

Huurwaarborg: nieuwe wet werkt niet naar behoren

**Brusselse Bond voor het Recht op Wonen
Vlaams Overleg Bewonersbelangen
Solidarités Nouvelles
Belgisch Netwerk Armoedebestrijding (samenwerking van: Vlaams
Netwerk van verenigingen waar armen het woord nemen, Forum
Bruxellois de Lutte contre la Pauvreté en Réseau Wallon de Lutte contre
la Pauvreté)
Samenlevingsopbouw Brussel**

Door Aicha Dinguizli, Tineke Van Heesvelde en Geert Inslegers

1. Het nieuwe systeem van huurwaarborg

Vorig jaar, op 25 april 2007¹ heeft de federale regering de geldende regeling voor het samenstellen van de huurwaarborg grondig veranderd. Sindsdien hebben huurders de keuze tussen drie verschillende manieren om aan hun waarborgverplichting te voldoen:

1. De huurder stort de waarborg op een geblokkeerde rekening. Dit impliceert dat hij zelf over voldoende middelen beschikt. In dit geval bedraagt de waarborg maximaal twee maanden huur.
2. De huurder vraagt aan zijn bank om de waarborg voor te schieten, mits maandelijkse terugbetaling. In dit geval wordt het bedrag van de waarborg op maximum 3 maand vastgelegd. De bank kan deze 'renteloze lening' niet weigeren als de betrokken huurder zijn inkomen (uit arbeid of vervangingsinkomen) laat uitbetalen bij deze bank.
3. De huurder gaat langs bij het OCMW. Het OCMW kan een akkoord sluiten met een bank, waardoor het de bank is die de waarborg toestaat ten gunste van de verhuurder. Het OCMW staat garant voor de terugbetaling door de huurder.

Om zeker te zijn dat de verhuurder de kandidaat-huurder niet kan uitsluiten omdat de waarborg via het OCMW tot stand kwam, voorziet de wetgever ook in een neutraal formulier. Dit vermeldt enkel dat er aan de waarborgverplichting is voldaan, ongeacht de manier waarop dit is gebeurd.

De nieuwe wet wil de toegang tot de huurmarkt makkelijker maken, vooral voor personen met een beperkt inkomen. In het vroegere systeem moesten huurders soms over een bedrag van 7 maanden huur tegelijk beschikken: drie maand garantie die nog vaststaat voor de vorige woning, drie maand voor de nieuwe en de eerste maand huur. Voor personen met een laag inkomen, is dit uiteraard een probleem.

Een tweede bedoeling van de wet was uitsluiting op basis van de herkomst van de waarborg tegen te gaan door het neutrale formulier. Op dit formulier kan je immers niet zien of de waarborg werd voorgeschoten en of dit gebeurde met tussenkomst van het OCMW.

¹ Wet Diverse Bepalingen (IV) van 25 april 2007, art. 103 (huurwaarborg)

2. Enquête

2.1. Een evaluatie op het terrein

De initiatiefnemers van deze enquête wilden onderzoeken of deze wet zijn ambities waarmaakt. De wet zelf voorziet in een evaluatie na één jaar werking. De enquête - bij vooral minder draagkrachtige huishoudens – kan beschouwd worden als een evaluatie op het terrein.

De enquête moest een antwoord geven op drie belangrijke vragen:

- In welke mate kan dit nieuwe systeem uitsluiting verhinderen?
- Is er een afdwingbaar keuzerecht tussen de 3 wettelijke waarborgformules?
- Welke vorm van huurwaarborg wordt het meest gebruikt?

De enquête werd gevoerd in de drie gewesten aan de hand van een vragenlijst die sociale diensten, huurdersbonden, ... via het internet rechtstreeks konden invullen.

Toolbox, een organisatie die vrijwilligers uit de privésector in contact brengt met sociale organisaties voor ondersteuning bij de realisatie van een concreet project, zette mee zijn schouders onder de technische opvolging.

Het Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (dat deel uitmaakt van het Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding) heeft de enquête steeds van nabij gevolgd en ondersteund. In dit kader heeft het Steunpunt toegezegd om een persconferentie te organiseren waarbij we de resultaten van de enquête aan u kunnen voorstellen.

2.2. Beperkingen van de enquête

De enquête werd uitgevoerd bij personen die op een of andere manier de hulp van sociale diensten en huurdersbonden hebben ingeroepen. Dit is geen doorsnee van de bevolking. Het profiel van deze groep is eerder economisch zwak. Om twee redenen is dit op zich geen probleem:

1. de wet heeft als ambitie de toegang tot de huurwaarborgen voor iedereen te vereenvoudigen, en meer in het bijzonder voor mensen die onder het vroegere systeem problemen ondervonden;
2. uit onderzoek blijkt dat het sociaal-economisch profiel van huurders in heel het land zwakker wordt. Huurders met een beperkt inkomen zijn dus zeker geen marginale groep in onze samenleving.

2.3. De resultaten

De vragenlijst werd in totaal 299 keer ingevuld, door een honderdtal diensten uit de drie gewesten. We ontvingen 37 enquêtes uit Wallonië, 145 uit Brussel en 117 uit Vlaanderen.

2.3.1. In welke mate kan dit nieuwe systeem uitsluiting verhinderen?

Het neutrale bankformulier wordt nagenoeg niet gebruikt (5 keer!). We wilden echter ook nagaan in hoeverre zo'n formulier de uitsluiting van bepaalde kandidaten kan verhinderen. Daarom onderzochten we of verhuurders bijkomende inlichtingen vragen omtrent het sociaal-economisch profiel van de kandidaat voordat de onderhandeling over het huurcontract begint. Op deze vraag antwoordden 119 van de 299 respondenten positief. Een belangrijk deel van de eigenaars (40%) vraagt dus bijkomende inlichtingen.

Deze bijkomende inlichtingen betreffen vooral het inkomen en de herkomst/nationaliteit van de kandidaat-huurder. Dit leidde 73 maal tot een weigering van de kandidaat. De meest voorkomende redenen om te weigeren zijn eveneens het inkomen en de herkomst van de kandidaat-huurders.

Conclusie: Zelfs een sluitende waarborgregeling, lost het probleem van de toegankelijkheid van de huurmarkt voor bepaalde sociaal-economische groepen niet op. Er is een veel ruimere aanpak nodig voor dit probleem.

2.3.2. Heeft de huurder keuzerecht tussen de wettelijke waarborgformules?

Uit de enquête blijkt dat slechts 35% van de huurders het wettelijk voorziene keuzerecht kan uitoefenen. Alle anderen zagen zich verplicht om het voorstel van de verhuurder te aanvaarden of het huurcontract te weigeren.

2.3.3. In welke mate wordt de wet toegepast? Welke waarborgen werden afgesloten?

177 personen antwoordden op deze vraag (voor de 3 gewesten samen).

Soort huurgarantie	Aantal	%	Opmerking
2 maand geblokkeerde rekening (mogelijkheid 1)	68	38,5	
bankgarantie (mogelijkheid 2)	1	0,5	25 keer gevraagd!
bankgarantie via OCMW (mogelijkheid 3)	15	8,5	
cash	41	23	in Brussel zelfs 29%
levensverzekeringsproduct (Korfina)	16	9	alleen in Vlaanderen, daar 17% van de waarborgen met Korfina
waarborgbrieven OCMW	7	4	
andere (vb. geen garantie, 3 of 4 maand geblokkeerd, 2 maand geblokkeerd door OCMW, weet niet...)	29	16,5	

Opvallend:

- De drie mogelijkheden voorzien door de wet worden in minder dan de helft (47,5%) van de geregistreerde gevallen toegepast.
- Er werd slechts 1 waarborg toegestaan door een bank. Nochtans werden daartoe in 25 dossiers pogingen ondernomen. Banken blijken absoluut niet happig te zijn om hun wettelijke verplichting na te komen:
 - De banken hebben onlangs geprobeerd het systeem tegen te houden, via het Grondwettelijk Hof, maar zijn daar niet in geslaagd en dus blijven ze verplicht om de huurwaarborg renteloos voor te schieten.
 - Uit een testing uitgevoerd door de ervaringsuitwisselingsgroep van de Brusselse Bond voor het Recht op Wonen en door de vereniging Alarm uit Molenbeek blijkt trouwens ook dat banken en hun bedienden helemaal niet met het systeem vertrouwd zijn:

"Om te zien of de banken het nieuwe systeem van bankwaarborg toepassen, hebben we besloten een test uit te voeren door een vraag voor bankwaarborg in te dienen bij onze banken, aan het loket of aan de telefoon. Om de omstandigheden van de aanvraag enigszins wat te variëren, werd deze test uitgevoerd door leden van de Brusselse Bond voor het Recht op Wonen, dus sociale werkers, maar ook door mensen van het comité Alarm. Dit is een groep bewoners die samenkomt in het buurthuis Bonnevie en die actief is in het kader van de actie voor toegankelijke huisvesting in Molenbeek. In totaal 17 personen hebben geprobeerd om een bankwaarborg te verkrijgen bij hun bank (Bank van de Post, Dexia, Fortis, ING, Record Bank). Elf personen hebben een negatief antwoord gekregen, ofwel omdat de bank "dergelijke dienstverlening niet aanbod", ofwel omdat de persoon niet aan de voorwaarden voldeed (Fortis bijvoorbeeld staat enkel leningen toe aan mensen van 30 jaar of jonger en die een job hebben). In drie gevallen waren de werknemers van de bank niet op de hoogte van het systeem, beloofden ze zich te informeren, maar hebben ze geen contact meer opgenomen. In de drie laatste gevallen hebben de banken toegestemd, maar dan met hoge kosten (méér dan 130 euro) en de aanvrager moest een afspraak maken om zijn/haar dossier te kunnen bekijken."

- Het aantal gevallen waarin de waarborg gewoon in de handen van de eigenaar wordt betaald of op zijn rekening gestort. Dit is nochtans een methode die door de wet uitdrukkelijk gesanctioneerd wordt.
- Het aantal Korfinawaarborgen in Vlaanderen. Het gaat om een levensverzekeringsproduct, op deze manier kan er volgens sommige rechtsleerauteurs toch drie maanden waarborg gevraagd worden.

2.4. Algemene conclusies

De nieuwe waarborgregeling betekent wellicht een vooruitgang voor personen met de nodige financiële middelen omdat zij nog slechts 2 maand huur moeten betalen.

Voor personen met een beperkt inkomen is het systeem echter helemaal niet sluitend:

- Hoewel de wet voorziet dat de kandidaat-huurder kan kiezen hoe hij zijn waarborg wil samenstellen, blijkt in de praktijk dat deze keuzemogelijkheid bijna niet bestaat voor de bevroegde groep.
- De wet voorziet 3 systemen. Uit de enquête blijkt dat deze drie systemen voor minder dan de helft van de gerealiseerde waarborgen gebruikt worden.
- De bankgarantie, één van de drie keuzemogelijkheden, is in de praktijk geen optie.
- Een groot aantal huurders wordt al geweigerd voordat er onderhandeld wordt over de huurwaarborg. Verhuurders maken ook op andere manieren een vergelijking tussen de kandidaat-huurders.

3. Onze eisen

3.1. De context

3.1.1. De wettelijke regeling

De vorige federale regering heeft beloofd dat ze de nieuwe regeling inzake de huurwaarborg na een jaar zou evalueren. De federale regering is ook gemachtigd om via een uit te werken Koninklijk Besluit een garantie uit te werken voor de verstrekking van bankwaarborgen aan cliënten die hun betaalverplichtingen aan de banken dreigen niet na te komen. De regering is gemachtigd om de criteria hiervoor te bepalen evenals de modaliteiten van tussenkomst door de overheid. Hieraan is nog geen uitvoering gegeven.

3.1.2. De regeling is grondwettelijk

De banken blijken erg terughoudend om mee te werken aan de uitgewerkte regeling inzake de bankwaarborg. De grootste Belgische banken hebben de grondwettelijkheid van de bankwaarborg voor de woninghuur aangevochten en de vernietiging van deze regeling verzocht. Het Grondwettelijk Hof heeft in een arrest van 1 september 2008 (nr. 130/2008) dit verzoek als ongegrond afgewezen. Immers de regeling inzake de bankwaarborg geeft uitvoering aan een legitieme doelstelling van algemeen belang om de financiële toegang tot de huurmarkt te verbeteren. Deze doelstelling geeft uitvoering aan het grondwettelijk recht op een behoorlijke huisvesting (artikel 23 van de Grondwet). De genomen maatregelen zijn objectief, pertinent en niet onevenredig, nu op de banken deze verplichting rust zolang de huurder zijn loon, wedde of vervangingsinkomen op een rekening bij de bank laat storten. Bovendien hoeft de bank, zolang de huurder zijn maandelijkse betalingen aan de bank aflost, geen credit interest toe te kennen. De banken zijn dus verplicht om aan een huurder die hierom verzoekt een bankwaarborg toe te kennen, voor zover de huurder aan de wettelijke voorwaarden tot toekenning van een bankwaarborg voldoet. Zoals de wet uitdrukkelijk bepaalt kan de bank geen bankwaarborg weigeren op grond van het feit dat de huurder schulden heeft en dus niet solvabel zou zijn. De bank mag ook geen debetrente in rekening brengen, zolang de huurder de bankwaarborg samen stelt. Het Grondwettelijk Hof meent dat aangezien het wetsartikel hierover niets uitdrukkelijk bepaalt, dat de bank wel een vergoeding mag aanrekenen voor het verlenen van een bankwaarborg, voor zover die vergoeding in verhouding staat tot de kostprijs van die dienstverlening. Weliswaar staat dit wel haaks op de bedoeling van de wetgever, zoals die blijkt uit de Memorie van Toelichting bij het wetsontwerp.

Eerder had het Grondwettelijk Hof in haar arrest van 26 juni 2008 (nr. 92/2008) het verzoek door de eigenaarsverenigingen tot de vernietiging van het artikel inzake de huurwaarborg (artikel 10 Woninghuurwet) afgewezen.

3.1.3. Nakende regionalisering van het huurrecht voor woningen?

In overeenstemming met het federaal regeerakkoord van de regering Leterme (CD&V, Open VLD, M.R., P.S. en CdH) is trouwens met steun vanuit de oppositie (Groen!, Ecolo, Sp-a) een voorstel van wet in de Senaat neergelegd tot regionalisering van het huurrecht voor woningen. Dit voorstel maakt deel uit van de zogenaamde 'borrelnootjes'. De kans dat deze regionalisering er komt is reëel.

3.2. Gedeelde uitgangspunten

De vorige federale regering heeft de nieuwe regeling rond de huurwaarborg uitgewerkt omdat veel huurders grote problemen ondervinden om een nieuwe woning te kunnen huren wanneer men een huurwaarborg van drie maanden huur moet stellen, terwijl de vorige huurwaarborg van drie maanden huur nog niet gedeblokkeerd is, en de huurder ook nog staat voor de kosten van verhuis en de eventuele opzegvergoeding die soms verschuldigd is. Huurders moeten dus een som van zes tot zelfs acht of negen maanden huur kunnen opzij zetten. Dat vertegenwoordigt gemakkelijk een som gaande van 2.700 (450 € x 6) tot 4.000 (500 € x 8) euro, of zelfs nog meer. Door de stijgende huurprijzen en het zwakker wordend inkomensprofiel van de private huurder is dit voor velen een onoverkomelijk financieel probleem. Wie niet over de financiële middelen beschikt kan en kon weliswaar een beroep doen op het OCMW om de huurwaarborg voor te schieten. In de oude regeling werd deze huurder echter dan gelabeld als OCMW-cliënt waardoor een aantal verhuurders afhaakt als ze dit vernemen. Zoals we gezien hebben, is ook met de nieuwe regeling dit probleem nog niet volledig opgelost.

Het kan dus voor de initiatiefnemers niet dat men opnieuw zou teruggrijpen naar de oude regeling van de huurwaarborg, zoals uitgewerkt in de wet van 20 februari 1991 en men een huurwaarborg van drie maanden huur oplegt aan de huurders. Dat zou neerkomen op een miskennis van de structurele betaalproblemen voor huurders, en dat in tijden dat de koopkracht reeds onder druk staat.

De nieuw uitgewerkte regeling van de huurwaarborg door de wet van 25 april 2007 biedt echter geen adequaat antwoord op de gestelde problemen. Een bijsturing dringt zich op termijn op.

3.3. Een pleidooi voor een wettelijke bijsturing in twee stappen

De initiatiefnemers bepleiten een wettelijke bijsturing in twee stappen, gezien ook de mogelijkheid/ waarschijnlijkheid dat het woninghuurrecht geregionaliseerd wordt. In deze omstandigheden kan men begrip opbrengen dat de regeling niet grondig wordt bijgestuurd in afwachting van een regionalisering. Maar anderzijds kan de federale regering ook niet volledig bij de pakken blijven zitten in afwachting van ... Tenslotte had ze een evaluatie in het vooruitzicht gesteld.

Daarom ons pleidooi om in een eerste fase het wetsartikel legistisch en bestuurlijk bij te sturen, zonder het politiek evenwicht opnieuw in vraag te stellen. In een tweede fase dient de regeling ten gronde geëvalueerd te worden en bijgestuurd. Afhankelijk van de vooruitgang in de gesprekken over de regionalisering wordt dit een opgave voor de Gewesten of de federale overheid.

Stap 1 : een 'technische bijsturing'

Deze 'toiletage' van het wetsartikel heeft tot doel de wetsomzeiling tegen te gaan en de wet en de uitvoeringspraktijk in overeenstemming te brengen met de doelstellingen van de wetgever.

Ze omvat drie elementen:

1. Het nieuw wetsartikel laat ruimte om andere zekerheden te stellen, dan de door artikel 10 Woninghuurwet bepaalde vormen van huurwaarborg. Sommige verhuurders grijpen dit achterpoortje aan om op die wijze het maximum bedrag inzake huurwaarborg te overschrijden (3 maanden huur of zelfs meer) of zelfs de vereiste van blokkering van het bedrag van de huurwaarborg naast zich neer te

leggen. Volgens hen zou de huurwaarborg onder de vorm van een verzekeringsproduct of effecten niet onder regeling van de Woninghuurwet vallen. Dit achterpoortje moet gesloten worden door te bepalen dat behoudens de borgtocht, de waarborg slechts op een van de drie wettelijke mogelijkheden zoals bepaald in artikel 10 van de Woninghuurwet, gesteld kan worden naar keuze door de huurder, ongeacht wat contractueel bepaald is. Op die manier wordt het keuzerecht van de huurder ook afdwingbaar. En wordt het wegwerken van de financiële drempel inzake huurwaarborg effectief afdwingbaar.

2. Met toepassing van een Koninklijk Besluit is een neutraal meldingsformulier uitgewerkt waarin de bank te kennen geeft dat aan de verplichting tot het stellen van een huurwaarborg is voldaan. De bedoeling is dat de verhuurder op die manier niet weet of het OCMW is tussengekomen voor het stellen van een huurwaarborg. De banken moeten steeds dit formulier hanteren, zelfs indien de huurwaarborg op een geblokkeerde rekening wordt gezet. Pas nadat de verhuurder en huurder het huurcontract getekend hebben kan de verhuurder het formulier tot blokkering van het waarborgbedrag ondertekenen.
3. Er moet met de banken een afdwingbare wettelijke regeling uitgewerkt worden, met duidelijke sancties wanneer de bank op onwettige gronden weigert een bankwaarborg te stellen, conform het arrest van het Grondwettelijk Hof. Tevens kan het niet dat de bank uitgerekend aan wie niet over de liquide middelen beschikt om de huurwaarborg van twee maanden huur te voldoen en dus drie maanden huur moet betalen, daar bovenop nog eens allerlei financiële vergoedingen hiervoor aan de bank moet betalen. Op die manier wordt de keuze voor het stellen van een bankwaarborg zonder OCMW tussenkomst in de feiten dode letter. De overheid staat nu in een veel sterkere positie ten aanzien van de banken om dit ook effectief af te dwingen.

Stap 2: een grondiger bijsturing

De regeling inzake de huurwaarborg vergt een grondiger bijsturing na wetsevaluatie. Hiervan moet de federale overheid nu reeds werk maken, in nauw overleg met de betrokken representatieve organisaties, waaronder huurder- en verhuurderverenigingen.

De initiatiefnemers willen hierbij volgende beleiduitgangspunten realiseren:

1. Het onderscheid inzake maximaal waarborgbedrag, afhankelijk van het soort waarborg dat gesteld wordt, moet opgeheven worden. Het is niet logisch dat wie als huurder niet over de middelen beschikt om twee maanden huur als waarborg te betalen, dan een hoger bedrag van drie maanden huurwaarborg moet betalen.
2. Het stellen van een huurwaarborg van drie maanden huur vormt voor een groeiend aandeel van de private huurders een onoverkomelijke financiële drempel inzake toegang tot een huurwoning. De nieuwe regeling zal hier rekening mee moeten houden. Het gaat dus niet op om de huurwaarborg opnieuw op drie maanden huur te bepalen als deze volledig door de huurder moet worden gedragen. Wel staan we open voor een debat hoe de verhuurders meer zekerheid kunnen verwerven bij wanbetaling. Dit probleem kan trouwens niet los gezien worden van het groeiend aandeel huurders dat meer dan 1/3^{de} van zijn inkomen aan huur besteedt. Het probleem van huurders die hun huur niet betalen kan niet louter via het huurwaarborgstelsel opgelost worden. Ook de overheid moet ter zake haar verantwoordelijkheid nemen. Dit past ook in een debat over het onevenwicht betreffende overheidstussenkomsten voor de verwerving van eigendomswoningen versus de overheidstussenkomst voor de private huurmarkt.

3. We blijven pleiten voor een centraal huurwaarborgfonds. Dit is een waarborgfonds waarin de huurwaarborgen van alle huurders worden gestort. De banken kunnen hierop intekenen en aan de bank die de beste condities biedt wordt het beheer toegekend, mits toezicht door een paritair orgaan en afvaardiging van de bevoegde overheid. De voordelen van dit systeem zijn legio. OCMW-cliënten worden ten opzichte van hun verhuurder niet langer 'gelabeld' als OCMW-cliënt. Gezien de grotere geldmassa en het concurrentiële aanbod zal de interestopbrengst hoger zijn. En worden de schokken beter opgevangen van minder kapitaalkrachtige huurders die problemen ondervinden bij de samenstelling van hun waarborg. Verscheidene wetsvoorstellen in die zin zijn reeds ingediend:
 - Wetsvoorstel tot indiening van een huurwaarborgfonds, ingediend in de Senaat op 14 juli 2005 (Fatma Pehlivan, Marie-José Laloy en Jacinta De Roeck: Sp-a &P.S);
 - Wetsvoorstel tot oprichting van een 'federaal huurwaarborgfonds' en tot wijziging van de regels van het Burgerlijk Wetboek in verband met de waarborgen die worden geboden door wie een huurovereenkomst met betrekking tot de hoofdverblijfplaats van de huurder sluit, ingediend in de Kamer van Volksvertegenwoordigers op 10 mei 2006 (Jean-Jacques Viseur en Joëlle Milquet: CDh).
4. De initiatiefnemers wensen betrokken te worden in het overleg en de beleidsvoorbereiding hierover en steken hun hand uit naar de eigenaarsverenigingen om het overleg hierover te starten. We suggereren hierbij dat het Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting dit overleg mee vorm kan geven.