwoning te vinden;
- het financieren van een eigen woning met vreemd vermogen is fiscaal lucratief; ons belastingstelsel werkt in zijn algemeenheid sparen niet in de hand. In 7 komen we hierop terug.

In dit hoofdstuk gaan we in op de status quo van het spaargedrag van gezinnen en op de mogelijkheid om en de neveneffecten van het stimuleren van sparen vooraf speciaal ten behoeve van de aanschaf van een eigen woning.

6.1. *Enige kerngegevens*

Blijkens de Macro Economische Verkenningen 1990 bedragen in 1989 de besparingen van gezinnen 12,6% van het beschikbaar gezinsinkomen. De gezinsbesparingen hebben zich de laatste jaren bewogen tussen de 12,6% nu en 13,7% van het beschikbaar inkomen in 1986. In 1987 en 1988 bedroegen ze resp. 12,8% en 13,2%. Een verdere daling wordt voorzien tot 11,8% in 1994 (MEV, 1990: blz. 25). De gezinsbesparingen uitgedrukt in % van het beschikbaar inkomen heeft lange tijd geschommeld rond de 15. Midden zeventiger jaren is echter een structurele daling opgetreden (Wiebrens, 1981: blz. 82). Overigens was die daling in overeenstemming met een internationale tendens (Tweede Kamer, zitting 1981-1982, blz.5). De gezinsbesparingen zijn in relatie tot het nationaal inkomen de afgelopen decennia tamelijk stabiel gebleven (Tweede Kamer, zitting 1986-1987, 19.982 nr. 1). Een belangrijk deel van de gezinsbesparingen vindt plaats in het kader van pensioen- en levensverzekeringsovereenkomsten (zgn. contractuele besparingen). In 1986 en 1987 bedroeg het aandeel daarvan in de totale gezinsbesparingen resp. 76% en 83%. (In 1960 was dat nog maar 30% Bank- en Effectenbedrijf 1985 blz.3). De besparingen bij spaarinstellingen maakten in 1987 18% van de gezinsbesparingen uit; in 1988 was het aandeel daarvan maar 4%. Tot het resterende deel van de gezinsbesparingen dat in 1986 en 1987 resp. 6% en 13% bedroeg, behoren onder meer mutaties op betaalrekeningen in het effectenbezit en terugbetalingen op consumptieve leningen (CBS, 1988: blz. 9). In absolute bedragen beliepen de totale gezinsbesparingen in 1986 en 1987 resp. 40,9 miljard gulden en 37,15 miljard gulden.

In vergelijking tot in het buitenland zijn de vrije gezinsbesparingen in Nederland laag. Aan een Belgische publicatie over woonsparen, ons ter beschikking gesteld door de Belgische Vereniging van Hypothecaire Ondernemingen uit Brussel, ontlenen we de volgende gegevens:

Tabel 11

Aandeel beschikbaar inkomen, dat netto wordt gespaard (1987)

Italië	23,5%
Japan	16,6%
België	13,3%
Groot Brittanië	5,6%
Verenigde Staten	3,9%
Nederland	3,1%
Zweden	-2,8%

Bron: OECD/ASLK-Magazine)

Uit weliswaar summiere gegevens kan de conclusie worden getrokken dat de vrije besparingen, dat zijn de besparingen waarop de bouwspaarsystemen zich in eerste instantie zullen moeten richten, betrekkelijk gering zijn. Daarbij zij wel opgemerkt, dat bouwspaarsystemen in concurrentie kunnen treden met de bestaande contractuele besparingen. De uitkomst van de zgn. "brede herwaardering" kan in dit verband van belang zijn[1]. Denk verder aan de substitutie van lijfrente-overeenkomsten in

[1] Zowel in positieve als in negatieve zin.

bouwspaarovereenkomsten. Aan te nemen is dat gebruikelijke reclame-campagnes tegen het eind van het kalenderjaar, om een vanuit fiscaal oogpunt gezien gunstige lijfrente-overeenkomst, af te sluiten ten koste gaat van de vrije besparingen. Door bouwsparen fiscaal te faciliëren kan hiermee worden geconcurreerd (vergelijk ook Vogelaar en Walschots (1989). De substitutie is echter beperkt. Een groot deel van de contractuele besparingen ligt vast in de vorm van toekomstvoorzieningen (zoals ouderdoms- en invaliditeitsvoorzieningen en voorzieningen in verband met zorg voor nabestaanden)[1].

In de nota Spaarstromen (Tweede Kamer, zitting 1986, 19.982 nr. 1) worden de contractuele besparingen onderscheiden in collectief contractuele besparingen (zoals premies, pensioenfondsen) en individueel contractuele besparingen. De collectief contractuele besparingen, die geheel vastliggen, bedragen volgens de nota (blz.16) al zo'n 80% van de contractuele besparingen in het totaal.

6.2. *Sparen ten behoeve van de eigen woning*

Alle drie de componenten besparingen, genoemd in 6.1. bevatten besparingen, die gericht zijn op het verkrijgen of het bezit van de eigen woning.
Ten eerste de contractuele besparingen. Hiertoe behoren ook:
- de premies voor levensverzekeringen, die dienen ter dekking van hypotheekschulden. Denk aan de leef- en spaarhypotheken
- de bedrijfsspaarfondsen/jeugdsparen ed. (zie 7)

Voorts wordt een belangrijk deel van de woningen gefinancierd door middel van de contractuele besparingen. Het "collectief bouwsparen", waardoor ieder in de gelegenheid wordt gesteld te wonen zonder veel eigen geld, hetzij door het huren van een woning, hetzij door de aankoop van een woning met vreemd vermogen te financieren is vrij omvangrijk. De beleggingen in de bouw van institutionele beleggers beliepen in 1984 f.108,4 miljard (Tweede Kamer, zitting 1987-1988, 19.623, nr. 32, blz. 40).

Ten tweede de overige besparingen. Een belangrijk bestanddeel daarvan vormen de aflossingen van hypothecaire en overige schulden. In wezen gaat het hierbij om sparen achteraf.

Tenslotte zal een deel van de "vrije" besparingen bestemd zijn voor de aanschaf van een eigen woning.

6.3. *Het bevorderen van het sparen vooraf ten behoeve van de eigen woning*

De probleemstelling van ons hoofdonderzoek is na te gaan op welke wijze het (individueel) bouwsparen kan worden bevorderd door het inzetten van fiscale instrumenten.
Bij het bevorderen van besparingen spelen twee randvoorwaarden een belangrijke rol: de aanwezige spaarcapaciteit en de spaargeneigdheid

De spaarcapaciteit kan worden gedefinieerd als de (fysieke) mogelijkheid om te sparen. Gegeven: een bepaald inkomensniveau, vaste lasten in verband met aangegane verplichtingen en een bepaald prijsniveau kan de spaarcapaciteit worden berekend. De spaarcapaciteit laat zich op korte termijn

[1] Ook de individuele besparingen liggen op korte en middellange termijn voor een deel vast. De flexibiliteit zit in de verzekeringen waarvoor in beginsel slechts een eenmalige storting vereist is, en die geen verplichtingen inhouden voor stortingen in de toekomst.

niet beïnvloeden. Het contractueel sparen legt al een behoorlijk beslag op de spaarcapaciteit en ook de vaste lasten liggen op korte termijn vast. Inkomensontwikkeling en inkomens- en beloningspolitiek, ook op bedrijfsniveau kunnen die spaarcapaciteit beïnvloeden.

Hoewel de (beschikbare) macro-economische spaarcapaciteit op het eerste gezicht geacht moet worden voldoende te zijn om bouwspaarsystemen te kunnen doen slagen (De Haan, 1989), ligt dat anders als men de micro-economische spaarcapaciteit beziet.
De spaarcapaciteit op micro-niveau hangt namelijk af van de inkomensverdeling.
- Naarmate het inkomen hoger is, is de spaarcapaciteit hoger (zie bijvoorbeeld Wiebrens, 1981: blz. 77 e.v.);
- Het percentage eigen woningbezit stijgt naarmate men hogere inkomensgroepen in de beschouwing betrekt.
- Naarmate het inkomen hoger is, is het bij de huidige fiscale behandeling van de eigen woning lucratiever om de aanschaf van de woning en eventuele kosten met vreemd vermogen te financieren.

Het zal duidelijk zijn dat dit alles het succes van bouwspaarsystemen negatief zal kunnen beïnvloeden. Met name de spaarcapaciteit van lagere inkomensgroepen is, bij ongewijzigd fiscaal beleid, van groot belang. Hierbij is ook het doorstromingsbeleid in de huursector van betekenis. Het doorstromingsbeleid zal er toe leiden, dat het aan huur te besteden bedrag zal toenemen, naarmate het inkomen hoger wordt. Het doorstromingsbeleid zal er enerzijds weliswaar toe leiden, dat het eigen woningbezit toeneemt, maar dat zal met name gelden voor hogere inkomensgroepen; anderzijds zal het doorstromingsbeleid echter de spaarcapaciteit bij lagere inkomensgroepen aantasten.
Behalve de inkomensverdeling zijn ook de vaste lasten van groot belang voor de spaarcapaciteit. Een belangrijk aandeel van de vaste lasten zijn de woonlasten (incl. gas en electra). (Zie bijvoorbeeld Wiebrens, 1981: blz. 82). Groepen, die met relatief lage woonlasten geconfronteerd worden zijn over het algemeen inwonende jongeren en oudere eigen woningbezitters. Dit heeft uiteraard een positieve invloed op de spaarcapaciteit. Het is aan te bevelen hiermee bij het ontwikkelen van bouwspaarsystemen rekening te houden.
Een tweede belangrijke randvoorwaarde betreft de spaargeneigdheid of spaarzin. Het zal duidelijk zijn dat de spaargeneigdheid pas ook feitelijk leidt tot sparen als sprake is van spaarcapaciteit. Bij het bevorderen van het sparen op korte termijn zal men zich vooral moeten richten op de spaargeneigdheid van sparen in het algemeen (ten koste van de vrije consumptie) of sparen ten behoeve van een eigen woning (ten koste van vrije consumptie of andere niet-contractueel vastgelegde besparingen). Hierbij kunnen financiële, waaronder fiscale prikkels een rol spelen. Fiscale tegemoetkomingen beïnvloeden de opbrengst van de besparingen. Opbrengst is één van de motieven om te sparen (Van der Kar, 1971). De spaargeneidheid wordt overigens niet in onbelangrijke mate bepaald door onzekerheidsfactoren en verwachtingen. Uit tal van studies blijkt echter dat fiscale instrumenten vooral de samenstelling en de aanwending van de spaargelden beïnvloeden en slechts in zeer bescheiden mate het niveau (Nooteboom, 1980 en Bovenberg 1989). (Vergelijk ook noot 1, blz.37)

Op grond van analyse van een aantal spaartheoriën komen Doornbos en Van Raay (1982, blz. 31) tot een aantal hypothesen ter verklaring van het spaargedrag, die wij hierna weergeven. Daarbij is door ons aangegeven of er sprake is van een capaciteitsvariabele (c) of een neigingsvariabele (n) of van beide (c/n).

Inkomen

1. Inkomen heeft een positieve invloed op de besparingen (c).
2. Inkomensveranderingen hebben meer invloed op de besparingen dan het inkomensniveau. Hoe het werkelijke effect van het inkomen op de besparingen is, hangt af van de inkomenstrends en van de persoonlijkheidskenmerken van de consument (c/n).

Consumentenkrediet

1. Consumentenkrediet en besparingen zijn elkaars concurrenten en dientengevolge zullen ze negatief gecorreleerd zijn (c).
2. Consumentenkrediet en besparingen zijn elkaar complementen en kunnen positief gecorreleerd zijn, vooral in geval van gunstige inkomensverwachtingen (c/n).

Vermogen

1. Hoe hoger het absolute niveau van het financiële vermogen hoe kleiner het nut dat het individu toekent aan een verdere verhoging van het vermogen via de besparingen (n).
2. Volgens de aspiratie-theorie gaat men meer sparen naarmate men een grotere hoeveelheid financiële activa in bezit heeft (c/n).
3. Mensen met een groot vermogen hebben in het verleden vaak veel gespaard en continueren dit gedrag uit gewoonte (n).

Rentestand

1. Een stijgende rente heeft een positieve en een dalende rente heeft een negatieve invloed op de besparingen (n).
2. De geringe kennis van de consument met betrekking tot de rentestand heeft tot gevolg, dat de rentestand weinig invloed heeft op de besparingen (n).

Prijsstijgingen

1. De vrij-besteedbare ruimte daalt met als gevolg, dat de besparingen dalen (c).
2. Grote variatie in verwachte prijsveranderingen tussen verschillende huishoudingen hebben veel onzekerheid ten aanzien van het reële inkomen tot gevolg, waardoor de besparingen toenemen (n)>
3. De vier hypothesen van Katona geven aan, dat de consument meer zal gaan sparen ten tijde van prijsstijgingen, maar het werkelijke effect hangt af van de attitudes en verwachtingen van de consument (n).

Werkloosheid

1. Werkloosheid heeft een negatief inkomenseffect, waardoor de besparingen afnemen (c).
2. Hoge werkloosheid brengt veel onzekerheid met zich mee, dit heeft toenemende besparingen tot gevolg (n).

Belastingstructuur

1. Nederlandse belastingstructuur heeft een negatieve invloed op de besparingen (n).
2. Belastingbetaling heeft een negatief inkomenseffect, waardoor de besparingen afnemen (c).
3. Een belastingverhoging kan de onzekerheid ten aanzien van de toekomst vergroten, een belastingverlaging kan de onzekerheid verminderen, waardoor de besparingen respectievelijk zullen stijgen dan wel zullen dalen (n).

Sociale verzekeringen

1. De sociale verzekeringen nemen een gedeelte van de functie van de besparingen over en hebben dientengevolge een negatieve invloed (n).

2. De verplichte sociale verzekeringspremies en de sociale uitkeringen hebben een negatief inkomenseffect, waardoor de besparingen afnemen (c).
3. De sociale verzekeringen stimuleren de besparingen, omdat de consument verzekerd is van enige fondsen na zijn pensionering, waardoor hij in staat zal zijn om via besparingen voldoende fondsen te genereren voor zijn oude dag (n).

Inkomenssamenstelling

1. Het eigendomsinkomen veroorzaakt meer onzekerheid dan het arbeidsinkomen en heeft daardoor een grotere positieve invloed op de besparingen (n).

6.4. *Spaargeneigdheid en verhuispatronen*

Het bevorderen van sparen voor de eigen woning zal voorts vooral effect hebben bij diegenen, die een (andere) woonwens hebben, of ontevreden zijn met hun huidige woonsituatie. Verschil in financiële lasten is weliswaar een belangrijke variabele om verhuisgedrag te verklaren doch niet de enige. Uit het Woningbehoeftenonderzoek 1985/1986 (CBS 1987) blijkt dat slechts 7% van de potentiële doorstromers verhuizen en wil verhuizen om financiële redenen. Aan een artikel van Everaers (1987) ontlenen wij tabel 12, waarin de voornaamste redenen om te verhuizen zijn aangegeven.

Tabel 12

Potentiële doorstromers naar verhuisgeneigdheid en verhuisreden, oktober 1985

	Totaal		Verhuisgeneigdheid				
			wil evt. verhuizen	zou wel willen verhuizen,	wil beslist wel verhuizen	moet verhuizen	gaat verhuizen
Verhuisreden	x 1.000	in %					
Werk/studie	143,5	11	99,6	3,9	33,2	0,0	6,8
Gezondheid/leeftijd	131,2	10	70,2	13,5	40,6	0,0	6,9
Woning voldoet niet	188,6	24	58,6	25,7	93,4	0,0	10,9
Woning wordt afgebroken/ gerenoveerd	12,6	1	3,5	0,2	7,0	0,0	1,8
Wil betere woning	241,3	18	157,5	20,9	49,7	0,0	13,2
Wil goedkoper wonen	90,5	7	51,1	10,2	24,3	0,0	4,8
Woonomgeving	132,9	10	65,0	17,1	45,5	0,0	5,4
Andere reden	373,1	28	197,8	25,4	85,4	39,1	25,4
Totaal	1.313,8		703,4	117,1	379,1	39,1	75,1

Bron: Everaers (1987)

Hieruit blijkt dan dat kwalitatieve aspecten, en daarmee ook het aanbod (zie 2), van groot belang zijn (vergelijk ook Van de Dolder, 1989 en Latten, 1989).

6.5. *Implicaties van bouwsparen voor de kapitaalmarkt*

Het met succes introduceren van bouwspaarsystemen heeft ongetwijfeld effecten voor een aantal financiële markten. Welke die effecten echter zullen zijn is volstrekt onduidelijk. Enerzijds valt te verwachten dat de vraag naar vreemd vermogen ter financiering van de eigen woning zal afnemen. In

de eerste plaats zal dit de vraag naar krediet voor aanvullende financiering betreffen. Pas in tweede instantie zal de vraag naar hypothecair krediet verminderen.

Anderzijds bestaat de wens dat met name bij introductie van bouwspaarsystemen gericht op lagere inkomensgroepen met het intact laten van het bestaande instrumentarium, het eigen woningbezit toeneemt en daarmee de vraag naar (hypothecair) krediet. Gevolg hiervan kan voorts zijn dat dit een prijsverhogend effect heeft met als gevolg een stijgende financieringsbehoefte. Ook de gevolgen voor de rente ontwikkeling zijn onduidelijk. Aan de ene kant zal meer spaargeld door gezinnen worden aangeboden, hetgeen een renteverlagende werking kan hebben, mits het additionele besparingen betreft (niets ten koste van contractuele of overige besparingen). Aan de andere kant kan zoals we hiervoor reeds aangaven de financieringsbehoefte toenemen. Gevolg: rentestijging.
Verwezen zij ook naar Den Butter, Dongelmans en Fase (1977).

Bij dit alles is er van uitgegaan, dat de bouwspaarsystemen aanslaan. Overigens is te verwachten, dat de hypotheekmarkt op de ontwikkelingen zal inspelen. (Van der Velden 1989a).

7. FISCALE BEVORDERING VAN HET SPAREN TEN BEHOEVE VAN DE EIGEN WONING

7.1. *Sparen en de fiscus*

Over het algemeen wordt de fiscale behandeling rond het sparen negatief ervaren. Het belasten van opbrengsten uit spaargelden wordt vaak als een dubbele belasting gezien, als een vorm van discriminatie van sparen ten opzichte van consumptie.[1] Deze opvatting heeft vooral betrekking op de vrije besparingen. Het zoeken naar mogelijkheden om aan de als zwaar ervaren druk te ontkomen heeft drie effecten. Substitutie van vrije besparingen in contractuele besparingen, die fiscaal aantrekkelijker zijn en vlucht in het zwarte circuit (zowel nationaal als internationaal) zijn er twee van. Overigens beperken de voorstellen in het kader van "brede herwaardering" en de zgn. "rente-renseignering" de toegang tot beide vluchtwegen.

Een derde vluchtweg is de consumptie. Hoewel moeilijk aan te geven om welke bedragen het gaat en wie voor welke vluchtweg heeft gekozen, valt aan te nemen dat met name lagere tot midden inkomensgroepen hun vrije consumptie-uitgaven hebben verhoogd. De toename van het aanbod van consumptief krediet en de rente-aftrek, spelen hierbij een rol. De mogelijkheid een leningcontract te kunnen afsluiten wordt gebaseerd op de mogelijkheid de toekomstige rente en aflossingen te betalen. Het aangaan van consumptief krediet zal in het algemeen samengaan met ontsparing, terwijl de bestemming van toekomstige spaargelden erdoor contractueel wordt vastgelegd.

---

1 Het is in dit verband niet van belang of de fiscale behandeling beginselmatig dat wil zeggen vanuit de beginselen ten grondslag liggend aan de belastingwetgeving gezien, juist of onjuist is. Overigens wordt over de invloed van belastingen op besparingen verschillend gedacht. Nogmaals zij gewezen op Nooteboom (1980) en Bovenberg (1989), die tot de conclusie komen, dat het niveau van de besparingen nauwelijks door het belastingregiem wordt biïnvloed. Het feit, dat de totale gezinsbesparingen in Nederland over een lange reeks van jaren constant is gebleven wijst ook in die richting. Hetzelfde geldt voor de studie van Starrett (1988). Andere meningen vindt men bij Juch (1989) en in de bundel vermogensvorming (1989) en Juster (1981) Carroll and Summers (1987) en bijvoorbeeld bij Summers (1988). Voorts wijst Starrett (1988) op een aantal studies, die de negatieve invloed van belastingen op besparingen langs empirische weg trachten aan te tonen.

7.2. *Fiscale instrumenten ter bevordering van het sparen*

De als zwaar ervaren druk op besparingen en de opbrengsten daaruit kan worden verminderd door enerzijds de besparingen en het daarmee gevormde vermogen geheel of gedeeltelijk vrij te stellen of te faciliëren (bijv. door een verlaagd tarief). Anderzijds kunnen de opbrengsten ervan geheel of gedeeltelijk worden vrijgesteld of gefacilieerd. Uiteraard is ook een combinatie mogelijk. In de Nederlandse wetgeving vindt men voorbeelden van beide categorieën instrumenten. Tot de eerste categorie hoort de fiscale behandeling van een aantal bedrijfsspaarregelingen. Een voorbeeld van een maatregel behorend tot de tweede categorie is de rentevrijstelling en tot zekere hoogte ook de dividendvrijstelling.

<u>Bedrijfsspaarregelingen</u>

De bestaande gefacilieerde bedrijfsspaarregelingen vallen uiteen in:
- premiespaarregelingen;
- winstdelingsspaarregelingen;
- het spaarloon.

Bij premie- en winstdelingsspaarregelingen verstrekt de werkgever premies, die hij op een spaarrekening plaatst. Op grond van art. 11 lid 1, letter g, Wet Loonbelasting 1969 en art. 22, lid 2 Wet Inkomstenbelasting 1964, zijn uitkeringen en aanspraken op uitkeringen ingevolge de premie- en winstdelingsspaarregeling vrijgesteld van belasting en sociale premies voorzover ze niet meer bedragen dan f.750 per kalenderjaar.

Voor spaarloon geldt een tariefsfaciliteit. Deze is neergelegd in art. 34a Wet LB 1964. Over het spaarloon is de werkgever 15% loonbelasting verschuldigd. Er zijn geen sociale premies over verschuldigd. Op grond van art. 23 lid 1, letter c, Wet IB 1964 is spaarloon vrijgesteld van inkomstenbelasting. Het spaarloon mag hoogstens 2% van het premieloon bedragen. Overigens is wel belasting verschuldigd over de rente, welke wordt bijgeschreven op de spaarloonrekening. De belasting is verschuldigd in het jaar waarin de belastingplichtige krijgt.
N.B. Bij zowel de spaarregelingen als het loonsparen kan jaarlijks over de rente worden beschikt, maar deze kan ook worden meegeblokkeerd. In dat geval vindt belastingheffing pas in het jaar van déblokkering plaats.

In onderstaande tabel, ontleend aan Pensioen en andere toekomstvoorzieningen (losbl. onderdeel VII.I) is een overzicht gegeven van de verschillende regelingen. (Voor een uitvoerigere beschrijving van de gefacilieerde spaarregelingen zij eveneens naar de publikatie verwezen, onderdelen III.K en VII.I).

Tabel 13

ONDERWERP	PREMIESPAARREGELING	WINSTDELINGSPAARREG.	SPAARLOON
1. Deelneming a. Status deelnemer b. Wijze waarop	Werknemer Niet verplicht	Werknemer Niet verplicht	Werknemer Verplicht
2. Stortingen	Werkgever	Werkgever	Werkgever
3. Maximaal premiabel of te faciliëren spaarbedrag	f.750 per jaar	f.750 per jaar	2% van het voor dat jaar gelden premieloon (max.)
4. Aard van de faciliteit a. Premie	Bij opschuifsysteem: - 50% - 4 jaar sparen - 100% - 7 jaar sparen - 200% - 10 jaar sparen Bij bloksysteem: - 25% - 4 jaar sparen - 50% - 8 jaar sparen - 100% - 14 jaar sparen - 200% - 20 jaar sparen	n.v.t.	n.v.t.
b. Fiscale begunstiging	Premie tot maximaal f.750 per jaar vrij van belasting en sociale lasten, voor werkgever en werknemer	Winstaandeel tot maximaal f.750 per jaar vrij van belasting en sociale lasten, voor werkgever en werknemer	Spaarloonbedrag per jaar: Werkgever 15% belasting, geen sociale lasten Werknemer vrij van belasting en sociale lasten
5. Blokkeringsperiode	4 volle kalenderjaren bij een premie van 50% (zie verder punt 4)	7 volle kalenderjaren	7 volle kalenderjaren (N.B.In de wet zijn langere termijnen toegestaan, minimum is 7 jaar)
6. Tussentijdse toegestane deblokkering	- Huwelijk - Overlijden - Emigratie/opheffing - Reorganisatie onderneming - Aankoop huis - Aflossing hypotheek - Woningverbetering - Levensverzekering	- Huwelijk - Overlijden - Emigratie - Opheffing of reorg. ond. - Aankoop huis - Aflossing hypotheek - Woningverbetering - Levensverzekering	- Beëindiging dienstverband èn: - Overlijden - Emigratie - 45% arbeidsongeschikt - 60 jaar bereikt - Binnen 6 mnd na aankoop huis
7. Uitvoering	- Financiële instellingen - Werkgever	- Financiële instellingen - Werkgever - Werkgever	- Financiële instellingen - Fondsen
8. Bron voor de regeling	- Besluit bedrijfsspaarregelingen	- Besluit bedrijfsspaarregelingen	- Wet begeleiding spaarloon op het terrein van de belasting en premieheffing 1972 - Besluit bedrijfsspaarregelingen - Besluit fondsen en spaarregelingen
9. Gelijktijdige deelneming	- APS (31 december 1973 ingetrokken) - Jeugdspaarregeling - Winstdelingsspaarregeling	- APS (31 december 1973 (ingetrokken) - Jeugdspaarregeling - Premiespaarregeling	n.v.t.

Uit het overzicht blijkt dat er in alle drie de gevallen mogelijkheden zijn voor tussentijdse blokkering bij woningfinanciering. De regelingen zijn echter niet specifiek op het verkrijgen van een eigen woning gericht. Er bestaan ook specifieke spaarregelingen voor ambtenaren (zie ook Pensioen en andere toekomstvoorzieningen, losbl.).

Jeugdspaarregeling

Voor jongeren tussen 15 en 21 jaar bestaat ook een premiespaarregeling, de "Zilvervloot". De premie bedraagt 10% van het tegoed op de spaarrekening per 31 december van het laatst voltooide spaarjaar; in normale gevallen ontvangt men de premie na zes spaarjaren. In geval van huwelijk en overlijden al na resp. 3 en 1 spaarjaar. De premie is belastingvrij. De maximale dotatie is overigens slechts f.480 per jaar.

Effectiviteit

De betekenis van de regelingen voor het sparen ter verkrijging van duurzaam bezit wordt miniem geacht. De lagere dotatiemogelijkheden en de beperkte vrijstellingen zijn hier wellicht debet. Ook het aantal potentiële deelnemers is gering. Aan een onderzoek van het CBS begin tachtiger jaren ontlenen wij een aantal belangwekkende gegevens met betrekking tot een aantal spaarregelingen.

Tabel 14

Gegevens met betrekking tot enkele bedrijfsspaarregelingen

	Premiespaarregeling			Winstdelingsregeling			Spaarloonregeling			Meer dan 1 regeling		
	1974	1976	1979	1974	1976	1979	1974	1976	1979	1974	1976	1979
Gemiddeld spaartegoed per deelnemer (*1)	gld. 1694	1918	2816	1005	1134	1679	1012	1463	1941	-	-	-
Gemiddeld jaarlijks spaarbedrag per deelnemer	567	656	781	452	596	622	207	252	298	-	-	-
	x 1000 deelnemers											
Aantal deelnemers aan de bedrijfsspaarregelingen	205	216	232	107	110	149	57	57	58	-	-	-
	eenheden											
Aantal bedrijven met bedrijfsspaarregelingen	2429	2123	-	438	446	-	837	837	-	216	166	-
Aantal bedrijven met bedrijfsspaarregelingen in procenten van het aantal bedrijven met 10 of meer werknemers	% 6,1	6,3	6,6	1,1	1,2	1,3		2,1	2,1	0,5	0,4	0,5

Bron: Centraal Bureau voor de Statistiek

(*1) De spaartegoeden vormen de resultante van de besparingen en opnemingen gedurende het verstreken deel van de blokkeringsperiode (spaartermijn). Het spaartegoed heeft dus in het algemeen betrekking op meer jaren.

Tabel 15

Premiespaarregeling Rijksambtenaar 1968

	Aantal uitgekeerde premies			Gemiddeld premiebedrag per spaarvorm		
	1974	1976	1979	1974	1976	1979
Premies levensverzekeringen en hypotheekaflossingen	63	67	75	74	79	83
Bijzondere spaarrekeningen	29	27	26	82	93	94
Premies levensverzekeringen, hypotheekaflossingen en bijzondere spaarrekeningen	18	11	8	77	89	104

Bron: Enquête voor premiespaarregeling Rijksambtenaren 1974, 1976, 1979.

Tabel 16

Jeugdspaarregeling 'Zilvervloot'

	1974	1976	1979
	gld		
Gemiddeld spaartegoed per deelnemer	1105	1294	1614
Aantal deelnemers	x 1000 730	814	997

Bron: Centraal Bureau voor de Statistiek, Statistiek van de Spaargelden.

Overigens zijn ons geen recentere cijfers en effectiviteitsstudies bekend. Ook is niet duidelijk welke besteding aan de spaargelden ingevolge deze regelingen in het algemeen wordt gegeven.

Rentevrijstelling

In art. 47a Wet IB 1964 is de rentevrijstelling opgenomen. Per jaar is f.1.000 rente vrijgesteld per belastingplichtige; ingeval van huwelijk mag de partner met het hoogste persoonlijke inkomen een bedrag van f.2.000 als rentevrijstelling claimen. Per kind geldt een extra vrijstelling van f.500. Uitgaande van een netto rente van 5% kunnen man en vrouw samen een vermogen opbouwen van f.40.000 zonder dat ze met belastingheffing worden geconfronteerd. Voor een kind kan dan f.10.000 worden gespaard (op een eigen spaarregeling worden gezet), zonder dat belastingheffing volgt.
Overigens is ook op de rente ingevolge de hiervoor besproken spaarregelingen de rentevrijstelling van toepassing. De rentevrijstelling heeft betrekking op de netto rente, dat wil zeggen, de ontvangen rente minus gemaakte kosten, minus de rente die de belastingplichtige moet betalen, bijvoorbeeld in verband met een persoonlijke lening. De verschuldigde hypotheekrente moet echter niet in mindering worden gebracht, zodat optimaal van integrale aftrek ter zake geprofiteerd kan worden.

N.B. Bij belegging van spaargelden in aandelen kan bovendien nog worden geprofiteerd van de dividendvrijstelling van f.1.000 per persoon per jaar; f.2.000 per echtpaar.

Ook de rentevrijstelling is niet gericht op de verkrijging van een eigen woning. De vrijgestelde rente kan vrij geconsumeerd of opnieuw belegd worden.

7.3. *Mogelijke fiscale faciliteiten om het sparen ten behoeve van een eigen woning te bevorderen*

Het vervolgonderzoek is er met name op gericht te onderzoeken welke mogelijke fiscale faciliteiten er zijn om het sparen ten behoeve van een eigen woning te bevorderen. Op blz. 31 geven we hiervan een, zij het niet limitatieve, opsomming.

Uiteraard leiden ook algemene spaarfaciliteiten indirect tot meer besparingen.

7.4. *Buitenlandse ervaringen*

Ook in het buitenland bestaat weinig ervaring met het langs fiscale weg stimuleren van sparen ten behoeve van een eigen woning. Volgens Oxley (zie 3) draagt de fiscale factor weinig bij tot de verklaring van verschillen in eigen woningbezitterspercentages tussen Europese landen (Vergelijk overigens Aaron, 1970).

Voorzover wij konden nagaan bestaan, wat de EG-landen betreft, alleen in de Bondsrepubliek Duitsland faciliteiten ter stimulering van het bouwsparen.
Ten eerste kan op grond van het "Wohnungsbauprämiengesetz" een premie van 10% toegekend aan bouwspaarders wier inkomen minder is dan DM 27.000 (voor alleenstaanden) of DM 54.000 (voor gehuwden) over stortingen van resp. DM 800 of DM 1.600. Op de tweede plaats is het mogelijk om de stortingen binnen bepaalde randvoorwaarden als "buitengewone lasten" in mindering te brengen op het onzuiver inkomen.
Tenslotte kunnen werkgevers belastingvrij ten behoeve van hun werknemers meesparen. Deze spaarbijdragen worden vervolgens door de overheid in het kader van het Vermögensbildungsgesetz gepremiëerd (max DM 936). Aan de uiteenzetting van Badde op de jaarvergadering van de Nederlandse spaarbankbond (Badde, 1989: blz. 180) ontlenen wij de volgende tabel.

Tabel 17

	Bedragen per jaar	Bedragen in 7 jaar	Rente 3% per jaar	Totaal tegoed na 8 jaar	
Stortingen op de spaarrekening					
- Jaarlijks gespaard bedrag	1.600	11.200	1.428		
				20.014 (91%)	
- Bijdrage tot bezitsvorming	936	6.552	835		
Bevordering door de staat					22.016
- Woningbouwpremie (10% van het gespaarde bedrag)	160	1.120	143		
- Spaarpremie (10% van de bijdrage tot bezitsvorming)	94	655	83	2.001 (9%)	

Bron: Badde (1989: bl. 180)

Uit deze tabel, betrekking hebbend op gehuwden, blijkt dat de eigen spaarinspanning van DM 11.200 in zeven jaar door rente en faciliteiten is aangegroeid tot DM 22.016.

In een aparte paper wordt door drs. M.H.M. Smeets meer in detail op de Duitse regeling ter stimulering van het bouwsparen in het algemeen en de fiscale faciliëring daarvan ingegaan. Ondanks het bouwspaarsysteem en de faciliëring ervan heeft Duitsland overigens nog steeds een laag percentage aan eigenaar-bewoners (zie tabel 2).

Ook in België en Frankrijk bestaan maatregelen om het bouwsparen te bevorderen[1]. Van fiscale fiscaliëring is daarbij echter geen sprake.

Buiten de EG bestaan er met name in Japan fiscale faciliëring ter stimulering van het bouwsparen (Central Council for savings promotion (1981: blz. 51 e.v.). In Oostenrijk bestaat naar onze informatie een fiscaal gestimuleerd bouwspaarsysteem. Gegevens daarover zijn echter niet in ons bezit.

8. VOORLOPIGE CONCLUSIES

1. De keuze voor een eigen woning wordt sterk bepaald door twee factoren, t.w. het kwalitatieve aanbod van zowel koop- als huurwoningen en de woonlasten(incl. aankoopkosten) van resp. koop- en huurwoningen.

2. De integrale rente-aftrek en het ruime, zeer diverse aanbod van hypothecair en ander krediet, waarbij sprake is van grote concurrentie tussen de kredietverschaffers maakt het sparen voor de eigen woning tot een weinig lucratieve zaak, zeker voor de hogere inkomensgroepen(boven ƒ 30.000 besteedbaar inkomen)

3. Van sparen speciaal ten behoeve van de aanschaf van een eigen woning door lagere inkomensgroepen is nauwelijks sprake. De bestaande spaarregelingen, die gericht zijn op het verkrijgen van duurzaam bezit door mensen met lagere inkomens zijn vrij rudimentair en niet specifiek gericht op de aanschaf van een eigen woning. De mogelijkheid de bedrijfs- en ambtenarenspaarregelingen, alsmede het jeugdsparen verdere uit te bouwen in de richting van bouwsparen lijkt in eerste instantie aanwezig. Nader onderzoek ter zake is noodzakelijk.

4. Het sparen ten behoeve van de aanschaf van een eigen woning door lagere inkomensgroepen is voorts afhankelijk van de bij die groepen aanwezige spaarcapaciteiten. Het is wenselijk meer inzicht hierin te verkrijgen ten einde de effectiviteit van de fiscale bevordering van bouwsparen te kunnen inschatten. Het doorstroombeleid binnen de huursector is hiervoor mede van belang. Analysering van de belastingcapaciteiten bij doorstromers, starters en potentiëel startende jongeren tot 30 jaar afzonderlijk is gewenst.

5. Bij het beoordelen van de wenselijkheid het bouwsparen (fiscaal) te bevorderen moet mede gelet worden op de uitstralingeffecten op andere spaarvormen. Het bevorderen van bouwsparen zal ongetwijfeld substitutie-effecten hebben tussen de verschillende spaarvormen onderling en tussen sparen en consumptie.De uitkomst van de "brede herwaardering" is hierbij eveneens

[1] Gedoeld wordt op het woonsparen in België en de regeling van het "crédit déferrée" in Frankrijk (zie ook EC Mortgage fédération, 1987).

van belang. De substitutie-effecten zijn echter begrensd, doordat verreweg het grootste deel van de gezinsbesparingen (contractueel) vastligt.

6. Hoewel het bevorderen van het eigen-woningbezit nog steeds één van de hoofddoelstellingen van volkshuisvestingsbeleid is, komt hierin langerzaamhand enige verandering. De keuze tussen kopen en huren wordt hoe langer hoe meer als een keuze tussen twee gelijkwaardige zaken gezien. Voor het inschatten van de politieke haalbaarheid om bouwsparen fiscaal te bevorderen is dit van belang.

7. De effectiviteit van bouwspaarprogramma's is mede afhankelijk van het al dan niet handhaven van het bestaande instrumentarium ter bevordering van het eigen woningbezit.

8. Buitenlandse ervaringen met fiscaal gestimuleerd bouwsparen zijn schaars.

<u>Het vervolg-onderzoek</u>

Het vervolg-onderzoek zal gericht zijn op het ontwikkelen van een aantal mogelijke vormen van fiscale stimulering van bouwsparen. Daarbij kan gedacht worden aan de volgende fiscale faciliteiten:
- het geheel of gedeeltelijk aftrekbaar maken van de dotaties aan spaarrekeningen bestemd voor de aanschaf van een eigen woning (vergelijk Duitse Bauverträge-regeling);
- (hogere) rentevrijstelling met betrekking tot "bouwrekeningen";
- vrijstellingen gespaard bedrag op een bouwrekening voor de vermogensbelasting;
- vrijstellingen, tariefsfaciliteiten e.d. in het kader van schenkingsrecht (bijvoorbeeld ten aanzien van door ouders gespaard bedrag ten behoeve van een eigen woning voor hun kinderen);
- uitbreiding (bestaande) fiscale faciliteiten bij bedrijfsparen (met name in de loonsfeer; mogelijkheden bedrijfsspaarregelingen meer specifiek te richten op bouwsparen).
- het stimuleren van jeugd- en jongerensparen, speciaal met het oog op de aanschaf van een eigen huis door het inzetten van op die groep gerichte fiscale instrumenten.

Bij dit alles zal de politieke en financiële (budgettaire) haalbaarheid in de beschouwing worden betrokken.

LITERATUURLIJST

Aaron, H. (1970) Income taxes and housing, 1970.

Adriaansens, C.A., H. Priemus (1986) Marges van het volkshuisvestingsbeleid, 1986.

Albregtse, D.A. (1973) Huurwaarde eigen huis. Economisch-Statistische Berichten, 21 november 1973. blz.1014-1018.

Badde, C. (1989) Bouwsparen in West-Duitsland. De Spaarbank nr.7/8, 1989. blz.178-180.

Bakker, C.P.A. (1978) Mythen omtrent het voordeel van de eigen woning. Economisch-Statistische Berichten, 3 mei 1978, blz. 454-456.

Boelhouwer, P.J., O.A. Papa (1989) De achtergronden van de ontwikkelingen van het eigen-woningbezit in Nederland en Europa. B & G, mei/juni 1989. blz.142-145.

Bovenberg, A.L. (1989) Tax policy and national saving in the United States: a survey. National Tax Journal nr.2, 1989. blz.123-138.

Brink, P.J.M. van den, W.F. van Raay (1988) Consumentenvertrouwen en de hypotheekmarkt. Economisch-Statistische Berichten, 17 februari 1988. blz.179-186.

Butter, F.A.G den, A.M. Dongelmans, M.M.G. Fase (1977) De vraag naar hypothecair krediet en de rente op de hypotheekmarkt. De Economist, 1977, nr.1, blz 43 t/m 74.

Carroll, C., L.H. Summers (1987) Why have private savings in the United States and Canada diverged? Journal of Monetary Economics, vol.20, 1987, p 249 t/m 279.

Centraal Bureau voor de Statistiek (1989) Sociaal-economische maandstatistiek, 1989, nr.5, tabel 5.4 (consumentenhoudingen).

Centraal Bureau voor de Statistiek (1988) Statistiek der spaargelden, 1988.

Centraal Bureau voor de Statistiek (1983) Woningbehoeftenonderzoek 1981.

Centraal Bureau voor de Statistiek (1987) Woningbehoeftenonderzoek 1985/1986.

Central Council for Savings Promotion (1989) Saving and savings promotion movement in Japan, 1981.

Cnossen, S. (1989) Een kwestie van dubbel pakken? Weekblad voor Fiscaal Recht, 14 december 1989. blz.1547-1548.

Commissie Bezitsspreiding (1955) De bevordering van het sparen en van de aanwending van spaargelden voor de vorming van meer duurzaam bezit, 1955.

Conijn, J.B.S. (1984) De volkshuisvesting in een stagnerende economie, 1984.

Dolder, B. van de (1985) Verhuizen, een analyse met de volkshuisvesting als invalshoek, Economisch Instituut voor de bouwnijverheid, 1985.

Draak, J. den, W. van der Windt (1978) Eigen woningbezit. Feiten, achtergronden en ontwikkelingen. Intermediair nr.21, 26 mei 1978, blz.1-9.

Drees, W.(1988) Fiscale faciliteiten. Openbare Uitgaven nr.3, 1988.blz.106-107.

Dijkhuis-Potgieser, H.I.E.(1984) Eigendomsverhouding en woningmarktprocessen. Instituut FOSS, 1984.

Doornbos, G.J., W.F. van Raaij (1982) De invloed van de economische omstandigheden op het spaargedrag van de gezinshuishoudingen, 1982.

Everaers, P.C.J. (1987) Woningbehoefteonderzoek 1985/1986, belangrijkste uitkomsten, in: Supplement bij de sociaal-economische maandstatistiek, CBS, 1987, nr.1, blz 4 t/m 26.

Ferrio, W.(1989) Een nieuw belasting- en subsidiestelsel voor de eigen woning. Economisch-Statistische Berichten, 18 januari 1989. blz.64-66.

Floor, J.W.G. (1971) Beschouwingen over de bevordering van de volkshuisvesting, 1971.

Fulpen, H. van, (1984) Woonuitgaven 1980-2000; een analyse van de mogelijke ontwikkelingen, 1984.

Fulpen, H. van, F.Neuerburg(1977) Overheid en bewoner, wie betaalt wat? 1977.

Haan, L de,(1989) De financiële kwetsbaarheid van gezinnen. Economisch-Statistische Berichten, 9 augustus 1989. blz.768-771.

Haan, R.N. de, H.J.M. ter Braak (1978) Herverdeling in de volkshuisvesting, Openbare Uitgaven, nr. 4,1978. blz.135-136.

Heerma, E. (1989) Bevordering van het eigen-woningbezit in Nederland. De Spaarbank nr. 7/8,1989. blz.175-177.

Herberighs, F.H.J., J.H.J.F. Houben (1989) — Huurwaardeforfait moet omlaag door duurder onderhoud. Bouw, 6 oktober 1989. blz. 26-27.

Herwijnen, H.J.van (1989) — De vraagontwikkeling op de eigen-woningmarkt in de negentiger jaren. Bijdrage congres "Eigen huis en hypotheek in de jaren '90", georganiseerd door het Nederlands Studiecentrum. Den Haag, 24 februari 1989.

Hills, J. (1984) — Savings and fiscal privilege, 1984.

Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven(1979) — Kopen of huren, 1979.

Juch, D.(1989) — Vermogensvorming in discussie. Belastingconsulentendag 1989.

Juster, F.Th. (1981) — An expectational view of consumer spending prospects. Journal of Economic Psychology, vol.1, 1981, blz. 87-103.

Kam, de, H. Priemus (1979) — Fiscale behandeling van de eigenaar-bewoner opnieuw bezien. Economisch-Statistische Berichten 11 juli 1979, blz. 680-686 en 18 juli 1979, blz. 704-712.

Kar, H.M. van de (1971) — Leg wat opzij...(II), in: Openbare Uitgaven, maart 1971, blz. 86-110.

Kindt, J.I.R., F. van Gaans (1981) — Gevolgen overheidsbegroting huur- en koopwoningen. 1981.

King, M.A. (1980) — An econometric model of tenure choice and demand for housing. Journal of Public Economics, Vol. 14, 1980, blz. 137-159.

Koopman, J.M.(1989) — Het volkshuisvestingsbeleid en de eigen woning in de jaren'90. Bijdrage congres "Eigen huis en hypotheek in de jaren'90", georganiseerd door Nederlands Studiecentrum. Den Haag, 24 februari 1989.

Latten, J.J. (1989) — Veroudering van de bevolking en verandering in woonvoorkeur. Supplement bij de sociaal-economische maandstatistiek nr.1, blz. 14-25.

Lindqvist, A. (1981) — A note on determinants of household saving behavior. Journal of Economic Psychology nr.1, blz. 39-57.

Long, J.E. (1989) — The effect of the 1986 tax act on peronal interest deductions. Public Finance Quarterly nr.3, 1989, blz.243-263.

Martin, R.C. (1978) — Credit conditions and the postwar U.S. residential investment cycle. Applied Economics nr.1, maart 1978, blz.11-19.

Ministerie van Financiën (1981) — Nota Huurwaardeforfait in de inkomstenbelasting, 1981.

Ministerie van VROM (1974) — Nota huur- en subsidiebeleid, 1974.

Ministerie van VROM (1989) — Nota volkshuisvesting in de jaren '90, 1989.

Nierstrasz, F.H.J., (1988) — Perspectief voor koopwoningen. Bouw nr. 16, 5 augustus 1988. blz.36-37 en nr.17, 19 augustu 1988.blz.37-39.

Nooteboom, A.(1980) — Enige opmerkingen over monetaire en fiscale aspecten van sparen. Weekblad voor Fiscaal Recht, 10 juli 1980.blz. 673-682.

Oxley, M. (1988) — Tenure change in Western Europe. Paper presented at the international research conference on housing. Policy and urban innovation. Amsterdam, 27 juni-1 juli 1988.

Papa, O.A., P.J. Boelhouwer (1980) — Voorgestane groei van het eigen-woningbezit tot boven de 50% in de jaren negentig niet haalbaar. B & G, juli/augustus 1989.blz.164-167.

Pas, B., J. Pouwels en J. Kropman (1983) — Huren en kopen. Achtergronden en konsekwenties. Een verkennende studie. 1983.

Pensioen en andere toekomstvoorzieningen (losbl.) — Pensioen en andere toekomstvoorzieningen. Redactie: L.G.M. Stevens e.a. Losbladig. 2 delen.

Priemus, H. (1988) — Keerpunt in de volkshuisvesting. Economisch-Statistische Berichten, 21 september 1988. blz.874-878.

Priemus, H. (1989) — Naar een grotere stabiliteit op de markt van eigen woningen. Bijdrage congres "Eigen huis en hypotheek in de jaren '90", georganiseerd door het Nederlands Studiecentrum. Den Haag, 24 februari 1989.

Raad van Onroerende Zaken (1989) — Fiscus en eigen woning. ROZ-visie op korte en lange termijn. Juni 1989.

Rapport NBGM (1936) — De bouwspaarkasbeweging in Nederland en hare levensvaatbaarheid. Rapport eener Commissie ingesteld door de Nederlandsche Broederschap van Gediplomeerde Makelaars, 1936.

Rietdijk, N.(1989) — Fiscus en eigen woning. Economisch-Statistische Berichten, 17 mei 1989. blz. 486-487.

Schaar, J. van der (1987) — Groei en bloei van het Nederlandse volkshuisvestingsbeleid, 1987.

Schuitema, G. (1971) De financiering van de woningbouw. Bank- en effectenbedrijf, nr 7-8, 1971, blz. 271-275.

Sociaal en Cultureel Planburo (1981) Profijt van de overheid in 1977, 1981.

Sociaal en Cultureel Planburo (1985) Volkshuisvesting in demografisch en economisch perspectief, 1985. 214-215.

Sociaal-Economische Raad (1989) Advies volkshuisvesting. SER-publikatie 89/04.

Starrett, D.A. Effects of taxes on saving. In: Uneasy compromise. Problems of a hybrid income-consumption tax, edited by H.J. Aaron, H. Galper and J.A. Pechman, 1988. blz. 237-259.

Stevens, L.G.M. (1989a) Fiscale begeleiding ter bevordering van het eigen-woningbezit in het algemeen en van bouwsparen in het bijzonder. De Spaarbank nr. 7/8, 1989. blz. 181-189.

Stevens, L.G.M. (1989b) Fiscale voorzieningen voor het eigen-woningbezit. Economisch-Statistische Berichten, 5 juli 1989. blz. 649-653.

Straszheim, M.H. (1973) Estimation of the demand for urban housing services from household interview data. Review of Economics and Statistics, vol.55, 1973. blz. 1-8.

Struyk, R.J., S. Marshall (1974) The determinants of household home ownership. Urban Studies vol.11, 1974. blz.289-299.

Summers, L.H.(1989) Comments to Starrett(1988). In: Uneasy compromise. Problems of a hybrid income-consumption tax, edited by H.J. Aaron, H. Galper and J.A. Pechman, 1988. blz.259-265.

Tamerus, H.P., M.G. Bos (1989) Motieven voor subsidiëring van de volkshuisvesting in de jaren negentig. Openbare Uitgaven nr. 3, 1989. blz. 101-108 en 129.

Tweede Kamer, zitting 1981-1982 Omvang en samenstelling van de nationale besparingen (Spaarnota). Kamerstuk 17.381 nrs.1/2.

Tweede Kamer, zitting 1986-1987 De invloed van het geheel aan regelgeving rondom de oudedagsvoorziening op de verdeling van de spaarstromen van gezinnen en de gevolgen daarvan voor de financiering van banken (Notitie spaarstromen). Kamerstuk 19.982, nr.1.

Tweede Kamer, zitting 1987-1988 Economische betekenis en de financiering van de bouw in Nederland. Rapport ten behoeve van de parlementaire enquetecommissie bouwsubsidies. De Nederlandsche Bank, studiedienst. Kamerstuk 19.623, nr. 32.

Velden, H.V. van der (1989a) Naar het jaar 2000; de woning- en hypotheekmarkt. Bank- en effectenbedrijf, juli/augustus 1989. blz. 21-23.

Velden, H.V. van der (1989b) Ontwikkelingen op de woningmarkt en implicaties voor de financiële sector. Bank- en effectenbedrijf, juni 1989. blz.28-31.

Vermogensvorming (1989) Vermogensvorming onder belastingdruk. Opstellen ter gelegenheid van het zevende lustrum van de Nederlandse Federatie van Belastingconsulenten, 1989.

Vogelaar, N., B.G.J. Walschot (1989) De verstopte markt voor pensioenbesparingen. Economisch-Statistische Berichten, 7 juni 1989. blz. 556-560.

Wiebrens, C.J. (1981) Inkomen en rondkomen, 1981.

Wijk, F. van (1978) Belastingen en het beheer van woningen, 1978.

BOUWSPAREN IN DE BONDSREPUBLIEK DUITSLAND
EN
DE FISCALE REGELGEVING TER ZAKE

Rotterdam, september 1990
Drs. M.H.M. Smeets

Deelrapport Bouwsparen

INHOUDSOPGAVE

blz.

Lijst van afkortingen

1. Inleiding 38
2. Het Duitse bouwspaarsysteem 38
   2.1. Het organisatorische en juridische kader 38
   2.2. De kenmerken van het Duitse bouwspaarsysteem 39
3. (Fiscale) faciliteiten voor bouwspaarbijdragen in de BRD 41
   3.1. Het begrip Sonderausgaben 41
   3.2. Bouwspaarbijdragen in het EStG 43
   3.3. Voorwaarden voor en beperking van de aftrek van Vorsorge-aufwendungen 45
   3.4. Vorsorgepauschbetrag, Vorsorgepauschale en de forfaitaire SA-aftrek 47
   3.5. Keuzerecht en cumuleringsverbod 48
   3.6. Nachversteuerung 49
4. Enkele cijfermatige gegevens over (de ontwikkeling van) het bouwsparen 50
   4.1. Algemene ontwikkeling van het bouwsparen 50
   4.2. Sociaal-economische groepen en het bouwsparen 52
5. Afsluitende opmerkingen 53

Literatuur 54

Afkortingen

ABB	Allgemeine Bedingungen für Bausparverträge
AGG	Allgemeine Geschäftsgrundsätze
BAK	Bundesaufsichtsamt für das Kreditwesen
BRD	Bondsrepubliek Duitsland
BSpKG	Bausparkassengesetz
EStDV	Einkommensteuer-Durchführungsverordnung
EStG	Einkommensteuer-Gesetz
SA	Sonderausgaben
SpPG	Spar-Prämiengesetz
StRefG	Steuerreformgesetz 1990
WoPG	Wohnungsbau-Prämiengesetz

1. INLEIDING

Het systeem van bouwsparen bestaat in de Bondsrepubliek Duitsland (BRD) al vanaf het begin van deze eeuw. Het vormt één van de mogelijkheden tot de financiering van de woningbouw en de vorming van (met name) particulier (eigen) woningbezit. Het is een vorm van sparen voor de eigen woning die in de BRD ingeburgerd is en waarvan veel gebruik wordt gemaakt. In 1988 waren er ongeveer 15 miljoen mensen in de BRD die te zamen ongeveer 25 miljoen bouwspaarovereenkomsten hadden afgesloten met een totale bouwspaarsom van DM 900 miljard (zie Badde, 1989, blz.178).

Voor bijdragen aan bouwspaarkassen zijn in de Duitse wet op de inkomstenbelasting sinds 1934 (met een korte onderbreking van 1-1-1946 tot 21-6-1948) fiscale faciliteiten opgenomen. Hoofddoel van deze fiscale faciliëring was destijds de bevordering van het eigen woningbezit. Daarnaast werd van deze faciliëring een stimulering van de bouwactiviteiten verwacht, zodat daarvan ook een positieve invloed kon worden verwacht op de vermindering van de werkloosheid. Sinds 1934 is de fiscale regeling voor bouwspaarbijdragen meermalen gewijzigd en is een accentverschuiving met betrekking tot het doel van de regeling waar te nemen. Tegenwoordig moet de regeling met name de (algemene) bezitsvorming van particulieren stimuleren.

Het Duitse systeem van bouwsparen wordt vaak aangehaald als een doeltreffend financieringssysteem voor de verwerving van een eigen woning, met name ook door de fiscale behandeling van de bouwspaarbijdragen.

Dit deelrapport vormt een verkenning van het bouwspaarsysteem in de BRD. Daartoe wordt in hoofdstuk 2 eerst beknopt weergegeven wat het bouwspaarsysteem inhoudt en hoe het werkt. Daarna wordt in hoofdstuk 3 uitvoerig ingegaan op de fiscale faciliteiten voor bouwspaarbijdragen. In hoofdstuk 4 zijn enkele cijfermatige gegevens over de ontwikkeling van het bouwsparen samengevoegd waarna in hoofdstuk 5 een korte afsluiting volgt.

2. HET DUITSE BOUWSPAARSYSTEEM

2.1. *Het organisatorische en juridische kader*

Zoals in de inleiding reeds vermeld bestaat het systeem van bouwsparen in de BRD reeds vele decennia. In 1972 is er een uniforme wettelijke regeling tot stand gekomen door middel van het 'Gesetz über Bausparkassen' (BSpKG) van 16 november 1972 waarin naast het toezicht op de bouwspaarbanken tevens regels worden gegeven voor de gehele organisatie van het bouwsparen.
Niet elke kredietinstelling mag het bouwspaarbedrijf uitoefenen. Dit is slechts voorbehouden aan 'Bausparkassen' die in het BSpKG worden omschreven als kredietinstellingen waarvan het bedrijf is gericht op het in ontvangst nemen van spaarbijdragen van bouwspaarders teneinde uit dit spaargeld van de gezamenlijke spaarders geldleningen (Baudarlehen) te verstrekken aan de bouwspaarders ten behoeve van specifieke woondoeleinden. Bouwspaarder is daarbij degene die met een bouwspaarbank een contract sluit waardoor hij na een bepaalde spaarprestatie een aanspraak op verstrekking van een bouwspaarlening kan maken. Als specifieke woondoeleinden in overeenstemming met het BSpKG kunnen worden genoemd:

- stichting, aanschaffing, onderhoud en verbetering van overwegend voor woondoeleinden bestemde gebouwen en van woningen;
- de verwerving van bouwland en het recht van opstal ter stichting van overwegend voor woondoeleinden bestemde gebouwen, alsmede voor andere gebouwen die deels voor woondoeleinden zijn bestemd zij het dat voor deze laatste gebouwen een beperking geldt tot de verhou-

ding van het voor woondoeleinden bestemde deel van het op de grond te stichten gebouw tot het gehele gebouw;

* maatregelen/activiteiten ter ontsluiting en ter bevordering van woongebieden;
* de aflossing van verplichtingen die ter uitvoering van maatregelen als onder de voorgaande punten aangegeven, zijn aangegaan;
* de uitvoering van bedrijfsmatige bouwplannen die in samenhang met de bouw van woningen noodzakelijk zijn.

In de BRD zijn zowel particuliere als openbare (publiekrechtelijke) bouwspaarbanken werkzaam. De openbare bouwspaarbanken zijn uitsluitend werkzaam in de deelstaat waarin zij gevestigd zijn. Zij zijn in de regel verbonden aan de spaarbanken uit de desbetreffende deelstaat. De particuliere bouwspaarbanken zijn in de hele BRD werkzaam.
Beide groepen bouwspaarbanken vallen onder het toezicht van het 'Bundesaufsichtsamt für das Kreditwesen' (BAK). Daarnaast wordt op de openbare bouwspaarbanken nog toezicht uitgeoefend door de desbetreffende deelstaat.
Om het systeem van inleg van spaargelden en de daaruit gefinancierde geldleningen ordelijk te laten verlopen, schrijft het BSpKG voor dat 'Allgemeine Geschäftsgrundsätze' (AGG) en 'Allgemeine Bedingungen für Bausparverträge' (ABB) worden opgesteld, waarin de juridische en economische grondslagen van het bouwspaarbedrijf, respectievelijk de grondslagen voor de afwikkeling van de bouwspaarcontracten zijn opgenomen. Voor alle openbare bouwspaarbanken gelden dezelfde AGG en ABB. Particuliere bouwspaarbanken kunnen individueel hun AGG en ABB opstellen waarvan de inhoud uiteraard moet voldoen aan de in het BSpKG opgenomen bepalingen (Voor deze bouwspaarbanken zijn model-AGG en -ABB opgesteld). Een kredietinstelling wordt pas als bouwspaarbank toegelaten nadat het BAK de AGG en ABB heeft goedgekeurd.

2.2. *De kenmerken van het Duitse bouwspaarsysteem*

Bouwsparen is een vorm van doelsparen. Een spaarder sluit met een bouwspaarbank een bouwspaarcontract af (met een looptijd van in de regel maximaal 18 jaren) waarbij hij zich verplicht tot het voldoen van (meestal maandelijkse) spaarbijdragen en waarbij de bouwspaarbank zich verplicht tot het verstrekken van een bouwspaarlening na een bepaalde periode. Op het moment van toewijzing van de bouwspaarlening door de bouwspaarbank eindigt de spaarverplichting van de bouwspaarder en kan hij zijn opgebouwde spaartegoed alsmede de bouwspaarlening opeisen. Vervolgens dient hij volgens in het contract vastgelegde regels de bouwspaarlening af te lossen gedurende de resterende looptijd van het contract.
De rente die wordt vergoed over het spaartegoed en die over de bouwspaarlening is verschuldigd, wordt niet bepaald door de kapitaalmarkt maar wordt contractueel overeengekomen tussen de bouwspaarbank en de bouwspaarder op een aanmerkelijk lager percentage dan de gangbare rente op de kapitaalmarkt. Het systeem kan worden gekarakteriseerd als een gesloten systeem. Het werkt slechts omdat de bouwspaarbanken (vrijwel) uitsluitend financieren uit het spaargeld van de gezamenlijke spaarders en de gelden gereserveerd blijven voor en slechts besteed kunnen worden aan woondoeleinden.
De aan de bouwspaarbanken ter beschikking staande middelen ('Zuteilungsmasse') bestaan uit de ingelegde spaartegoeden van de (nieuwe) bouwspaarcontractanten en de aflossingen van de bouwspaarders die reeds een bouwspaarlening hebben toegewezen gekregen. Uit deze Zuteilungsmasse verstrekt de bouwspaarbank vervolgens de bouwspaarsommen (bestaande uit het opgebouwde spaartegoed en de bouwspaarlening) aan de spaarders.
Het bouwspaarcontract kent aldus een spaar-, een toewijzings- en een leenfase.

De spaarfase
Bij het afsluiten van een bouwspaarcontract wordt een bouwspaarsom vastgelegd die de bouwspaarbank dient uit te keren aan de bouwspaarder nadat deze aan bepaalde noodzakelijke voorwaarden heeft voldaan. Deze betreffen een minimumperiode die moet zijn verstreken sinds het afsluiten van het contract (in de regel 18 maanden) en een ten minste geleverde spaarprestatie (in de regel 40% tot 50% van de bouwspaarsom). In de wijze waarop de ten minste te leveren spaarbijdrage moet worden bijeengebracht, is de bouwspaarder vrij. Hij kan dit door middel van regelmatige maandelijkse bijdragen doen, doch ook door de betaling ineens onmiddellijk na het afsluiten van de overeenkomst of vlak voor het verstrijken van de minimumwachttijd (In hoofdstuk 3 zal blijken dat bij optimale benutting van de fiscale mogelijkheden in de regel de maandelijks gelijke bijdragen het grootste effect sorteren).
Over de spaartegoeden ontvangt de bouwspaarder een rente die contractueel is vastgesteld op een vast percentage (tegenwoordig tussen 2,5% en 4%) naar keuze van de spaarder. Van deze spaarrente wordt tevens de te betalen rente over de geldlening afgeleid; deze ligt in de regel 2% boven de door de spaarder gekozen spaarrente.

De toewijzingsfase
De toewijzingsfase begint op het moment dat de bouwspaarbank de bouwspaarsom aan de bouwspaarder toewijst. Deze bouwspaarsom bestaat in de regel uit het tot het moment van toewijzing opgebouwde spaartegoed en voorts uit een bouwspaarlening.
De bouwspaarder komt voor toewijzing in aanmerking nadat aan de bovenstaande noodzakelijke voorwaarden (minimum wachttijd en ten minste geleverde spaarprestatie) is voldaan. Omdat de ten minste te leveren spaarprestaties op verschillende wijze kunnen worden verricht, dient echter tevens een onderlinge waardering van de spaarprestaties van de bouwspaarders plaats te vinden op basis waarvan de volgorde van toewijzing wordt bepaald. De feitelijke toewijzing door de bouwspaarbanken vindt daarom plaats aan de hand van het 'Bewertungszahl' dat aangeeft welke bijdrage de bouwspaarder tot dan toe aan het collectief heeft geleverd. Dit Bewertungszahl wordt berekend volgens het 'tijd x geld'-systeem. Het 'tijd x geld'-systeem bestaat uit:

- een tijddimensie: wie langer spaart, moet voorrang krijgen;
- een gelddimensie: wie meer spaart, moet voorrang krijgen.

Deze dimensies moeten onderling gewogen worden. De berekeningswijze kan tussen de verschillende bouwspaarbanken nogal verschillen. Door het BAK is een viertal methoden ter berekening van het Bewertungszahl toegestaan, te weten:

- de saldomethode (Saldenmethode), waarbij de som van de spaartegoeden op de reeds verstreken peildata wordt gedeeld door de bouwspaarsom;
- de aangroeimethode (Zuwachsmethode), welke in feite een variant is van de saldomethode. Telkens wordt de Bewertungszuwachs op de peildatum berekend als het quotiënt van de tot dan gevormde bouwspaarbijdragen en de bouwspaarsom;
- de rentemethode (Zinsenmethode), waarbij het Bewertungszahl op de peildatum wordt berekend als het quotiënt van de tot op de peildatum aangegroeide rente en de bouwspaarsom;
- de 'Landesbausparkassen'-methode. Deze methode wordt door alle openbare bouwspaarbanken gehanteerd. Zij berekenen het Bewertungszahl als het quotiënt van de op de peildatum gevormde bouwspaarbijdrage vermeerderd met tienmaal de tot dat tijdstip aangegroeide rente, en de maandelijks te leveren, contractueel geregelde spaarbijdrage (Regelsparbeitrag).

De volgorde van toewijzing door de bouwspaarbank geschiedt naar hoogte van het Bewertungszahl. Dit Bewertungszahl wordt periodiek op vastgestelde peildata bepaald.
Nadat de bouwspaarsom aan de bouwspaarder is toegewezen, is deze ontheven van zijn spaarverplichting. Hij behoeft de bouwspaarsom overigens niet meteen op te nemen. De bouwspaarder kan verschillende redenen hebben waarom hij nog geen beroep op de bouwspaarsom wil doen. Zo kan

het aanbod van woningen en/of bouwgrond op het moment van toewijzing schaars zijn en kunnen er vertragingen zijn ontstaan in de vorderingen van de bouw.
Vanaf het moment van toewijzing van de bouwspaarsom wordt door de particuliere bouwspaarbank echter geen rente meer vergoed over het opgebouwde spaartegoed.

De leenfase
Nadat de bouwspaarder de bouwspaarsom heeft opgenomen begint de leenfase. De rente op de in de bouwspaarsom begrepen geldlening is gedurende de hele looptijd constant en relatief laag (in de regel 2% boven de rente vergoed over het spaartegoed). Omtrent de aflossing van de geldlening is in het bouwspaarcontract in de regel bepaald dat deze in regelmatige termijnen plaatsvindt en dat de rente en aflossing per maand ten minste 6 promille van de bouwspaarsom bedragen.

De kosten
Aan het afsluiten en de afwikkeling van het bouwspaarcontract zijn kosten verbonden die voor rekening van de bouwspaarder zijn. Het betreft hier:

* afsluitkosten die zijn vastgesteld op een bepaald percentage van de bouwspaarsom (dat bij de openbare bouwspaarbanken in de regel lager is dan bij de particuliere bouwspaarbanken) en die niet worden gerestitueerd of verminderd als het contract wordt opgezegd of de bouwspaarsom wordt verlaagd;
* een eenmalig bedrag van enkele procenten van de bouwspaarlening voor beheers- en administratiekosten gedurende de aflossingsperiode, dat meestal wordt bijgeboekt op de bouwspaarlening;
* notariskosten, taxatiekosten en dergelijke in verband met de afwikkeling van het contract.

3. (FISCALE) FACILITEITEN VOOR BOUWSPAARBIJDRAGEN IN DE BRD

In dit hoofdstuk wordt de fiscale behandeling van bouwspaarbijdragen weergegeven zoals die na inwerkingtreding van het Steuerreformgesetz 1990 (StRefG) van 25 juli 1988 vanaf 1988 geldt.[1]

3.1. *Het begrip Sonderausgaben*

In de BRD zijn bijdragen aan bouwspaarbanken met het doel bouwspaarleningen te verwerven in beginsel aftrekbaar als Sonderausgaben (§ 10 lid 1 3° EStG).[2]
In het traject ter bepaling van het belastbaar inkomen (zu versteuerndes Einkommen) komen Sonderausgaben (SA) niet in aftrek op de afzonderlijke inkomensbestanddelen maar op het totaal van de inkomsten (Gesamtbetrag der Einkünfte). SA zijn te beschouwen als inkomensbestedingen, die normaliter weliswaar geen invloed hebben op de vaststelling van het belastbaar inkomen, maar voor wat betreft de in het EStG als SA gedefinieerde inkomensbestedingen een zodanige draag-

1 Dit betekent onder andere dat twee ingewikkelde en moeilijk uitvoerbare bepalingen niet meer behandeld behoeven te worden omdat deze door het genoemde StRefG met terugwerkende kracht met ingang van 1 januari 1988 niet meer van toepassing zijn. Het betreft hier het 'Kreditaufnahmeverbot' en de beperking van de aftrek van bouwspaarbijdragen na afloop van vier jaren tot 150% van het gemiddelde over de eerste vier jaren.

2 Tenzij anders aangegeven verwijzen de genoemde artikelen naar het Einkommenssteuergesetz 1987 zoals dat door de wijzigingen als gevolg van het StRefG 1990 van kracht is.

krachtverminderende werking hebben dat zij van het totaal van de inkomsten mogen worden afgetrokken. SA zijn niet als bedrijfsuitgaven ('Betriebsausgaben') respectievelijk aftrekbare kosten ('Werbungskosten') aan te merken uitgaven. Van SA is in het EStG een limitatieve opsomming gegeven.
SA kunnen worden onderscheiden in onbeperkt en beperkt aftrekbare uitgaven. Daarnaast maakt het EStG onderscheid tussen 'Vorsorgeaufwendungen' en overige SA. De Vorsorgeaufwendungen bestaan uit in het EStG genoemde verzekeringsbijdragen[1] en de bouwspaarbijdragen. Alle Vorsorgeaufwendungen zijn beperkt aftrekbare uitgaven (zie verder 3.3). Het onderscheid tussen Vorsorgeaufwendungen en overige SA vindt hierin zijn grond dat:

* Vorsorgeaufwendungen slechts bij vervulling van een aantal voorwaarden in aftrek mogen worden gebracht;
* er voor Vorsorgeaufwendungen naast een algemene forfaitaire SA-aftrek (§ 10c lid 1) een aparte forfaitaire aftrek bestaat ingevolge § 10c leden 3-6 (zie verder 3.4).

Op SA is een aantal algemene regels van toepassing dat hieronder wordt weergegeven voor zover het voor de bouwspaarbijdragen reële betekenis heeft.

a. SA zijn aftrekbaar in het jaar van betaling (kasstelsel), zij het dat jaarlijks terugkerende uitgaven die korte tijd vóór het begin of ná het einde van het kalenderjaar (maximaal 10 dagen) worden verricht, worden toegerekend aan het jaar waarop zij economisch betrekking hebben. Voor bouwspaarbijdragen heeft deze uitzondering overigens weinig betekenis omdat in bouwspaarcontracten meestal is opgenomen dat de spaarbijdragen per de eerste van elke maand moeten worden voldaan.
b. SA komen voor aftrek in aanmerking bij de belastingplichtige die de uitgaven op grond van een juridische verplichting heeft gedaan. Het is daarbij niet van belang of hij ook zelf tot de kring van begunstigden van de uitgaven behoort. Als een belastingplichtige bijvoorbeeld een bouwspaarcontract heeft afgesloten met een bouwspaarbank ten gunste van een derde, zijn de bouwspaarbijdragen in principe bij hem aftrekbaar als SA. Hij is immers verplicht de spaarbijdragen aan de bouwspaarbank te voldoen.
c. De aftrek van SA kan bij de belastingplichtige niet leiden tot een negatief belastbaar inkomen. Het belastbaar inkomen kan slechts tot nihil worden gereduceerd. Dit heeft bijvoorbeeld tot gevolg dat de gedane uitgaven in het geheel niet tot een vermindering van het (belastbaar) inkomen leiden indien dit reeds op grond van andere bepalingen tot nihil is teruggebracht. De op grond hiervan niet in aftrek gekomen SA kunnen niet worden doorgeschoven naar een ander belastingtijdvak op grond van het vermelde onder a.
d. Indien in een bepaald jaar restitutie van uitgaven plaatsvindt die in enig jaar als SA zijn afgetrokken, dienen deze terugbetalingen in dat jaar als negatieve SA in mindering te worden gebracht op soortgelijke uitgaven van dat jaar.
e. In tegenstelling tot de als Betriebsausgaben en Werbungskosten te kwalificeren uitgaven omvatten SA geen indirect met deze SA verband houdende uitgaven ('Nebenkosten'). De limitatieve opsomming van § 10 lid 1 laat dit niet toe.
f. In de Duitse wet op de inkomstenbelasting hebben gehuwden in principe de keuze tussen belastingheffing over hun samengevoegde inkomens die vervolgens voor de helft aan beide echtgenoten worden toegerekend ('Zusammenveranlagung'), hetgeen in feite toepassing van het splitsingsstelsel betekent, en belastingheffing over de individuele inkomens van de echtgenoten ('getrennte Veranlaging'). Voor de aftrek van bouwspaarbijdragen als SA maakt dit

1 Genoemd worden ziektekostenverzekeringen, arbeidsongeschiktheidsverzekeringen en wettelijke aansprakelijkheidsverzekeringen, alsmede de wettelijke pensioenverzekering, de werknemersverzekeringen en bepaalde levensverzekeringen.

onderscheid in zijn praktische uitwerking geen verschil aangezien in beide situaties de facto aan ieder van de echtgenoten de helft van de bouwspaarbijdragen wordt toegerekend.[1]

g. De aftrek van SA ingevolge § 10 kan alleen worden toegepast door onbeperkt belastingplichtigen (te vergelijken met het Nederlandse begrip 'binnenlands belastingplichtigen'). Op deze regel zijn slechts enkele uitzonderingen gemaakt. Voor wat betreft (de aftrek van) bouwspaarbijdragen moet in dit verband vermeld worden dat beperkt belastingplichtige (te vergelijken met de Nederlandse term 'buitenlands belastingplichtige') werknemers de forfaitaire SA-aftrek mogen toepassen. Zij kunnen echter niet de werkelijke uitgaven in aftrek brengen.
Voor de Nederlandse grensarbeider geldt overigens een bijzondere regeling. Hij verkeert voor wat betreft de aftrek van Vorsorgeaufwendungen in een gelijke positie als onbeperkt belastingplichtigen. Voorwaarden zijn wel dat de betalingen aan een Duitse bouwspaarbank worden gedaan en dat het in de BRD genoten inkomen ten minste 90% uitmaakt van zijn totale inkomen.

3.2. *Bouwspaarbijdragen in het EStG*

In het voorgaande is reeds genoemd dat bouwspaarbijdragen in beginsel aftrekbaar zijn indien zij worden uitgegeven ter verwerving van een bouwspaarlening (Baudarlehen). Dit betekent dat aan de betalingen in elk geval een bouwspaarcontract ten grondslag moet liggen. Met het afsluiten van bouwspaarcontract wordt uitvoering gegeven aan de wettelijke bepaling '..zur Erlangung von Baudarlehen.' (§ 10 lid 1 3°). Niet is van belang of te zijner tijd daadwerkelijk een dergelijke lening wordt verworven.

Bouwspaarlening
Wat in het kader van het EStG onder het begrip bouwspaarlening ('Baudarlehen') moet worden verstaan, is neergelegd in afdeling 92 tweede onderdeel van de Einkommensteuer-Richtlinien en in constante jurisprudentie bevestigd. Bouwspaarleningen zijn leningen:

* ten behoeve van onder meer de bouw, aanschaf of verbetering van (en voor zover) voor woondoeleinden bestemde gebouwen, van een eigen woning, ter verwerving van een duurzaam woonrecht. Hieronder valt een breed scala van aanwendingsmogelijkheden zoals de inrichting van een woning met inbouwmeubels, de aanbouw van een zwembad, sauna, tweede garage en de aanleg van verwarmingssystemen. Ook de bouw of aanschaf van een vakantiehuis is een toegestane aanwendingsmogelijkheid;
* ter verwerving van bouwgrond die de bouwspaarder verwerft met het doel daarop een gebouw voor woondoeleinden te stichten alsmede van de ondergrond van een dergelijk reeds bestaand gebouw die hij in erfpacht heeft. Als een zodanig gebouw ten dele voor woondoeleinden is bestemd, geldt de aftrek van de bouwspaarbijdragen slechts voor zover de grond voor woondoeleinden ter beschikking staat;
* ten behoeve van de modernisering van een huurwoning;
* ter volledige of gedeeltelijke aflossing van verplichtingen die in verband met de onder de voorgaande punten genoemde doeleinden zijn aangegaan. Dat geldt mede voor met vreemd vermogen gebouwde of verworven woningen, echter niet voor periodieke (maandelijkse) betalingen van aflossing en rente op deze leningen.

---

1 Als gevolg van de progressie in het tarief van de inkomstenbelasting kan er wel een verschil optreden in het effect van de aftrek op de hoogte van de aanslag in de inkomstenbelasting.

Deze begripsinhoud wijkt enigszins af van de in overeenstemming met het BSpKG zijnde 'woondoeleinden' (zie 2.1.).

Aanwending van de bouwspaarsom als voorwaarde voor SA-aftrek
Bijdragen ter voldoening aan verplichtingen voortvloeiende uit een bouwspaarcontract zijn slechts als SA aftrekbaar indien de te zijner tijd uit te keren bouwspaarsom, bestaande uit het opgebouwde spaartegoed en voor het overige de bouwspaarlening, voor (één van de) bovengenoemde doeleinden wordt aangewend (en aan de overigens hierna nog te behandelen voorwaarden is voldaan). In principe dient deze toets blijkens de jurisprudentie telkenjare te worden aangelegd: ten tijde van de betalingen moet de bouwspaarder de bedoeling hebben de bouwspaarsom aan de genoemde doeleinden te besteden. Het moge duidelijk zijn dat de uitvoering van deze uit de jurisprudentie ontwikkelde toets uiterst moeizaam zal zijn. Blijkens de jurisprudentie mag worden aangenomen dat een dergelijke bedoeling in elk geval aanwezig is bij regelmatige voldoening van de overeengekomen spaarbijdragen.

Tot de aftrekbare bijdragen te rekenen betalingen
Als gevolg van het StRefG 1990 is met ingang van 1990 nog slechts de helft van de betaalde bouwspaarbijdragen aftrekbaar. Dit betekent een aanzienlijke beperking van de aftrekmogelijkheden ten opzichte van de vóór 1990 geldende regeling.
Als betaalde bouwspaarbijdragen zijn als zodanig aan te merken in beginsel alle spaarbijdragen, zowel de overeengekomen periodieke bijdragen als incidentele extra bijdragen[1], aan het bouwspaarcontract voor zover de bijdragen te zamen niet uitstijgen boven de overeengekomen bouwspaarsom. Ook indien de bouwspaarder de bouwspaarsom krijgt toegewezen maar deze geen gebruik maakt van zijn toewijzingsrecht, zijn de na dat moment betaalde bijdragen in beginsel voor de helft aftrekbaar. Bijdragen zijn evenwel niet meer aftrekbaar als SA als de bouwspaarsom is uitgekeerd aan de bouwspaarder.

Naast de eigenlijke spaarbijdragen behoren tevens tot de bouwspaarbijdragen de kosten bij het afsluiten van een bouwspaarcontract (zie 2.2., met uitzondering van notariskosten, taxatiekosten, e.d.) alsmede overschrijvingskosten bij overdracht van een bouwspaarcontract. Ook de op het contract bijgeschreven rente geldt als bouwspaarbijdrage. Ook deze bijdragen zijn dus in beginsel voor de helft aftrekbaar.
Niet tot de aftrekbare SA behoren de aan de bouwspaarder toegekende woningbouwpremies ('Wohnungsbauprämien', zie hierover 3.5) alsmede de aflossing van de bouwspaarlening.

Bausparsammelverträge en overdracht van bouwspaarcontracten
In 3.1 is reeds aangegeven dat alleen degene die civielrechtelijk de contractpartner van de bouwspaarbank is, dat wil zeggen degene die verplicht is tot voldoening van de bouwspaarbijdragen, in aanmerking komt voor de aftrek van de helft van deze bijdragen als SA. Toepassing van deze regel op de in de praktijk vaak voorkomende situatie waarbij door (bouw)spaarbanken en andere ondernemingen bouwspaarcontracten 'in voorraad worden gehouden' waarop reeds spaartegoeden zijn gekweekt, geeft het volgende beeld: de bij de overdracht van een dergelijke contract aan een bouwspaarder door deze betaalde vergoeding aan de bank voor de reeds gespaarde bedragen kunnen bij hem niet als SA in aftrek komen. Wel behoren de overschrijvingskosten tot de voor de helft aftrekbare bouwspaarbijdragen alsmede natuurlijk de na de overdracht door de bouwspaarder betaalde

---

1 Deze extra bijdragen kunnen bijvoorbeeld zijn gedaan om een gunstiger Bewertungszahl te bereiken.

bijdragen mits deze uiteraard te zamen met de door de bank reeds betaalde bijdragen niet uitstijgen boven de overeengekomen bouwspaarsom.
Een vergelijkbare uitwerking volgt bij de overdracht van een bouwspaarcontract door een bouwspaarder.

3.3. *Voorwaarden voor en beperking van de aftrek van Vorsorgeaufwendungen*

Zoals in 3.1 vermeld behoren bouwspaarbijdragen tot de Vorsorgeaufwendungen, die slechts beperkt aftrekbaar zijn. Bovendien geldt voor Vorsorgeaufwendungen nog een aantal additionele voorwaarden boven de in 3.1 en 3.2 behandelde algemene bepalingen ten aanzien van SA, respectievelijk de specifieke bepalingen voor bouwspaarbijdragen. De additionele voorwaarden zijn vastgelegd in § 10 lid 2 en de aftrek-beperking tot bepaalde maxima in § 10 lid 3.

Voorwaarden voor Vorsorgeaufwendungen
Na de totstandkoming van het StRefG 1990 gelden nog drie voorwaarden voor de aftrek van Vorsorgeaufwendungen.[1] In dit verband worden alleen de voor de bouwspaarbijdragen relevante aspecten toegelicht.

A. De bouwspaarbijdragen mogen niet in verband staan met belastingvrije inkomsten. Het gaat hierbij om een directe en economische relatie tussen de belastingvrije inkomsten en de Vorsorgeaufwendungen. Deze voorwaarde zal met name gevolgen hebben voor de tot de Vorsorgeaufwendungen behorende verzekeringsbijdragen, niet zozeer voor de bouwspaarbijdragen aangezien zich een dergelijke direct en economisch verband niet snel zal voordoen (zie echter onder C. ten aanzien van de Arbeitnehmersparzulage). De in de literatuur gegeven voorbeelden betreffen alleen verzekeringsbijdragen.

B. De bijdragen moeten worden betaald aan een bouwspaarbank die gevestigd is in de BRD. De bepaling dat ook betalingen aan in het buitenland gevestigde bouwspaarbanken die toestemming hebben tot uitoefening van het bouwspaarbedrijf in de BRD aftrekbaar zijn, heeft geen betekenis nu een dergelijke toestemming nog niet is verleend.

C. De aftrek van bouwspaarbijdragen is niet van toepassing voor zover de bijdragen worden betaald uit 'vermögenswirksame Leistungen' ingevolge § 12 leden 3 en 4, respectievelijk § 13 van het vijfde 'Vermögensbildungsgesetz'. Het betreft hier door de werkgever als aanvulling op het arbeidsloon rechtstreeks naar de bouwspaarrekening van de werknemer overgemaakte spaarbijdragen waarvoor deze een spaarpremie ('Arbeitnehmersparzulage') ontvangt. Deze spaarpremie is belastingvrij en wordt voor het jaar 1990 toegekend indien het belastingplichtige jaarinkomen minder dan DM 27000 voor alleenstaanden en DM 54000 voor gehuwden bedraagt. Deze spaarpremie valt overigens niet onder het onder dit punt behandelde aftrekverbod, maar onder het onder A. behandelde indien deze premie direct wordt bijgeschreven op de bouwspaarrekening. De werknemer/bouwspaarder is daartoe echter geenszins verplicht.

Beperking van de aftrek tot in het EStG opgenomen maxima
Ingevolge § 10 lid 3 zijn Vorsorgeaufwendungen slechts aftrekbaar tot bepaalde maxima. Deze maxima zijn samengesteld uit drie onderdelen:

- een 'Grundhöchstbetrag' van DM 2340 voor alleenstaanden en DM 4680 voor gehuwden;
- een 'Vorwegabzug' voor verzekeringsbijdragen van DM 4000 voor alleenstaanden en DM 8000 voor gehuwden. Onder bepaalde omstandigheden wordt deze aftrek bij bepaalde belastingplichtigen verminderd. Indirect heeft dit uiteraard gevolgen voor de maximaal aftrekbare bouwspaarbijdragen. Het zou in het kader van deze verkennende studie te ver voeren op deze bijzondere situaties in te gaan;
- de 'hälftiger Höchstbetrag'; aftrekbaar is voorts nog de helft van de bijdragen boven de hiervoor aangegeven bedragen tot maximaal de helft van het Grundhöchstbetrag.

1 Er wordt dus niet ingegaan op het Kreditaufnahmeverbot dat door de invoering van het StRefG 1990 met ingang van het jaar 1988 niet meer van toepassing is.

Met ingang van 1990 is de aftrek van bouwspaarbijdragen in zoverre veranderd dat nog slechts 50% van de gespaarde bedragen aftrekbaar is. In tegenstelling tot de jaren vóór 1990 is het daarom niet meer mogelijk een overzicht samen te stellen waarin tevens is opgenomen het bedrag aan uitgaven dat in het kader van de Vorsorgeaufwendungen is uitgegeven, zonder daarbij tevens vooronderstellingen te hanteren ten aanzien van de verdeling van de uitgaven tussen verzekeringsbijdragen (100% aftrekbaar) en bouwspaarbijdragen (nog slechts voor 50% aftrekbaar).

Voor het jaar 1989 kon het volgende overzicht worden samengesteld, waarbij moet worden bedacht dat de Vorwegabzug DM 1000, respectievelijk DM 2000 lager was.

Tabel 1 Opbouwbedrag aftrekbare Vorsorgeaufwendungen 1989

Leef situatie	Grundhöchst-betrag	Vorweg-abzug	hälftiger höchstbetr.	maxim. aftrek	bij uit-gaven van
alleenst.	2340	3000	1170	6510	7680
gehuwd	4680	6000	2340	13020	15360

Bron: Scheurmann-Kettner (1988, blz. 2433).

Aannemende dat de Vorwegabzug voldoende is om de verzekeringsbijdragen te dekken en de Grundhöchstbetrag en de hälftiger Höchstbetrag dus volledig kunnen worden gebruikt voor de bouwspaarbijdragen, kan voor 1990 het volgende overzicht worden samengesteld.

Tabel 2 Opbouw bedrag aftrekbare Vorsorgeaufwendungen 1990

Leef situatie	Grundhöchst-betrag	Vorweg-abzug	hälftiger höchstbetr.	maxim. aftrek	bij uit-gaven van
alleenst.	2340	4000	1170	7510	13360
gehuwd	4680	8000	2340	15020	26720

Zouden de verzekeringsbijdragen zo hoog zijn dat zij de maxima overstijgen, dan zou het overzicht er als volgt uitzien.

Tabel 3 Als 2, wanner de verzekeringsbijdragen de maxima overschrijden

Leef-situatie	Grundhöchst-betrag	Vorweg-abzug	hälftiger höchstbetr.	maxim. aftrek	bij uit-gaven van
alleenst.	2340	4000	1170	7510	8680
gehuwd	4680	8000	2340	15020	17360

Tussen deze beide uitersten zullen de ten hoogste aftrekbare bedragen liggen bij elke andere verhouding tussen verzekeringsbijdragen en bouwspaarbijdragen.

3.4. *Vorsorgepauschbetrag, Vorsorgepauschale en de forfaitaire SA-aftrek*

Ter vereenvoudiging van de aftrek van SA in het EStG is een forfaitaire aftrek ingevoerd voor Vorsorgeaufwendungen enerzijds en overige SA anderzijds.[1] Voor zover de belastingplichtige geen hogere uitgaven kan aantonen, kan hij deze forfaitaire bedragen ten laste van zijn inkomen brengen, ook indien hij geen of lagere uitgaven heeft gehad.
De regeling van de forfaitaire SA-aftrek is met ingang van 1990 met name voor wat betreft de Vorsorgeaufwendungen door het StRefG 1990 nogal ingrijpend gewijzigd. In het navolgende worden zowel de regeling die tot 1990 van kracht was als de regeling zoals die vanaf 1990 van toepassing is, behandeld.

De regeling tot 1990
Tot 1990 werd bij de forfaitaire aftrek van Vorsorgeaufwendungen een onderscheid gemaakt tussen belastingplichtigen die wél en belastingplichtigen die géén arbeidsinkomen ontvingen.
Voor de onbeperkt belastingplichtige die geen arbeidsinkomen ontving, gold de zogenaamde 'Vorsorge-Pauschbetrag' die DM 300 bedroeg voor alleenstaanden en DM 600 voor gehuwden waarvan de inkomens worden samengevoegd (zusammenveranlagt). Beperkt belastingplichtigen zonder arbeidsinkomen konden dus geen aanspraak maken op deze forfaitaire aftrekpost.
Voor de belastingplichtige die arbeidsinkomen ontving (uit tegenwoordige of vroegere arbeid) trad de 'Vorsorgepauschale' in de plaats van de 'Vorsorge-Pauschbetrag'. De Vorsorgepauschale had een zodanige omvang dat daarmee in de regel de (wettelijk verplichte) sociale verzekeringsuitgaven van de werknemer konden worden gedekt. Deze forfaitaire aftrek was in de loonbelastingtabellen verwerkt.
De Vorsorgepauschale was samengesteld uit twee delen en bedroeg voor werknemers die verplicht deelnemen in de wettelijke pensioenverzekering ('Rentenversicherungspflicht') 9% met een maximum van DM 2340 voor alleenstaanden en DM 4680 voor gehuwden vermeerderd met 9% met een maximum van DM 1170 voor alleenstaanden en DM 2340 voor gehuwden van het arbeidsinkomen. Dit betekende feitelijk dat 18% van het arbeidsinkomen in aanmerking mocht worden genomen met een maximum dat werd bepaald door de SA-aftrek volgens § 10 lid 3 1° en 3°. Het uit deze berekening resulterende bedrag diende te worden afgerond op het dichtstbijzijnde lagere 54-voud.
Voor werknemers die niet verplicht deelnemen in de wettelijke pensioenverzekering waren de hiervoor genoemde maxima lager, te weten telkens DM 1000 (in plaats van DM 2340 en DM 1170) zodat voor een alleenstaande een maximum-aftrek bestond van DM 2000 en voor 'zusammenveranlagte' gehuwden DM 4000.
Op deze Vorsorgepauschale konden ook beperkt belastingplichtigen aanspraak maken. Zij komen echter niet in aanmerking voor aftrek van de werkelijke Vorsorgeaufwendungen.

De regeling vanaf 1990
Met ingang van 1990 is de Vorsorge-Pauschbetrag afgeschaft. Voor belastingplichtigen die geen arbeidsinkomen genieten, is er geen forfaitaire aftrekmogelijkheid meer. Zij zijn aangewezen op de aftrek van de werkelijke SA op grond van § 10 EStG.[2]
Voor belastingplichtigen die arbeidsinkomen ontvangen luidt de regeling nu aldus dat zij als Vorsorgeaufwendungen forfaitair mogen opvoeren:

a) 18% met een maximum van DM 4000 (voor gehuwden DM 8000) van het arbeidsinkomen verminderd met 12% van het arbeidsinkomen, als SA-Vorwegabzug (uitbreiding t.o.v. 1989),
b) vermeerderd met ten hoogste DM 2340 (voor gehuwden DM 4680) voor zover het onder a) genoemde bedrag wordt overschreden,
c) vermeerderd met ten hoogste de helft van het resterende bedrag boven a) en b) met een maximum van DM 1170 (voor gehuwden DM 2340).

---

1 Op de forfaitaire aftrek voor de overige SA wordt in dit verband niet verder ingegaan.

2 Overigens blijkt dit voor de praktijk nauwelijks van betekenis omdat het bedrag van DM 300 (resp. DM 600) in de regel al werd overschreden.

Ook vanaf 1990 dient het uit deze berekening resulterende bedrag te worden afgerond op het dichtstbijzijnde lagere 54-voud.
De bepalingen voor werknemers die niet verplicht deelnemen in de wettelijke pensioenverzekering (etc., zie onder de regeling tot 1990) geldt een Vorsorgepauschale van 18% van het arbeidsinkomen met een maximum van DM 2000 (voor gehuwden DM 4000).

Zusammenveranlagte gehuwden
Voor gehuwden waarvan het inkomen wordt samengevoegd, geldt een bijzondere regeling die nogal bewerkelijk en ingewikkeld is.

3.5. *Keuzerecht en cumuleringsverbod*

Ingevolge § 10 lid 4 1° heeft de bouwspaarder een keuze tussen aftrek van de bouwspaarbijdragen als SA dan wel een premie op grond van het Wohnungsbau-Prämiengesetz (WoPG).

De premie in het kader van het WoPG
Het WoPG is in 1952 ingevoerd als een nieuwe en additionele stimulering ter bevordering van het sparen. Deze werd mede nodig geacht omdat de SA-aftrek voor bouwspaarbijdragen in een aantal gevallen weinig effect zal sorteren, namelijk indien:

- het belastingplichtige inkomen van de bouwspaarder laag is zodat hij geen of nauwelijks profijt zal hebben van de aftrek;
- de bouwspaarder hoge verzekeringsbijdragen heeft die immers de aftrekbare bedragen voor bouwspaarbijdragen beperken.

Voor een premie in het kader van het WoPG komen voor het jaar 1990 in aanmerking bouwspaarders waarvan het belastingplichtige inkomen niet meer bedraagt dan DM 27000 voor alleenstaanden en DM 54000 voor gehuwden. Over stortingen van maximaal DM 800 voor alleenstaanden, respectievelijk DM 1600 voor gehuwden kan een woningbouwpremie worden verkregen van 10%. De premie is belastingvrij. Het volgende overzicht kan worden opgesteld.

gezins-situatie	max. inkom.	max. spaar bedrag	max.prem.
alleenst.	27000	800	80
gehuwden	54000	1600	160

Het keuzerecht
Voor elk kalenderjaar kunnen bouwspaarders wier belastingplichtige inkomen beneden de in het overzicht genoemde grenzen ligt, kiezen tussen de aftrek van de bouwspaarbijdragen als SA en een woningbouwpremie ingevolge het WoPG. Een keuze in het ene jaar voor de SA-aftrek laat onverlet de mogelijkheid in een ander jaar voor de woningbouwpremie te kiezen. De keuze voor SA-aftrek wordt uitgeoefend door bij de aangifte voor de inkomstenbelasting dan wel bij de Lohnsteuer-Jahresausgleich uitdrukkelijk te verzoeken om aftrek van de gestorte bouwspaarbijdragen als SA; de keuze voor de woningbouwpremie wordt uitgeoefend door indiening bij het Finanzamt van het verzoek om toekenning. De keuze kan echter worden gewijzigd tot het moment waarop de aftrek, respectievelijk de toekenning van de premie onherroepelijk is geworden.
De keuze tussen SA-aftrek en woningbouwpremie wordt vooral bepaald door fiscale factoren. Voor elk jaar opnieuw dient te worden berekend welke van de twee faciliteiten het voordeligste is. Daarbij is in eerste instantie natuurlijk het belastingplichtige inkomen van belang alsmede het op de bouwspaarder van toepassing zijnde marginale belastingtarief. Daarnaast spelen onder meer een rol de hoogte van de verzekeringsbijdragen over het kalenderjaar die immers de maximaal aftrekbare bouwspaarbijdragen beïnvloeden (zie 3.3) en de op de bouwspaarder van toepassing zijnde forfaitaire SA-aftrek (met name de Vorsorgepauschale).

Het cumuleringsverbod
Met het keuzerecht ingevolge § 10 lid 4 EStG houdt het cumuleringsverbod, dat tot 1990 expliciet in het EStG was opgenomen onder § 10 lid 5, rechtstreeks verband. De strekking van het verbod is dat in hetzelfde kalenderjaar niet van beide faciliteiten gebruik mag worden gemaakt. Met ingang van 1990 is deze afzonderlijke bepaling in het EStG echter vervallen, waaraan volgens de wetgever overigens geen materiële betekenis toekomt aangezien dit verbod immers reeds volgt uit het in § 10 lid 4 verwoorde keuzerecht.
Tot 1990 bevatte het EStG tevens een cumuleringsverbod tussen SA-aftrek van bouwspaarbijdragen en de spaarpremie krachtens het Spar-Prämiengesetz (SpPG). Dit verbod heeft een zelfde strekking als het cumuleringsverbod met het WoPG. Vanaf 1990 is het cumuleringsverbod met het SpPG echter door het StRefG 1990 geschrapt omdat premies ingevolge deze wet al sinds 1987 niet meer worden verstrekt en de bepaling derhalve feitelijk betekenis mist.

3.6. *Nachversteuerung*

Ingevolge § 10 lid 6 2° EStG en het daarop gebaseerde § 31 van de Einkommensteuer-Durchführungsverordnung (EStDV) dienen alsnog de als SA in aftrek gebrachte bouwspaarbijdragen in de belastingheffing te worden betrokken als voor het verstrijken van een termijn van 10 jaren na het sluiten van het bouwspaarcontract (de blokkeringstermijn):
- de bouwspaarsom volledig of gedeeltelijk wordt uitbetaald;
- gestorte bouwspaarbijdragen geheel of gedeeltelijk worden terugbetaald;
- aanspraken uit hoofde van het bouwspaarcontract worden gecedeerd of beleend,

zij het dat in een aantal hierna te noemen gevallen deze Nachversteuerung achterwege blijft.
De Nachversteuerung vindt plaats in het jaar waarin de besmette handeling wordt verricht. Daartoe wordt berekend tot welke belastingvermindering de afgetrokken bouwspaarbijdragen in het jaar van aftrek hebben geleid. De aldus verkregen bedragen worden alsnog in het jaar van de besmette handeling als 'Nachsteuer' geheven.
Indien de hiervoor genoemde handelingen/gebeurtenissen (uitbetaling, terugbetaling, belening en cessie vóór het verstrijken van tien jaren) slechts voor een deel besmet zijn, vindt de Nachversteuerung slechts voor dat deel plaats. Daarbij mag de bouwspaarder aangeven voor welke bijdragen (in welke jaren) de besmette handeling geldt.
Voor zover voorts de belastingplichtige/bouwspaarder bijdragen heeft gestort die noch tot belastingvermindering door middel van de SA-aftrek noch tot de verstrekking van een woningbouwpremie in de zin van het WoPG hebben geleid, mogen de als gevolg van bovengenoemde handelingen (terug)-ontvangen bedragen allereerst met deze bijdragen worden verrekend. Nachversteuerung blijft in zoverre dus achterwege.
Nachversteuerung is bovendien niet aan de orde voor zover zich een aantal in het EStG genoemde gevallen voordoet, namelijk:
- indien de ontvangen bedragen ten gevolge van de voortijdige uitbetaling of de belening onverwijld (dat wil zeggen binnen 12 maanden) en volledig worden aangewend voor woondoeleinden zoals opgesomd in 3.2;
- indien de met de overdracht ontvangen bedragen door de overdrager onverwijld en volledig worden besteed aan woondoeleinden;
- bij overlijden of (nagenoeg) volledige arbeidsongeschiktheid (dat wil zeggen voor meer dan 90%) van de bouwspaarder en/of de niet van hem duurzaam gescheiden echtgenoot, na het afsluiten van het bouwspaarcontract;
- indien de bouwspaarder na het sluiten van het bouwspaarcontract werkloos is geworden en die werkloosheid gedurende ten minste één jaar onafgebroken heeft bestaan en ten tijde van het voortijdig beschikken nog steeds bestond;
- in bepaalde gevallen waarin gastarbeiders (belastingplichtigen die de nationaliteit bezitten van een niet tot de EG behorend land waarmee de BRD een overeenkomst heeft tot het tewerkstellen van werknemers uit dit land in de BRD, in de regel landen zoals Joegoslavië, Korea, Marokko, Turkije en Tunesië) de mogelijkheid wordt geboden terug te keren naar hun geboorteland. Indien de bouwspaarsom niet meer bedraagt dan DM 60000, mogen zij deze bouwspaarsom aanwenden voor woondoeleinden in hun geboorteland.

Het zou te ver voeren in dit verkennende onderzoek meer uitgebreid in het gaan op de zeer gedetailleerde en gecompliceerde regeling van de Nachversteuerung.

4. ENKELE CIJFERMATIGE GEGEVENS OVER (DE ONTWIKKELING VAN) HET BOUWSPAREN

4.1. *Algemene ontwikkeling van het bouwsparen*

Zoals in de inleiding beschreven kent de BRD reeds sinds het begin van deze eeuw het systeem van bouwsparen. Nochtans heeft het bouwsparen vooral na de Tweede Wereldoorlog een enorme ontwikkeling doorgemaakt, mede als gevolg van de noodzakelijke wederopbouw. Dit moge blijken uit tabel 1, waarin de ontwikkeling van het bouwsparen in de BRD sinds de dertiger jaren (met een onderbreking in de oorlogsjaren) is weergegeven aan de hand van het aantal lopende bouwspaarcontracten per het einde van een kalenderjaar bij de bouwspaarbanken.

Tabel 4 De ontwikkeling van het bouwsparen in de BRD

jaar	per ultimo jaar		nieuw afgesloten in jaar		
	aantal contracten (1.000)	totale bouwsp. som (mln DM)	aantal contracten (1.000)	totale bouwspaarsom (mln DM)	gemiddeld per contract (DM)
1933	267	2.255	?	?	?
1935	291	2.317	?	?	?
1940	261	1.577	?	?	?
1945	?	?	?	?	?
1950	?	?	?	1.838	?
1955	?	?	?	5.106	?
1958	2.566	37.436	644	9.379	15.000
1960	3.384	54.685	580	10.826	19.000
1965	5.870	118.426	1.193	25.713	22.000
1970	9.711	237.667	2.133	52.791	25.000
1975	16.059	460.395	2.175	63.294	29.000
1980	22.673	750.246	3.140	107.344	34.000
1985	24.534	846.292	2.441	78.628	32.000
1986	24.640	850.722	2.561	82.385	32.000
1987	24.625	851.462	2.685	85.816	32.000
1988	25.315	869.215	3.183	101.057	32.000

bron: Wirtschaft und Statistik (diverse jaargangen)
StBA, Statistisches Jahrbuch 1989
Deutsche Bundesbank, Deutsches Geld- und Bankwesen in Zahlen
Deutsche Bundesbank, Monatsberichte der DB (diverse jaargangen)

Duidelijk blijkt de grote stijging van het aantal afgesloten bouwspaarcontracten sinds de jaren vijftig. Deze enorme toename is mede het gevolg van de stimulering door de Duitse overheid van het bouwsparen, als onderdeel van de wederopbouw. Sinds 1934 zijn in het EStG faciliteiten voor het bouwsparen opgenomen (zie 3.2), waaraan vanaf 1952 nog is toegevoegd het WoPG op grond waarvan voor bouwspaarbijdragen tot een bepaald maximum een premie wordt toegekend (zie 3.5). Vooral in de jaren vijftig en zestig werd met name van deze premies aanzienlijk gebruik gemaakt. De premies konden in die periode oplopen tot 45,5% van de bouwspaarbijdragen in een jaar. In de tweede helft van de zeventiger jaren is deze stimulering van het bouwsparen afgezwakt. De premies voor bouwsparen van het WoPG werden verminderd en voorts werden de voorwaarden om in aanmerking te komen voor deze premies aangescherpt, onder andere door invoering van inkomensgrenzen waarboven geen premies meer werden toegekend. Ook het stimulerend effect van de SA-aftrek in het EStG werd minder, enerzijds door de invoering van een forfaitaire aftrek en anderzijds

door het steeds groter wordende aandeel van de verzekeringsbijdragen in de SA-aftrek waardoor er voor de aftrek van bouwspaarbijdragen geen ruimte meer was. Door middel van het StRefG 1990 is deze ontwikkeling voortgezet. Ook de premies van het WoPG zijn met ingang van 1990 verder verlaagd.

Uit tabel 4 kan voorts worden afgeleid dat de gemiddelde hoogte van de nieuw afgesloten bouwspaarcontracten geen gelijke tred heeft gehouden met de toename van het aantal contracten. Hiervoor wordt in de Duitse literatuur een aantal redenen aangevoerd. Allereerst is daar de omstandigheid dat een afgesloten bouwspaarsom van relatief geringe omvang, na de ten minste te leveren spaarprestatie (18 maanden én 40%-50% van de bouwspaarsom), eerder in aanmerking komt voor toewijzing dan een relatief hoge bouwspaarsom. Het is daarom verstandiger enkele kleine bouwspaarcontracten af te sluiten dan één groot bouwspaarcontract.
Daarnaast speelt bij de stabilisatie van de gemiddelde omvang van het bouwspaarcontract ad DM32.000 een rol het toenemend aantal aanwendingsmogelijkheden van het bouwspaarcontract. Waren de uit een bouwspaarcontract afkomstige middelen oorspronkelijk bedoeld ter financiering van een nieuw te bouwen woning, allengs werden de aanwendingsmogelijkheden voor woondoeleinden uitgebreid zodat daartoe bijvoorbeeld mede zijn gaan behoren de aanbouw van een sauna, renovatie/verbouwing van huurwoningen, aflossing van hypothecaire geldleningen en van schulden aan overige erfgenamen bij de toedeling van een tot een boedel behorende woning. Daarvoor zijn in de regel minder hoge bouwspaarsommen nodig als voor de bouw/aankoop van een woning.

Een aanwijzing dat de geldmiddelen uit bouwspaarcontracten in toenemende mate voor andere doeleinden dan de woningbouw worden aangewend, is voorts te vinden in het feit dat ondanks de vermindering van de investeringen in de woningbouw en van door de overheid verstrekte woningbouwvergunningen sinds de jaren zeventig (zie tabel 5), de deelneming aan het bouwsparen desalniettemin sterk is toegenomen.
De aanhoudende (structurele) groei in het aantal jaarlijks nieuw afgesloten bouwspaarcontracten lijkt slechts verklaard te kunnen worden door enerzijds een groei in de aankoop van bestaande woningen[1], anderzijds door andere aanwendingen van de toegedeelde bouwspaarsommen (zoals hiervoor genoemd).

Tabel 5 De ontwikkeling van de woningbouwinvesteringen en de verlening van woningbouwvergunningen

	1960	1965	1970	1975	1980	1985	1987
investeringen (mrd DM, in prijzen '80)	71,3	85,0	85,4	81,8	100,6	88,4	86,6
vergunningen (1.000)	625	610	595	357	371	245	185

bron: Wirtschaft und Statistik (diverse jaargangen)

Opvallend is ten slotte de sterke stijging sinds de jaren zeventig van de voortijdig (dat wil zeggen: voordat toewijzing van de bouwspaarsom heeft plaatsgevonden) opgezegde bouwspaarcontracten. In tabel 6 zijn voor een aantal jaren samengevoegd de nieuw afgesloten bouwspaarcontracten in een jaar en de voortijdig opgezegde contracten. Daaruit kan worden afgeleid dat in 1987 ruim 39% van de nieuw afgesloten contracten voortijdig worden opgezegd. In 1970 was dit nog slechts ruim 8% (Angele, 1988, blz. 662). De indruk bestaat dat bouwspaarcontracten in toenemende mate niet alleen voor woondoeleinden worden afgesloten, maar ook worden aangehouden als een vorm van belegging (Angele, 1986, blz. 738; 1988, blz. 662).

1 Gegevens over het aandeel van bouwspaarcontracten in de financiering van de aankoop van bestaande woningen zijn niet aangetroffen.

Tabel 6 Overzicht van het aantal in een jaar voortijdig opgezegde contracten in verhouding tot het aantal nieuw afgesloten contracten (x 1.000)

	1970	1975	1980	1985	1986	1987	1988
nieuw afgesloten contr.	2136	2175	3140	2441	2561	2685	3183
voortijdig opgezegd	177	207	428	879	959	1053	676

bron: Wirtschaft und Statistik (diverse jaargangen)
StBA, Statistisches Jahrbuch 1989

4.2. *Sociaal-economische groepen en het bouwsparen*

Naast de in de voorgaande paragraaf opgenomen algemene gegevens over bouwsparen, is er tevens statistisch materiaal over de deelneming door verschillende sociaal-economische groepen aan het bouwsparen. In tabel 7 zijn samengevoegd de gegevens over het aantal nieuw afgesloten contracten per groep en de gemiddelde bouwspaarsom binnen die groep. Voor wat betreft de groepen zijn daarbij de Duitse begrippen aangehouden. De groep 'Arbeiter' bestaat in hoofdzaak uit werknemers in de produktiesector, de groep 'Angestellte' uit werknemers in de dienstverlenende sector, de groep 'Beamte' uit ambtenaren en de groep 'Rentner und Pensionäre' uit 65+-ers. De groep 'Personen ohne Beruf und Hausfrauen' bestaat in hoofdzaak uit werklozen, studenten en huisvrouwen. De groep 'Selbständige' is zeer divers samengesteld. Naast land- en bosbouwers, de vrije beroepen-sector en kleine zelfstandigen, behoren daartoe mede rechtspersonen en samenwerkingsverbanden zonder rechtspersoonlijkheid. Met name betreft het hier kredietinstellingen en woning(bouw)maatschappijen die in de regel zeer omvangrijke bouwspaarcontracten hebben afgesloten met het doel deze na enige tijd in kleinere contracten te verdelen en daarna te verkopen aan adspirant-bouwspaarders.
(In 1988 had deze laatste deelgroep ongeveer 4.000 contracten afgesloten met een gemiddelde bouwspaarsom van bijna DM 350.000).

Ook uit deze tabel blijkt dat de gemiddelde bouwspaarsom, hoewel sterk verschillend tussen de respectievelijke groepen, binnen die groepen sinds 1980 relatief constant is gebleven.
Opvallend is de (relatief ten opzichte van de overige groepen) sterke stijging van het aantal door 65+-ers, en werklozen, huisvrouwen en studenten afgesloten contracten. In de Duitse literatuur voert men hiervoor onder meer als verklaring aan het feit dat deze groepen een relatief laag inkomen hebben en mede daardoor (als een van de weinige groepen) nog in aanmerking zullen komen voor de fiscaal gefacilieerde premies in het kader van het WoPG. Aldus kunnen deze groepen ondanks de relatief geringe spaarmogelijkheden toch een behoorlijk rendement op hun spaargeld behalen. Angele (1986, blz. 737) vraagt zich in dit verband af of het afgesloten bouwspaarcontract te zijner tijd daadwerkelijk zal worden aangewend voor woondoeleinden of slechts ter belegging wordt aangehouden.

Tabel 7 Overzicht van het aantal nieuw afgesloten bouwspaarcontracten (x 1.000) en de gemiddelde bouwspaarsom (x 1.000 DM), gesplitst naar sociaal-economische groepen

	1970		1975		1980		1985		1988	
	aant.	bouw sps.	aant.	bouw sps.	aant.	bouw sps.	aant.	bouw sps.	aant.	bouw sps.
Arbeiter	645	20	624	24	1010	29	773	30	983	30
Angestellte	691	23	760	28	1111	34	858	33	1129	33
Beamte	264	26	263	35	326	42	238	38	263	37
Rentner und Pensionäre	100	18	127	20	163	22	147	22	224	23
Selbständige	262	44	200	54	214	69	142	56	137	57
Personen ohne Beruf und Hausfrauen	174	20	201	21	316	27	283	26	447	25

bron: Wirtschaft und Statistik (diverse jaargangen)
StBA, Statistisches Jahrbuch 1989

5. AFSLUITENDE OPMERKINGEN

Zoals de inleiding reeds aangaf is het voorgaande een verkenning van het bouwspaarsysteem in de Bondsrepubliek Duitsland. Met name de fiscale aspecten hebben veel aandacht gekregen, terwijl ook de meer civielrechtelijke aspecten (zij het globaal) aan de orde zijn geweest.
In dit rapport is voorts cijfermatig materiaal omtrent het gebruik en de werking van het systeem opgenomen. Over de effecten van dit systeem op de woningbouw en de woningverkoop alsmede over welke kosten er voor de overheid aan het systeem verbonden zijn, zijn evenwel geen gegevens aangetroffen. Een afgewogen oordeel over het systeem kan om deze reden niet worden gevormd.

LITERATUUR

Angele, J., Bauspargeschäft 1983, in: **Wirtschaft und Statistik**, nr.9, 1984.

Angele, J., Bauspargeschäft 1985, in: **Wirtschaft und Statistik**, nr.9, 1986.

Angele, J., Bauspargeschäft 1986, in: **Wirtschaft und Statistik**, nr.9, 1987.

Angele, J., Bauspargeschäft 1987, in: **Wirtschaft und Statistik**, nr.9, 1988.

Badde, C., Bouwsparen in West-Duitsland, in: **De Spaarbank**, nr. 7/8, 1989.

Bitz, H. en J.P Meincke (red.), **Das Einkommensteuerrecht**, Stuttgart, 1985.

Blümich/Falk, **Einkommensteuergesetz**, München, losbladig.

Herrmann/Heuer/Raupach (red.), **Einkommenssteuer- und Körperschaftsteuergesetz**, Keulen, losbladig.

Institut 'Finanzen und Steuern', **Förderung der Vermögensbildung durch Erwerb von Wohnungseigentum**, Bonn, mei 1974.

Jung, W., Bauspargeschäft 1984, in: **Wirtschaft und Statistik**, nr.9, 1985.

Laux, H., **Die Bausparfinanzierung: Die finanziellen Aspekte des Bausparvertrages als Spar-und Kreditinstrument**, Heidelberg, 1976.

Laux, H., Wie kann man den Bausparvertrag als Spar- und Kreditinstrument optimal nutzen?, in: **Finanz-Berater**, bijlage 4 bij nr. 10 van Betreibs-Berater 1987.

Laux, H., Vorsorgeaufwendungen 1988, in: **Betriebs-Berater**, bijlage 4 bij nr.12, 1988.

Laux, H., Vorsorgeaufwendungen 1989, in: **Betriebs-Berater**, bijlage 9 bij nr.13, 1989.

Scheurmann-Kettner, P., Änderungen des Sonderausgabenabzugs nach § 10 EStG durch das Steuerreformgesetz 1990, in: **Betriebs-Berater**, nr. 35/36, 1988.

Söhn, H., Sonderausgaben (§ 10 EStG) und Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit, in: **Steuer und Wirtschaft**, nr. 4, 1985.

Tipke, K., **Steuerrecht - Ein systematischer Grundriß**, Keulen, 1985.

Zacharias, E. en M. Hebig, Die wichtigsten Auswirkungen des Regierungsentwurfs eines Steuerreformgesetzes 1990 auf das 5. VermBG, in: **Finanz-Rundschau**, nr. 12, 1988.

Zeller, G., Das Steuerreformgesetz 1990 - Änderungen bei der Einkommensteuer (§§ 1 bis 24a), in: **Deutsche Steuer-Zeitung**, september 1988.

Zink, A., **Der Bausparvertrag**, Wiesbaden, 1984.

VAN BEDRIJFSSPAARREGELING TOT BOUWSPAARREGELING?

Een onderzoek naar oorsprong en bedoeling van de bedrijfsspaarregelingen en de voorwaarden waaronder deze regelingen tot bouwspaarregeling zijn om te bouwen.

Drs. J.N.P. Grimbergen
Rotterdam, september 1990

Deelrapport Bouwsparen

GEBRUIKTE AFKORTINGEN

art.	artikel
Besluit	Besluit bedrijfsspaarregelingen (Stb. 1965, 261)
Besluit LB 1940	Besluit op de Loonbelasting 1940 (Verordeningenblad 224)
BW	Burgerlijk Wetboek
c.a.o.	collectieve arbeidsovereenkomst
CSV	Coördinatiewet Sociale Verzekeringen (Stb. 1953, 577)
MvA	memorie van antwoord
MvT	memorie van toelichting
Stb.	Staatsblad
Stcrt.	Staatscourant
Wet IB 1964	Wet op de inkomstenbelasting 1964 (Stb. 519)
Wet LB 1964	Wet op de loonbelasting 1964 (Stb. 521)
WOR	Wet op de ondernemingsraden (Stb. 1971, 54)

INHOUDSOPGAVE

blz.

Inleiding 55

1. Premie- en winstdelingsspaarregelingen 58
   1.1. Wetsgeschiedenis 58
   1.2. De premiespaarregeling 61
   1.3. De winstdelingsspaarregeling 64
      1.3.1. Recente ontwikkelingen op winstdelingsgebied, het wetsvoorstel Vermeend 66
   1.4. Aangewezen premiespaarregelingen 67

2. Spaarloonregeling 70
   2.1. Wetsgeschiedenis 70
   2.2. De regeling 75

3. Conclusies 79

Literatuur 81

Bijlage wetteksten 82