

Vergaderjaar 1999–2000

25 309

Voorstel van wet van de leden Duivesteijn, Biesheuvel, Hofstra en Van 't Riet houdende nieuwe regels over het toekennen van bijdragen aan lagere inkomensgroepen ten behoeve van het verkrijgen en kunnen blijven bewonen van een eigen woning (Wet bevordering eigenwoningbezit)

Nr. 21

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARISSEN VAN VOLKSHUIS-VESTING, RUIMTELIJKE ORDENING EN MILIEUBEHEER EN VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 27 oktober 1999

Op 17 mei 1999 hebben de leden Duivesteijn, Hofstra, Van 't Riet en Biesheuvel een voorstel van wet: de Wet Bevordering Eigen Woningbezit (BEW) bij de Tweede Kamer ingediend, houdende nieuwe regels voor het verstrekken van bijdragen aan lagere inkomensgroepen ten behoeve van het verkrijgen van een eigen koopwoning: Het wetsvoorstel wordt geacht in de plaats te komen van het regeringsvoorstel inzake de Stimulering Eigen Woningbezit (SEW) en een uitwerking te zijn van de afspraak uit het regeerakkoord. De indieners hebben – mede op verzoek van de Tweede Kamer bij nader verslag d.d. 23 juni 1999 – het kabinet gevraagd om een reactie. Inmiddels is de nota naar aanleiding van het nader verslag uitgebracht tezamen met een reactie op de analyses van het CPB en NIBUD en de derde nota van wijziging, zodat deze stukken in onze reactie betrokken kunnen worden.

De reactie van het kabinet is gevraagd ten aanzien van:

- het bereik van de regeling;
- de voorgestelde toeslag als tegemoetkoming in de financieringslasten van de te betalen overdrachtsbelasting (in de SEW is sprake van een vrijstelling) en de afspraken tussen de Minister van Financiën en de Staatssecretaris van VROM over de compensatie van de financiële effecten van de toeslag op de VROM-begroting;
- de effecten op de rijksbegroting;
- het verzoek van de indieners aan het kabinet in de Nota Wonen in de 21e eeuw bijzondere aandacht te geven aan: de wenselijkheid van een sociale koopsector, risico's verbonden aan eigen woningbezit (waaronder onderhoudskosten), overwegingen bij tussenvormen van koop en huur, vermogensvrijlating in de Algemene Bijstandswet en het vrijkomend vermogen bij de woningcorporaties door de verkoop van woningen.

In het hierna volgende wordt op deze aspecten ingegaan:

Het bereik van de regeling

Het kabinet is van mening dat met de wet BEW, en met inachtneming van de derde nota van wijziging, een geslaagde poging is gedaan een synthese te bereiken tussen de Individuele Koopsubsidie (IKB) en het voorstel van het kabinet inzake de Stimulering Eigen Woningbezit (SEW). In het wetsvoorstel BEW van 17 mei lag naar de mening van het kabinet het accent in het bereik van de regeling in vergelijking met de SEW erg sterk op de lagere en middeninkomens van de doelgroep, met als gevolg een relatief geringer bereik van de BEW. Het kabinet constateert dat naar aanleiding van CPB en NIBUD-analyses een aanpassing heeft plaatsgevonden, waardoor het bereik voor alle huishoudens verbeterd is, ook voor de hogere inkomens binnen de doelgroep. De bijstelling heeft daarmee een gunstig effect op de effectiviteit van de regeling. Het kabinet is met de indieners van mening dat met de genoemde aanpassing de verhouding tussen maximale koopprijs en inkomen verbeterd is.

Toeslag financiering overdrachtsbelasting

Ten aanzien van de overdrachtsbelasting had het Kabinet aanvankelijk een andere voorkeursvolgorde nl. vrijstelling van overdrachtsbelasting en pas als de uitkomst van een pre-advies van de Raad van State hiertoe aanleiding zou geven, om te zien naar alternatieven. Het feit dat de indieners het doelmatigheidscriterium hebben laten prevaleren in hun overwegingen om voor een toeslag te kiezen, is voor het Kabinet echter aanvaardbaar. Het kabinet zegt daarom toe de VROM-begroting voor de kosten hiervan bij te stellen. De fiscale dekking daarvoor zal grosso modo in de pas lopen met de mate waarin de VROM-begroting uit hoofde van de toeslag zal worden bijgesteld.

Budgettaire effecten

Het kabinet constateert dat de bijstelling in de derde nota van wijziging heeft geleid tot een hogere kostenraming. Met inachtneming van de verschillen in de ramingen van kosten en opbrengsten komt per saldo het financiële beeld van de BEW in de beginjaren dicht bij dat van de SEW, maar in de tijd gezien lopen de tekorten op de VROM-begroting iets langer door.

Het kabinet heeft er kennis van genomen dat in de financiële doorrekening dezelfde rekenkundige veronderstellingen zijn gehanteerd als bij de SEW, m.u.v. van de aanname dat de deelname van lagere inkomens in de doelgroep een groter accent heeft gekregen dan in de SEW waar een groter accent lag op de hogere inkomens binnen de doelgroep. Beide berekeningen gaan uit van 20 000 toekenningen per jaar, waarvan 70% voorheen huursubsidie ontving en beide gaan uit van een gesloten model, dat wil zeggen dat er geen rekening is gehouden met eerdere uittreding uit de doelgroep anders dan door een aan inflatie gerelateerde inkomensontwikkeling. Met betrekking tot de opbrengsten wordt in de BEW echter rekening gehouden met een – ten opzichte van de SEW – behoorlijk hogere gemiddelde vrijval vanuit de huursubsidie. Het kabinet is van opvatting dat op dit punt van de raming een risico zit. In hoeverre deze opbrengsten ook gerealiseerd zullen worden hangt af van de mate waarin de lagere inkomens uit de doelgroep ook daadwerkelijk deelnemen aan de regeling. Dit noodzaakt dan ook tot een goede monitoring van de deelname per inkomensgroep. Op het punt van de opbrengsten zal het kabinet ten behoeve van de begroting VROM een bijstelling in de raming van de opbrengsten aanbrengen en wel zodanig dat het saldotekort de

eerste 4 jaar (t/m 2003) op het SEW-saldo uitkomt; voor de jaren vanaf 2004 worden de BEW-bedragen aangehouden.

Conform de SEW wordt er in het wetsvoorstel van uitgegaan dat de uitkering (de eigen woningbijdrage en de toeslag financiering overdrachtsbelasting) niet wordt belast en (impliciet) dat de hypotheek-renteaftrek niet wordt aangetast door de subsidie. Om dit te bereiken zullen wettelijke maatregelen moeten worden getroffen. Het kabinet zal hiervoor zo spoedig mogelijk voorstellen doen.

Vermogensvrijlating in de Algemene bijstandswet

Het initiatiefwetsvoorstel BEW heeft als uitgangspunt huishoudens met een lager inkomen in staat te stellen een woning te kopen, waardoor zij tevens in staat worden gesteld door aflossing van de hypothecaire geldlening en waarde-ontwikkeling van de woning vermogen op te bouwen. Een dergelijk uitgangspunt staat op gespannen voet met het algemene uitgangspunt bij inkomensafhankelijke regelingen, dat de overheid niet meer financiële ondersteuning biedt dan strikt noodzakelijk om de betreffende huishoudens in staat te stellen van hun inkomen rond te komen.

De vermogensvorming via de BEW kan in bepaalde omstandigheden een beroep op de Abw in de weg staan. Wanneer de waarde van de eigen woning het vrij te laten vermogen overschrijdt, zal de gemeente bij de bijstandsaanvraag moeten beoordelen of de woning te gelde kan worden gemaakt dan wel of de woning (verder) kan worden bezwaard via een hypothecaire geldlening bij derden. Bestaan deze mogelijkheden niet, dan kan de gemeente bijstand verlenen in de vorm van een krediethypotheek. In overleg met de minister van SZW zal de staatssecretaris van VROM onderzoeken of de invoering van de BEW gevolgen zal moeten hebben voor de vermogensvrijlating in de Abw van de waarde van de eigen woning. In de Nota Wonen in de 21e eeuw zal hierover een standpunt worden ingenomen.

Onderwerpen in relatie tot de Nota Wonen in de 21e eeuw

De indieners achten het wenselijk om te komen tot een meer structurele vorm van ondersteuning aan individuele eigenaar-bewoners met een laag inkomen en dit vorm te geven in een «sociale koopsector». Daarbij hebben zij voor ogen, dat bijzondere aandacht geschonken wordt aan de positie van de eigenaar-bewoner op de woningmarkt (meer consumenten-bescherming), de verbetering van het functioneren van verenigingen van eigenaren en het veilig stellen van de kwaliteit van de particuliere woningvoorraad op de langere termijn. In dit kader wordt ook verwezen naar de suggesties van het Nederlands Economisch Instituut in haar rapport van begin dit jaar over de risico's en waarborgen rond het eigen woningbezit, zoals meer publieksvoorlichting (bijvoorbeeld in de vorm van onafhankelijke woonadvieswinkels), stimulering van nieuwe hypotheekvormen en verzekeringen, stimulering van onderhoudsplanung en -reservering door verenigingen van eigenaren).

De indieners sluiten met deze aandachtspunten aan bij de brief van ondergetekenden over de SEW van 9 februari 1999. Door de huishoudens met een laag inkomen te stimuleren een woning te kopen, heeft de overheid ook een zekere verantwoordelijkheid om voor deze huishoudens – waar mogelijk en redelijk – de risico's verbonden met het eigen woningbezit te beperken. In de Nota Wonen in de 21e eeuw zal nader op de bovengenoemde onderwerpen ingegaan worden. Voorts zal overeenkomstig het verzoek van de indieners in de Nota Wonen in de 21e eeuw

aandacht geschonken worden aan de transparantie van contracten bij tussenvormen van huur en koop en de inzet van additionele inkomsten van woningcorporaties door verkoop van huurwoningen ten behoeve van de volkshuisvesting (revolving fund).

Verplichte spaarhypothec

In de BEW-regeling is in tegenstelling tot de SEW sprake van een verplichte hypothecvorm (bij ministeriële regeling nader vorm te geven, maar de indieners gaan vooralsnog uit van de spaarhypothec). In het SEW-voorstel is – conform de normen van de Nationale Hypothec Garantie – ervoor gekozen om bij de berekening van de maximale financieringslast en de berekening van de subsidie uit te gaan van de hypothecrente gebaseerd op een spaarhypothec met een rentevaste periode van 15 jaar en een 30-jarige looptijd, maar waarbij het aan de koper zelf wordt overgelaten welke hypothecvorm hij uiteindelijk verkiest. Wel is in de SEW een lening met een rentevaste periode van minimaal 15 jaar verplicht gesteld.

Bewust is in de SEW voor een dergelijke ruimte gekozen, gelet op het feit, dat voor bepaalde categorieën huishoudens de spaarhypothec niet als de meest gunstige hypothecvorm zal uitpakken. Het ligt daarom in ons voornemen om de ministeriële regeling van de BEW zodanig in te vullen, dat niet exclusief zal worden uitgegaan van een spaarhypothec, maar dat meer ruimte voor verschillende hypothecvormen ontstaat, met dien verstande dat wel die vormen die leiden tot grote risico's voor de consument worden uitgesloten.

Uitvoering

Het kabinet heeft met genoegen geconstateerd dat de indieners bijzondere aandacht hebben geschonken aan de uitvoerbaarheid, helderheid en controleerbaarheid van de regeling en dat daartoe nadere aanscherpingen van gehanteerde definities en juridische verbeteringen zijn doorgevoerd.

De regeling blijft naar haar aard een complexe subsidieregeling met korte behandelingstermijnen. De staatssecretaris van VROM zegt toe zorg te dragen voor het tot stand brengen van een uitvoeringsorganisatie die in staat is om de wet op een adequate wijze uit te voeren.

Het kabinet acht met de indieners een goede monitoring van belang niet alleen op het punt van de doeltreffendheid van de regeling maar ook op het punt van de uitvoering. Het kabinet stemt dan ook in met jaarlijks via de begroting verslag te doen aan de Tweede Kamer en – gelet op de driejaars-perioden uit het wetsvoorstel – binnen vier jaar een integrale evaluatie uit te voeren. Onderschreven wordt dat daarbij nadrukkelijk aandacht besteed dient te worden aan eventueel misbruik en oneigenlijk gebruik van de wet.

De Staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
J. W. Remkes

De Staatssecretaris van Financiën,
W. A. F. G. Vermeend