

Vergaderjaar 1997–1998

25 309

Voorstel van wet van de leden Duivesteijn, Van der Ploeg, Biesheuvel en Terpstra houdende nieuwe regels over het verstrekken van bijdragen aan lagere inkomensgroepen ten behoeve van het verkrijgen van een eigen woning (Wet individuele koopbijdrage)

Nr. 10

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 3 augustus 1998

1.	INLEIDING	2
1.1.	Het principe van vrije keus in een eigendomsneutraal volkshuisvestingsbeleid	2
1.2.	Voorkoming stigmatisering	3
1.3.	Samenlevingsopbouw	4
1.4.	Gelijkwaardigheid tussen huur en koop en risico's van eigen woningbezit	5
1.5.	Sociale Koopsector	9
1.6.	Tussenvormen van huur en koop	10
1.7.	Relatie tot bestaand beleid	11
1.8.	Bereikbaarheid van goedkope koopwoningen	14
1.9.	Huidige eigenaar-bewoners	15
1.10.	Prijsopdrijving	17
1.11.	Verstrekking aan de hypotheekverstrekker	17
1.12.	Verhuizing	17
1.13.	Overdrachtsbelasting	17
1.14.	Totstandkoming van het voorstel	18
2.	FINANCIËLE ASPECTEN	19
2.1.	Vergelijking IKB–DKP	19
2.2.	IKB bureaucratisch?	22
2.3.	Verloop jaarlijkse bijdragen premiekoop regelingen 1984–2000	23
2.4.	Dynamiek in de huursubsidie-populatie; de IKB als drempelverlagende factor	24
2.5.	De armoedeval en de relatie met de IKB	26
2.6.	Budgettaire gevolgen IKB-regeling: vergelijking HS en IKB op macroniveau	27
2.7.	Renterisico in relatie tot huursubsidie	28
2.8.	Rente-effecten en de gevolgen rentestijging	28
2.9.	De rentegevoeligheid van de IKB en van de hypotheekrente-af trek.	29
2.10.	Modelexercities	31
3.	ARTIKELEN	33

1. INLEIDING

1.1. Het principe van vrije keus in een eigendomsneutraal volkshuisvestingsbeleid

De indieners constateren dat de leden van vrijwel alle fracties instemmend reageren op de basisgedachte van het wetsvoorstel, namelijk het beginsel van een vrije keus tussen het huren en het kopen van een woning voor alle inkomensgroepen. Uitwerking van dit beginsel vereist het scheppen van een reële keuzemogelijkheid tussen huur en koop voor de lagere inkomensgroepen die thans feitelijk niet anders kunnen dan huren. Dit wordt in het voorstel geconcretiseerd met het invoeren van een individuele koopbijdrage (IKB). Indieners hebben er met waardering kennis van genomen dat «de wens om te komen tot een eigendomsneutraal volkshuisvestingsstelsel waarbij de overheid zo weinig mogelijk onderscheid maakt tussen de subsidiëring van kopen en huren» wordt onderschreven, evenals het belang «dat zich naast de sociale huursector een sociale koopsector kan ontwikkelen» (PvdA); dat de vergroting van «het draagvlak voor de bevordering van het eigen woningbezit» wordt beoordeeld «als bijzonder positief, omdat het eigen woningbezit bijdraagt aan een grotere verantwoordelijkheidsbeleving voor de woning en de woonomgeving» (CDA); dat «het vergroten van de mogelijkheden tot eigen woningbezit voor de laagste inkomens» als een «sympathieke» doelstelling wordt gekenschetst (D66); dat de «inspanningen van de initiatiefnemers» ter bevordering van het eigen woningbezit worden gewaardeerd (RPF); en dat ook «het streven van de indieners om de woonlasten van huishoudens met lagere inkomens die hun huurwoning willen kopen, te verlagen» waardering ontmoet (SP). Ook maatschappelijk ontmoet het initiatiefvoorstel waardering. De Nederlandse Woonbond ziet «de individuele koopbijdrage als een goede uitbreiding van het instrumentarium dat gericht is op de huisvesting van huishoudens met een laag inkomen». De vereniging Eigen Huis en de NWR en NCIV (thans AEDES) hebben zich eveneens voorstander getoond van de invoering van een individuele koopbijdrage. Indieners concluderen derhalve dat de basisgedachte van het voorstel breed wordt onderschreven en dat de vragen en kritische opmerkingen vanuit de diverse fracties veeleer de uitwerking ervan betreffen. Voor deze fracties is vooral de vraag aan de orde, in de woorden van de leden van de RPF, «of de initiatiefnemers wel de juiste route bewandelen».

De leden van de VVD-fractie verklaren dat «over de doelstelling, bevordering van eigen woningbezit geen verschil van mening» bestaat. Op het kernpunt echter dat ook lagere inkomens moeten kunnen kiezen tussen huur en koop constateert de VVD-fractie: «die vrije keus is er nu ook». Indieners betwisten deze opvatting. Uit het verdere betoog van de leden van de VVD-fractie blijkt feitelijk ook het tegendeel. Daar waar volgens deze leden «hogere inkomens soms heel bewust kiezen voor huren in plaats van kopen» wordt bij lagere inkomens gesproken van het feit dat «een huurwoning in combinatie met huursubsidie, veel goedkoper en veelal ook minder riskant is dan een koopwoning». Zij wijzen op het bestaan van een «goede en krachtige huursector (...) omdat een eigen woning voor mensen met erg lage inkomens financieel moeilijk haalbaar is». Deze leden vragen zich af of het «nu werkelijk de taak van de overheid is om, naast de instandhouding van een goede sociale huursector en een goed huursubsidiesysteem (...) iedereen financieel de mogelijkheid te bieden om een eigen huis te kopen?» Voor indieners ligt hierin de kern van het verschil in benadering. Indieners zijn van opvatting dat burgers daadwerkelijk zelf verantwoordelijk zijn voor de wijze waarop zij inhoud geven aan het eigen wonen, en dat zij daartoe ook in staat moeten zijn te kiezen tussen huur en koop. In onze opvatting is het de taak van de

overheid om de vrije keuze tussen huren en kopen voor iedereen zo veel mogelijk toegankelijk te maken, en dus ook lagere inkomensgroepen in staat te stellen om een eigen woning te bezitten.

De vergelijking met de keus tussen een eigen auto en het openbaar vervoer, zoals door de leden van de VVD-fractie gemaakt, is in dit kader niet relevant. Bij het wonen gaat het om een primaire voorziening waarvoor de Staat op grond van artikel 22, lid 2 een grondwettelijke zorg heeft. Juist in een tijd waarin burgers mondiger zijn geworden en volwaardiger inhoud willen geven aan hun eigen verantwoordelijkheid, past het de overheid niet een paternalistische opvatting te hebben over hoe het wonen feitelijk zijn vorm krijgt. De Staat creëert hiervoor condities, bijvoorbeeld door met de keuzemogelijkheid tussen huursubsidie en koopbijdrage de keuze tussen koop en huur mogelijk te maken. In het huidige stelsel bestaat een dergelijke conditie voor eigendomsneutraliteit niet. Dat wil zeggen dat de mogelijkheid tot het kopen van een eigen woning voor burgers met lagere inkomens niet vanzelfsprekend is. Toch blijkt uit onderzoek dat steeds meer mensen met een lager inkomen graag een woning zouden willen kopen. Uit het landelijk onderzoek «Huurders aan het woord over de afweging huren of kopen» (1998) in opdracht van de Nederlandse Woonbond, blijkt dat 18% van de zittende huurders een woning willen kopen. Hiervan geeft bijna de helft aan de eigen huurwoning te willen kopen. Landelijk houdt dit in dat liefst 400 000 huurders hun huurwoning zouden willen inruilen voor, dan wel omzetten in, een koopwoning. De onderzoekers geven hierbij aan dat de onderzoeksgroep niet representatief was samengesteld, en dat in specifiekere, regionaal te houden onderzoek de belangstelling van huurders om een woning te kopen naar verwachting nog groter zal zijn. In het tweede deel van het onderzoek, waarin specifiek een twaalfstal wijken werd onderzocht, blijkt inderdaad dat maar liefst een kwart tot bijna de helft van alle huurders een woning wil kopen. Opvallend is dat deze huurders een voorkeur hebben voor het kopen van de eigen huidige huurwoning. De belangrijkste overwegingen om te willen kopen zijn «de onzekerheid over de jaarlijkse huurverhoging, de hoge prijsstijgingen in de huursector en de wens om de woning aan te passen aan de eigen behoeften». De onderzoekers constateren tevens dat er bij huurders een grote belangstelling leeft voor «eigendomsvormen tussen huur en koop, waarbij risico's van het eigen woningbezit beperkt worden». Voor de indieners van het wetsvoorstel bevestigen de uitkomsten van beide onderzoeken hun standpunt dat het wenselijk is binnen het volkshuisvestingsbeleid wezenlijke wijzigingen aan te brengen, die serieus aan de geconstateerde behoefte tegemoet komen.

1.2. Voorkoming stigmatisering

Met de leden van D66 en de RPF, en de Nederlandse Woonbond, zijn indieners het eens dat het niet aangaat het «huren» te veroordelen. Zo is de betreffende passage in de Memorie van Toelichting ook nimmer bedoeld. «Veroordeeld tot huren» houdt geen diskwalificatie in maar de constatering dat voor de lagere inkomensgroepen in het huidige volkshuisvestingsstelsel een vrije keus tussen realistische alternatieven ontbreekt. Huren is geen «tweede keus»: het probleem is dat het voor velen de enige optie is. Voor indieners is het van belang dat de ontwikkeling van de volkshuisvesting in de komende eeuw zich richt op wat burgers zelf zien als een verleidelijk en aantrekkelijk perspectief, en hen in de voorwaardenscheppende sfeer in staat stelt een woonvorm te kiezen die het best aansluit bij hun behoeften en wensen. De keuze tussen huren en kopen is daarbij van ondergeschikt belang.

In de opvatting van de indieners zal het creëren van een keuzemogelijkheid echter wel degelijk ook een positief effect hebben op de huursector. De verwachting is immers dat op middellange termijn de

sociale huursector kleiner zal worden. Wanneer voor lagere inkomensgroepen het huren slechts de enige optie is, dreigt vrijwel zeker stigmatisering. Doordat het voorstel juist voor de lagere inkomensgroepen de vrije keus bevordert die voor anderen reeds bestaat, kan deze stigmatisering van de sociale huursector worden tegengegaan. De vrije keus houdt dan immers ook in dat in vrijheid voor een huurwoning kan worden gekozen, op basis van positieve in plaats van negatieve overwegingen, dus op basis van een serieuze afweging van de vooren nadelen van beide vormen in relatie tot de persoonlijke omstandigheden en wensen, en niet bij gebrek aan een alternatief.

1.3. Samenlevingsopbouw

Een eigendomsneutraal volkshuisvestingsbeleid, zoals in het voorstel wordt beoogd, staat in onze opvatting niet alleen in dienst van het verruimen van de individuele keuzevrijheid. Wonen heeft een grote individuele betekenis, maar tegelijkertijd wordt in het wonen het individuele overstegen. Leven is samenleven en samenleven doe je niet alleen. Wonen doe je in een woning, maar ook in een straat, een buurt, een dorp, een stad. Zo vormen burgers met elkaar een samenleving, op verschillende schaalniveaus, met het wonen als een wezenlijke, structurele drager.

Indieners achten het van groot belang dat de betrokkenheid van burgers bij de eigen woon- en leefsituatie wordt bevorderd. Wij constateren dat de zorg om deze betrokkenheid en om de sociale cohesie van buurten en wijken breed wordt gedeeld en onderschrijven het belang dat de leden van de CDA-fractie toekennen aan bevordering van de «verantwoordelijkheidsbeleving». Wij gaan ervan uit dat het wetsvoorstel een conditionerende bijdrage kan zijn aan de samenlevingsopbouw en aan de eigen waardigheid van burgers. Wij menen dat het verruimen van de individuele keuzevrijheid van eigendomsvorm tevens een belangrijke conditie biedt voor het bevorderen van de betrokkenheid bij de eigen woon- en leefomgeving. Deze betrokkenheid kan op haar beurt bijdragen aan het besef van medeverantwoordelijkheid en aan de versterking van de sociale cohesie in straten, buurten en wijken.

De leden van de SP-fractie vragen de indieners waarop hun verwachting is gebaseerd dat verruiming van de mogelijkheden voor lagere inkomens om hun woning te kopen gunstige effecten zal hebben. Indieners willen niet de indruk wekken in alle opzichten het eigen woningbezit te romantiseren. Evenmin willen wij ten aanzien van de effecten voor de leefbaarheid overspannen verwachtingen wekken. Wij realiseren ons dat het kopen van een huurwoning niet de enige oplossing is voor alle leefbaarheidsvraagstukken. Daarvoor is de werkelijkheid veel te complex. Uit onderzoek van het RIGO blijkt echter wel dat «er substantiële verschillen zijn in leefbaarheid tussen huur- en koopwijken en tussen de beleving van leefbaarheid door kopers en huurders» («Woningbezit en Leefbaarheid», RIGO, april 1997). En, zoals gezegd, onderzoek toont overtuigend aan dat de betreffende doelgroep een aanzienlijke deel een eigen woning zou willen kopen. En de voorkeur van velen voor koop van de huidige huurwoning in de huidige buurt, lijkt ons op z'n minst een indicatie van grote betrokkenheid bij deze woonomgeving. Ten overvloede wijzen indieners erop dat het ook een illusie is om ervan uit te gaan dat vormen van collectief beheer door middel van verhuur een absolute garantie vormen voor een leefbare woon- en leefsituatie. In beide situaties (zo ze al gescheiden zijn) zullen het gemeentebestuur, de betrokken (eigenaar-)bewoners en verhuurders gezamenlijk een permanente inspanning moeten verrichten om de leefbaarheid te waarborgen.

Indieners verwonderen zich over het feit dat de fractie van de VVD, die zich immer voorstaat op de bevordering van het eigen woningbezit,

tegelijktijd niet schroomt, in hun reactie op het initiatiefvoorstel, om deze mogelijkheid voor lagere inkomens te ontzeggen. De leden van de VVD zijn in dat opzicht duidelijk in hun opvatting dat er in de koopsector slechts plaats is voor burgers van wie het inkomen «duidelijk hoger blijft dan het niveau van een bijstandsuitkering». Daar waar initiatiefnemers juist beogen een bijdrage te leveren aan nieuwe vormen van samenlevingsopbouw laat de VVD-fractie een tweedeling tussen huur en koop en tussen laag en midden/hoog inkomen in stand. Wij achten dit niet te rechtvaardigen omdat een dergelijke opstelling bijdraagt tot stigmatisering van lagere inkomens, een stigmatisering die er ten onrechte van uitgaat dat het hebben van een minimuminkomen of een bijstandsuitkering een statisch gegeven is. De hoogte of laagte van het inkomen is in feite een bijzonder dynamisch gegeven. Binnen de groep huishoudens die afhankelijk zijn van een (sociaal) minimum, bestaan jaarlijks belangrijke fluctuaties. Op dit moment zijn er ca. 450 000 ABW-gerechtigden. Het verloop in de ABW-populatie is vrij groot; ca. 130 000 ABW-gerechtigden zijn de laatste twaalf maanden uitgestroomd. De grootste kans dat iemand uit de ABW stroomt, is het eerste jaar. Voor een grote groep ABW-gerechtigden blijkt de bijstandsperiode dus tijdelijk te zijn. Dit gegeven wijst op een grotere dynamiek dan de VVD veronderstelt en weersprekt het «eens een laag inkomen, altijd een laag inkomen». Wie thans een minimuminkomen dan wel een bijstandsuitkering heeft, kan dus in korte tijd behoren tot een andere inkomensgroep. De beschreven dynamiek is bovendien niet nieuw. Zij blijkt ook uit cijfers over de deelname aan de eerdere premiekoopregelingen-A en -B, waar de verwachting is dat ten opzichte van 1991 in 2000 maar liefst 80% van de deelnemende huishoudens uit de regeling is gelopen, met andere woorden, niet langer financieel afhankelijk zijn van deze bijdrageregeling. Het gaat hierbij vaak om rechten die door lopen tot 2020. Naast het effect van een lage rentestand, gaat het hier om inkomensverbeteringen die ontstaan door verandering van het huishouden, dan wel binnen het werk. Van de rijksoverheid mag worden verwacht dat zij deze dynamiek erkent en anticipeert dat deze mede door de energie van burgers zelf wordt veroorzaakt. Wij hebben dan ook de opvatting dat de rijksoverheid de geschetste dynamiek niet alleen dient te onderkennen en te waarderen, maar dat zij er ook zelf een stimulerende bijdrage aan kan leveren. Indieners willen hun wetsvoorstel ook in dit licht plaatsen. De mogelijkheid om een bewuste keuze tussen huren en kopen te maken, en dus de mogelijkheid om voor bezitsvorming te kiezen, kan voor de betreffende groepen tevens een middel en een stimulans zijn om naar inkomensverbetering te streven. Wie hen de toegang ontzegt tot een regeling als de IKB, ontzegt hen tevens deze stimulans.

1.4. Gelijkwaardigheid tussen huur en koop en risico's van eigen woningbezit

Twee belangrijke aspecten van het voorstel komen bij alle fracties in meerdere vragen aan de orde, soms in onderlinge samenhang. Dit betreft enerzijds het vraagstuk van gelijkwaardigheid van kopers en huurders, en anderzijds de vraag of met dit voorstel voor lagere inkomensgroepen de risico's van het eigen woningbezit voldoende kunnen worden vermeden of opgevangen.

Indieners delen de opvatting van de leden van de CDA-fractie dat een gelijkwaardige behandeling van huurders en kopers voorwaarde is voor een sociaal en rechtvaardig volkshuisvestingsbeleid. Wij willen deze gelijkwaardigheid ook tot uitdrukking brengen in het subsidiestelsel. De pogingen in de loop der geschiedenis om huur en koop fundamenteel als gelijkwaardige vormen in één gezamenlijke visie op het wonen te zien, waren veelal zwakker dan de dynamiek die hen elk een eigen weg deed

gaan. Met het wetsvoorstel beogen wij een nieuw uitgangspunt te introduceren voor een gelijkwaardiger benadering van huren en kopen, met name in de subsidiëringsystematiek van de overheid. In het verslag vreest de CDA-fractie echter een ongelijkwaardigheid ten nadele van huurders en de D66-fractie een mogelijke ongelijkwaardigheid ten nadele van eigen woningbezitters. Beide zijn ons inziens ongegrond. Wij delen dan ook niet de constatering van de leden van de CDA-fractie dat er in het voorstel sprake is van een «verschillende» behandeling van kopers en huurders waar het gaat om het afdekken van het «renterisico». Rentestijgingen hebben uiteraard invloed op de exploitatie van huurwoningen en de verhuurder zal deze dan ook doorgaans vertalen in een hoger huurniveau door middel van de jaarlijkse huurverhoging. De huursubsidie, en deze kan vergeleken worden met de toekomstige IKB, zal daarentegen, anders dan een jaarlijkse aanpassing van de normhuur aan de inkomensstijging dan wel de gemiddelde stijging van de huur en mogelijk een gering deel van de kwaliteitskorting, dit effect mitigeren. Binnen de het IKB voorstel is een vergelijkbare indexering (normlasten, maximale koopsom, maximale IKB en de maximale inkomens- en vermogensgrenzen) opgenomen waarbij – door gedurende rentevastperiodede IKB-ontvanger in elk geval geen «kwaliteitskorting» ervaart als gevolg van het gelijk blijven van de spaarpremie. Jaarlijks wordt de eigen bijdrage in de rente aangepast aan de prijsindexcijfer voor de bouwkosten.

Evenmin delen wij de beoordeling door de leden van de D66-fractie dat het voorstel leidt tot de introductie van «nieuwe juridische ongelijkheden tussen huurders en binnen eigenaar-bewoners». In de paragraaf 1.9 «Huidige eigenaar-bewoners» gaan wij hier nader op in.

Voor de indieners komt de gelijkwaardigheid van het wonen voor lagere inkomensgroepen tot zijn recht op het moment dat er in de toekomstige inrichting van het volkshuisvestingsstelsel sprake zal zijn van een vrije keus tussen huur en koop. Vandaar dat in het voorstel vrij strikt is aangesloten bij de uitgangspunten van de Huursubsidiewet, inclusief de doelgroepgrens. Zo wordt voor dezelfde groepen die thans in aanmerking komen voor huursubsidie de mogelijkheid geschapen van een individuele koopbijdrage in plaats van huursubsidie. Van het feit dat de VVD-fractie voorstander is van een koopbijdrage aan huishoudens met een inkomen boven deze grens, nemen indieners kennis. Vanuit het streven naar gelijkwaardigheid houden wij echter vast aan een nauwe relatie tussen de inkomensgrenzen van HS en IKB. Overigens sluiten wij niet per definitie uit dat, afhankelijk van de omstandigheden op de woningmarkt, voor inkomensgroepen boven de huursubsidiegrenzen een separate stimuleringsmaatregel gewenst zou kunnen zijn. Binnen de huidige woningmarkt en met een relatief lage rente lijkt deze thans niet noodzakelijk.

De indieners willen een algemene opmerking maken over het omgaan met de risico's van eigen woningbezit. Het kopen en bezitten van een woning is nooit geheel zonder risico. Voor iedereen, in iedere inkomensgroep, bestaat een serieuze keuze tussen huren en kopen uit een afweging tussen beider voor- en nadelen, inclusief de risico's. Wij achten het van belang dat met dit voorstel voor de lagere inkomensgroepen niet alle, maar wel de onnodige en onverantwoorde risico's worden voorkomen. Daarmee miskent het voorstel niet de eigen verantwoordelijkheid, zoals de leden van de VVD-fractie menen, maar streeft het een evenwichtige verdeling van verantwoordelijkheden na. Indieners bestrijden dan ook de opvatting van de VVD-leden dat het voorstel «een volledige miskening is van het begrip eigendom». Indieners zien geen principieel verschil tussen dit wetsvoorstel en de bestaande financiële facilitering van het eigen woningbezit door de overheid, hetzij in de fiscale vorm van

hypotheekrente-aftrek, hetzij in de vorm van de vroegere premiekoop-A- en B-regelingen. De leden van de VVD-fractie maken niet duidelijk waarom deze faciliteiten, waarvan zij in het verleden voorstander waren, naar hun opvatting het begrip eigendom niet zouden aantasten en een IKB (door hen een «rentesubsidie» genoemd) wel. Indieners menen juist dat de introductie van de individuele koopbijdrage mede is te rechtvaardigen omdat ze complementair is aan het belastingstelsel dat bij eigen woningbezit voor de lagere inkomens thans minder gunstig uitwerkt. Naar de opvatting van de indieners kan op geen enkele juridisch houdbare wijze worden volgehouden dat de invoering van het recht op IKB het beginsel en de principes van het eigendomsrecht aantast.

Terecht benadrukken de fracties van PvdA, CDA, D66, RPF en SP het belang van een goede regeling voor de risico's van het eigen woningbezit. Indieners onderschrijven dit belang. Om deze reden achten zij de relatie die in het wetsvoorstel wordt gelegd met de Stichting Waarborgfonds Eigen Woningen (hierna te noemen: Nationale Hypotheek Garantie dan wel NHG), van eminent belang. Hiermee ontstaat immers een directe aansluiting bij een door de rijksoverheid ingestelde en in de bevordering van het eigen woningbezit gespecialiseerde instelling. Het past hier een nadere beschouwing te wijden aan de risico's die aan het kopen van een woning verbonden zijn. De directeur van de NHG, de heer K. Schiffer is tijdens het seminar «Verantwoord Verkopen, Verantwoord Kopen» (17 april jl.) uitgebreid op deze risico's ingegaan. In zijn betoog onderscheidt hij drie soorten risico's: het betalingsrisico, het onderhoudsrisico en het vermogensrisico. Bij het betalingsrisico gaat het erom «dat kopers die een lening sluiten bij een normaal uitgavenpatroon niet in de betalingsproblemen zullen geraken». Bij het onderhoudsrisico gaat het «om de vraag of kopers van woningen het eventuele achterstallig onderhoud dan wel het reguliere onderhoud kunnen betalen». Bij het vermogensrisico gaat erom dat «onverwachte omstandigheden van de koper zoals echtscheiding, arbeidsongeschiktheid of werkloosheid ertoe kunnen leiden dat de woning gedwongen moet worden verkocht. Als de opbrengst van de woning lager is dan de restschuld dan is er een tekort». In het betoog staat niet het schrikbeeld van de risico's centraal maar veeleer de vraag hoe deze beheersbaar zijn of kunnen worden gemaakt. Bij het vraagstuk van risicobeheersing kan worden vastgesteld dat het beleid en de aanpak van de NHG in Nederland meer en meer het referentiepunt is geworden voor een verantwoord eigen woningbezit. In het Keurmerk-hypotheekbemiddeling dat binnenkort door de ketens van hypotheekadviseurs zal worden geïntroduceerd, gelden de normen van de Nationale Hypotheek Garantie als uitgangspunt voor het hypotheekadvies. De NHG biedt een kader waarbinnen verantwoord eigen woningbezit mogelijk is.

Indieners hebben dan ook de «voorwaarden en normen» van de NHG als kader genomen voor de invulling van het wetsvoorstel. Een exemplaar van de «voorwaarden en normen 1998» is als bijlage bijgevoegd¹. In het wetsvoorstel is de verplichting opgenomen van een borging, zoals de Nationale Hypotheek Garantie. Om hiervoor in aanmerking te komen moet aan een aantal (preventieve) voorwaarden worden voldaan. Deze hebben te maken met de maximaal toegestane financieringslast en het daaraan verbonden inkomen van de toekomstige eigenaar-bewoner waardoor mogelijke betalingsrisico's worden voorkomen en wordt tegengaan dat de te kopen woning kwalitatief onvoldoende is (onderhoudsrisico) door een verplichte taxatie. Voor de koper is de aansluiting bij de NHG tevens belangrijk omdat aan het verkrijgen van de garantie directe financiële voordelen verbonden zijn. Zo heeft de koper in directe zin een rentevoordeel dat kan oplopen tot 0,5%. Een ander onderdeel van de garantie is dat bij een gedwongen verkoop als gevolg van een «onvoorzien terugval in inkomen» de voormalige eigenaar-

¹ Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

bewoner, wanneer deze geen schuld heeft aan de gedwongen verkoop, een beroep kan doen op een kwijtschelding van de restschuld (vermogensrisico).

Op de vraag van de leden van de D66-fractie, of de Stichting Waarborgfonds Eigen Woningen door invoering van de IKB een andere risicostructuur krijgt, merken indieners op dat zulks niet het geval zal zijn, aangezien de verstreking van de NHG plaatsvindt op dezelfde voorwaarden en normen als voorheen, met dien verstande dat de invoering van de IKB het mogelijk maakt uit te gaan van inkomens onder de 35 000 gulden. Bij de bepaling van verantwoorde woonlasten voor eigenaar-bewoners met een laag inkomen hebben initiatiefnemers geen nieuw kader gecreëerd maar is in overleg met vertegenwoordigers van de NHG en het Nationaal Instituut voor Budget Voorlichting (NIBUD) gezien welke uitgangspunten moeten worden gehanteerd. Feitelijk zijn de uitgangspunten voor de toekomstige woonlasten bepaald door het stand beleid van de NHG. Deze stelt jaarlijks, na overleg met de NIBUD en op basis van gegevens van doorlopend budgetonderzoek van het CBS, de maximaal toegestane financieringslasten in relatie tot het inkomen vast. Deze uitgangspunten worden jaarlijks goedgekeurd door de staatssecretaris van Volkshuisvesting en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG). Hierdoor kunnen kopers die een lening sluiten met een Nationale Hypotheek Garantie ervan uitgaan dat zij bij een *normaal* uitgavenpatroon niet in betalingsproblemen zullen geraken. Door bij de toekenning van de IKB uit te gaan van een huishoudbegrip waarin niet wordt uitgegaan van «alle inkomens en vermogens achter een voordeur» maar «slechts» van de inkomens en vermogens van de eigenaar-bewoner en diens echtgenoot/geregisteerde partner of andere duurzaam samenlevende (niet zijnde een kind, pleegkind, of bloed- of aanverwant) kan er sprake zijn van een ruimere financiële marge. Indieners achten een dergelijk onderscheid te verantwoorden omdat deze huishoudens inderdaad een groter risico lopen dan bij het huren het geval zou zijn.

Voor de invulling van het beleid van de rijksoverheid is de aansluiting op de voorwaarden en normen van de NHG eveneens van betekenis. Deze vormen immers een helder omschreven, gerechtvaardigd en toetsbaar uitgangspunt bij de toekenning van een koopbijdrage. Hierdoor wordt voorkomen dat een koper met een laag inkomen, met een individuele koopbijdrage, een woning koopt die gelet op het inkomen te duur is en die een slechte kwaliteit heeft. Tegengegaan wordt dat eigenaar-bewoners, zoals de noodkopers in de jaren tachtig, niet in staat zijn het eigen woningbezit te onderhouden. Indieners hebben de overtuiging dat op deze wijze de bevordering van een verantwoord eigen woningbezit zal samen kunnen gaan met een kwalitatief goed beheer van de particuliere woningvoorraad.

Indieners achten hiermee, in antwoord op de vraag van onder andere de leden van de SP-fractie, een verantwoord kader te hebben gecreëerd voor de woonlasten van een eigenaar-bewoner bij het kopen van een woning. In antwoord op de veronderstelling van de leden van de D66-fractie of het recht op IKB «toch vooral een virtueel recht» blijft, gelet op de inkomensgrenzen van 30 000 respectievelijk 35 000 in relatie tot de huidige grenzen bij de NHG (35 000) voor eenpersoonshuishoudens, moet juist de aansluiting op de NHG worden gezien als een verantwoorde wijze van afstemming tussen toegestane financieringslast en het inkomen. Door de komst van een IKB zal het de NHG in de toekomst mogelijk worden gemaakt op een lager financieel inkomensniveau Hypotheek Garanties af te geven. Gelet op het feit dat in het wetsvoorstel de hiervoor beschreven garantiestructuur en de koppeling met de maximaal toegestane investering gekoppeld aan het inkomen zijn opgenomen, delen indieners dan ook niet de zorg van de leden van de VVD-fractie «dat het doel van vrije keuze op deze wijze niet wordt gerealiseerd». Ook de opvatting dat «de

allerlaagste inkomens veel duurder uit zijn met een eigen huis» wordt niet ondersteund door de constatering van het CPB dat vaststelt dat vanuit de woonkosten geredeneerd ook voor laagstbetaalden kopen op termijn voordeliger is. Voor een meer specifieke beantwoording van de micro-uitkomsten verwijzen wij naar de financiële paragraaf.

1.5. Sociale koopsector

Hoewel indieners van mening zijn dat met de aansluiting op de Nationale Hypotheek Garantie en de introductie van een individuele koopbijdrage een belangrijk deel van de risico's zijn gemitigeerd, achten zij het van belang is dat er een sociale koopsector gaat ontstaan. De tijd van experimenteren en tussenvormen is in die zin voorbij dat thans voldoende het inzicht bestaat dat eigen woningbezit voor lagere inkomens alleen dan op een verantwoorde manier vorm kan krijgen indien er een structurele financiële bijdrage à la de huursubsidie bestaat. De aansluiting op de NHG maakte het mogelijk om in het voorstel af te zien van «tussenvormen» van huur en koop. Het voorstel sluit dergelijke tussenvormen niet uit maar laat de uitwerking en toepassing ervan over aan het overleg tussen koper en verkoper. Dit geldt onder meer de «terugkoopgarantie» voor corporaties, waarover de leden van de PvdA-fractie vragen stelden. Deze is niet perse noodzakelijk om te komen tot verantwoord eigen woningbezit en dus kan een wettelijke verplichting achterwege blijven.

Thans is het wel wenselijk, dat er een meer structurele vorm van ondersteuning aan individuele eigenaar-bewoners gaat ontstaan, en in het bijzonder aan degenen met een laag inkomen. Deze ondersteuning in de vorm van een sociale koopsector zou, in aansluiting op de NHG, zorg moeten dragen voor een verdere ondersteuning aan eigenaar-bewoners en verenigingen van eigenaren. De ondersteuning kan bestaan uit juridische, technische en financiële advisering en waar nodig het opzetten van nieuwe vormen van verzekeringen en van financiering. Hierbij kan bijvoorbeeld worden verwezen naar het initiatief van de NHG om te komen tot een «woonlastenverzekering» waarbij eigenaar-bewoners in het geval van betalingsproblemen gedurende een beperkte periode een aanvulling op de woonlasten kunnen ontvangen. Naar de inschatting van de NHG kan zulks worden gerealiseerd met een «beperkte eenmalige premie». Tevens zou aansluiting kunnen worden gezocht bij de activiteiten van de Vereniging Eigen Huis teneinde specifieke programma's te ontwikkelen voor eigenaar-bewoners met een lager inkomen.

Een sociale koopsector zou zowel zijn vorm binnen als buiten de sociale huursector kunnen krijgen.

Indieners hechten belang aan de vitaliteit van zowel de sociale huursector als de sociale koopsector. Wij delen dan ook niet de verwachting van de leden van de SP-fractie dat de verkoop van woningen de primaire taak van woningcorporaties wezenlijk aantast. Binnen de sociale huursector ontstaat het besef dat huren en kopen niet per definitie gescheiden werkterreinen zijn. De directeur van Aedes, de heer W. van Leeuwen, heeft hierover bij zijn aantreden een visie uiteengezet waarin in de toekomst voor de sociale huursector het leveren van woondiensten meer en meer centraal zal komen te staan. Daarbij zal de dienstverlening aan zowel huurders als kopers specifiek worden. Voor huurders kan dit zijn vorm krijgen in een keuze uit verschillende arrangementen voor verhuur, voor kopers in diensten op het gebied van beheer en onderhoud. Naar de opvatting van de indieners mag van de sociale huursector worden verwacht dat juist zij de aangesproken partner zal zijn om een substantiële bijdrage te leveren aan de oprichting en de vormgeving van een sociale koopsector. Binnen de sociale huursector zullen als gevolg van de verkoop van huurwoningen een niet onaanzienlijke boekwinst vrijvallen. Binnen het BBSH is vastgelegd dat deze vrijvallende gelden opnieuw binnen de

volkshuisvesting moeten worden geïnvesteerd. Indieners zijn van mening dat de interpretatie hiervan moet worden verbreed in die zin dat hieronder ook de vormgeving van een sociale koopsector wordt verstaan. Anders dan de leden van de SP-fractie lijken te vinden gaan indieners er dan ook vanuit dat de «winst» bij de verkoop van een woning behoort terug te vloeien naar de volkshuisvesting en niet ten goede kan komen aan de laatste huurder van een verkochte huurwoning. Het feit dat er boekwinsten kunnen worden gemaakt is in belangrijke mate bepaald door vroegere objectsubsidies die zijn uitgekeerd om het huurprijsniveau beneden kostprijsniveau te houden. Een sociale verhuurder is gehouden zijn boekwinst te investeren in de volkshuisvesting. De verkoop van woningen kan overigens bijdragen aan de betaalbaarheid van de sociale huurwoningen zelf. Het is juist, zoals de leden van de PvdA-fractie stellen, dat IKB-gerechtigde woningeigenaren na een mogelijke gedwongen verkoop opnieuw gebruik kunnen maken van hun wettelijk recht op huursubsidie bij terugkeer in een huurwoning.

1.6. Tussenvormen van huur en koop

De leden van meerdere fracties constateren dat er in de praktijk reeds tal van ideeën en initiatieven bestaan op het gebied van koopvarianten, tussenvormen van huur en koop, en beheervormen, en vragen indieners de relatie tussen het wetsvoorstel en deze initiatieven. In het bijzonder is gevraagd waarom het voorstel geen verplichting van een «terugkoopgarantie door corporaties» bevat (PvdA); waarom niet is aangesloten bij initiatieven in het kader van het Programma Verzekerd Kopen van de Stichting Stuurgroep Experimenten Volkshuisvesting (D66); en of indieners hebben overwogen om de koopovereenkomst te binden aan bijzondere voorwaarden, bijvoorbeeld een vorm van maatschappelijk gebonden eigendom, omdat dit de koopsom zou drukken (SP). Indieners juichen de genoemde initiatieven toe en beschouwen hen als indicaties dat in de praktijk reeds een sociale koopsector zijn vorm begint te krijgen. Anders dan de leden van de VVD menen wij dat het niet vanzelfsprekend is ervan uit te gaan dat huur en koop slechts mogelijk is langs «klassieke» scheidslijnen. De volkshuisvestingspraktijk heeft al tal van tussenvormen te zien gegeven en meer nog zijn geopperd en bestudeerd. Hun kenmerk is dat ze het wegnemen van onverantwoorde risico's beogen. Dat kan verschillende inkomensgroepen betreffen. Daarop is ook het voorliggende voorstel gericht.

De vraag waarom indieners niet nadrukkelijker bij de genoemde initiatieven hebben aangesloten, is in het voorgaande reeds kort aan de orde geweest. Hier willen wij nogmaals het karakter en de reikwijdte van het voorstel verduidelijken. Het wetsvoorstel biedt een kader waarbinnen burgers met een laag inkomen in staat worden gesteld op een verantwoorde wijze een woning te kopen, en zo een wezenlijke keuzemogelijkheid tussen huur en koop te verwerven. Het wetsvoorstel moet dan ook aldus, als voorwaardenscheppend, worden gezien. De aansluiting op de Nationale Hypotheek Garantie is hierbij zoals gezegd van eminent belang. Daarmee legt het voorstel een basis voor de opbouw en de inrichting van de hierboven genoemde sociale koopsector: niet minder en niet meer. Het wetsvoorstel schrijft niet voor hoe deze sociale koopsector eruit zou moeten zien. Als dat wel zo was, zou het voorstel juist de geest verloochen van waaruit het is ontstaan. Immers, het voorstel stoelt op het vertrouwen dat burgers, hun organisaties en marktpartijen in beginsel zeer wel in staat zijn het wonen zelf en gezamenlijk vorm te geven, mits de overheid daartoe de voorwaarden schept. Indieners achten dit vertrouwen gerechtvaardigd. De komst van een IKB zal, zo verwachten wij mede gelet op de forse veranderingen op de woningmarkt, een stevige en stimulerende basis bieden voor een veelheid van initiatieven bij sociale verhuurders, projectontwikkelaars en aannemers. Daarbij is het onder

meer een opgave voor de sociale huursector en de gemeenten om in samenwerking met eigenaar-bewoners een duurzaam beheer van de bestaande woningvoorraad te realiseren. In de huidige praktijk van de sociale huursector is reeds een groeiend besef waarneembaar dat het in de toekomst meer zal gaan om «woondiensten» dan om het verhuren van woningen sec. Met de veelheid van varianten zal ook de keuzemogelijkheid «hoe te kopen» en «hoe te onderhouden» voor de koper toenemen. Het voorstel regelt, kortom, een essentiële voorwaarde voor de keuzevrijheid en nodigt daarmee de samenleving uit om met tal van initiatieven deze vrijheid nader vorm en inhoud te geven.

Het voorstel van wet gaat uit van het volle eigendom. Het bevat geen uitwerkingen voor tussenvormen tussen huur en koop. De bijzondere voorwaarden van deze tussenvormen achten wij een aangelegenheid van koper en verkoper. Dergelijke initiatieven vanuit de maatschappij kunnen echter wel worden geënt op het raamwerk dat het voorstel biedt. Dit geldt bijvoorbeeld voor initiatieven zoals die zijn opgenomen in het Programma Verzekerd Kopen, waarbij het gaat om voorstellen voor terugkoopmogelijkheid en het onderhoud van de woningen door de sociale verhuurders.

Hetzelfde kan van een «terugkoopgarantie door corporaties» worden gezegd. Op vragen van de leden van D66 antwoorden indieners dat het wetsvoorstel een eigen beleid van gemeenten zoals bij voorbeeld de gemeente Den Haag (statiegeldregeling) voorstaat, niet in de weg staat. Wij gaan ervan uit dat het voorstel juist ook voor gemeenten welkome mogelijkheden biedt om samen met de eigen burgers de woningvoorraad verantwoord te beheren. Naar aanleiding van opmerkingen van de leden van PvdA, CDA, D66, Groen Links en RPF is in een nota van wijziging op het voorstel expliciet de mogelijkheid opgenomen voor de minister van VROM om door middel van een AMVB nadere voorwaarden te stellen op basis waarvan de bewoners van «tussenvormwoningen» in aanmerking kunnen komen voor een IKB. Indieners gaan er daarbij wel vanuit dat de uit te keren bijdrage lager zal zijn, aangezien deze tussenvormen vrijwel altijd gericht zijn op een (verdere) vermindering van de risico's van het eigen woningbezit.

Hoewel indieners positief staan tegenover tussenvormen van koop en huur, achten wij het van belang dat er geen sprake is van verkapte huurconstructies in een koopvorm. Een van de aantrekkelijke kanten van het kopen van een woning is dat het leidt tot bezitsvorming. Initiatieven om te komen tot eigen woningbezit onder lagere inkomensgroepen moeten ook daaraan voldoen. Tussenvormen kunnen, zoals de leden van de SP-fractie opmerken, inderdaad invloed hebben op de woonlasten, maar deze invloed is niet eenduidig. Enerzijds kunnen vormen van maatschappelijk gebonden eigendom de koopsom drukken, en daarmee de woonlasten. Anderzijds zal, waar geen sprake is van vol eigendom, de taxatiewaarde van de woning lager liggen, en dat heeft weer invloed op de uit te keren IKB.

1.7. Relatie tot bestaand beleid

De leden van meerdere fracties hebben gevraagd naar de inbedding van het voorstel in het bestaande volkshuisvestingsbeleid (D66, RPF); het verband tussen het voorliggende voorstellen de hypotheekrente-aftrek (CDA, SP); en de relatie tot de bestaande Gewenningsbijdrage Eigen Woningen (PvdA, VVD).

De vragen van de leden van de D66-fractie over de inbedding van het voorliggende voorstel in het algemene volkshuisvestingsbeleid en in het bijzonder de eigen verantwoordelijkheid van de gemeente inzake de verkoop van sociale huurwoningen, sluiten bij het voorgaande aan. Indieners merken op dat met de invoering van de IKB naast de huursub-

sidie in feite een verbreding ontstaat van wat onder volkshuisvesting wordt verstaan. Zo zal het begrip «kernvoorraad» een ruimere betekenis kunnen krijgen. Tot nu toe werd deze alleen gedefinieerd binnen de huursector. Door de komst van een IKB ontstaat een reële mogelijkheid om te komen tot een sociale koopsector binnen het volkshuisvestingsstelsel. Bij de opbouw van deze sociale koopsector kan worden aangesloten bij de rijke ervaring van de sociale huursector. Van de zijde van de overheid en instellingen in het middenveld kunnen veel voorwaarden worden gecreëerd. De kernvraag is echter of er vertrouwen is in het vermogen van mensen met een lager inkomen om zelf verantwoordelijkheid te nemen bij de inrichting van het eigen wonen. De indieners hebben dit vertrouwen. In antwoord op de vraag van de leden van de PvdA-fractie achten indieners het risico gering dat bewoners snel geneigd zullen zijn woningen te kopen «met een ongunstige prijs-kwaliteit-verhouding» omdat deze gesitueerd zouden zijn «in meer als maatschappelijk ongewenst geachte buurten». De voorwaarden waaronder men in aanmerking komt voor een IKB sluit dit uit en zullen derhalve ook in dit opzicht preventief werken. Immers, bij een slechte prijs-kwaliteit-verhouding is geen recht op IKB. Indieners erkennen wel dat bepaalde buurten kwetsbaar zijn waar het gaat om de kwaliteit van de woon- en leefsituatie. Echter, bewoners die een woning kopen geven daarmee aan dat er in hun opvatting geen sprake is van een «maatschappelijk ongewenste buurt». Zij investeren daadwerkelijk in een door hen gewenste buurt. In die zin kan de koop worden opgevat als een blij van vertrouwen in de toekomst van de buurt. Juist dit vertrouwen in de eigen buurt moet in onze visie door de gemeentelijke overheid worden gewaardeerd. Het past dan ook om tezamen met eigenaar-bewoners en particuliere verhuurders te komen tot verdere verbeteringen van de woon- en leefomgeving. Hierbij kan nog worden opgemerkt, net als eerder is gezegd over de dynamiek in de lagere inkomensgroepen, dat de bepaling van maatschappelijke gewenstheid of ongewenstheid van een buurt in de tijd kan veranderen. Er zijn tal van voorbeelden van buurten die een tijdlang maatschappelijk minder gewenst werden geacht en vervolgens sterk zijn opgeleefd. De betrokkenheid van de bewoners en hun bereidheid tot investeren is in dit proces juist een actieve factor voor verbetering.

De bepalingen van het BBSH inzake verkoop van huurwoningen hebben geen effect op het wetsvoorstel. Omgekeerd is dat wel het geval. Door het ingediende wetsvoorstel kan de verkoop van huurwoningen meer verantwoord plaats vinden. De verkoop van huurwoningen is thans immers voorbehouden aan die huurders die een hoger inkomen hebben, waardoor lagere inkomensgroepen zijn uitgesloten van het kopen van hun eigen huurwoning. Het wetsvoorstel maakt het mogelijk ook huurwoningen te verkopen aan de doelgroep waardoor deze ongelijkheid ongedaan wordt gemaakt.

In antwoord op de twijfel van de leden van de RPF-fractie, of de bevordering van het eigen woningbezit met dit voorstel verantwoord is vormgegeven, wijzen indieners erop dat zij in feite verregaand aansluiten bij eerdere ervaringen met de premiereregelingen-A en -B. Beide regelingen maken het mogelijk voor lagere inkomensgroepen om te komen tot de aankoop van een woning. In beide regelingen bestond de mogelijkheid tot jaarlijkse bijdrage voor een periode van maximaal 30 jaar. De regelingen zijn nog steeds van toepassing en gelden thans nog voor zo'n 100 000 huishoudens. Een belangrijk verschil ten opzichte van de vroegere premiereregelingen is dat het in het voorliggende voorstel niet alleen om nieuwbouw gaat maar ook om bestaande bouw. Door bij de individuele koopbijdrage ook de Huursubsidiewet als kader te benutten is er ons inziens sprake van een evenwichtige en uitgebalanceerde wet- en regelgeving. Daarbij hebben de kritische opmerkingen van de Raad van

State bijgedragen tot een aanmerkelijke vereenvoudiging en verbetering van het aanvankelijke voorstel van wet. Materieel gebeurde dit door in het voorstel beter aan te sluiten bij de praktijk van de NHG en op de feitelijke gang van zaken bij de koop van een woning.

Ten onrechte suggereren de leden van de VVD-fractie dat er een relatie ligt tussen het nemen van een «belangrijke beslissing over de aankoop van een eigen woning» en een «lang lopende overheidsverplichting die door toekomstige generaties politici wellicht weer wordt beperkt of afgeschaft». Volgens het wetsvoorstel gaat de overheid een langlopende verplichting aan, die op publiek-rechtelijke basis tot stand komt. Het is ook toekomstige politici niet gegeven eenzijdig in te grijpen in een publiek-rechtelijke verplichting. De overheid kan in deze immers niet om het vertrouwensbeginsel en de rechtszekerheid heen zoals vastgelegd in de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Dat zulks thans ook niet tot problemen aanleiding geeft, bewijzen de nog uitstaande subsidieverplichtingen van vroegere premie-A- en B-regelingen.

Indieners gaan in het voorstel uit van het bestaande systeem van hypotheekrenteaf trek. Op vragen van leden van de CDA- en SP-fracties antwoorden wij dan ook dat het recht op hypotheekrente-af trek niet ter discussie staat. Daar waar er sprake is geweest van een discussie over de hypotheekrenteaf trek bij de leden van de PvdA betrof het de geringe toegankelijkheid ervan voor lagere inkomensgroepen en de vraag of excessen gerechtvaardigd zijn. In de door voorgestelde regeling gaat het geenszins over excessen, integendeel, het maakt juist de toegang mogelijk tot het benutten van hypotheekrente-af trek voor lagere inkomensgroepen die hiervan totnogtoe vrijwel uitgesloten zijn. Door de aanvaarding van het wetsvoorstel ontstaat er een keuzemogelijkheid die zich ook uitstrekt tot een nieuwbouwwoning. De verwachting is gerechtvaardigd dat de woningmarkt positief zal reageren op het ontstaan van een nieuw doelgroep in de koopsector. Dat houdt in dat ook het eigen opdrachtgeverschap, waaraan de leden van de PvdA-fractie refereren, tot de mogelijkheden gaat behoren. Dat kan individueel maar ook, en misschien gemakkelijker, collectief. Wel zijn indieners van mening dat niet onderschat mag worden dat eigen bouw grotere risico's met zich meebrengt dan het kopen van een woning die kant en klaar wordt opgeleverd.

De leden van de SP constateren terecht dat woningcomplexen met meerdere eigenaren aanleiding kunnen geven tot problemen in het beheer. Dit vraagstuk staat echter los van het wetsvoorstel. In feite betreft het beheer een kwestie die de gehele bestaande woningvoorraad raakt, aangezien in de toekomst meer en meer woningen in eigendom van individuele eigenaar-bewoners zullen komen. Indieners onderschrijven dan ook het belang van aandacht van de rijksoverheid voor het beheer van de bestaande woningvoorraad. Daarbij is het van belang dat in de in het Regeerakkoord aangekondigde nota «Wonen in de 21ste eeuw» nader wordt onderzocht hoe de huidige wettelijke basis van verenigingen van eigenaren kan worden verbeterd en hoe specifieke vormen van financiële ondersteuning aan VVE kunnen leiden tot een verbetering van het beheer van de bestaande woningvoorraad. Indieners onderschrijven eveneens dat eigenaren met een lager inkomen in het meer kwetsbaar zijn en achten het tegen die achtergrond eens te meer wenselijk en noodzakelijk om tot een sociale koopsector te komen.

Naar aanleiding van vragen van de leden van de PvdA- en VVD-fracties merken indieners op dat het onderhavige wetsvoorstel en de bestaande Gewenningsbijdrage Eigen Woningen wezenlijk andere uitgangspunten kennen. Het initiatiefwetsvoorstel heeft tot doel de principiële keuze tussen koop en huur in beginsel voor iedereen mogelijk te maken. De

gewenningsbijdrage beperkt zich nadrukkelijk tot de huidige doelgroep van de Nationale Hypotheek Garantie, die in hoofdzaak bestaat uit huishoudens met een inkomen boven de 35 000 gulden. Huishoudens met een inkomen lager dan 35 000 gulden kunnen bij de koop van een woning in de praktijk geen aanspraak maken op een Hypotheek Garantie. Indieners wijzen erop dat de gewenningsbijdrage tot nu toe nauwelijks een succes kan heten. Bij de invoering ging de staatssecretaris uit van 10 000 toekenningen per jaar. Feitelijk zijn in de eerste periode van ruim een jaar, tussen de inwerkingtreding op 23 mei 1997 en 11 juni jl., landelijk nog maar 98 aanvragen toegekend. Het totaalbedrag van de toekenningen bedroeg tot dan toe 0,989 miljoen gulden, uit te financieren over een periode van vijf jaar. (Aldus het antwoord van de minister van VROM op vragen van de leden van de PvdA-fractie, naar aanleiding van de Wijziging van de begroting en de ontvangsten van het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, 26 017 XI, voor het jaar 1998; wijziging samenhangende met de Voorjaarsnota; d.d. 11 juni 1998) Een inzicht in hoeveel voormalige IHS-ontvangers gebruik hebben gemaakt van de regeling kan helaas pas worden verwacht na de evaluatie van de genoemde regeling. Echter, ook zonder dit inzicht kan de conclusie ons inziens niet anders luiden dan dat de gewenningsbijdrage niet is aangeslagen. Gezien de principiële verschillen tussen de twee regelingen wijzen indieners de suggestie van de leden van de VVD-fractie af om het voorstel te wijzigen in de zin van een «eenmalige dan wel kortdurende (bijvoorbeeld maximaal vijf jaar) financiële gewenningsbijdrage». Het mag duidelijk zijn dat de GEW geen efficiëntere en eenvoudigere regeling is dan de IKB. De verhouding uitvoeringskosten (7 FTE, formulieren, promotie, etc.) en subsidie is onevenwichtig.

1.8. Bereikbaarheid van goedkope koopwoningen

Verschillende fracties hebben zich afgevraagd of onder de grens van het BWS (177 000 gulden) wel koopwoningen kunnen worden gekocht en in het bijzonder of er ook mogelijkheden zijn voor eengezinswoningen in de nieuwbouw. Zo stellen de leden van de SP-fractie dat kopers met een laag inkomen in de Randstad als gevolg van deze grens sneller een woning zullen kopen in een complex (gestapelde bouw) dan een eengezinswoning. In paragraaf 3 wordt nader op de financiële aspecten van het wetsvoorstel ingegaan. Hier willen indieners enkele algemene opmerkingen plaatsen.

In de Memorie van Toelichting hebben indieners op pagina 5 aangegeven dat de «koopprijs van een woning sterk afhankelijk is van de markt-omstandigheden, die daarbij sterke regionale verschillen kennen. Zo kan een appartement in de Randstad financieel onbereikbaar zijn terwijl een ruime eengezinswoning in het noorden van het land al snel lagere woonlasten heeft dan een vergelijkbare huurwoning». In de Memorie van Toelichting is ook verwezen naar positieve ervaringen, onder meer in de Bijlmermeer waar de woningcorporatie Nieuw Amsterdam appartementen aanbood met een koopprijs variërend van 60 000 gulden voor een tweekamerwoning tot 135 000 gulden voor een zeskamerwoning en eengezinswoningen voor 160 000 gulden (alle prijzen v.o.n.). In de wijk Heechterp in Leeuwarden zijn, na voltooiing van het groot onderhoud, woningen verkocht voor koopprijzen variërend van 75 000 tot 100 000 gulden. In Heerhugowaard is de «Primeurwoning» gerealiseerd als een betaalbare koopwoning voor lagere inkomens. Dit initiatief heeft binnen verschillende gemeenten weerklank gevonden en zal daadwerkelijk worden gebouwd.

En de reeks initiatieven kan moeiteloos worden uitgebreid. Het «Netwerk de Marge in Beeld» bracht in maart 1996 het rapport «Beter Kopen dan Huren» uit, in maart 1998 gevolgd door een tweede, meer uitgewerkte versie. Het gemeentebestuur van Breda heeft aangegeven aan de

uitwerking ervan te willen meewerken. In de gemeente Dordrecht heeft de Woningstichting Progrez in de wijk Oudelandshoek het project «Hofwoning, de betaalbare koopwoning» gestart met koopprijzen van 168 000 gulden (v.o.n.). Door een strikte toewijzing wordt gegarandeerd dat de woningen ook terechtkomen bij degene die een laag inkomen hebben. Voorts zijn er tal van initiatieven met tussenvormen van koop en huur. De woningbouwstichting SCW in Amersfoort streeft zelfs een totale uitwisselbaarheid na tussen huur en koop, waarbij de bewoners, onder voorwaarden, zelf de keus kunnen bepalen. Er is, met andere woorden, nu al een markt binnen de woningvoorraad voor goedkope koopwoningen. Door de veranderende woningmarkt, in het bijzonder door de ontspanning op de woningmarkt in grote delen van het land, zal het aanbod zich verder vergroten. De komst van een wettelijke regeling zoals in het onderhavige wetsvoorstel bedoeld, zal naar onze overtuiging ruimte geven aan tal van nieuwe initiatieven. Mogelijk zal juist de invoering van de regeling leiden tot een nieuwe dynamiek op de woningmarkt. Ook vanuit economisch perspectief is dit van betekenis.

Indieners gaan ervan uit dat regionale en andere verschillen zullen blijven bestaan, en dat deze verscheidenheid in beginsel ook positief moet worden gewaardeerd. Daarom willen indieners een kanttekening maken bij de hiërarchie tussen eengezinswoningen en gestapelde bouw, die door de leden van de SP-fractie wordt geïmpliceerd en waarbij gestapelde bouw een «tweede keus» lijkt te zijn. De aantrekkelijkheid van een woonmilieu wordt door meer factoren bepaald dan door «gestapeld» of «eengezins» alleen, zoals onder meer blijkt in de genoemde voorbeelden uit de Bijlmermeer en Heechterp. Dat in de grotere steden kopers vaker een woning in de gestapelde bouw zullen kopen dan een eengezinswoning, wordt naar wij menen primair bepaald door het feit dat in deze steden nu eenmaal in hoofdzaak in gestapelde bouw is gebouwd. Het zijn ook deze woningen waar een aanzienlijk deel van de stadsbewoners thans is gehuisvest. Veel van deze huurders zullen hun eigen woning willen kopen. Indieners staan hier positief tegenover, mede omdat dit de eigen betrokkenheid zal versterken en zal bijdragen aan een verhoging van de leefbaarheid. Daarnaast hoeft zoals gezegd niet worden uitgesloten dat, voor wie dit verkiest, ook eengezinswoningen bereikbaar zullen zijn binnen de gestelde financiële grenzen.

De leden van de RPF constateren dat de beperking van de werking van de wet tot bepaalde categorieën koopwoningen (huurwoningen en nieuwbouwwoningen) nadelige effecten kan hebben. Het gaat immers primair om de bevordering van het eigen woningbezit onder lagere inkomens. Indieners zijn inderdaad met de RPF van mening dat het vanuit de doelstelling: «bevordering van het eigen woningbezit onder lagere inkomens», niet belangrijk is de keuzemogelijkheid van de te kopen woningen te beperken tot huurwoningen en nieuwbouwwoningen. Woningen die voldoen aan de voorwaarden zoals ze zijn gesteld in de wet, zijnde thans reeds een koopwoning, kunnen ook leiden tot het doel. Voordeel hierbij is overigens dat de woningmarkt waaruit gekozen kan worden toeneemt. Dat geldt eveneens voor de verhandelbaarheid van de eigen woning indien men onverhoopt sneller afstand moet doen van de eigen koopwoning. Het wetsvoorstel is hierop aangepast.

1.9. Huidige eigenaar-bewoners

De leden van de PvdA-fractie vragen waarom voor huidige eigenaar-bewoners gekozen is voor een experimenteerregeling en waarom niet voor een structurele voorziening is gekozen. Indieners gaan er vanuit dat het bij de bevordering van het eigen woningbezit, anders dan bij huur, moet gaan om een tijdelijke financiële ondersteuning. De regeling geldt dan ook voor eigenaren die nog een woning moeten kopen. Indieners

menen met het voorstel voort te gaan in de traditie van de vroegere premiereregelingen, waarbij overigens de nadelen van die regelingen (speculatie, onvoldoende toegankelijkheid voor lagere inkomens) zijn weggenomen en een betere inkomenstoets is opgenomen. Het gaat bij het voorstel van wet primair om een regeling die het gewenste beleid in het heden en de toekomst regelt. Dat er in verleden ook lagere inkomens een woning hebben gekocht is feitelijk wel juist maar dit is ook in het besef gebeurd dat er geen zicht was op welke regeling dan ook. Er is dus geen sprake van een ongelijke behandeling van gelijke gevallen. De stelling van de leden van de VVD-fractie dat «slechts aan een selectieve groep een belangrijk en langdurend recht wordt toegekend» is dan ook onjuist.

Belangrijk is dat niet in algemene termen kan worden gesteld dat alle bestaande eigenaar-bewoners (ook niet zij met een laag inkomen) te kampen hebben met problemen. Zo constateert het Centraal Plan Bureau op basis van WBO rapportage 1993/1994 dat in 1994 29% van de zelfstandig wonende huishoudens uit de aandachtsgroep een koopwoning bezat. Het grootste deel (bijna 60%) van eigenaars-bewoners uit deze categorie is ouder dan 55 jaar en beschikt reeds lange tijd over een koopwoning. Een substantieel gedeelte heeft geen hypotheek meer of een geringe hypotheekschuld, waardoor lage woonlasten optreden. Verder blijkt dat deze huishoudens nogal eens inkomsten genieten uit een ander bron dan werk of uitkering, zoals inkomsten uit vermogen. Op basis hiervan kan al worden vastgesteld dat het bij bestaande eigenaar-bewoners vaak gaat om specifieke situaties. Indieners onderkennen dat er bij deze bestaande eigenaren sprake kan zijn van te hoge woonlasten. De achtergronden hiervoor zijn echter divers. Zo zijn er noodkopers die in een tijd van grote woningnood een woning hebben gekocht tegen een te hoge prijs. Een aantal van deze eigenaren ontbreekt het aan financiële middelen om het achterstallig onderhoud van de woning weg te nemen. Maar evenzeer kan het gaan om situaties waarin de (financiële) omstandigheden van eigenaren zijn gewijzigd, bijvoorbeeld door verlies van werk, veranderde samenstelling van het huishouden of overkreditering. Indieners kunnen in dit stadium niet verder gaan dan het signaleren van deze problematiek en het scheppen, met behulp van een experimenteerbepaling, van de mogelijkheid voor praktisch onderzoek, teneinde te bezien op welke wijze een meer structureel beleid een afdoende oplossing voor deze problematiek kan bieden. In dit verband zijn de voorstellen van de gemeente Den Haag van betekenis, waarin met name eigenaren met een laag inkomen worden geholpen om tot een verbetering van hun bezit te komen. Ook de gemeente Rotterdam kent in het kader van de stimulering van het woningonderhoud van Vereniging van Eigenaren (VVE) initiatieven om deze eigenaren te helpen met voorlichting en laagrentende leningen. De NHG zal op 1 januari 1999 een nieuwe garantiefaciliteit introduceren. Het betreft de mogelijkheid van een hypotheekgarantie voor zittende eigenaars-bewoners ten behoeve van de financiering van woningverbetering. Eigenaren kunnen zo tegen een lagere hypotheekrente een verantwoorde lening aantrekken voor de verbetering van de kwaliteit van hun eigen woning. Het gaat hier in het bijzonder om het herstel van achterstallig onderhoud en woningverbetering. Indieners zien dit als belangrijke stappen in de goede richting om de positie van bestaande eigenaar-bewoners met een laag inkomen te verbeteren. Tot slot willen indieners wijzen op het advies van de Raad van State waarin gesproken wordt van «een algemene regeling ter bevordering van woningonderhoud door eigenaren met een laag inkomen». Indieners hebben aangegeven dat voor reeds bestaande eigenaren een dergelijke regeling een mogelijkheid is om het structurele achterstallig onderhoud (funderingsherstel, vernieuwing van het dak e.d.) op een financieel verantwoorde wijze aan te pakken. Samenvattend achten indieners het noodzakelijk het bestaan van

mogelijke vraagstukken van bestaande eigenaar-bewoners te erkennen maar tegelijkertijd de oplossing ervan niet, anders dan experimenteel, te zoeken in dit voorstel dat primair beoogt die burgers die willen kopen op en verantwoorde wijze te ondersteunen in hun streven naar eigen woningbezit.

1.10. Prijsopdriving

Indiener delen niet de vrees van de leden van de CDA-fractie voor een prijsopdrivend effect. Van een prijsopdrivend effect van de premiekoop-A-regeling is ons niets bekend. Bij die regeling was er eerder sprake van dat de aankoopprijs kunstmatig laag werd houden, waarbij het verschil bij de verkoop van de woning te gelde kon worden gemaakt. De grens van het Besluit woninggebonden subsidies is een nadere definiëring van de sociale koopsector. Dat is thans ook het geval.

1.11. Verstrekking aan de hypotheekverstrekker

Naar aanleiding van opmerkingen van de leden van de VVD-fractie over de «rechtstreekse» verstrekking van de individuele koopbijdrage aan de hypotheekverstrekker kan worden opgemerkt dat hiervoor om geen andere dan administratieve redenen gekozen is. Bij de verstrekking van de huursubsidie is het al voor 95% feitelijk gebruik dat de huursubsidie rechtstreeks aan de verhuurder wordt overgemaakt. Ook hier gaat het om een, ook voor de huurder, belangrijke vereenvoudiging van de uitvoering van de wet.

1.12. Verhuizing

De veronderstelling van de leden van de VVD-fractie dat bij verhuizing (anders dan bij een handicap of verlies van werk) de individuele koopbijdrage vervalt is juist. De kritiek van de VVD-fractie hierop verwondert de indieners, aangezien bij vroegere premiekoopregelingen-A en -B bij verhuizing de premie ook niet kon worden meegenomen. De VVD-fractie heeft hiertegen nooit bezwaar gemaakt. Indieners gaan er vanuit dat de koop van een woning weloverwogen plaatsvindt. Met andere woorden, dat er sprake is van een keuze voor een woning en een buurt waar men voornemens is duurzaam te wonen. Het stimuleren van een dergelijk voornemen is een van de redenen waarom indieners de bevordering van het eigen woningbezit wenselijk achten. Bij de bevordering van het eigen woningbezit gaat het naast vermogensvorming voor de eigenaar zoals gezegd ook om een vergroting van de stabiliteit van wijken en een verbetering van de woon- en leefsituatie. Ten opzichte van de genoemde vroegere regelingen is het voorliggende voorstel van wet overigens een belangrijke verbetering voor die huishoudens die door omstandigheden moeten verhuizen. Juist doordat de IKB «meegenomen» kan worden voor hen die wegens redenen van werk moeten verhuizen is er geen reden om aan te nemen dat het hebben van een IKB de arbeidsmobiliteit in negatieve zin zal kunnen gaan beïnvloeden. Bovendien blijft het recht op huursubsidie bestaan. Met andere woorden, anders dan wordt verondersteld is er materieel geen belemmering om te verhuizen.

1.13. Overdrachtsbelasting

Naar aanleiding van vragen van de leden van de VVD, CDA, D66 en de RPF kunnen indieners mededelen dat de «adviesaanvraag vrijstelling overdrachtsbelasting bij stimulering eigen woningbezit onder midden en lagere inkomens» van de Landsadvocaat door het kabinet is vrijgegeven. Een afschrift van het advies doen wij u integraal als bijlage toekomen¹. Aanleiding tot de adviesaanvraag was de vraag van het kabinet of een

¹ Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

«vrijstelling van overdrachtsbelasting bij de aankoop van een huurwoning door natuurlijke personen met een beperkt inkomen, bestand is tegen een mogelijk beroep op het gelijkheidsbeginsel». De Landsadvocaat constateert dat het de wetgever krachtens artikel 15 WBRV mogelijk is een aantal verkrijgingen vrij te stellen van overdrachtsbelasting. Voor het voorliggende voorstel van wet gaat het om een vrijstelling «omdat een heffing aan bepaalde ontwikkelingen in de weg zou staan». Zo beoogde de regering met de gewenningsbijdrage de verkoop van huurwoningen aan huurders met een beperkt inkomen te stimuleren. In de opvatting van de Landsadvocaat kan met «de voorgestelde vrijstelling het beoogde doel om juist sociale verhuurders ertoe te bewegen een deel van hun voorraad huurwoningen af te stoten (...) objectief en redelijk te rechtvaardigen is». Immers, «uit jurisprudentie van de Hoge Raad blijkt dat een expliciete afweging en keuze van de wetgever door de rechter in de regel worden gerespecteerd». Conclusie van de Landsadvocaat is dan ook dat «in de parlementaire behandeling van de thans overwogen vrijstelling van overdrachtsbelasting duidelijk naar voren dient te komen dat de hiervoor omschreven afwegingen zijn gemaakt en dat met betrekking tot de voorgestelde vrijstelling van overdrachtsbelasting weloverwogen is gekozen voor de beperking van huurwoningen (-) acht ik het niet waarschijnlijk dat de rechter als dan een beroep op artikel IVBPR zal honoreren». Uit het advies blijkt ons inziens klip en klaar dat de wetgever goede mogelijkheden heeft tot een vrijstelling van overdrachtsbelasting indien het gaat om de overdracht van huurwoningen. Los van de argumentatie van de Landsadvocaat zijn indieners van mening dat te verkopen huurwoningen gelijk zouden moeten worden behandeld aan nieuwbouwwoningen. Immers, er is ook hier sprake, weliswaar na een exploitatieperiode als huurwoning, van een eerste verkoop. Wij verwijzen in dit verband naar het gestelde in de Memorie van Toelichting. De veronderstelling van verschillende leden dat er binnen het voorstel van wet in die zin sprake is van «ongelijke behandeling» achten wij daarmee voldoende weerlegd. Het financieel effect van de vrijstelling van overdrachtsbelasting is voor wat betreft de additionele verkopen geen tegenvaller, maar een niet-optredende meevaller. Voor de huurwoningen die zonder IKB ook al op de rol stonden verkocht te worden heeft het wel een tegenvaller tot gevolg. Echter, deze vrijstelling moet los gezien worden van het wetsvoorstel. In onze opvatting wordt hier een onrechtmatigheid rechtgezet.

Ten overvloede willen de indieners nog reageren op de opvattingen van de leden van de VVD-fractie inzake de verlaging van de overdrachtsbelasting. Deze leden achten «een algehele verlaging van het belastingpercentage gewenst en (-), in verband met de extra opbrengsten door het belasten van economische overdracht, moet binnenkort een verlaging naar 5% mogelijk zijn». Indieners constateren dat in het regeerakkoord in deze zin geen beleidswijzigingen worden voorgesteld.

1.14. Totstandkoming van het voorstel

De leden van meerdere fracties hebben vragen gesteld over de relatie tussen het voorliggende wetsvoorstel en eerdere versies. De leden van de RPF-fractie grijpen daarbij het verst terug, met de vraag aan de indieners die lid zijn van de fractie van de PvdA, waarom enkele elementen uit de PvdA-nota «De koopwoning bereikbaar» die aan het wetsvoorstel voorafging niet in het voorstel zelf voorkomen. De indieners die deel uitmaken van de PvdA-fractie merken hierover op dat de essentie van het voorstel voortbouwt op die van de nota, namelijk het scheppen van een keuzemogelijkheid tussen huur en koop, door middel van de invoering van een individuele koopbijdrage. De komst van een dergelijke keuzemogelijkheid zal het mogelijk maken om binnen de volkshuisvesting te

komen tot de inrichting dan wel verdere uitbouw van een sociale koopsector.

De leden van de VVD-fractie «verbazen zich over de slechts marginale wijziging» die het voorstel na het advies van de Raad van State heeft ondergaan, «zeker gelet op het feit dat het wetsvoorstel nu mede door twee CDA-leden wordt ingediend». De leden van de RPF-fractie informeren naar de voornaamste verschillen tussen het aanvankelijke wetsvoorstel en het gewijzigde wetsvoorstel, en naar de overwegingen die de leden van de CDA-fractie ertoe hebben gebracht om het gewijzigde initiatiefwetsvoorstel mee te ondertekenen. De indieners afkomstig uit de CDA-fractie merken op dat de VVD-fractie ten onrechte de suggestie oproept dat het door de leden Duivesteijn en Van der Ploeg ingediende wetsontwerp fundamenteel gewijzigd zou moeten worden om het in een vervolgfase daadwerkelijk mee te kunnen ondertekenen. Voorafgaande aan de indiening van het wetsontwerp is reeds uitvoerig overleg geweest tussen de verschillende leden over een mogelijke gezamenlijke indiening. Tussen de oorspronkelijke indieners en de beide leden van het CDA was in hoofdlijnen overeenstemming over een mogelijk in te dienen wetsvoorstel. Uiteindelijk had het de voorkeur van de leden van het CDA een definitieve beslissing over de medeondertekening te nemen na het advies van de Raad van State. In een nader overleg over het advies en in het bijzonder de verwerking ervan is er sprake van een wetsvoorstel dat het verdient om gesteund te worden.

2. FINANCIËLE ASPECTEN

Alle fracties hebben nadere vragen gesteld over financiële aspecten van het voorstel van wet. Indieners hebben ervoor gekozen vooral in te gaan op de hoofdlijnen van de financiële effecten van het voorstel van wet. Het komt niet iedere vraag exact aan de orde komt, naar onze overtuiging de bedoeling ervan wel. Aan de orde komt een vergelijking tussen de DKP-systematiek en die van de IKB (2.1), de vraag of de uitvoering van een individuele koopbijdrage «bureaucratisch» is (2.2), het verloop van de jaarlijkse bijdragen premiekoop regelingen 1984 – 2000 (2.3), een bijstelling van de deelname aan de IKB (2.4), het effect op de armoedeval (2.5), een vergelijking van de huursubsidie en individuele koopsubsidie (HS en IKB) op macro-niveau (2.6), een beschouwing over de rente-effecten op de rijksbegroting, de IKB en de huursubsidie (2.7), terwijl wordt afgesloten met een aantal modeloefeningen (2.8). In dit kader zal ook worden ingegaan op de brief van de Nederlandse Woonbond welke in het bijzonder ingaat op de micro-voorbeelden in het wetsvoorstel. «Aangezien het ook om complexe effecten en berekeningen gaat, in het bijzonder ten aanzien van de financiële paragraaf» hebben de leden van de VVD-fractie de indieners verzocht een commentaar te vragen aan de regering. Inmiddels heeft de regering al zelfstandig aan het CPB gevraagd het voorstel op zijn «economische merites» te bezien. Deze analyse met een commentaar van de demissionaire staatssecretaris van volkshuisvesting is u toegezonden (Kamerstukken II, 1997–98, 25 309, nr. 8). Wij achten hiermee de vraag van de fractie van de VVD beantwoord. In een afzonderlijke nota, welke wij u gelijktijdig met de nota naar aanleiding van het verslag zullen doen toekomen, zullen wij ingaan op de analyse van het CPB.

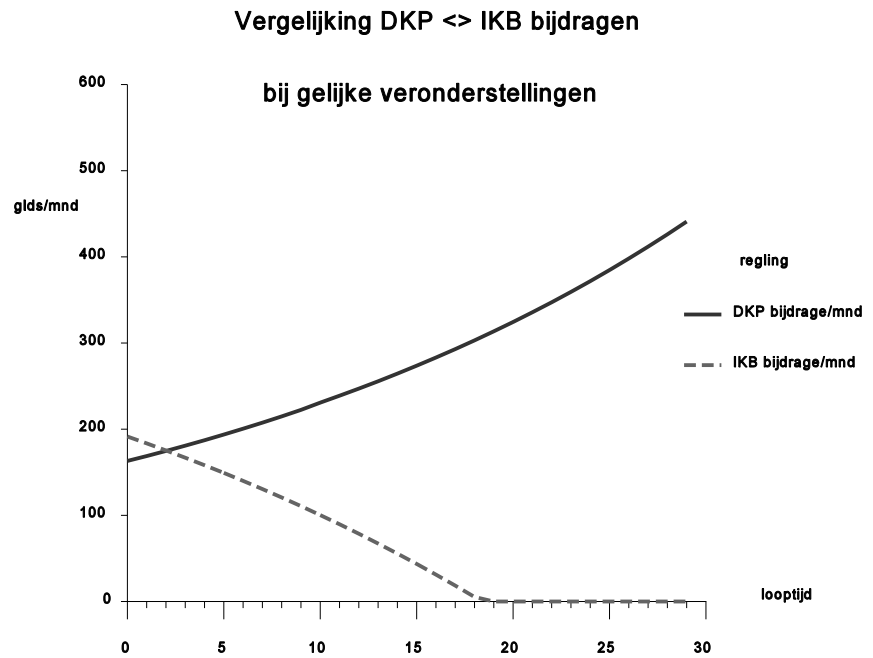
2.1 Vergelijking IKB-DKP

De indieners afkomstig uit de PvdA-fractie merken, naar aanleiding van de meer algemene beschouwing van de VVD-fractie, op dat het niet aangaat de PvdA in het verslag te prijzen voor een andere benadering van het volkshuisvestingsbeleid en tegelijkertijd zelf slechts uitdrukking te geven

van een statische opvatting over het te voeren beleid. Ook verbazen deze leden van de PvdA zich over de wel zeer eenzijdige interpretatie van het in het verleden, vaak onder medeverantwoordelijkheid van de VVD gevoerde, beleid en de effecten ervan. Indieners zien er vanaf hier in dit verband uitgebreider over te beschouwen. Indieners betreuren in dit kader wel de superlatieven in de beschouwingen van de VVD-fractie. Het gaat niet aan het voorstel «onnodig ingewikkeld en bureaucratisch» te noemen, te beweren dat het «verwerpelijke onderdelen» bevat en de «financiële onderbouwing van een onthutsende naïviteit» te achten. Het past ook de VVD-fractie om ten aanzien van het initiatiefvoorstel een zakelijke discussie te voeren en dus dergelijke stellingnamen met feiten te onderbouwen dan wel achterwege te laten. Van een feitelijke onderbouwing is thans volstrekt geen sprake. Om dit te adstrueren willen wij specifiek ingaan op een tweetal stellingen in de beschouwing van deze leden. De eerste betreft de stelling is dat «invoering van deze wet op termijn soortgelijke effecten zal hebben als het dynamische-kostprijsstelsel». De tweede stelling betreft de constatering dat het voorstel «onnodig ingewikkeld en bureaucratisch» is. Ja, zelfs ingewikkelder dan de Huursubsidiewet.

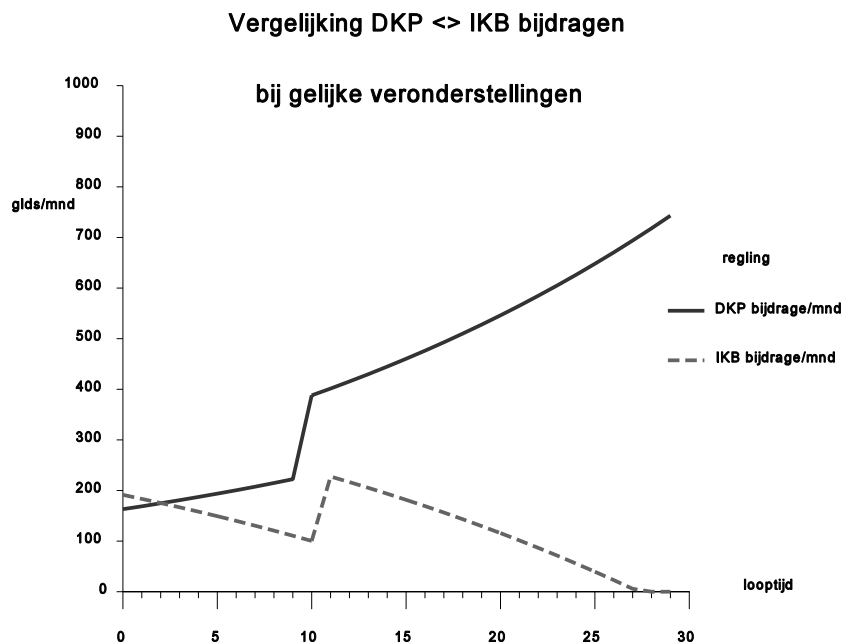
Kenmerkend voor de dynamische-kostprijsstelsel was, zoals bekend mag worden verondersteld, dat door middel van vooraf veronderstelde huur- en lastenstijgingen rekening werd gehouden met toekomstige inflatoire ontwikkelingen. Zo was het mogelijk bijdragen te verplaatsen naar de toekomst, door bij aanvang voor de toekomst een hoge inflatie te veronderstellen. Als de feitelijke inflatie even hoog of hoger bleek dan voorspeld, bood het systeem voordeel. Als de feitelijke inflatie daarentegen lager uitviel, leidde dit voor de verre toekomst tot een toename van de openstaande subsidieverplichtingen.

Deze systematiek ontbreekt bij de IKB geheel. De IKB houdt op generlei wijze rekening met toekomstige inflatoire ontwikkelingen die de bijdrage nu laag houden, waardoor de bijdragen in de toekomst zullen stijgen. De IKB-bijdrage wordt slechts gecorrigeerd voor rentefluctuaties na 10 jaar op momenten van renteherziening. In afbeelding 1 wordt grafisch een vergelijking gegeven van de IKB- en DKP-bijdragen bij dezelfde uitgangspunten. De gegevens voor de IKB zijn ontleend aan het voorbeeld uit de Memorie van toelichting bij het initiatief wetsvoorstel, pagina 22 onderaan. Dit voorbeeld is afgezet tegen een DKP-woning met een looptijd van 30 jaar en een identieke aanvangslening en huurniveau. Uit het verloop van beide lijnen valt duidelijk het onderscheid op tussen een regeling gebaseerd op de DKP-systematiek en een op annuïtaire financiering gestoelde regeling als de IKB.



In afbeelding 2 wordt het verloop van de bijdragen nogmaals geschetst bij gelijke veronderstelling, waarbij na het tiende jaar een 2% hogere rente wordt verondersteld. Ook hier neemt de gemiddelde IKB-bijdrage na conversie na de eenmalige stijging weer verder af, dit in tegenstelling tot de DKP-woning.

Afbeelding 2: Bij een rente van 6.5% gedurende de eerste 10 jaar en 8.5% gedurende de periode daarna.



Uit bovenstaande vergelijking tussen de DKP-regeling en de IKB kan naar de opvatting van de indieners worden vastgesteld dat iedere vergelijking van de IKB-systematiek met het dynamische-kostprijsstelsel niet ter zake is. Integendeel kan worden vastgesteld dat de gekozen IKB-systematiek volstrekt overzichtelijk is en binnen het kader van de rijksbegroting goed beheersbaar is. De beide grafieken spreken in dit verband heldere taal.

2.2 IKB bureaucratisch?

De tweede stelling van de VVD-fractie dat de IKB een «onnodig ingewikkeld en bureaucratisch» middel is, snijdt naar de opvatting van indieners eveneens geen hout. Bij de vormgeving van het initiatiefvoorstel is uitgegaan van de ervaringen met eerdere regelingen binnen de volkshuisvesting, in het bijzonder de premie-A en B regelingen en de Huursubsidiewet. Beide regelingen zijn in feite geïntegreerd tot een voorstel van wet. Daarbij zijn de nadelen van de vroegere premiereregelingen (niet bereiken van de doelgroep, inkomenscontrole en zelfs speculatie) weggenomen door aansluiting te zoeken bij de systematiek van de Huursubsidiewet. Hooguit kan, in algemene zin worden geconstateerd, dat inkomensafhankelijke regelingen als de IHS en de IKB naar hun aard altijd complexer zijn dan regelingen met een eenmalige bijdrage. De keuze voor een inkomensregeling komt echter voort uit overwegingen van effectiviteit, namelijk dat de regeling ook die doelgroep bereikt waar voor zij is ingesteld.

Een nadere vergelijking leert bovendien dat het voorstel per saldo niet complexer is dan de Huursubsidiewet, en op onderdelen juist eenvoudiger. De IKB kent, met de NHG-toets, een iets uitgebreidere toegangscontrole, waarmee de potentiële koper zelf overigens minder problemen zal hebben, daar deze hierbij op de ondersteuning van de financier mag rekenen alsmede dat de aanvrager veel van de stappen ook voor het verkrijgen van een financiering dient te doorlopen. Daarentegen kent de huursubsidie voor huurders de «brengeplicht» (vaststelling hoogte van de opgegeven huur) als complicerend onderdeel bij de entreetoets. Per saldo zal de eerste aanvraag voor de IKB-ontvanger niet veel bureaucratischer zijn, dan bij de IHS.

Voor de bepaling van de bijdrage is bij beide regeling een drietal componenten van belang: de huur/rentelasten, het belastbaar huishoudinkomen en de huishoudsamenstelling. Op alle drie de fronten is de IKB eenvoudiger. Immers, de huuraanpassing is jaarlijks, terwijl de renteherziening minstens 10 jaar op zich laat wachten. Thans blijkt bij de uitvoering van de huursubsidie de jaarlijkse huuraanpassing bij sommige aanvragers extra werk op te leveren. Daarnaast is het huishoudbegrip bij de IKB eenvoudiger, waardoor mutaties veel minder vaak een effect hebben op de bepaling van de bijdrage.

Voor de vervolgaanvragen geldt bij de IKB een verplicht stelsel van «matiging». Het verplichte karakter ontbreekt bij de huursubsidie, maar in de praktijk wordt er door 95% van de huursubsidie-ontvangers gebruik van gemaakt, tot volle tevredenheid van verhuurders en huurders.

De door de VVD-fractie gevraagde lijst met verschillen tussen de IKB en de Huursubsidiewet zijn al eerder opgenomen in paragraaf 2.2 van de MVT.

Indieners delen wel het streven van de VVD-fractie de regeling zo eenvoudig mogelijk te maken en vormen van bureaucratiesering zo veel mogelijk tegen te gaan. Daarom pleiten zij ervoor bij de uitvoering van de IKB-regeling aansluiting te zoeken bij het door het ministerie van VROM gestarte EOS-project. Dit kan de aanvraagbehandeling voor zowel het rijk als de burger nog aanzienlijk vereenvoudigen. In het EOS-project wordt door gebruikmaking van de nieuwste mogelijkheden op het gebied van informatie- en communicatietechnologie (ICT) de uitvoeringsorganisatie gestroomlijnd en het gebruik van papier zo goed als overbodig gemaakt.

Dat de belastingdienst hierbij als informatieverstrekker fungeert, zal een verdere en waardevolle aanvulling kunnen zijn.

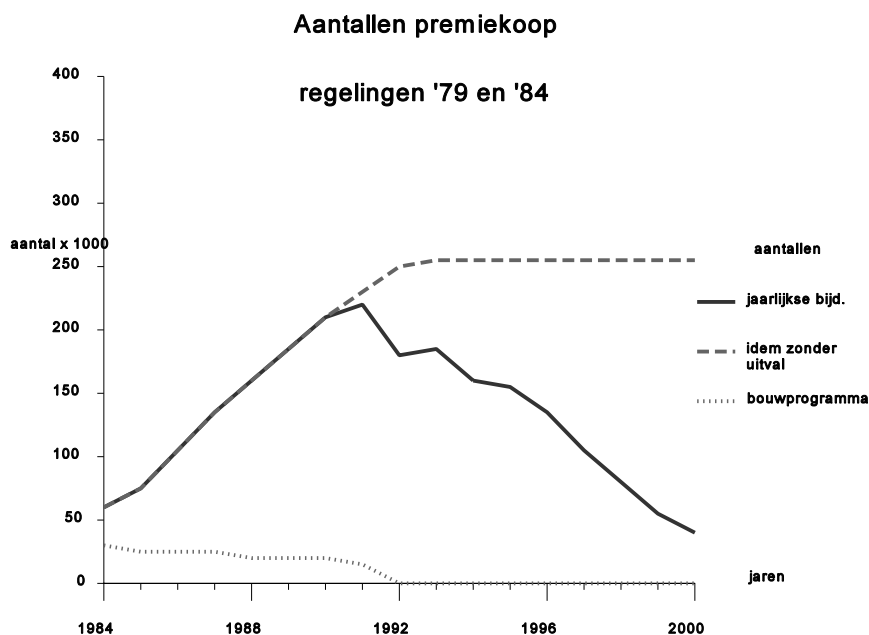
Terzijde merken indieners op dat, door in de EOS-lijn aan te sluiten bij het gedachtegoed van het Overheidsloket 2000 (OL2000), inkomensafhankelijke instrumenten als de huursubsidie en de IKB in de directe leefomgeving van de gebruikers worden geplaatst. Hiermee kan het niet-gebruik van deze regelingen – dat overigens al fors is afgenomen – nog verder worden beperkt.

Mocht de implementatie van de EOS-visie te lang op zich laat wachten, dan kan ter vereenvoudiging van de procedure ook worden besloten de continueringaanvraag niet jaarlijks maar bijvoorbeeld eens in de drie of vijf jaar te laten plaatsvinden.

2.3 Verloop jaarlijkse bijdragen premiekoop regelingen 1984–2000

Voor een verder inzicht in de macro-effecten die de invoering van een IKB kan hebben, is het van belang om inzicht te hebben op de vraag wat de gemiddelde «subsidie-afhankelijkheid» is van aanvragers van een jaarlijkse bijdrage in het kader van de aankoop van een eigendoms-woning. Hiervoor kan worden teruggegrepen op ervaringen met eerdere subsidieregelingen in de premiekoop A en B. In de onderstaande grafiek wordt het verloop getoond van de aantallen jaarlijkse bijdragen en oorspronkelijke nieuwbouwprogramma's van de premiekoopregelingen 1979 en 1984. Als gevolg van de lagere rentestand maar met name ook de inkomensontwikkeling van de subsidieontvangers lopen de regelingen snel af. Zoals gesteld in paragraaf 1.3. is de verwachting dat in 2000 ca. 80% geen recht meer heeft op een bijdrage, terwijl dat moment conform de regeling pas rond 2020 ligt. In de onderstaande figuur geeft de doorgetrokken lijn het verloop van de aantallen bijdragen weer als geen uitval uit de regeling zou hebben plaatsgehad. Voor de regeling '79 en '84 is het verloop hieronder grafisch weergegeven.

Afbeelding 3: Verloop premiekoopregelingen



2.4 Dynamiek in de huursubsidie-populatie; de IKB als drempelverlagende factor

Het verleden is uiteraard geen garantie voor de toekomst. Toch lijkt het waarschijnlijk dat ook voor de IKB-regeling een belangrijk deel van de IKB-deelnemers niet de volledige 30 jaar van de regeling gebruik zullen maken. Bij de financiële doorrekening in het voorstel van wet is hier overigens nog geen rekening mee gehouden omdat is gekozen voor de «gesloten systeem»-gedachte (pag 26 MvT). Uit 2.3 blijkt dat in 2000 ca. 20% van de huishoudens nog gebruik maakt van de premiereregeling, ondanks dat zij – bij gelijkblijvend inkomen – nog tot 2020 gebruik van de regeling hadden kunnen maken. Belangrijkste reden hiervan is, naast verhuizing of overlijden, de positieve inkomensontwikkeling. Doordat bij de macro-doorrekening het «gesloten systeem» als uitgangspunt is gekozen, wordt er geen rekening met inkomensontwikkeling gehouden (de huishoudens blijven de gehele periode van de doorrekening als gebruiker gekenschetst).

Er wordt in dit gesloten systeem wel met instroom (als gevolg van de aankoop) rekening gehouden, maar niet met uitstroom (als gevolg van inkomensontwikkeling). Toch is de verwachting dat bij de populatie IKB-ontvangers, net als bij de IHS en bij de premiereregeling, huishoudens zullen uitstromen als gevolg van een positieve inkomensontwikkeling. Bij de IHS stroomt, door inkomensstijging, jaarlijks gemiddeld ca. 8,5% uit en bij de premiereregeling is de uitstroom ca. 21% (berekend over de periode 1991–2000). De verwachting is dat het uitstroombestand bij de IKB tussen de IHS- en de premiereregeling-populatie zal liggen. Deze verwachting is gebaseerd op het feit dat in meerdere mate huishoudens de koopstap zullen wagen, die een op termijn een positieve inkomensverwachting hebben, in vergelijking tot de gehele huursubsidie-populatie. Indien met 15% rekening wordt gehouden (het gemiddelde tussen beide waarden), is de verloop in de populatie als volgt (in de tabel worden tevens de aantallen conform het gesloten systeem getoond, waarmee in de macro-doorrekening in de MvT rekening is gehouden):

Jaar na introductie

(aantallen x 1 000)	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Totale populatie in gesloten systeem	20	40	60	80	100	120	140	160	180	200
Totale populatie met jaarlijkse uitstroom	20	37	51	64	74	83	91	97	102	107

Ceteris paribus mag worden verondersteld dat de kosten na 10 jaar IKB ca. 46% (ca f 94 miljoen voor bruterings) lager zullen zijn, als berekend met behulp van het gesloten systeem in de MvT (MvT, tabel op blz .28). Vanzelfsprekend heeft de inkomensontwikkeling geen effect (of wellicht een opwaarts effect, als gevolg van het progressieve belastingstelsel) op de hypotheekrente-af trek. In de MvT zijn in paragraaf 6 de budgettaire effecten getoond als gevolg van de invoering van de ikb. Echter, in de MvT is geen rekening gehouden met inkomensontwikkeling van de ikb-ontvangers (zogenaamd «gesloten systeem»). In de voorliggende «nota naar aanleiding van het verslag» is reeds aangegeven dat er wel degelijk te verwachten is dat betreffende huishoudens positieve inkomensontwikkeling doormaken (zie § 2.4 van deze nota). Dit heeft ontegenzeggelijk invloed op de budgettaire effecten. In onderstaande tabel worden de budgettaire consequenties getoond, wanneer rekening wordt gehouden met inkomensontwikkeling. De tabel is vergelijkbaar met de in § 6.2 van de MvT gepresenteerde tabel, waarbij het verschil door de uitstroom als gevolg van inkomensontwikkeling wordt veroorzaakt.

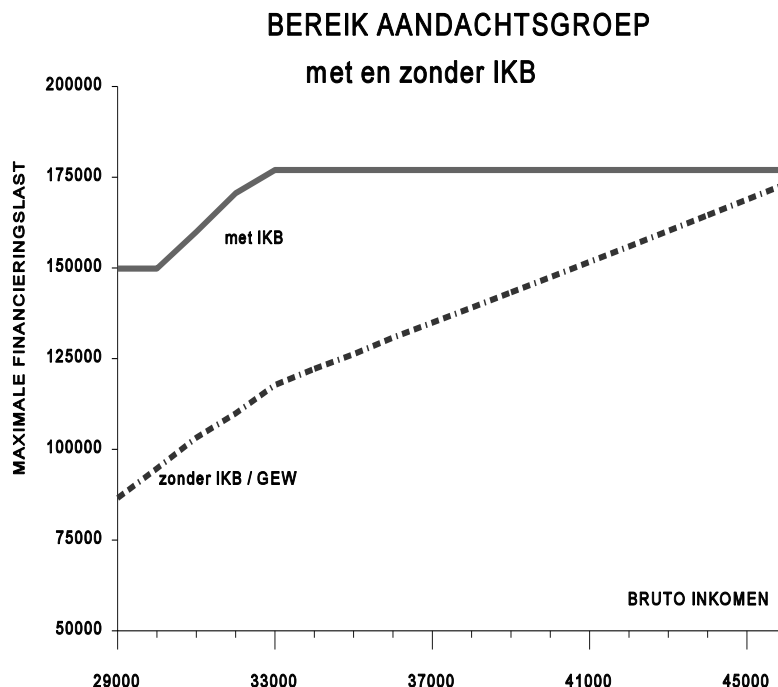
Jaar 9	NETTO KOSTEN IKB	OPBR. IHS	MEERKOSTEN
t	28	26	+ 2
t+1	50	48	+ 2
t+2	66	69	- 3
t+3	78	90	- 12
t+4	87	107	- 20
t+5	93	120	- 27
t+6	99	137	- 38
t+7	103	150	- 47
t+8	107	163	- 56
t+9	109	177	- 68

In het meerkosten-overzicht neemt de stijging van de opbrengsten huursubsidie per ontvanger elk jaar toe (eerste jaar is de gemiddelde bijdrage ca. f 1 730, het laatste jaar in de tabel is de gemiddelde bijdrage ruim f 2 200; een toename van 27%). De reden hiervan is de huurstijging. Deze geldt voor alle betrokken huishoudens.

Bij de kosten ikb neemt de stijging elk jaar af (eerste jaar is de gemiddelde bijdrage f 1 300, het laatste jaar in de tabel is de gemiddelde bijdrage f 1 020; een afname van 22%). Dit is het gevolg van de constante lasten die de ikb-ontvangers tenminste 10 jaar hebben, als gevolg van de rentevastperiode. De ikb neemt – door de toenemende normlasten – hierdoor af.

Overigens heeft deze correctie niet een gelijk neerwaarts effect op de opbrengsten IHS. Immers, in de meerjarenramingen van de IHS-begroting wordt reeds met positieve inkomensontwikkeling rekening gehouden. Het is, zoals gezegd, juist te verwachten dat de huishoudens die een positieve inkomensontwikkeling verwachten in meerdere mate van de IKB-regeling gebruik zullen maken.

Thans stromen jaarlijks 85 000 huursubsidie-ontvangers uit als gevolg van positieve inkomensontwikkeling. Zij blijven in veel gevallen in dezelfde huurwoning wonen, maar de inkomensafhankelijke eigen bijdrage (de normhuur) is groter geworden dan de huurprijs; het hoeft echter geenszins te betekenen dat ze niet meer tot de aandachtsgroep behoren. Voor sommige huursubsidie-ontvangers zal de ikb een beslissende push-factor zijn om een woning te kopen. Immers, zoals reeds eerder gemeld, prefereert een niet onaanzienlijk deel van de (huursubsidie-ontvangende) huurders een koopwoning. Daarnaast zorgt de IKB tevens dat corporaties hun sociale doelstelling ook bij het verkopen van huurwoningen kan uitvoeren, opdat zij thans de huurwoningen in veel gevallen verkopen aan huishoudens die niet tot de aandachtsgroep behoren. De IKB vergroot het bereik op de koopmarkt voor de aandachtsgroep substantieel. Onderstaande grafiek toont het bereik van de huishoudens uit de aandachtsgroep met en zonder de IKB (het rentepercentage is op 6,5% gesteld). De situatie zonder de IKB is overigens gelijk aan het bereik uit de GEW-regeling.



Het bereik zonder de IKB-regeling is vrij klein. In de huidige koopsector heeft ca. 2,5% van de woningen thans een verkoopwaarde lager dan f 94 000; de maximale financieringslast conform de NHG bij een inkomen op het niveau van het wettelijk minimumloon (WML). Door de IKB wordt het bereik voor dit huishouden in de koopsector met de factor 4 verhoogd (11,1%). Dit gaat echter om reeds bestaande woningen; de vergelijking geldt dus louter om het bereik met en zonder IKB in perspectief te plaatsen. De IKB zal ook veelal neerslaan in kopers van huurwoningen. De verdeling in de koopprijzen hiervan is (nog) niet bekend, maar er mag worden verondersteld dat deze gemiddeld een stuk goedkoper zijn dan de gemiddelde prijs in de bestaande voorraad (f 263 000 in 1996). Hierdoor is het bereik in het aanbod van te verkopen huurwoningen voor de aandachtsgroep nog groter.

2.5 De armoedeval en de relatie met de IKB

Bij elke inkomensafhankelijke regeling doet zich ontegenzeggelijk het effect van de armoedeval voor (het fenomeen dat men bij inkomensstijging subsidie verliest). Dat geldt ook voor de IKB. Echter, om een drietal redenen is het effect van de armoedeval bij de IKB – in gelijke omstandigheden – lager in vergelijking tot de HS:

- Het aandeel in de woonkosten, dat men als bijdrage ontvangt, is bij de IKB lager als bij de HS. In het eerste voorbeeld in de MVT, op blz. 22, bedraagt de subsidie-quote (= de verhouding bijdrage ten opzichte van bruto lasten) bij de hs-ontvanger 49% en bij de ikb-ontvanger 19%. Het verlies aan bijdrage, bij een inkomensontwikkeling tot boven de inkomensafhankelijke basislasten (respectievelijk normlasten bij de IKB en normhuur bij huursubsidie), komt verhoudingsgewijs minder hard aan bij de koper dan bij de huurder. Bij de eventuele aanvaarding van betaald werk speelt het verlies aan ikb veel minder een rol.
- Naast de subsidie betreft een ander kostenverlagend effect bij de koper

- de hypotheekrente-aftrek. Deze «bijdrage» is (incrementeel) omgekeerd evenredig aan de inkomensstijging, gezien het progressieve belastingstelsel. Dit effect is inkomensonafhankelijk, maar de aftrek kan zelfs stijgen indien het belastbaar inkomen de grens van een belastingschijf overschrijdt. In het eerder aangehaalde voorbeeld is het aandeel van het fiscale effect 27% in de totale hypotheeklasten.
- Daarnaast speelt het psychologische effect van de aankoop (vermogensvorming) een rol. Immers, men verliest subsidie, maar ziet een deel van de toegenomen kosten gaan in een «spaarpotje», waardoor de totale kosten – meer dan bij huurwoningen – aan de koper toekomen.

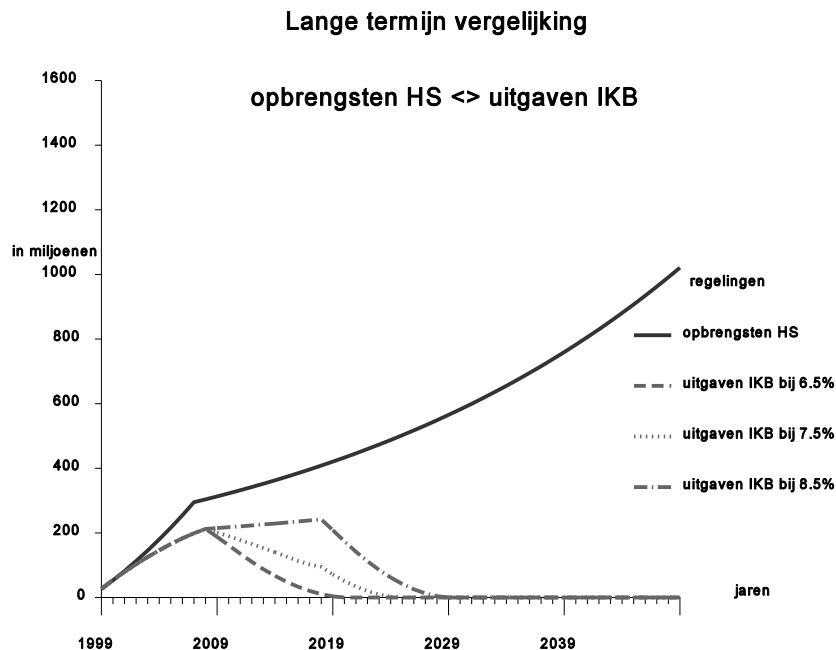
2.6 Budgettaire gevolgen ikb-regeling: vergelijking HS en IKB op macro-niveau

Van de zijde van de PvdA-fractie wordt de verwachting uitgesproken dat er «een belangrijke substitutie-effect kan optreden van ihs-ontvangers naar ikb-ontvangers». Zij constateren «dat dit een aanzienlijke besparing kan opleveren op de VROM-begroting en bovendien op langere termijn zal leiden tot een vermindering van de subsidieafhankelijkheid van burgers van het Rijk».

Een vergelijking van de lange-termijneffecten van de IKB in vergelijking met de huursubsidie na de in de Memorie van Toelichting geanalyseerde periode van 10 jaar laat inderdaad de juistheid van de stelling zien. In de onderstaande figuur worden de opbrengsten HS (150 000 minder huishoudens) doorgetrokken naar de toekomst. De uitgaven IKB worden bij verschillende rentepercentages weergegeven (6.5%, 7.5% en 8.5%). Het effect van de renteverandering is overigens pas na de eerste 10 jaar goed zichtbaar, omdat een renteverandering bij aanvang doorwerkt in een verlaging van de maximale koopsom van de aan te schaffen koopwoning. De overige uitgangspunten zijn zoals weergegeven in de Memorie van Toelichting.

Overigens is in de onderstaande figuur geen rekening gehouden met de geldstromen die samenhangen met de fiscaliteit. Deze geldstromen houden na 2030 op te bestaan, omdat dan de leningen zullen zijn afgelost. Dit uiteraard met uitzondering van de opbrengsten uit het huurwaardeforfait die gewoon blijven doorlopen.

Tot slot kan hier worden opgemerkt dat met een eventuele doorwerking van de hogere rentestand in de huurstijging in de gepresenteerde figuur is geabstraheerd. In het vervolg wordt hier nog op teruggekomen.



2.7 Rente-risico in relatie tot huursubsidie

In het verslag wordt op verschillende plaatsen (pagina 2 en 13) gevraagd waarom het renterisico voor kopers met IKB wel wordt afgedekt en voor huurders met huursubsidie niet. Of, vanuit een andere optiek gezien, waarom deze meerkosten bij IKB door de belastingbetaler worden vergoed, terwijl voor huurders de sociale verhuurders deze kosten voor hun rekening nemen.

De vraag lijkt op een misvatting over de huursubsidieregeling te berusten. Hierbij wordt vermoedelijk vergeten dat rentelasten van nieuwe en bestaande investeringen in de toekomst hun vertaling zullen vinden in een hoger huurniveau. Dat is reeds in paragraaf 6.3. van de Memorie van Toelichting aangegeven. Immers, (sociale) verhuurders rekenen hun toegenomen financieringslasten door in de jaarlijks opgelegde huurverhogingen. Voor huursubsidie-ontvangers geldt hierbij overigens dat een eventueel hoger huurniveau slechts deels wordt vertaald in een hogere netto-huur. De huursubsidie mitigeert de (extra) verhoging, aangezien bij de huursubsidie-regeling het principe geldt dat een netto huur-verhoging zoveel mogelijk gekoppeld wordt aan de bruto-huurverhoging.

2.8 Rente-effecten en de gevolgen rentestijging

Door verschillende fracties is verwezen naar het renterisico die verbonden is aan het eigen woningbezit en in het bijzonder de effecten voor de rijksbegroting. Indieners stellen het op prijs de discussie over het renterisico in een breder kader plaatsen. Indieners zijn van mening dat het in het voorstel van wet gehanteerde rentepercentage van 6,5% aan de veilige, zo niet hoge kant is. Hoewel de rente-ontwikkeling zich niet laat voorspellen, omdat zij van veel invloeden afhankelijk is, mag, naar de opvatting van financieel deskundigen, na invoering van de EURO zelfs een verdere daling van het rentepercentage worden verwacht. Voor indieners

zijn deze «voorspellingen» overigens geen aanleiding hierop in positieve zin te anticiperen. Tevens mag er van worden uitgegaan dat een verdere verkleining van het financieringstekort zoals voor de komende kabinetsperiode is afgesproken zal vermoedelijk ook bijdragen aan een verdere stabiliteit van een lagere rente.

Rente-effecten werken via de rente op de staatsschuld en op de renteaftrek inkomstenbelasting door naar de Rijksbegroting. Daarnaast kan hierdoor het investeringsvolume en de particuliere consumptie worden beïnvloed met onder andere ook gevolgen voor de verkoopprijzen van om te zetten huurwoningen. Dit laatste is met name afhankelijk van de vraag of het een reële renteontwikkeling betreft dan wel een inflatoire. Een procent rentemutatie betekent over de duim berekend uiteindelijk, als gevolg van de rente op de staatsschuld en de hypotheekrente-aftrek, een mutatie op de Rijksbegroting van ca. f 10 mld.

2.9 De rentegevoeligheid van de IKB en van de hypotheekrente-aftrek

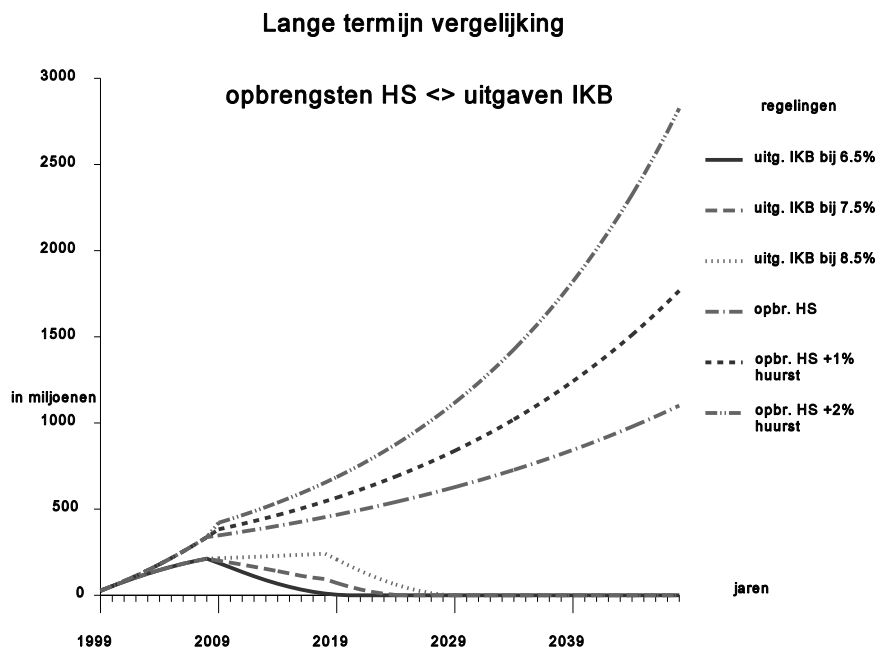
Door de fractie van de VVD is meer specifiek gevraagd om inzicht te geven in de gevolgen van een rentestijging voor het Rijksoverheid daar waar het gaat om de IKB. Volledigheidshalve betrekken wij bij de beantwoording de effecten die optreden bij een rentestijging op het budget van de huursubsidie en zal de samenhang tussen de IKB en de huursubsidie in beeld worden gebracht. Los van ontwikkelingen elders (b.v. andere regelingen) geldt voor de beide regelingen het volgende:

- Een structurele inflatoire (rente)ontwikkeling van 1% die uiteindelijk volledig in de huurstijging wordt verwerkt, betekent voor het huursubsidiebudget een toename op tijdvakbasis van ca. f 60 miljoen, jaarlijks oplopend met hetzelfde bedrag. Dat wil zeggen: na 10 jaar een extra beslag op het totale huursubsidiebudget van f 300 tot f 600 miljoen jaarlijks (mede afhankelijk van gedragseffecten bij verhuurders en het tempo waarin de renteverhoging wordt doorgerekend).
- Een structurele reële renteontwikkeling van 1% die uiteindelijk volledig in de huurstijging wordt verwerkt (via de financieringslasten van nieuwe investeringen en die van de bestaande voorraad), betekent voor het huursubsidiebudget, afhankelijk van gedragseffecten van verhuurders, ruw geschat, een aanpassing van f 80 miljoen op tijdvakbasis jaarlijks oplopend met hetzelfde bedrag. Dat wil zeggen: na 10 jaar een extra beslag op het huursubsidiebudget van f 400 tot f 800 miljoen jaarlijks (dit ook mede afhankelijk van gedragseffecten bij verhuurders en het tempo waarin de renteverhoging wordt doorgerekend).
- Voor de IKB geldt gegeven de in de memorie van toelichting weergegeven veronderstelling dat bij een 1% hogere rente de regeling na 10 jaar ca. f 150 miljoen duurder zal worden. Dat geldt dan voor de gehele periode en voor alle 200 000 aanvragers (principes van het gesloten systeem). Wordt rekening gehouden met inkomensontwikkeling (zie 2.4) is dat ca. f 80 miljoen na 10 jaar.

De toename van de huursubsidie-uitgaven wordt veroorzaakt doordat een renteontwikkeling door verhuurders wordt vertaald naar de huurontwikkeling, die weer door de huursubsidie wordt weg gesubsidieerd. De relatie is weliswaar indirect maar zeker aanwezig. Door de samenhang tussen IKB en de huursubsidie draagt de IKB op zich, afgezien van de omvang, dus niet bij tot een verhoging van de rentegevoeligheid van de rijksbudgetten. De rentegevoeligheid van de IKB laat zich immers, door een afname van het huursubsidiegebruik, vertalen in een verminderde «rentegevoeligheid» van het huursubsidiebudget. Rekening houdend met de doorwerking van renteontwikkeling in de huurstijging is figuur 4 nogmaals gepresenteerd, waarbij voor de opbrengsten aan

huursubsidie rekening wordt gehouden met een volledige doorrekening van de renteontwikkeling in de huurstijging en daarmee de huursubsidie. Voor de overige uitgangspunten wordt verwezen naar de gemaakte opmerkingen bij figuur 4.

Afbeelding 5: Opbrengsten en uitgavenverloop IKB <> HS bij verschillende rente- en huurontwikkelingen



Kortom: zowel de opbrengsten inkomstenbelasting, als gevolg van de hypotheekrente-aftrek, als de IKB kennen een afhankelijkheidsrelatie met de rentestand. Beide instrumenten hebben een financieel effect op de Rijksbegroting.

- Rentegevoeligheid van de IKB-uitgaven
Bij afsluiten van de hypotheek wordt de rente – bij IKB-ontvangers – voor minimaal 10 jaar vastgezet. Pas bij hersluiting zal het nieuwe rentepercentage een effect op de IKB hebben. Immers, de gehele periode zullen de bruto lasten gelijk zijn, waardoor het fiscale effect gedurende deze periode ook constant is.
- Rentegevoeligheid van de inkomstenbelasting als gevolg van de hypotheekrente-aftrek
In 1996 zijn 330 000 hypotheekinschrijvingen verricht. Dit zijn louter nieuwe aanvragen (nieuwe kopers, maar ook tweede hypotheek) en dus geen hersluitingen. Elke hypotheek die wordt afgesloten of hersloten, heeft een effect op de hypotheekrente-aftrek. Thans kan men een rentevastperiode afsluiten van dagrente (rentebedenktijd) tot de gehele looptijd.
Het gemiddelde hypotheekbedrag in 1996 bedroeg ca f 360 000. Dat betekent dat in dat jaar voor ca. f 120 miljard aan hypotheekafsluitingen heeft geleid tot een indirect effect op de opbrengsten inkomstenbelasting.

Samengevat: Door het gemiddeld lagere bedrag (ca. f 120 000 versus f 360 000), de langere afsluitperiode (minimaal 10 jaar versus een gemiddelde van 5 à 10 jaar), het lagere marginale belastingtarief van de ontvangers en het minder aantal afsluitingen per jaar (20 000 versus

330 000) is de rentegevoeligheid van de IKB-uitgaven vele malen lager dan die van de inkomstenbelasting.

Daarbij komt dat de IKB bij nieuwe aanvraag een maximum kent van f 295. Een renteverhoging heeft dus invloed op de maximale koopprijs en het gebruik van IKB is boven dit maximum niet mogelijk (ter vergelijking: de maximale ihs-bijdrage is thans f 580; bijna twee keer zoveel). In principe is ook er geen plafond aan de hypotheekrente-aftrek.

2.10 Modelexercities

Op pagina 11 tot en met 13 van het verslag stellen leden van verschillende fracties vragen over de hoogte van de gehanteerde veronderstellingen. Deze zijn uit te splitsen naar factoren die van invloed zijn op (1.) het financiële macrokader, (2.) de aannames op microniveau, en (3.) onderzoeksuitkomsten en overig aannames.

1. Het financiële macrokader

De vragen hebben betrekking op de hoogte van de in de financiële onderbouwing opgenomen rente- en huurstijging. Over de samenhang tussen de regelingen en rente- en huurstijgingen is in het voorafgaande al ingegaan. Over de hoogte van de veronderstelde huurstijging in relatie tot de bruteringsafspraken (pagina 11 verslag) in verband met de te hoog veronderstelde opbrengsten van de IKB moet worden geconcludeerd dat de gekozen vooronderstellingen eerder aan de lage kant zijn. Immers, in het bruteringsakkoord is verondersteld dat de gemiddelde huurstijging tot 2010 minimaal 3.8% moet bedragen. Verhuurders die hoger dreigden uit te komen zijn hiervoor d.m.v. het flankerend beleid als onderdeel van de bruteringsoperatie gecompenseerd (ad. f 2 miljard exclusief rente). De gehanteerde percentages lijken daarmee eerder aan de lage kant. Indieners kunnen zich de «onhelderheid» van de leden van D66 op het punt van de vertaling van huurprijzen naar verkoopprijzen wel voorstellen. Het gaat hier echter om rekenvoorbeelden die noodzakelijk zijn om de verschillen tussen koop en huur inzichtelijk te maken. De werkelijke verschillen zullen zich in de individuele situatie openbaren. Naarmate de bestaande huur relatief hoog en de koopprijs relatief laag is, een situatie die zich in het Noorden van het land voordoet, zal de vergelijking positiever uitvallen. De werkelijke omstandigheden zullen dan ook voor huishoudens bepalend zijn voor de vraag hoe hun keuze tussen kopen en huren uitvalt.

2. De aannames op microniveau

Ten aanzien van de veronderstelde eigenaarslasten (OZB verzekeringen en onderhoudsreserveringen) wordt gevraagd om meer realistische uitgangspunten. Vermoedelijk verlangen de vraagstellers hier hogere bedragen. Dit lijkt op een misverstand te berusten. In de op pagina 21 tot en met 27 weergegeven voorbeelden wordt telkens het verschil met de huursituatie geschetst. Zo wordt bij de extra lokale heffingen slechts het eigenaarsdeel van de OZB meegenomen. Het gebruikersdeel wordt immers ook door huurders betaald. Bij de onderhoudsvoorziening is het verschil weergegeven tussen de gemiddelde onderhoudsuitgaven van een huurder en die van een eigenaar-bewoner. Thans moeten huurders klein onderhoud aan hun huurwoning zelf opknappen. Zij kunnen soms een onderhoudscontract afsluiten, bij huismeester of commerciële dienstverlener.

Als de totale eigenaarslasten bij de voorbeelden in ogenschouw worden genomen zijn deze zelfs hoger dan de bij de NHG gehanteerde uitgangspunten.

Overigens is geen rekening gehouden met het feit dat momenteel vrijwel

alle gemeenten de OZB voor minima momenteel kwijtschelden. Een realistische neerwaartse verlaging van de eigenaarlasten in de voorbeelden leveren uiteraard lagere totale lasten op voor de eigenaars.

3. *Onderzoeksuitkomsten en overige aannames*

Segmenten huur-koop-omzettingen

Op bladzijde 14 van het verslag wordt gevraagd naar de samenhang tussen enerzijds het gehanteerde uitgangspunt uit paragraaf 6.1 onder 5 van de Memorie van Toelichting en anderzijds de hoogte van de verkoopprijzen in de voorbeelden. Het in de Memorie van Toelichting gehanteerde uitgangspunt is gebaseerd op het meest recente Woning Behoeft Onderzoek (WBO93/94). Dit betreft een enquête onder 60 000 Nederlandse huishoudens waarin het huishouden wordt geplaatst tegen de woonomgeving waarin dit zich bevindt. Het is een basisonderzoek dat bij uitstek geschikt is (en bij voorrang wordt gebruikt) voor dit type analyses. De uitkomsten zijn gebruikt voor de doorrekening van de macro-effecten. In de rekenvoorbeelden worden ook andere verkoopprijzen gehanteerd om de effecten hiervan goed te kunnen duiden. Overigens is dat geen onrealistisch uitgangspunt voor micro analyse, want het gehanteerde macro-uitgangspunt is slechts een landelijk gemiddelde dat op micro-niveau beïnvloed wordt door lokale omstandigheden.

Dekkingspercentage huursubsidie

Op blz 12 van het verslag wordt gevraagd naar een lager dekkingpercentage huursubsidie naar IKB. In de Memorie van Toelichting bij het voorstel worden in paragraaf 6.3 een aantal gevoeligheden bij de financiële doorrekening gegeven. Op blz. 28 e.v. van de MvT wordt ook aandacht geschonken aan andere dekkingpercentage huursubsidie naar IKB.

Neutrale marktprijs

Verder wordt op pagina 12 van het verslag gesproken van een hogere neutrale marktprijs. De effecten laten zich minder gemakkelijk in financiële zin vertalen, omdat de hoogte van de verkoopprijs op verschillende manieren in het voorstel is gereguleerd. Feitelijk wordt gevraagd om een inschatting van de gedragseffecten van verhuurders en potentiële kopers ten aanzien van de aanschafbeslissing van deze woning. Een hogere neutrale verkoopprijs beperkt de keuze en kan tot een lager aantal verkopen leiden en daarmee een geringer gebruik van de IKB regeling dan in het wetsvoorstel is verondersteld.

Effect op de prijzen op de woningmarkt

Op de vraag van de RPF-fractie of het voorstel van wet «wel voldoende bescherming biedt tegen een stijging van de huizenprijzen» antwoorden indieners dat het voorstel niet de buitensporige prijsstijgingen op de koopwoningmarkt compenseert. Het voorstel van wet biedt een kader waarbinnen lagere inkomens verantwoord een eigen woning kunnen kopen, waarbij een toetsing van de maximaal toegestane investering plaatsvindt waar de koper zich aan heeft te houden om in aanmerking te komen voor een IKB. Prijsstijgingen op de woningmarkt zullen in z'n algemeenheid het effect hebben dat het product, de woning, die kan worden gekocht «kleiner» wordt. Het effect zal zijn dat de vraag naar koopwoningen zal afnemen en het huren weer aantrekkelijker zal worden. Indieners gaan er overigens van uit dat het effect van de invoering van een individuele koopbijdrage eerder ertoe zal bijdragen dat er een

vergroting zal gaan ontstaan van de markt van goedkopere koopwoningen. Deze zitten nu immers «vast» binnen de sociale huursector omdat de doelgroep niet de mogelijkheden heeft deze thans op verantwoorde wijze aan te schaffen. Een ontspanning op dit segment van de koopwoningmarkt zal zeker ook bijdragen tot een ontspanning op de prijzenmarkt.

Uitvoeringskosten gemeenten

De leden van de RPF-fractie hebben gevraagd om een indicatie van de extra (uitvoerings)kosten, die gemeenten moeten maken in het kader van dit wetsvoorstel.

Bij een nieuwe IKB-aanvraag zal de gemeente enkele controles uitvoeren om enkele gegevens te toetsen. In de MvT worden deze puntsgewijs genoemd (blz. 9–131). Daarnaast zal bij vervolgaanvragen de gemeente als loket dienen. Deze medebewindtaak heeft de gemeente thans ook bij de Huursubsidiewet. Alle ontwikkelingen op het gebied van informatietechnologie kunnen de uitvoering van deze taken vereenvoudigen. Voor de verschillende toetredingscontroles kan de gemeente gebruikmaken van eigen bronnen, die veelal geautomatiseerd zijn. De werkzaamheden bestaan voornamelijk uit de handling van de aanvraagformulieren. Deze kosten kunnen ruwweg worden geschat op ca. f 50 a f 100 per aanvraag, wat de jaarlijkse kosten op ca. f 1 a f 2 miljoen zal brengen, bij 20 000 toetreders. Vanzelfsprekend zullen de kosten die gemeente thans maken in het kader van de uitvoering van de Huursubsidiewet dalen als gevolg van het substitutie-effect tussen beide regelingen.

Over het algemeen kan worden gezegd dat de kosten bij de eerste aanvraag licht hoger zijn bij de IKB dan bij de IHS, terwijl er meer werk is bij de vervolgaanvragen IHS dan bij de IKB. Gemiddeld gezien dalen dus de uitvoeringskosten op gemeenteniveau in vergelijking tot de huidige situatie.

3. ARTIKELEN

Artikel 16

De formulering van het eerste lid maakt het mogelijk dat 10% achterstallig onderhoud aanwezig is, zonder dat dit bij de koop wordt ingehaald, merken de leden van de SP-fractie op. Zij vragen waarom deze drempel zo hoog is gelegd. Indieners wijzen op de toelichting op artikel 16, hierin wordt letterlijk gesteld «als uit het taxatierapport blijkt dat de kosten van herstel (exclusief BTW) 10% of meer bedragen van de totale waarde van de woning na herstel, dient het herstel gefinancierd te kunnen worden (dat blijkt uit de hypotheekakte). Tevens moet blijken dat de middelen in depot blijven tot het onderhoud is gericht. De totale financieringslasten moeten blijven binnen de grenzen van de NHG (of een andere daarmee vergelijkbare garantie». Uit deze toelichting mag blijken dat er feitelijk alleen achterstallig onderhoud mag zijn die minder betreft dan 10% van de totale waarde van de woning na herstel. De NHG hanteert een vergelijkbare formule zij het dat het wetsvoorstel strengere voorwaarden in deze kent. Indieners kunnen zich voorstellen dat uit het taxatierapport zou kunnen worden opgenomen dat het hier moet gaan om regulier onderhoud en dat er dus geen sprake mag zijn van structureel onderhoud. Indieners gaan er vanuit dat op deze wijze een evenwicht kan worden gevonden waarin toekomstige eigenaar-bewoners door middel van zelf-werkzaamheid in staat worden gesteld dit onderhoud in eigen beheer te doen.

Artikel 18

Indieners nemen met instemming kennis van het feit dat de leden van de PvdA-fractie verheugd zijn over de verbreding van de reikwijdte van het wetsvoorstel door de toevoeging van de woonwagens. Naar aanleiding van opmerkingen van de leden van de SP-fractie over de aanzienlijk kortere afschrijvingstermijn van woonwagens, merken indieners op dat deze problematiek inderdaad tot enige complicaties in de financiering aanleiding kunnen geven. Een gedeelte van de problematiek valt buiten de reikwijdte van het onderhavige wetsvoorstel, zoals de noodzakelijke en gewenste kwaliteit van de woonwagen. Door naast de woonwagen ook de standplaats te kopen, is de kans groter dat bewoners de aankoop kunnen financieren. In de nota van wijziging zijn hiertoe de definitie-bepalingen aangepast.

Duivesteijn
Biesheuvel