

Vergaderjaar 2008–2009

31 114

Wijziging van de Wet bevordering eigenwoningbezit (vervallen van de bepaling betreffende de verkoop onder voorwaarden)

Nr. 9

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR WONEN, WIJKEN EN INTEGRATIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 4 maart 2009

Tijdens de behandeling van het wetsvoorstel Wijziging van de Wet bevordering eigenwoningbezit, op 19 maart 2008, heb ik een toezegging aan uw Kamer gedaan om mij te oriënteren op constructies van een kooprecht voor huurders in Engeland en België (Handelingen der Kamer II, vergaderjaar 2007–2008, nr. 65, blz. 4653).

I DE SITUATIE IN HET VERENIGD KONINKRIJK

Het «Right to Buy»

Een jaar nadat Premier Thatcher – in 1979 – aan de macht was gekomen, introduceerde haar regering het «Right to Buy». Elke huurder die langer dan drie jaar in een sociale woning woonde, kreeg het recht de door hem/haar bewoonde woning te kopen met een prijskorting van 33 procent. En voor elk jaar dat de huurder langer in de woning woonde, werd de korting met één procent verhoogd.

In de beginperiode dat de regeling van kracht was kende deze een toenemende populariteit en nam het aantal verkopen explosief toe, tot ruim 200 000 woningen in 1982. Het waren vooral de hoge(re)- en midden-inkomens die tot koop van hun huurwoning overgingen en dan vooral in de «betere» wijken. Om de na 1982 dalende populariteit op te vijzelen, kende het «Right to Buy» nadien steeds gunstiger voorwaarden. In 1986 kregen bewoners die langer dan twee jaar in een flat woonden een korting van 44 procent, die kon oplopen tot 70 procent bij een woonduur van 15 jaar. Ook voor andere woningtypes stegen de kortingen en werden de toegangscriteria verruimd. In 1995 waren per saldo ruim twee miljoen huurwoningen verkocht.

A Juridische Context

Het kooprecht in Engeland geldt voor woningen die in handen zijn van de lokale overheid (de zg. councils). Councils zijn te beschouwen als overheidslichamen die niet de bescherming van het Eerste Protocol van het Europees Verdrag van de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) genieten. Juridisch was het derhalve zeer eenvoudig om een enorm woningarsenaal aan overheidswoningen aan te wijzen voor het kooprecht.

B Evaluatie Right to Buy in het Verenigd Koninkrijk

Ondanks de hoge kortingen waren het vooral de midden- en hoge inkomens die profiteerden van de maatregelen. Als gevolg daarvan veranderde het huurdersprofiel van de sociale huursector. Het meest indicatief voor deze verandering is de toename van het aandeel lage inkomens. De middeninkomens met kinderen die het konden betalen maakten op grote schaal gebruik van het right to buy en verdwenen uit de huursector; de ouderen en jongeren bleven over. In gebieden waar veel huurders hun woning kochten werd de sociale huurwoningvoorraad fors kleiner, omdat er geen vervangende woningen werden gebouwd. In economisch onaantrekkelijke gebieden, waar de werkloosheid hoog was, werd niet veel verkocht en bleef de sociale huurwoningvoorraad qua omvang nagenoeg hetzelfde. Er werd tevens wel gesproken van «residualisering»: wie nergens anders meer terecht kon, maakte gebruik van de sociale huursector. Lange tijd kon de regering politieke successen boeken met haar woningpolitiek, maar uiteindelijk liet de economie Thatcher in de steek. Zo steeg de hypotheekrente fors en daalden tegelijkertijd de woningprijzen. Doordat in het Verenigd Koninkrijk algemeen gebruik is dat kopers een hypotheek afsluiten met een korte rentevaste periode, kregen zeer veel eigenaren te maken met fors hogere hypotheeklasten. Daarnaast kregen velen, na een renteherziening, grote problemen met de tijdige betaling van die hypotheeklasten en moesten noodgedwongen hun woning verkopen, tegen inmiddels fors gedaalde prijzen. Door de gestegen hypotheeklasten kregen veel eigenaren bovendien ook steeds meer problemen met (de betaling van) de noodzakelijke kosten wegens onderhoud aan de woningen. Hiervan hadden met name de eigenaren met de laagste inkomens last. Het «Right to Buy» bestaat nog steeds, ook al zijn de kortingen inmiddels beperkt.

Voor- en nadelen van het «Right to Buy»

Zonder het Right to Buy hadden mensen met lagere inkomens nooit op zo grote schaal hun woning kunnen kopen, hetgeen het percentage huizenbezitters in het Verenigd Koninkrijk met zo'n 20 procent deed stijgen. Bovendien leidde die stijging van het eigenwoningbezit tot handhaving van de stabiliteit van de wijk, omdat de huurders die kochten misschien anders naar een andere wijk waren verhuisd. De hierna volgende nadelen van het Right to Buy leidde echter tot (sociale)problemen, welke de hiervoor genoemde voordelen helaas deels teniet doen:

- het waren vooral de middeninkomens die profiteerden van het kooprecht
- deze middeninkomens woonden vaak in de meest aantrekkelijke en verkoopbare woningen;
- als gevolg van uitstroom uit de sociale huursector van de middeninkomens, ontstond een sociale huursector met een hoger percentage lage inkomens die woonden in de minder aantrekkelijke woningen;

- voorgaande ontwikkeling werd versterkt, omdat het aantal sociale huurwoningen dat was verkocht niet voldoende werd teruggebouwd, zodat de sociale huursector kromp;
- vele kopers konden als gevolg van de stijging van de hypotheekrente hun woonlasten na verloop van tijd niet meer opbrengen;
- het onderhoud van de verkochte woningen liet vaak te wensen over, met name was dit na de stijging van de rente te zien bij de lagere inkomens.

C Betekenis voor het Nederlandse systeem

De sociale woningvoorraad in Nederland is in handen van woningcorporaties. Woningcorporaties hebben weliswaar een maatschappelijke doelstelling en er is een toezichthoudende taak van de overheid, maar de woningen zijn privaat bezit. Op grond van het feit dat deze juridische context wezenlijk anders is dan die in het Verenigd Koninkrijk (VK), is een kooprecht zoals dat in het VK functioneert in Nederland niet mogelijk. De toenmalig minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer heeft dat, in antwoord op vragen daaromtrent tijdens de begrotingsbehandelingen 2005 en 2006 van haar departement, uw Kamer reeds gemeld.

Op grond van het voorgaande kan tevens geconstateerd worden dat de beleidsmatige consequenties van het right to buy niet zonder meer positief genoemd kunnen worden. Daarnaast werd in het VK niet voldoende teruggebouwd als gevolg van het feit dat de lokale overheden hun schulden met de inkomsten uit de verkopen moesten afbouwen, alvorens weer kon worden geïnvesteerd in nieuwbouw.

II DE BELGISCHE SITUATIE

Het «Kooprecht»

In België werd het Kooprecht van sociale huurders per decreet van 15 juli 2005 ingesteld.

Het recht geldt voor sociale huurwoningen die in het Vlaamse Gewest worden verhuurd door zogenaamde Sociale Huisvestingsmaatschappijen (SHM's). Deze SHM's zijn private ondernemingen met een publieke doelstelling die onder toezicht staan van de Vlaamse Minister van Ruimtelijke Ordening, Woonbeleid en Onroerend Erfgoed, volledig worden gefinancierd door de overheid en in het gewest Vlaanderen zo'n 150 000 woningen in hun bezit hebben. Hiervan komen 100 000 woningen in aanmerking voor het kooprecht van sociale huurders. Sinds de instelling van het recht zijn ongeveer 200 woningen verkocht.

A Juridische Context

Het Kooprecht sociale huurders kent een juridische geschiedenis die teruggaat naar 2002. Bij decreet van 20 december 2002 werd een kooprecht voor Vlaamse sociale huurders ingesteld, maar dit werd door het Belgische Arbitragehof in 2004 vernietigd¹. Het Belgische Arbitragehof achtte het kooprecht in strijd met de Belgische Grondwet op grond van het feit dat de Vlaamse Regering gemachtigd werd om voorwaarden te bepalen op basis waarvan de sociale huurder zijn woning zou mogen verwerven, zonder dat hiervoor nauwkeurige aanwijzingen waren gegeven. Het geven van dergelijke aanwijzingen staat de grondwet namelijk toe.

In het daarna aangepaste Kooprecht sociale huurder, dat in werking trad op 23 november 2006, werd het voorgaande opgelost en heeft men in de Vlaamse Wooncode (vergelijkbaar met onze Woningwet) nauwkeurige

¹ Het Belgische Arbitragehof is een naast de rechtbanken apart ingesteld rechtscollege dat bevoegd is om op bepaalde punten wetgeving te toetsen aan de grondwet.

voorwaarden opgenomen op grond waarvan een beroep kan worden gedaan op het kooprecht. Desondanks stelden de SHM's (opnieuw) beroep in tegen het kooprecht bij het Arbitragehof.

Het Arbitragehof oordeelde evenwel dat er sprake is van een billijk evenwicht tussen het algemeen belang en de aantasting van het eigendomsrecht van de SHM's. Dit evenwicht uit zich in het feit dat de huurwoning tenminste 15 jaar oud dient te zijn, de huurder hier minimaal 5 jaar in gewoond moet hebben en dat de SHM voorrang krijgt op het investeringsprogramma voor nieuwbouwwoningen van het Vlaamse Gewest voor zover een vervangende sociale huurwoning niet uit de verkoop-opbrengst van een kooprecht gebouwd kan worden. Tenslotte moet de koper, nadat hij de huurwoning gekocht heeft, hier tenminste 20 jaar in blijven wonen. Doet hij dit niet dan heeft de SHM het recht de woning terug te kopen tegen de oorspronkelijke koopprijs, vermeerderd met de gemaakte aankoopkosten en eventuele kosten van verbeteringen. Vervolgens oordeelde het Arbitragehof dat de SHM's zelf een instrument zijn voor het woonbeleid van het Vlaamse Gewest en zij dienen dus de gevolgen, voor zover redelijk, te dragen van de beleidskeuze van het Gewest om een kooprecht voor huurders in te stellen. Voorts wordt de financiering van de SHM's in hoofdzaak gedragen door het Vlaamse Gewest. Voorgaande speciale positie rechtvaardigt volgens het Arbitragehof dat het «tot de beoordelingsbevoegdheid van de decreetgever behoort hen al dan niet het kooprecht van de huurder op te leggen».

Omdat het beroep bij het Arbitragehof geen «schorsende» werking had, hebben de SHM's tussen 15 juli 2005 en 7 maart 2007 geen actieve medewerking verleend aan potentiële huurders die te kennen gaven hun woning te willen kopen. Dit vormt een van de redenen waarom het aantal woningen dat tot op heden is verkocht niet in verhouding staat tot de 100 000 woningen die in België op grond van de criteria zoals omschreven in «Het kooprecht van sociale huurders» (zoals ouderdom van de woning) in aanmerking komen voor het Kooprecht sociale huurders. Dit aantal dient echter wel beschouwd te worden tegen de achtergrond van het feit dat in België reeds een eigenwoningbezit van 75% bestaat. Het blijkt namelijk in de praktijk moeilijk om het eigenwoningbezit te laten stijgen tot boven de 75%, omdat er altijd mensen zijn die op basis van hun inkomen nooit een eigen woning zullen kunnen kopen. Daarnaast zijn er in België nog andere subsidieregelingen, bijvoorbeeld die voor het bouwen van een goedkope nieuwbouwwoning, die als belangrijke «concurrent» kunnen worden gezien van het kooprecht.

Concluderend kan worden gesteld dat in België het kooprecht werd geïntroduceerd als mogelijkheid om de eigen huurwoning te kopen naast de vele andere mogelijkheden die er in België zijn om een eigen woning te verkrijgen. Met name het feit dat de verhuurders (SHM's) geen actieve medewerking verleenden aan het kooprecht, er ook subsidieregelingen zijn voor de aankoop van een nieuwbouwwoning en tenslotte dat er reeds een eigenwoningbezit in België bestaat van 75%, hebben tot nu toe geleid dat een zeer gering gebruik ervan.

B Evaluatie Kooprecht in België

In België zijn tot op heden te weinig woningen onder het kooprecht verkocht om een goede evaluatie te kunnen geven. Uit verkregen informatie van het Vlaamse Ministerie van Binnenlands Bestuur, Stedenbeleid, Wonen en Inburgering speelt daarbij een rol dat:

- in België reeds een eigenwoningbezit bestaat van 75%;
- naast het kooprecht in België nog andere aantrekkelijk subsidie-maatregelen voor het kopen van een nieuwbouwwoning bestaan;
- in België het voor een sociale huisvestingsmaatschappij financieel- en

praktisch mogelijk is om iedere verkochte sociale huurwoning onder het kooprecht te vervangen door een nieuw te bouwen sociale huurwoning;

- de krapte op de woningmarkt zoals wij die in Nederland kennen in België niet bestaat.

C Betekenis voor het Nederlandse systeem

Evenals België heeft Nederland een stelsel van private woningcorporaties die onder toezicht staan van de Minister. Groot verschil tussen het Belgische en Nederlandse stelsel is dat er in België nog een zeer sterke financiële band is met de rijksoverheid, terwijl deze band in Nederland in 1995 is afgeschaft. Deze financiële band in België is van doorslaggevende betekenis gebleken bij beoordeling of er sprake was van fair balance tussen de inbreuk op het eigendomsrecht van de Vlaamse sociale huisvestingsmaatschappijen enerzijds en het kooprecht van de sociale huurder anderzijds. In België is de sociale huisvestingsmaatschappij (SHM) namelijk verplicht om de verkoopopbrengst van de verkochte sociale huurwoning weer te herinvesteren, teneinde het sociale huurwoningenbestand op peil te houden. Wanneer de netto-opbrengst onvoldoende is, krijgt de SHM voor het bedrag dat deze tekort komt voorrang op het investeringsprogramma van de Vlaamse overheid. Tegen de achtergrond van de sterke financiële band tussen overheid en SHM's heeft deze vorm van schadeloosstelling in België een andere betekenis dan deze in Nederland zou hebben indien een kooprecht zou worden ingevoerd.

III CONCLUSIES TEGEN DE ACHTERGROND VAN DE NEDERLANDSE SITUATIE

In Nederland bestaat een situatie, waarin de woningcorporaties voor de lokale markt waarop zij opereren in samenspraak met de gemeenten bepalen hoeveel woningen er zouden kunnen worden verkocht. Tevens wordt bepaald welke behoefte de lokale situatie heeft aan nieuwe huurwoningen afgestemd op de specifieke doelgroepen. Er bestaat geen behoefte om van rijkswege inbreuk te maken op deze sturing van de corporatie in samenspraak met de lokale overheid, omdat het ongewenst is dat het aanbod in de sociale huursector wordt beïnvloed door het aantal verkopen dat toevallig in bepaalde gebieden heeft plaatsgevonden. Voorts is het zo dat, indien er een kooprecht voor Nederland geconstrueerd zou worden naar het voorbeeld van uit het Belgische kooprecht, dit in ieder geval zou betekenen dat hierbij overheidsgelden (schadeloosstelling) zouden dienen te worden ingezet, teneinde de corporaties in staat te stellen om hun woningvoorraad op peil te houden. Ik heb niet de intentie om overheidsgeld in te zetten voor het terugbouwen van verkochte huurwoningen.

Overigens blijkt uit verkoopcijfers van de woningcorporaties dat zij, ondanks een verhoging van het aanbod te verkopen huurwoningen¹ en extra inspanningen om die woningen te verkopen, de afgelopen jaren minder huurwoningen hebben verkocht². Dit ondanks het feit dat deze woningen voor een belangrijk deel met een korting op de marktprijs worden verkocht om de betaalbaarheid voor de doelgroep te vergroten en de woningcorporatie bovendien veelal een terugkoopplicht op zich neemt. Dit laatste beperkt de eventuele verkoopprijs voor de koper maar zorgt er tegelijk voor dat de woning voor de sector behouden kan blijven. Dat deze woningen desondanks niet op grote schaal verkocht worden wijst op een afnemende vraag naar verkoop van huurwoningen door de doelgroep. De kredietcrisis zal daar ongetwijfeld ook zijn invloed op hebben.

¹ Stichting Koopgarant houdt er rekening mee dat eind 2008 ruim 90 000 corporatiewoningen in ons land voor verkoop beschikbaar zijn als Koopgarantwoning (zie persbericht Koopgarant d.d. 5 juni 2008).

² Verkopen laatste drie jaar: 2005: 16 400, 2006: 15 800 en 2007: 14 300.

Ik vertrouw u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

De minister voor Wonen, Wijken en Integratie,
E. E. van der Laan