

Vergaderjaar 2004–2005

29 499

Wijziging van de Wet werk en bijstand en enige andere wetten in verband met een aantal technische verbeteringen en het herstel van enkele omissies in de Invoeringswet Wet werk en bijstand

D

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 29 november 2004

In het wetgevingsoverleg van de vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid d.d. 1 juni 2004 over het wetsvoorstel Wijziging van de Wet werk en bijstand en enige andere wetten in verband met een aantal technische verbeteringen en het herstel van enkele omissies in de Invoeringswet Wet werk en bijstand (Kamerstukken II, 2003–2004, 29 499) heeft mijn ambtsvoorganger de Tweede Kamer toegezegd een korte notitie te zenden over de ontwikkeling van de huizenprijzen in relatie tot vermogensvrijlating van de eigen woning in de bijstand. In de Memorie van Antwoord aan uw Kamer bij voornoemd wetsvoorstel is tevens toegezegd in deze notitie ook aandacht te schenken aan woonschepen (Kamerstukken I, 2003–2004, 29 499, nr. B). Hierbij doe ik u een afschrift van vorenbedoelde notitie toekomen, naar de inhoud waarvan ik korthedshalve verwijs.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
H. A. L. van Hoof

1. Aanleiding

In het wetgevingsoverleg van de vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid d.d. 1 juni 2004 over het wetsvoorstel Wijziging van de Wet werk en bijstand en enige andere wetten in verband met een aantal technische verbeteringen en het herstel van enkele omissies in de Invoeringswet Wet werk en bijstand (Kamerstukken II, 2003–2004, 29 499) heeft mijn ambtsvoorganger uw Kamer toegezegd een korte notitie te zenden over de ontwikkeling van de huizenprijzen in relatie tot vermogensvrijlating van de eigen woning in de bijstand. In de Memorie van Antwoord aan de Eerste Kamer bij voornoemd wetsvoorstel is tevens toegezegd in deze notitie ook aandacht te schenken aan woonschepen (Kamerstukken I, 2003–2004, 29 499, nr. B). Bij beide toezeggingen is opgemerkt dat bij het opstellen van de notitie alleen gebruik wordt gemaakt van bestaande informatiestromen en dat daarbij geen extra onderzoek bij gemeenten zal plaatsvinden.

In deze brief doe ik u toekomen de gevraagde ontwikkelingen in huizenprijzen in relatie tot de vermogensvrijlating van de eigen woning in de bijstand over de periode 1996 tot en met 2003. Tevens wordt aandacht besteed aan woonschepen en woonwagens.

Als eerste zal worden ingegaan op welke wijze in de Wet werk en bijstand (WWB) en voorheen de Algemene bijstandswet (Abw) vermogen in de eigen woning¹ in aanmerking wordt en werd genomen. Hieruit blijkt dat niet alleen de waarde van de woning van belang is, maar ook de daarop drukkende (hypotheek)schulden omdat daarmee het vermogen in de woning (overwaarde) kan worden berekend. Daarom zijn naast de ontwikkeling in gemiddelde koopprijzen (par. 3.1) tevens opgenomen de ontwikkeling in gemiddelde uitstaande schuld per woning en de ontwikkeling in de gemiddelde overwaarde per woning (par. 3.2). In par. 4 en 5 wordt vervolgens ingegaan op de ontwikkeling in de vermogensvrijlating van de eigen woning onder de Abw en de WWB en de ontwikkeling in aantallen en hoogte van gevestigde krediethypotheek. In par. 6 wordt ingegaan op de terugbetaling van de krediethypotheek. Tot slot wordt in par. 7 aandacht besteed aan woonschepen en woonwagens. Afgesloten wordt met een conclusie.

2. Vermogen in eigen woning in de WWB en Abw

Evenals voorheen in de Abw geldt in de WWB dat alleen recht op bijstand bestaat indien de belanghebbende over onvoldoende middelen van bestaan beschikt. In beginsel worden daarbij alle vermogens- en inkomensbestanddelen waarover wordt beschikt of redelijkerwijs kan worden beschikt in aanmerking genomen. Bij het bezit van een woning in eigendom is sprake van vermogen zowel in de zin van de WWB als voorheen in de Abw. Volledige aanwending van deze middelen voor de voorziening in het bestaan zou in de regel neerkomen op verkoop van de woning. Artikel 50 WWB (voorheen: artikel 20 Abw) bepaalt echter dat de belanghebbende die eigenaar is van een door hemzelf of zijn gezin bewoonde woning, recht heeft op bijstand, voorzover verkoop van of het vestigen van een hypotheek bij een reguliere bank op de woning in redelijkheid niet kan worden verlangd. Het wordt namelijk bezwaarlijk geacht wanneer degene die door eigen inspanning zelfstandig in zijn huisvesting voorziet en een beroep moet doen op bijstand, altijd de zelfbewoonde woning moet verkopen. De beoordeling of de woning moet worden verkocht, wordt overgelaten aan de gemeenten. Indien recht op bijstand bestaat, wordt de bijstand verstrekt in de vorm van een geldlening eventueel onder verband van een hypotheek bij woningen en geregistreerde woonschepen en pandrecht bij niet geregistreerde woonschepen en woonwagens² (verder: krediethypotheek). Bij de

¹ Onder woning wordt verstaan de woning met bijbehorend erf waarvan de belanghebbende eigenaar is en die door hem en zijn gezin wordt bewoond. De zogenoemde «tweede huizen» vallen hier niet onder. Onder woning wordt voorts mede verstaan een woonschip of woonwagen.

² Onder de Abw waren gemeenten verplicht een hypotheek op de woning te vestigen en kon geen pandrecht op woonschepen en woonwagens worden gevestigd. In de WWB is het vestigen van hypotheek een bevoegdheid van gemeenten en is de mogelijkheid tot het vestigen van een pandrecht op woonschepen en woonwagens opgenomen. Bij woonschepen tot een bepaald tonnage en woonwagens is het niet mogelijk een hypotheek te vestigen omdat deze geen registergoederen zijn.

bepaling van de hoogte van de krediethypothek wordt niet de volledige waarde van het in de woning gebonden vermogen in het economisch verkeer in aanmerking genomen. Het vermogen gebonden in de eigen woning wordt eerst verminderd met de op de woning drukkende (hypothek)schulden («overwaarde»). Van dit saldo wordt een in WWB (en voorheen in de Abw) genoemd bedrag vrijgelaten (€ 42 700 in de WWB en maximaal € 27 227 in de Abw), waardoor niet het gehele in de woning gebonden vermogen in aanmerking wordt genomen. Veelal ontstaat de overwaarde in de woning doordat de belanghebbende vanuit eigen inkomen jarenlang aflossingen op de hypotheek heeft gepleegd. Het wordt niet redelijk geacht deze inspanningen teniet te doen door bij een beroep op bijstand te bepalen dat het gehele in de woning gebonden vermogen moet worden aangewend voor de voorziening in het bestaan. Vanuit het complementariteitsbeginsel van de WWB en voorheen van de Abw, alsmede vanuit de verantwoordelijkheid zelf te voorzien in het eigen bestaan is er echter geen aanleiding de overwaarde die de vermogensvrijlating overstijgt buiten beschouwing te laten.

3.1 Ontwikkelingen in koopprijzen

Tabel 1 laat zien dat de prijzen sinds 1996 verdubbeld zijn.

Tabel 1: ontwikkeling gemiddelde koopprijzen bestaande eengezinswoningen en bestaande en nieuwbouw appartementen

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
koopprijzen in €	102 606	112 701	123 957	143 382	172 059	188 373	199 754	204 844
koopprijzen indexcijfers	100	110	121	140	168	184	195	200

Bron: Kadaster, bewerking SZW

3.2. Ontwikkeling in gemiddelde uitstaande schuld en overwaarde per eigen woning

Relevant voor de bepaling van de hoogte van het vermogen gebonden in de woning is de in tabel 2 opgenomen gemiddelde uitstaande schuld per koopwoning aangegeven. Daaruit kan in combinatie met de koopprijzen uit tabel 1 dit vermogen (overwaarde) worden afgeleid. Uit de indexcijfers bij tabel 2 blijkt dat sinds 1996 de gemiddelde uitstaande schuld bijna is verdubbeld en de overwaarde meer dan verdubbeld is.

Tabel 2: ontwikkeling gemiddelde uitstaande schuld en overwaarde per eigen woning

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
uitstaande schuld op woonhuizen in mld €	150	173	199	227	260	293	324	355
aantal eigen woningen	3 075 240	3 178 800	3 284 655	3 391 648	3 492 541	3 524 977	3 623 886	3 718 255
gemiddelde uitstaande schuld per eigen woning in €	48 777	54 423	60 585	66 929	74 444	83 121	89 407	95 475
indexcijfer uitstaande schuld	100	112	124	137	153	170	183	196
gemiddelde overwaarde per eigen woning in €	53 829	58 278	63 372	76 453	97 615	105 252	110 347	109 369
Indexcijfer overwaarde	100	108	118	142	181	196	205	203

Bron: CBS, bewerking SZW

4. Ontwikkeling in vrij te laten vermogen in eigen woning onder Abw en WWB

Van de overwaarde in de woning wordt een gedeelte vrijgelaten. Onder de Abw gold een eerste vrijlating van f 15 000 (€ 6 807) plus 50% van het meerdere; de totale vrijlating bedroeg maximaal f 60 000 (€ 27 227). Per bijstandsgerechtigde is het vrijgelaten bedrag onbekend en voor alle bijstandsgerechtigden gezamenlijk kan dus ook geen gemiddeld vrijgelaten bedrag worden berekend. Het gemiddeld vrijgelaten bedrag kan wel

benaderd worden met behulp van de gegevens uit tabel 1 en 2. Uit die benadering blijkt dat in de jaren 1996 tot en met 2003 het vrijgelaten bedrag gemiddeld genomen aan het maximum zat van € 27 227. Op grond van de WWB geldt een vaste vermogensvrijlating van € 42 700,-. Dit bedrag wordt met ingang van 1 januari van elk kalenderjaar herzien met de procentuele stijging van het prijsindexcijfer voor de gezinsconsumptie.

5. Ontwikkeling in gevestigde krediethypotheek

Het aantal huishoudens met een lopende bijstandsuitkering onder verband van een krediethypotheek is vrij gering. Ultimo 2003 bedroeg het aantal huishoudens met een bijstandsuitkering (thuiswonenden jonger dan 65 jaar met periodieke algemene bijstand) 335 425. Circa 400 huishoudens daarvan hadden een uitkering in de vorm van een krediethypotheek, d.w.z. 0,1%. Ook in eerdere jaren was dit het geval (Bron: CBS). Voorts blijkt uit de debiteurenstatistiek van het CBS dat ultimo 2003 het aantal openstaande debiteurenposten vanwege een (ooit) gevestigde krediethypotheek 3 910 bedroeg met een gemiddeld uitstaand bedrag van € 11 436 per schuld. Deze debiteurenposten hebben enerzijds betrekking op eerdergenoemde huishoudens met een bijstandsuitkering in de vorm van een krediethypotheek. Anderzijds zijn hierin opgenomen bijstandsgerechtigden die inmiddels een uitkering om niet ontvangen omdat de krediethypotheek het maximumbedrag heeft bereikt, en ex-bijstandsgerechtigden met nog een af te lossen krediethypotheek.

Voor de jaren 2001 en 2002 wordt verwezen naar tabel 3. Daaruit blijkt dat het aantal debiteurenposten afneemt en de gemiddelde uitstaande schuld licht toeneemt.

Omdat de CBS-debiteurenstatistiek met ingang van 1 januari 2001 tot stand is gebracht, is over eerdere jaren op basis van deze bron geen informatie beschikbaar.

Tabel 3 Ontwikkeling krediethypotheek

	2001	2002	2003
Aantal bijstandsuitkeringen van thuiswonenden onder 65 jaar onder verband van krediethypotheek	330	320	410
Totaal aantal bijstandsuitkeringen van thuiswonenden onder 65 jaar	322 080	320 100	335 425
Aantal debiteurenposten op grond van krediethypotheek	4 410	4 190	3 910
gemiddelde uitstaande schuld per debiteurenpost op grond van krediethypotheek	€ 10 207	€ 10 860	€ 11 436

Bron: CBS, bewerking SZW

6. Maatwerk bij aflossingsverplichting krediethypotheek

Uitgangspunt is dat de krediethypotheek dient te worden terugbetaald. Voor krediethypotheek die zijn afgesloten voor 1 januari 2004 geldt het op de Abw gebaseerde Besluit krediethypotheek bijstand¹. In dit besluit is bepaald dat bij een inkomen op bijstandsniveau in het geheel geen aflossing is verschuldigd. Hierdoor blijft altijd een inkomen beschikbaar voor de algemeen noodzakelijke bestaanskosten.

Op het moment dat de belanghebbende een inkomen ontvangt hoger dan bijstandsniveau begint hij met de aflossing van de krediethypotheek. In het besluit is bepaald dat de krediethypotheek in beginsel binnen tien jaar moet zijn terugbetaald. In deze tien jaar is over de geldlening geen rente verschuldigd.

De aflossing van een krediethypotheek is echter maatwerk, waarbij met de omstandigheden in het individuele geval rekening dient te worden gehouden. Het is daarom voor gemeenten op grond van voornoemd

¹ Besluit van 12 april 1995, Stb. 204.

besluit mogelijk om een lager aflossingsbedrag vast te stellen dan het bedrag dat volgt uit de aflossingsperiode van tien jaar. Het inkomen of bepaalde noodzakelijke bijzondere bestaanskosten die de belanghebbende voor eigen rekening moet nemen – bijvoorbeeld hoge woonlasten of hoge ziektekosten – kunnen daartoe aanleiding geven. Anders dan bij een reguliere voor de aankoop van een woning afgesloten hypotheek wordt de hoogte van de aflossing van de krediethypotheek dus bepaald aan de hand van de draagkracht van de belanghebbende en niet aan de hand van de hoogte en de looptijd van de krediethypotheek. Aflossing van de krediethypotheek kan ook plaatsvinden bij verkoop van de woning. Voorzover de opbrengst toereikend is, ontvangt de belanghebbende in ieder geval een bedrag ter hoogte van het van toepassing zijnde vrijgelaten bescheiden vermogen. Als de opbrengst van de woning na aftrek van de daarop rustende (eerste hypotheek)schulden onvoldoende is om de krediethypotheek af te lossen, wordt het resterende aan de gemeente verschuldigde bedrag van de geldlening kwijtgescholden. Uit oogpunt van deregulering is er bij de invoering van de WWB voor gekozen het Besluit krediethypotheek bijstand niet meer te handhaven. Het is aan de gemeente om regels te stellen ten aanzien van de wijze waarop en de periode waarbinnen krediethypotheek dient te worden terugbetaald. Dit biedt gemeenten, in vergelijking met het regime onder de Abw, (nog) meer mogelijkheden om maatwerk te bieden.

7. Woonschepen en woonwagens

In 2002 woonde in Nederland 0,2% van alle huishoudens in woonschepen, woonwagens of andere ruimten dan woonhuizen (Bron: Woningbehoefte Onderzoek). Voorts is niet iedere bewoner eigenaar van de woonwagen of het woonschip. Bij bewoners van woonwagens is $\frac{2}{3}$ daarvan de eigenaar, bij woonschepen is 95% eigenaar (Bron: CBS, 1996). Informatie over de waardeontwikkeling van woonschepen en woonwagens ontbreekt. Er is anderzijds geen aanleiding om aan te nemen dat de ontwikkeling fundamenteel anders is dan ten aanzien van woningen.

8. Conclusie

Op basis van de informatie die thans beschikbaar is over de ontwikkeling in aantallen en hoogte van de debiteurenposten op grond van krediethypotheek over de periode 1996 tot en met 2003 lijkt de conclusie gerechtvaardigd dat de sterke stijging van de overwaarde van koophuizen de problematiek van het interen van het vermogen in het eigen huis niet heeft vergroot. De gemiddelde uitstaande schuld per debiteurenpost op grond van krediethypotheek is gestegen van € 10 207,- naar € 11 436,-. Voor woonschepen en woonwagens is er geen aanleiding om aan te nemen dat de ontwikkeling fundamenteel anders is dan ten aanzien van woningen. De vermogensvrijlating eigen woning is in de WWB verhoogd van € 27 227,- naar € 42 700,-, zodat ten opzichte van de Abw een groter deel van het vermogen in de woning, woonschip of woonwagen buiten beschouwing blijft.

Voorts hebben gemeenten voldoende ruimte om de terugbetalingsverplichtingen op de individuele omstandigheden en de financiële ruimte van belanghebbende af te stemmen, zodat de verplichting tot terugbetaling van de krediethypotheek niet tot financiële knelpunten bij belanghebbenden hoeft te leiden.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
H. A. L. van Hoof