



## **'NAAR EEN CENTRAAL HUURWAARBORGFONDS'**

### Samenvatting

Pieter Lemahieu

Hoofdpromotor: Erik Buyst

Onderzoeksopdracht binnen luik IV van het onderzoek 'Ruimte voor Woonbeleid' uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, Afdeling Woonbeleid.

Kenniscentrum voor Duurzaam Woonbeleid, Leuven, 2007

## 1 Inleiding

Het onderzoek 'naar een centraal huurwaarborgfonds' situeert zich in luik IV 'ruimte voor Woonbeleid' en werd uitgevoerd in opdracht van de Vlaamse Gemeenschap, Afdeling Woonbeleid. Dit onderzoek, met een duurtijd van juni 2006 t.e.m. september 2006, wordt zowel in de beleidsnota van het Vlaams Woonbeleid 2004- 2009 als in de beleidsnota van het Vlaams Actieplan voor Armoedebestrijding aangebracht.

*“De betaalbaarheid van het wonen op de private huurmarkt staat sterk onder druk, vooral voor kwetsbare groepen. Het aantal huishoudens dat zich in een precare huisvestingssituatie bevindt, waarbij een laag inkomen gecombineerd wordt met hoge woonkosten, neemt toe. Daarbij vormt ook de financiering van de huurwaarborg een groot probleem voor financieel weinig draagkrachtige groepen. De oprichting van een centraal georganiseerd huurwaarborgfonds zou het probleem van een heel aantal mensen om een huurwoning te vinden kunnen oplossen, en tegelijkertijd de lasten van de OCMW's in verband met de huurwaarborg kunnen verlichten.”<sup>1</sup>*

Huisvesting is een recht. Zowel de Universele Verklaring van de Rechten van de mens, de Belgische Grondwet als het Decreet op de Vlaamse Wooncode heeft ieder het recht op menswaardig wonen. *Daartoe moet de beschikking over een aangepaste woning van goede kwaliteit in een behoorlijke woonomgeving tegen een betaalbare prijs en met woonzekerheid worden bevorderd (Vlaamse Wooncode).*

De verdediging van het recht op een goede huisvesting voor alle mensen vormt de drijfveer om de minst begoede bevolkingslaag een leven te geven conform bovenstaande verklaringen. In Vlaanderen en/of in België is de toestand in verband met de huisvesting voor mensen in armoede niet altijd even gunstig. De stijgende huurprijzen, het tekort aan sociale huisvesting en het kwalitatief karakter van de huurwoningen vormen voor deze mensen vaak een probleem.

De stijgende trend van de huurprijzen op de private markt blijft zich verderzetten. Een logisch gevolg hiervan is dat mensen in armoede soms grote moeilijkheden ondervinden om de maandelijkse huur nog aan de verhuurder te betalen. In verhouding met het inkomen van deze mensen (veelal vervangingsinkomens zoals leefloon, werkloosheidssteun, pensioen, invaliditeit, ...) liggen de huurprijzen proportioneel ver boven hun budget. Daarbij komt dat wie een huurcontract aangaat in de meeste gevallen bovenop de maandelijkse huur nog een huurwaarborg dient te voorzien. Met het stellen van een huurwaarborg verzekert de verhuurder zich van de solvabiliteit van de huurder. Een dergelijke huurwaarborg is, indien geldelijk, niet zelden gelijk aan de som drie maand huur. Bij de aanvang van een huurcontract wordt dikwijls één maand huurgeld gevraagd, vermeerderd met een storting van drie maand huur als waarborg met een eventuele additionele som voor het woningbureau als intermediair. Deze financiële last is in vele gevallen te zwaar voor mensen met een laag financieel budget. Mensen in armoede ervaren de huurwaarborg als een groot financiële hindernis om een huurcontract aan te gaan.<sup>2</sup>

Op de sociale huurmarkt ligt de huurprijs, en dus ook de huurwaarborg, een stuk lager als gevolg van de investeringssubsidie die de Vlaamse Overheid verstrekt voor de bouw van sociale woningen. Op deze

<sup>1</sup> Beleidsnota van het Vlaams Woonbeleid, p. 18-19.

<sup>2</sup> In de face-to-face survey werd de vraag gesteld in welke mate de huurder de storting van een huurwaarborg ervoer als een last. We maken een onderscheid tussen de private en de sociale huurmarkt. Op respectievelijk 796 en 214 respondenten ervoeren 9,4% en 9,3% dit als een zeer zware last, 17,5% en 12,5% dit als een zware last, 20,1% en 22,4% dit als min of meer zware last, 20% en 13,6% dit als lichte last, 32,2% en 36,1% dit als absoluut geen probleem. Zie de face-to-face survey: K. Abts, G. Loosveldt en J. Billiet (2006) Ruimte voor Duurzaam Woonbeleid, KULeuven.

huurmarkt wordt de maandelijkse huurprijs onder meer berekend op het (lagere) inkomen waardoor vele mensen met een laag budget naar deze sociale huurmarkt gedreven worden. Echter, de huidige toegangsvoorwaarden zijn niet erg restrictief. Daardoor ligt de vraag naar sociale huurwoningen een stuk hoger dan het aanbod. De wachtlijsten van gezinnen voor de toewijzing van sociale woningen zijn dikwijls lang en geven een impuls om ternauwernood een huurwoning te huren op de private huurmarkt waar de huurprijzen een stuk hoger zijn. Dit betekent een zwaardere last op het maandelijkse gezinsbudget, met name dat de verhouding maandelijks huurgeld en consumptiegeld uit proportie kan geraken. De omvang van de huurprijzen wordt dikwijls aanzien als de oorzaak en bestendinging van armoede.

Om het aandeel van het maandelijks huurgeld van de gezinnen meer in verhouding te brengen met het maandelijks leefbudget wordt er dikwijls financiële bijstand aan de OCMW's gevraagd. De mensen weten immers dat het OCMW tegemoet kan komen in de verstrekking van de huurwaarborg.

Hoofdstuk één van het onderzoek behandelt de wettelijke bepalingen ivm de huurwaarborg. De wet stelt duidelijk dat het eisen van een huurwaarborg geenzins verplicht is, en dat er verschillende mogelijke vormen zijn in het stellen van een huurwaarborg. Er werd een onderscheid gemaakt tussen het Gemeen huurrecht en de Woninghuurwet. De Woninghuurwet, waar de huurwoning ingeschreven staat als hoofdverblijfplaats, toont aan dat de huurwaarborg, gesteld in geld, juridisch beter beschermd is dan andere vormen van huurwaarborgen. De huurwaarborg wordt ook verschillend behandeld op de private als de sociale huurmarkt.

## **2 De hedendaagse verstrekking van de huurwaarborgen: probleem-analyse**

Hoofdstuk twee gaat in op de hedendaagse verstrekking van de huurwaarborg waarbij getracht wordt een beeld te schetsen van de knelpunten die zich daarbij aandienen. Mensen met financiële problemen kloppen voor bemiddeling in de huurwaarborg aan bij het OCMW.

### **2.1 Het OCMW**

De OCMW's bieden verschillende vormen van hulp -en dienstverlening aan. Het eerste artikel in de OCMW-wetgeving zegt immers: *“elk persoon heeft recht op maatschappelijke dienstverlening. Deze heeft tot doel éénieder in de mogelijkheid te stellen een leven te leiden dat beantwoordt aan de menselijke waardigheid.”* Inzake de woonproblematiek vervult het OCMW verschillende rollen, nl. als juridische bijstand bij het opmaken van een huurcontract, als bemiddelaar bij de private verhuurders, als verhuurder van woningen, als opvang voor tijdelijk daklozen, als communicator met sociale huisvestingskantoren, als financiële hulp bij o.a. het verstrekken van de huurwaarborg, ... De verstrekking van de huurwaarborgen wordt niet expliciet vermeld in de organieke OCMW-wet van 8 juli 1976. Artikel 60, §3 stipuleert dat het OCMW *‘materiele hulp verstrekt in de meest passende vorm.’* Het OCMW kent in het algemeen slechts financiële steun toe als iemand onvoldoende financiële middelen heeft om een menswaardig leven te leiden. Voor de financiële steun verstrekt bij de betaling van de huurwaarborg maakt het OCMW hierbij gebruik van drie formules: de waarborgbrief, de bankgarantie en de waarborg in contant geld op een geblokkeerde rekening. De huurder krijgt de kans om de voorgesloten huurwaarborg in schijven aan het OCMW terug te betalen, rekening houdend met zijn financiële draagkracht.

De hedendaagse verstrekking van de huurwaarborgen door de OCMW's kent enkele knelpunten die aanleiding zullen geven tot het oprichten van een centraal huurwaarborgfonds. De belangrijkste worden hier opgesomd:

- Een gebrek aan anonimiteit en sociale stigmatisering van OCMW-cliënteel. Wanneer een huurder aan de verhuurder bekend dat hij voor de samenstelling van de huurwaarborg op het OCMW rekent, wekt dit bij de verhuurder wantrouwen op omtrent de financiële draagkracht van de huurder. De verhuurder zorgt ervoor dat het huurcontract niet doorgaat, en de kandidaat-huurder kan zijn zoektocht naar een woning opnieuw aanvatten.
- De tussenkomst van het OCMW moet begrepen worden als een dienstverlening, van rechtszekerheid is er geen sprake.
- Betreffende voorwaarden van de toekenning van een huurwaarborg door het OCMW bestaat er geen centrale reglementering. In de praktijk bestaan er verschillen in de toekenningscriteria tussen de OCMW's omdat ze afhankelijk van de lokale (woon)situatie verschillende criteria en instrumenten hanteren in samenhang met de financiële –en gezinssituatie van de huurder. Het gebrek aan een duidelijke communicatie over de werkingscriteria van de OCMW's en hun lokale ervaringen maken dat voor een buitenstaander de toekenningsprocedures van huurwaarborgen niet altijd even duidelijk zijn.
- Hoewel de OCMW's trachten hun beslissing omtrent het toekennen van een huurwaarborg in een zo kort mogelijke tijdspanne te doen, kan de administratieve wachttijd van het aanvragen tot het effectief verkrijgen van een huurwaarborg bij bepaalde OCMW's toch oplopen. In deze tijdspanne loopt de huurder de kans om een huurcontract te mislopen aan een andere kandidaat-huurder.

## **2.2 De huurwaarborg en de sociale huurmarkt**

Bij de sociale huisvestingsmaatschappij vallen de huurwoningen (en de huurwaarborgen) niet onder de Woninghuurwet, maar onder het Sociaal Huurbesluit. In principe zijn de huurwaarborgen hier minder beschermd als op de private huurmarkt. Er zijn verschillende systemen om een huurwaarborg te 'bewaren'. Er zijn maatschappijen die bijvoorbeeld de huurwaarborgen niet op een geblokkeerde rekening plaatsen. Het OCMW kan voor de sociale huurder tussenkomen met een schriftelijke borgstelling, een schriftelijke garantie of een geldelijke storting. De knelpunten op de sociale markt zijn grotendeels hetzelfde als op de private markt met als toevoeging dat:

- de huurwaarborg volgens het Sociaal Huurbesluit niet noodzakelijk drie maanden bedraagt.
- er geen systeem van geblokkeerde rekeningen bestaat. In principe laat dit wel toe de huurwaarborg doorheen een langere periode te volstorten.
- er administratieve moeilijkheden zijn met de schriftelijke garanties van de OCMW's.

## **3 Doelstelling van de oprichting van een centraal huurwaarborgfonds**

Een oprichting van een instelling als een nieuw beheersorgaan met lokale kantoren die de huurwaarborgen van België of Vlaanderen onder zijn hoede neemt, kan verscheidene van de aangebrachte knelpunten aanpakken en verhelpen. Dit fonds zou via een openbare aanbesteding uitgeschreven worden aan een financiële instelling die het praktisch beheer van dit fonds op zich neemt. Het huurwaarborgfonds zou de huurder de kans moeten bieden een woning te huren, ongeacht de financiële toestand, zonder dat de verhuurder op financiële of sociale vooroordelen bepaalde huurders kan weren. Dit kan gebeuren doordat deze instelling, wat betreft de huurwaarborg, in de rechten kan treden van de verhuurder. Ook moet deze

instelling, zoals dat gebeurt bij de OCMW's, de huurders met financiële problemen meer zekerheid verschaffen in de samenstelling van de huurwaarborg die op langere termijn terugbetaalbaar moet zijn, rekening houdend met het maandelijks inkomen. Een heldere, soepele, gemakkelijke regelgeving en administratie waarbij de aanwending van de huurwaarborg juridisch goed omschreven is, kan een antwoord bieden op de onzekerheid die gepaard gaat met de tijdsspanne tussen het aanvragen van een huurwaarborg tot de effectieve storting van een huurwaarborg. Het verbaast daarom niet dat de armenverenigingen vragen om meer rechtszekerheid in de garantie van een samenstelling van de huurwaarborg. Als deze instelling tot doel heeft de armste huurders te helpen in de samenstelling van de huurwaarborg, kan zij het knelpunt van de anonimiteit en sociale stigmatisering van OCMW-clienteel verhelpen door het OCMW inzake de verstrekking van de huurwaarborgen hiervan te ontlasten. Dat wil zeggen dat de aanvragen voor een huurwaarborg niet meer bij het OCMW gedaan moeten worden, maar bij een huurwaarborgfonds. Het doel van een huurwaarborgfonds is in de eerste zin de armste huurders meer zekerheid geven in de samenstelling van de huurwaarborg. Deze huurders maken dan ook primair de doelgroep uit. Hun zoektocht naar een huurwoning, conform de bepalingen in de Vlaamse Wooncode, moet aangenamer en gemakkelijker worden. Aangezien men zeker kan vermoeden dat er meer huurwaarborgen bij de OCMW's aangevraagd worden met betrekking tot de private markt, zal deze marktsectie in deze studie dan ook een vooraanstaande plaats krijgen. Deze studie zal trachten een beeld te schetsen hoe deze mensen een betere positie op de (private) huurmarkt kunnen krijgen met minder financiële en sociaal-administratieve hindernissen. Hiervoor zijn er reeds twee wetsvoorstellen ingediend en in dit onderzoek werden ook twee bestaande huurwaarborgfondsen met elkaar vergeleken.

#### **4 Evaluatie van twee wetsvoorstellen tot oprichting van een federaal Huurwaarborgfonds.**

Reeds twee wetsvoorstellen werden ingediend tot 'instelling van een federaal huurwaarborgfonds'. Het eerste wetsvoorstel werd ingediend door Fatma Pehlivan (sp-a) bij de senaat (14.07.2005) en het tweede wetsvoorstel werd ingediend door J.-J. Viseur en J. Milquet (cdH) in de kamer van volksvertegenwoordigers (10.05.2006).

De vele bemerkingen bij beide wetsvoorstellen duiden erop dat beide voorstellen niet grondig zijn opgesteld en veel ruimte vrijlaten voor interpretatie. Wel hebben ze een zelfde basisvisie, nl. een fonds oprichten dat moet dienen om de huurder met financiële problemen te voorzien in de garantie van een anonieme verstrekking van huurwaarborg, waarbij de verhuurder bij het aangaan van het contract niet de financiële oorsprong kent van deze waarborg. Indien het fonds de huurder helpt in de samenstelling van de huurwaarborg, wordt deze op termijn aan het fonds terugbetaald via een mensualiteit die aangepast is aan de financiële situatie van de ontleners. De doelstelling van dit fonds beantwoordt grotendeels aan de knelpunten die in het vorig hoofdstuk zijn opgesomd. Het OCMW zou onder meer ontlast worden van de tussenkomst in de huurwaarborg. Over de administratieve en de juridische omkadering blijven deze voorstellen eerder vaag. Het is zelfs niet altijd even duidelijk of het om renteloze leningen gaat zoals bij het OCMW of welke huurmarkt nu precies haar uiteindelijke doelgroep is. Een goede administratieve uitwerking kan de werking van een huurwaarborgfonds een concreter beeld geven.

Beide wetsvoorstellen zijn duidelijk voordelig voor de huurder:

- De garantie van een huurwaarborg aan de verhuurder, ongeacht de huurder en diens inkomenssituatie.

- Een verzekerde anonimiteit omtrent de financiële oorsprong van de huurwaarborg. Door de oprichting van een federaal huurwaarborgfonds wordt de sociale stigmatisering van het OCMW-cliënteel vermeden. Het OCMW wordt ontlast van de verstrekking van de huurwaarborgen.
- De verhuurder kan op termijn effect zien van een centralisering van de huurwaarborgen (zoals gestipuleerd door het wetsvoorstel van F. Pehlivan). Het gecreëerde meerrendement kan dienen voor innoverende projecten op de huurmarkt.

Beide wetsvoorstellen zijn niet met elkaar compatibel. Vooral hun positie tot inbreng van de huurder wordt anders bekeken. Het wetsvoorstel van Fatma Pehlivan (A) beoogt een primaire inbreng: bij het afsluiten van het huurcontract wordt de waarborg reeds voorgeschoten aan de huurder en deze wordt geacht de huurwaarborg bij het fonds in de loop van de tijd in afbetalingsschijven te volstorten. Het wetsvoorstel van Jean-Jacques Viseur en Joëlle Milquet (B) beoogt eerder een positie met secundaire inbreng. De huurder krijgt immers 36 maanden de tijd om zijn huurwaarborgrekening te volstorten. Indien dit niet volledig volstort zou zijn, komt het huurwaarborgfonds tussen om het verschil te dekken. De visie is tussen de twee wetsvoorstellen vertrekt dus van een ander oogpunt. Bij het eerste (A) wordt de verhuurder op de hoogte gesteld van de voldane voorwaarde van een a priori volledige huurwaarborg aan het begin van het huurcontract. Het tweede voorstel (B) vertrekt van een andere redenering: aangezien de huurwaarborg wettelijk pas kan vrijkomen ten vroegste na het eindigen van het huurcontract, houdt dit in dat men tijdens de huurperiode deze waarborg niet kan aanspreken. Als men ze toch niet kan benutten tijdens deze periode, waarom kan men deze dan niet opbouwen tot de 36 maanden of de huurtermijn, voorzien in het contract (minder dan 36 maanden), verstreken is? Dit laat veel meer tijd toe dan bij het eerste wetsvoorstel waarbij men, alvorens een verzoek te richten aan het huurwaarborgfonds, op korte tijd (bij het aangaan van het huurcontract) meteen een waarborg moet kunnen voorzien.

Een belangrijke bemerking betreft de betrekking van elk huurcontract op dit fonds. In het eerste wetsvoorstel werd dit duidelijk gestipuleerd door een verplichte centralisering van de huurwaarborgen. Het geldt enkel voor de geldelijke huurwaarborgen en niet voor andere vormen van huurwaarborgen. Het wetsvoorstel geldt enkel voor de private markt met een uitnodiging naar de sociale markt en de studentenkamers. Het tweede wetsvoorstel voorziet in principe enkel een werking op de private markt van hoofdverblijfplaatsen, maar wil dat alle huurwaarborgen slechts geldelijk gesteld kunnen worden. Beide wetsvoorstellen stellen hun verplichtingen dus op een andere manier voor. Het eerste wetsvoorstel slaat enkel op een verplichte centralisering van geldelijke huurwaarborgen op één fonds zonder dat de waarborg verplicht geldelijk hoeft gesteld te worden, terwijl het tweede wetsvoorstel een huurwaarborgfonds voorstelt bij één financiële instelling die toelaat een heffing te doen op alle verplicht geldelijke huurwaarborgen op rekeningen in verschillende financiële instellingen naar keuze. De inkomsten voor het fonds worden dus op een andere manier bekomen, nl vanuit een belegging van de centrale gelden (A), of vanuit een heffing op alle huurwaarborgrekeningen bij de verschillende financiële instellingen (B). Het is duidelijk dat het eerste wetsvoorstel voor de huurder en verhuurder een grotere vrijheid inhoudt. Men hoeft immers niet de huurwaarborg geldelijk te stellen. Het tweede voorstel is vrij in de keuze van financiële instelling, maar de huurwaarborg moet op de huurmarkt verplicht geldelijk gesteld worden.

Het eerste wetsvoorstel voorziet duidelijk in incentives voor de verhuurder. Het minimumpercentage van het meerrendement dat voor de innoverende projecten op de huurmarkt aangewend wordt. Het tweede wetsvoorstel zwijgt over positieve effecten voor de verhuurder.

## 5 Vergelijkende studie tussen twee huurwaarborgfondsen: het Woningfonds (Brussel) en de verstrekking van de Loca-pass

Het Woningfonds van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en de Franse loca-passverstrekking zijn twee voorbeelden van instanties die huurwaarborgen verstrekken aan mensen die financiële hulp kunnen gebruiken.

Het **Woningfonds** van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest is een financieel zelfstandig rollend fonds dat opgericht werd in 1999. Naast huurwaarborgen verstrekt zij ook hypothecaire leningen aan huurders met financiële moeilijkheden. Drie dotaties van het Brussels hoofdstedelijk Gewest had dit fonds nodig om financieel zelfstandig te worden. Om de verliezen te beperken was de instelling van een solvabiliteitsmarge noodzakelijk.

De **Loca-pass-verstrekking** in Frankrijk is een onderdeel van een groter (privaat) fonds dat gezinnen helpt met financiële moeilijkheden. De financiering gebeurt door een minimaal percentage (0,45%) van het brutoloon bij dit fonds te storten. Enkel werknemers van aangesloten bedrijven, studenten en werkloze jongeren kunnen financiële steun van dit fonds verwachten.

Beide instanties zien erop toe dat het cliënteel in de voorziene tijdperioden het uitgeleende geld terugbetalen. Na onderzoek blijkt gauw dat de doelgroep voor beide instellingen niet slaat op alle mensen die financiële moeilijkheden hebben. Om in aanmerking te komen voor een huurwaarborglening bij het Woningfonds, moet men voldoen aan bepaalde voorwaarden waarbij de solvabiliteit van de aanvrager via de gezinsconsumptie-index berekend wordt. Indien de gezinscoëfficiënt zich onder de vastgestelde marge bevindt, kan men geen huurwaarborglening verkrijgen. Ook in Frankrijk kent het systeem restricties; het blijft er beperkt tot jongeren, studenten en werknemers van die privé-bedrijven die aangesloten zijn bij het 1% logement. Voordelig voor Frankrijk, in tegenstelling tot België, is wel dat de huurwaarborg maximaal 1 of 2 maand bedraagt. Dit maakt de financiële last toch wat lichter. De huurwaarborglening kan bij beide instellingen op lange termijn in mensualiteiten terugbetaald worden, en de modaliteiten worden daarbij contractueel vastgesteld. Dat de minst solvabelen hierbij uit de boot vallen is een realiteit die vooral in Brussel snel aan het licht komt. De Brusselse OCMW's krijgen immers vierenhalf aanvragen meer binnen dan het Woningfonds. Dat betekent enerzijds dat de OCMW's toch de grote meerderheid van de aanvragers moet ondersteunen, maar anderzijds moet men er zich bewust van zijn dat bij een rollend fonds, zoals in Brussel, het niet bedoeling was om alle jaren financiële ondersteuning aan te vragen bij het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. Het fonds moet immers na verloop van tijd financieel in zichzelf voorzien en de kosten en verliezen zelf dragen. Dat vereist wel dat bepaalde solvabiliteitsmarges noodzakelijk zijn. Wat Frankrijk betreft is de relatie tussen de 1% logement en het plaatselijke "OCMW" op het eerste zicht niet helemaal duidelijk.

Uit de vergelijking van beide instellingen krijgt men een goed beeld omtrent de administratie van de aanvraag, de toekenning en de afbetalingswijzen van de huurwaarborgverstrekking. Ook bij eventuele wanprestaties van de ontleners wordt duidelijk aangegeven welke procedures er gevolgd dienen te worden (zie Woningfonds). Vanuit de administratie kunnen dus leerrijke lessen getrokken worden voor de oprichting van een centraal huurwaarborgfonds. Een heldere administratie en een goede communicatie maken vlug de mogelijkheden van de kandidaat-huurder duidelijk. Dit komt toe aan het knelpunt van administratieve wachttijd tot het effectief verkrijgen van een huurwaarborg en de onzekerheid die ermee gepaard gaat.

Grotendeels komen beide instellingen toe aan de algemene principes die zijn voorgelegd in de beide wetsvoorstellen, maar toch zijn beide ontoereikend wat de essentiële doelstellingen betreft ivm de oprichting van een centraal huurwaarborgfonds. Immers, het is vanuit de wetsvoorstellen de bedoeling elke kandidaat-huurder meer zekerheid te geven in de garantie van samenstelling van een huurwaarborg. Dat wil zeggen dat

de OCMW in principe ontlast worden van deze hulpverlening en er in principe geen mensen meer uit de boot vallen. Dit laatste gebeurt in de besproken instellingen wel, aangezien een duidelijke aantoonbare solvabiliteit van de huurder wordt verwacht (Brussel), of men moet in de juiste doelgroep zitten of aangesloten zijn bij een bepaald fonds (Frankrijk). Het hedendaags knelpunt van de anonimiteit wordt in Brussel heel goed aangepakt. Daar wordt een cheque aan de ontlenaar meegegeven die louter bij Fortisbank enkel omwisselbaar is tegen een huurwaarborg. De huurder kan zich met andere woorden zonder probleem anonim voorzien in de samenstelling van een huurwaarborg. Men kan vermoeden dat in Frankrijk dit knelpunt omtrent de anonimiteit ook moet bestaan, maar omwille van de beperkte tijdsduur van het onderzoek zijn er geen gegevens van teruggevonden. Alleszins is het zo dat in Frankrijk de huurwaarborg voor de huurder minder beschermd wordt doordat deze steeds in handen valt van de verhuurder en aan de huurder renteloos teruggegeven wordt aan het einde van het huurcontract.

Men kan nu reeds concluderen dat een solvabiliteitsmarge bij een centraal huurwaarborgfonds zeer ruim benaderd moet worden indien zij aan haar essentiële doelstelling wil vasthouden, nl. 'het bereiken van de armste huurders en hen helpen bij de samenstelling van de huurwaarborg.' Het is nu reeds klaar dat solvabiliteit in het nieuwe fonds niet anders zal toegepast kunnen worden als bij de OCMW's. Dat betekent dat de huurders een terugbetalingsplan opgelegd zullen krijgen dat aangepast is aan hun financiële situatie.

## **6 Een huurwaarborgfonds: enkele modellen of scenario's**

### **6.1 Model van een rollend huurwaarborgfonds**

In dit model wordt een extrapolatie gemaakt van de huurwaarborgrekeningen van het (Brussels) Woningfonds naar Vlaanderen toe. In dit model zijn alle gebruikte cijfers zijn gebaseerd op Vlaanderen, en zijn zowel de cijfers van de private als de sociale huurmarkt opgenomen. Het aantal uitgegeven huurwaarborgen van de OCMW's in 2005<sup>3</sup> werd in dit model als uitgangscijfer gebruikt en het is de bedoeling dat de overheid dit financiert. Een solvabiliteitsmarge wordt niet gesteld.

Dit model centraliseert niet alle huurwaarborgen in Vlaanderen, maar moet begrepen worden als een fonds dat enkel huurwaarborgen renteloos uitleent. Deze huurwaarborgen worden met andere woorden bij dit fonds aangevraagd en, bij toekenning, gestort op een renteloze geblokkeerde rekening op naam van de huurder. Deze huurder krijgt doorheen ook alle interestkapitalisaties (aan 2,86%). Het nut van dit model huist erin een zicht te krijgen op de bewegingen van de op -en neergaande rekeningen van huurwaarborgleningen, en wat hiervan, afhankelijk van het oogpunt, het rendement is en welke de opportunitetskosten zijn. Het geboekstaafde verlies bij elke mensualiteitsbetaling wordt in dit model bepaald op 2%. Dit verlies werd toegelaten om aan te tonen dat dit een invloed heeft op de jaarlijkse effectieve interestvoet. In realiteit zal het verliespercentage (niet-terugbetalingen) echter een stuk hoger liggen, maar daar zijn bij de OCMW's cijfers, noch indicaties van (cfr. tweede model). Dit model kent drie types; een type waarin de terugbetaling (mensualiteit) wordt gedaan op 12 maanden, een type van 24 maanden en 36 maanden).

De conclusies zijn verschillend naar gelang het oogpunt van het fonds zelf of het oogpunt van de overheid. Vanuit het fonds wordt, rekening houdend met de renteloze lening en een klein toegelaten verlies, een klein rendement gerealiseerd. Hoe langer de mensualiteit, hoe meer het opbrengt voor het fonds. Dit komt omdat het residuair kapitaal (het kapitaal dat het fonds werkelijk bezit) steeds meer gekapitaliseerd wordt en

---

<sup>3</sup> Zie KB 14.03.2006 waarin per vier aangevraagde huurwaarborgen een administratieve subsidie werd toegekend. Dit verschaft een benaderend inzicht in de totale hoeveelheid huurwaarborgen dat het laatste jaar werd aangevraagd. In totaal werden er 9750 huurwaarborgen uitgekeerd voor een totaal bedrag van 10.723.050 €



aangezien de bedragen bij het einde van de mensualiteiten hoger zijn, worden dus hogere bedragen meerdere malen gekapitaliseerd. Met een startbedrag van 10.723.050 € werd per mensualiteit een rendement gerealiseerd van 2,16%, 3,64% en 5,15% (inclusief verlies 2%). Vanuit het andere oogpunt, de overheid, worden er wel wat gedeelde opbrengsten gerealiseerd. Als men de gedeelde interesten en de verliezen in rekenschap neemt kan men besluiten dat het gerealiseerde rendement een schijnrendement is. Dit kan gemakkelijk begrepen worden als de opportuniteitskost voor de overheid. De leningen werden immers renteloos uitgeleend, en het verlies aan interest kan duidelijk weergegeven worden als opportuniteitskost. Ook de verliesmarge van niet-invorderbare leningen is een kost die de overheid moet opnemen. Als men deze twee bedragen bij elkaar telt, dan komt men, afhankelijk van het type mensualiteit, tot de bevinding dat het interestverlies en het verlies van niet-invorderingen aan de overheid respectievelijk 63%, 58,2% en 55,97% aan opbrengsten kost. Hoe hoger het verlies, hoe meer opbrengsten er gedeeld worden. Dit wordt duidelijk gereflecteerd in de effectieve jaarlijkse interestvoet die de drie mensualiteitstypes bezitten. In deze interestvoet zitten namelijk de gedeelde interestvoet en het verlies van de niet-invorderingen. Solvabiliteits-eisen zijn niet gesteld, het dient nogmaals gezegd te worden dat in de realiteit de verliesmarges stukken hoger zullen liggen dan in dit model het geval is. De mogelijke effecten voor overheid, huurder en verhuurder worden verder in deze samenvatting schematisch behandeld.

## 6.2 Een centraal huurwaarborgfonds

Het tweede model gaat van een heel ander principe uit dan het eerste (rollende model). Het is de bedoeling op termijn alle geldelijke huurwaarborgen in Vlaanderen te centraliseren in een fonds, zoals bepaald werd door het wetsvoorstel van Fatma Pehlivan (sp-a). Dit model geldt zowel voor de huurwaarborgen van de Vlaamse private huurmarkt als voor de sociale markt. Het wetsvoorstel spreekt louter over de private huurmarkt omdat het OCMW op deze huurmarkt de meeste huurwaarborgen voorschiet, maar in dit model zijn de cijfers van de sociale huurmarkt ook meegegeven. Dit Vlaams of federaal fonds wordt beheerd door de overheid in samenwerking met een private kredietinstelling. De huurder brengt zijn huurwaarborg verplicht in dat fonds onder waarbij de ingebrachte som wordt gekapitaliseerd aan een jaarlijkse marktrente die bij contractbeëindiging bij de huurwaarborg geteld wordt en teruggegeven wordt aan de huurder. In realiteit zal dit de interestvoet de spaarrente zijn, nl. 2 à 2,5%. Dat wil dus zeggen dat het fonds steeds moet beschikken over een deel liquide geld dat onmiddellijk aan de huurder uitgekeerd kan worden in de vorm van een gekapitaliseerde huurwaarborg. Doorheen de tijd zal er ook een permanent gedeelte geld op dit fonds staan. Dit kapitaal kan belegd worden aan betere voorwaarden en uiteindelijk een hoger rendement bieden dan de liquiditeiten. Het verschil tussen beide wordt het meerrendement genoemd. Dit meerrendement kan onder meer gebruikt worden voor innoverende projecten op beide huurmarkten.

De gebruikte cijfers zijn berekend op het eerste jaar. Immers, enkel de nieuwe huurcontracten kunnen aangesloten worden op een centraal huurwaarborgfonds. Na verloop van tijd, 9 à 10 jaar zullen alle huurcontracten op dit fonds betrokken zijn. In het eerste jaar komen de totale waarde van de huurwaarborgen overeen met 61.757.167 € (private markt) en 7.751.322 € (sociale markt (SHM)). In dit kort onderzoek is het moeilijk uit te maken hoeveel dit voor het fonds concreet zal opbrengen omdat er verschillende beleggingsmogelijkheden zijn naar gelang de wensen van risico, kapitaals –en rendementsgarantie. Een dergelijke portefeuille wordt ook op maat van de klant gemaakt waarbij ook de kosten door de beide actoren overeengekomen worden. In ieder geval was het niet de bedoeling dat de overheid in dit fonds zou investeren. Het fonds kan in principe zelf de jaarlijkse huurwaarborgleningen financieren door een deel van haar permanent geraamd bedrag hiervoor in te zetten. Het meerrendement moet oa kunnen instaan om het verlies te compenseren van de niet-invorderingen van sommige huurwaarborgleningen. Uiteraard geldt in dit model het feit dat de huurders met financiële problemen hun huurwaarborglening renteloos aan het fonds terugstorten, rekening houdend met hun financiële draagkracht. Het is ook duidelijk dat de gedeelde interest

en de verliezen door niet-invorderbare leningen de opportuniteitskosten zullen vormen, maar in vergelijking met het vorige model kan dit veel beter gecompenseerd worden door een gerealiseerd meerrendement van de gecentraliseerde huurwaarborgen. De grootste opportuniteitskost ligt hier vooral in het verlies van een deel permanent kapitaal dat niet geïnvesteerd werd. Een concrete berekening van de verliezen door niet-invorderingen is moeilijk te geven aangezien de OCMW's in Vlaanderen geen cijfers hebben. In dit onderzoek wordt, in overleg met het OCMW van Leuven, gegist op 50% verliesmarge, wat overeenkomt met: 4.230.646,5 € (private markt) en 908.212,5 € (sociale markt). Het is goed mogelijk dat in de eerste jaren dit niet gecompenseerd zal kunnen worden door het meerrendement. Na enkele jaren kan dit wel mogelijk zijn. In de eerste jaren zal de overheid waarschijnlijk moeten inspringen om deze verliezen te financieel te dekken.

In dit tweede model, net als in het eerste model, wordt het duidelijk dat dit fonds nauwelijks solvabiliteitseisen kan stellen. Als het fonds de armste huurders wil bereiken kan ze niet anders dan een OCMW-functie op te nemen inzake de huurwaarborg. Gaat ze wel een solvabiliteitsmarge inbouwen, zullen er steeds mensen uit de boot vallen en terug naar het OCMW gaan. Dit is tegendraads aan de essentie van het onderzoek die de OCMW's van de huurwaarborg meer wil ontlasten. De solvabiliteitskwesitie zal door het fonds behandeld moeten worden zoals bij het OCMW: mensen de kans geven primaire behoefte (een woning) te vervullen met daarnaast een waarborg van een menswaardig bestaan. Wat werkelijk de relatie van dit fonds met het OCMW gaat zijn, is nog onduidelijk. Men kan zeggen het OCMW in de realiteit nog huurders kan helpen inzake de terugbetaling van de huurwaarborg aan het fonds, alhoewel dit initieel niet de bedoeling is. Overleg tussen beide instellingen kan in een verder onderzoek uitgeklaard worden.

Het derde model is een volledige uitbesteding van een centraal huurwaarborgfonds aan een financiële instelling. Dit model komt van in den beginnen in problemen omdat de private financiële sector duidelijke solvabiliteitseisen zal stellen aan de huurders. Zij wordt daar trouwens voor verplicht door de wet op consumentenkrediet. Een huurwaarborgfonds, zoals voorgesteld in deze studie, kan geen strikte solvabiliteitseisen aan de armste huurders stellen. Dat zou zeggen dat bij een geprivatiseerd het sociale aspect en doelgroep zou wegvallen. Dat gaat uiteraard volledig aan de bedoeling voorbij.

Het spreekt voor zich dat in een verder onderzoek bij de OCMW's een goede bevraging dient te gebeuren naar de uitgaven en middelen die zij hebben en aanwenden voor de huurwaarborgverstrekking. Wanneer deze accurater zijn dan op heden het geval is, kan dit aanleiding geven tot een veel betere cijfermatige studie. De beheerskost van een huurwaarborgfonds werd in dit onderzoek ook niet berekend.

## 7 Schematisch overzicht van de effecten van een huurwaarborgfonds voor de verschillende actoren

Hieronder worden de belangrijkste effecten van het eerste en tweede model schematisch in tabelvorm weergegeven. Het derde model wordt buiten beschouwing gelaten.

	<b>Huurwaarborgfonds gefinancierd door de overheid</b>	<b>Centraal huurwaarborgfonds</b>
<b>Effecten overheid</b>	-bijdrage in de realisatie van art. 3 en 4 van de Vlaamse Wooncode.  -voorzien van startbudget	-bijdrage in de realisatie van art. 3 en 4 van de Vlaamse Wooncode.  -geen financiële investering voor

	<p>(10.723.050 €) en verliezen jaarlijks compenseren.</p> <p>-voorzien van een administratieve dienst en een goede uitgebouwde informatisering.</p> <p>-grote opportuniteitskost wegens de gederfde interesten en niet-invorderbare leningen</p> <p>-geen concrete beraming mogelijk wegens ontbreken cijfermateriaal OCMW.</p>	<p>de huurwaarborgleningen.</p> <p>-beslissing nemen op Vlaams of federaal niveau (niet aan bod in deze studie)</p> <p>-tegemoetkoming in het waarschijnlijke verlies van het eerste jaar dat niet door meerrendement kon gedekt worden.</p> <p>- financieel beleid van fonds uitwerken met financiële instelling</p>
<b>Effecten voor het fonds</b>	<p>-kleinschalig fonds dat enkel werkt met huurwaarborgleningen</p> <p>-overnemen van een OCMW-functie: dit impliceert dat er nauwelijks solvabiliteitseisen gesteld kunnen worden.</p> <p>-realiseren van een klein rendement dat zoals in Brussel best ingezet wordt voor nieuwe huurwaarborgleningen. ze kan ook de verliezen helpen dekken.</p>	<p>-grootschalig project dat alle huurwaarborgen centraliseert bij een financiële instelling</p> <p>-overnemen van een OCMW-functie: dit is een consequentie wanneer het fonds de armste huurder wil bereiken. solvabiliteitseisen kunnen er nauwelijks gesteld worden.</p> <p>-het fonds staat in voor de financiering van huurwaarborgleningen aan de armste huurders ( budget = 10.723.050) €. De grootste opportuniteitskost ligt in een gederfde opbrengst van het aangewende deel van het permanent belegde kapitaal. Als 50% niet terugbetaald wordt = verlies eerste jaar: 4.453.313 € (private huurmarkt) en 908.212,5 € (sociale huurmarkt).</p> <p>-meerrendement moet het jaarlijkse verlies dekken. Na enkele jaren kan dit meerrendement in andere projecten geïnvesteerd worden.</p>

<p><b>Effecten voor de huurder</b></p>	<p>-meer zekerheid in het verkrijgen van een huurwaarborg.</p> <p>-renteloos lenen met interestkapitalisaties voor de huurder</p> <p>-duidelijke administratieve regelgeving die ruimte open laat voor afbetalingsschijven die rekening houdt met ieders financiële draagkracht. Leidraad hierin = reglement van het (Brussels) Woningfonds</p>	<p><u>Voordelen:</u> -een verplicht geldelijke huurwaarborg biedt een betere bescherming.</p> <p>-meer rechtszekerheid in de samenstelling van de huurwaarborg. Dit biedt aan de huurder een betere positie op de huurmarkt.</p> <p>-anonieme huurwaarborg door een efficiëntere administratie. De huurder moet de hoop op financiële hulp niet meer kenbaar maken</p> <p>-een mensualiteitsafbetaling die rekening houdt met de financiële draagkracht van de huurder.</p> <p><u>Nadelen:</u></p> <p>-geen onderhandeling meer met de verhuurder omtrent de vorm van de huurwaarborg</p> <p>-de financiële instelling is vast bepaald, geen keuzevrijheid hierin.</p>
<p><b>Effecten verhuurder</b></p>	<p>-geen verlies aan vrijheid in de formele eis van de huurwaarborg aan de huurder.</p>	<p>-gebruik van meerrendement voor innoverende projecten op de woningmarkt</p> <p>-inperking keuzevrijheid door veranderingen in huurwet en financiële instelling</p>
<p><b>Juridische omkadering</b> (noodzakelijke wijzigingen in de wetten/besluiten of vormgeving van fonds)</p>	<p>- <u>private huurmarkt</u>: geen noodzakelijke aanpassing in de formele stelling van de huurwaarborg</p>	<p><u>private huurmarkt</u>:</p> <p>-aanpassing federale huurwet = alle huurwaarborgen louter geldelijk stellen</p>

	<p>- <u>sociale huurmarkt</u>: aanpassing het Sociaal Huurbesluit met een maximale huurwaarborg van drie maanden.</p>	<p>-duidelijke registratie van huurcontracten</p> <p>-fonds treedt in rechten verhuurder</p> <p>-toevoegen van huurwaarborgfonds aan de huurwet, essentiële principes opnemen in wetgevend kader, uitvoeringsmodaliteiten via KB's.</p> <p><u>sociale huurmarkt</u>:</p> <p>-aanpassing sociale huurmarkt inzake een wettelijke maximumbepaling van drie maanden huurwaarborg</p> <p>-verplichte blokkering van de huurwaarborg.</p>
--	---	--