

Evaluatie gemeentelijke regeling Startersleningen

1. Terugblik / inleiding

Op 26 november 2013 heeft de gemeenteraad de 'Verordening Startersleningen Heerhugowaard 2013' vastgesteld en besloten een budget van €1.250.000 beschikbaar te stellen. In deze notitie wordt een terugblik gegeven op de aard van de regeling en de context waarbinnen die tot stand is gekomen. Tevens wordt gerapporteerd over de resultaten van deze regeling en geadviseerd hoe verder te gaan.

Wat is een Starterslening?

Een starterslening is een tweede hypotheek die het verschil tussen de eerste hypotheek bij de bank en de prijs van de koopwoning overbruggt. Hierdoor wordt het leenvermogen van de starter vergroot. Het bijzondere aan de lening ten tijde van de invoering in Heerhugowaard is dat de eerste drie jaar na het afsluiten van de lening geen rente en aflossing hoeft te worden betaald. Na deze drie jaar kan een lener om een inkomenstoetsing vragen en is het, afhankelijk van de betalingscapaciteit van de lener, mogelijk dat de periode met nogmaals drie jaar wordt verlengd. Hertoetsing is mogelijk na het 3^e, 6^e, 10^e en 15^e jaar.

De startersleningen zoals die in Heerhugowaard zijn verstrekt in 2014 en 2015 waren dus de eerste drie jaar aflossingsvrij, wat afwijkt van de landelijke hypotheekregels. Per 1 januari 2013 zijn er namelijk nieuwe normen voor hypotheeken gaan gelden. Hypotheken moeten vanaf dan volledig worden afgelost om in aanmerking te komen voor hypotheekrenteaftrek. De toenmalig verantwoordelijke minister maakte echter een uitzondering voor de starterslening.

Per 1 januari 2017 moet ook op startersleningen vanaf de eerste dag verplicht worden afgelost. Om toch de eerste drie jaar geen maandlasten te hebben wordt daarom vanaf 2017 naast de Starterslening gelijktijdig een zogenoemde Combinatielening verstrekt. Daarmee worden de maandlasten van de Starterslening gefinancierd. Deze Combinatielening loopt dus de eerste 3 jaar op. Na deze periode van 3 jaar betaal je (in principe) rente en aflossing (tenzij uit hertoetsing blijkt dat de betalingscapaciteit van de lener nog ontoereikend is). Op het moment dat je de volledige rente en/of aflossing betaalt, los je op zowel de Starterslening als de Combinatielening af.

Tussentijds extra aflossen is mogelijk en zonder kosten.

Rijksbijdrage voor de starterslening

Het Rijk heeft in 2013 eenmalig 50 miljoen euro beschikbaar gesteld voor startersleningen. Met de rijksbijdrage legde het Rijk de ene helft van de starterslening is. Gemeenten en/of provincies legden de andere helft in. Hiervoor golden de volgende criteria:

1. De uiteindelijke hoogte van de hoofdsom van de starterslening wordt door de gemeente vastgesteld en bedraagt niet meer dan 20% van de verwervingskosten;
2. De totale kosten van de woning mogen niet hoger zijn dan de verwervingskostengrens volgens amendement passend binnen de nieuwe NHG normen;

3. De starter is niet eerder eigenaar geweest van een koopwoning;
4. De gemeente heeft een revolverend fonds bij Stimuleringsfonds Volkshuisvesting (SVn).

Deze rijksbijdrage was voor veel gemeenten een belangrijke reden om de starterslening in te voeren.

Gemeentelijke inzet

Zoals in de inleiding gesteld heeft de toenmalige raad €1.250.000 beschikbaar gesteld en ondergebracht in een fonds bij SVn, die de regeling ook namens de gemeente heeft uitgevoerd. Door de rijksbijdrage is het bereik van dit fonds verdubbeld.

Beoogd effect

Met de starterslening wordt de mogelijkheid tot het kopen van een woning door starters vergroot. Starters van wie het inkomen (nog) niet helemaal toereikend is, kunnen met een starterslening op een veilige manier toch een woning kopen. Tevens wordt doorstroming op de woningmarkt bevorderd. Doordat de regeling zowel voor nieuwbouw- als voor bestaande woningen van toepassing is, worden verhuisketens op gang gebracht. Eigenaren die hun huis weten te verkopen, zijn op hun beurt in staat een ander huis te kopen. (Dat was ten tijde van invoering van de Heerhugowaardse starterslening een probleem voor veel potentiële doorstromers. De woningmarkt was nog herstellende van de financiële crises die vanaf 2008 de woningmarkt op slot hadden gezet.)

Het revolverende karakter van het fonds zou er op termijn voor kunnen zorgen dat nieuwe startersleningen zouden kunnen worden verstrekt.

Verordening starterslening

De voorwaarden voor het verstrekken van een starterslening werden vastgelegd in de Verordening Starterslening. De belangrijkste daarvan zijn:

- a. aanvrager is woonachtig en verblijfsgerechtigd in Nederland;
- b. is maximaal 35 jaar;
- c. verwervingskosten woning (inclusief bijkomende kosten) maximaal €225.000 (dat was de toenmalige grens van categorie 2 woningen in de Regionale Woonvisie);
- d. lening maximaal €25.000;
- e. regeling geldt voor bestaande en nieuwe woningen in Heerhugowaard;
- f. verkopende partij levert een bijdrage om (een deel van) de kosten van de regeling te dekken (de hoogte hangt af van de lening).

Risico's

Het verstrekken van startersleningen brengt risico's met zich mee. Bij de berekening van de kosten en risico's voor de gemeente zijn aannames gedaan over de (ontwikkeling van) rentepercentages en over het afloggedrag van de leners. De voordelen van de regeling liggen vooral bij de verkopende partijen. Terwijl de risico's vooral bij de lener en de gemeente liggen.

Immers, de lener heeft een huis met twee hypothecaire leningen en de gemeente heeft de lening verstrekt. Door een geringere waardevermindering of waardevermindering is het risico aanwezig dat niet alle leners de lening volledig kunnen aflossen. Dit risico is door de gemeente gedekt doordat startersleningen als tweede hypotheek, net als de eerste hypotheek, onder zekerheidsstelling van de Nationale Hypotheek Garantie (NHG) vallen en daarmee geborgd zijn.

2. Evaluatie

Conclusies landelijk op hoofdlijnen volgens het EIB

Het is lastig om onderzoeken naar de effecten van startersleningen met elkaar te vergelijken omdat de voorwaarden van de getroffen regelingen onderling veel van elkaar verschillen. Actuele effectrapportages zijn niet beschikbaar.

In opdracht van het Stimuleringsfonds Volkshuisvesting Nederlandse gemeenten (SVn) heeft het Economisch Instituut voor de Bouw (EIB) in 2014 onderzoek gedaan naar het gebruik en de effecten van de Starterslening in de periode 2013-2014.

In dit onderzoek zijn de effecten van de Starterslening op de woningmarkt, bouwproductie en werkgelegenheid in de bouw geëvalueerd. Voor dit onderzoek is gebruik gemaakt van een database van SVn met daarin 5.500 gebruikers. Ook is een enquête onder 5.500 starters uitgezet om te onderzoeken hoe de Starterslening het koopgedrag van starters beïnvloed heeft. 1.572 starters hebben de enquête ingevuld. Op basis van de uitkomsten uit de enquête en de database zijn de effecten in beeld gebracht voor circa 13.000 Startersleningen die in de periode 2013-2014 met een 50% rijksbijdrage zijn verstrekt.

- Het merendeel van de gebruikers van de Starterslening is tussen 23 en 27 jaar oud. De gebruikers komen deels vanuit het ouderlijk huis (47%) en deels vanuit een huurwoning (53%), met name uit de gereguleerde huursector (34%). De gemiddelde Starterslening bedraagt € 28.700.
- De Starterslening wordt veelal gebruikt voor de aankoop van een bestaande woning (80%) en voor 20% voor de aankoop van een nieuwbouwwoning. De gemiddelde koopprijs bedraagt € 157.400.
- Als de starters geen gebruik hadden kunnen maken van de Starterslening had 72% gewacht met het kopen van een woning. Hieruit blijkt dat de Starterslening vooral inspeelt op vervroeging van de vraag. De meeste starters zouden één tot twee jaar hebben gewacht met het kopen van een woning. Ongeveer één vijfde zou zonder Starterslening helemaal geen woning hebben gekocht.
- 22% van de starters had zonder Starterslening een minder dure woning gekocht. Dankzij de Starterslening kunnen kopers meer financieren en kopen zij een kwalitatief betere woning. Hierdoor is sprake van extra kwaliteitsvraag. Zonder Starterslening zouden deze huishoudens de woningmarkt alsnog hebben betreden. De woning die ze dan zouden hebben gekocht zou een aanschafwaarde hebben overeenkomend met de maximale hypotheek.
- Van de Startersleningen wordt 6% toegewezen aan zogenaamde 'freeriders'. Dit zijn huishoudens die zonder Starterslening dezelfde woning zouden hebben gekocht, maar in dat geval gebruik hadden gemaakt van eigen geld en schenkingen als alternatieve financieringsbronnen.

Gebruikers Starterslening in Heerhugowaard

- In Heerhugowaard zijn na invoering van de Starterslening eind 2013 in totaal 116 aanvragen ingediend in de periode van januari 2014 tot juni 2015.
- Daarvan zijn 14 aanvragen ingetrokken, 3 aanvragen afgewezen omdat niet aan alle voorwaarden werd voldaan en hebben 5 aanvragers niets meer van zich laten horen.
- Vanaf het moment dat het beschikbare budget volledig toebedeeld was, zijn nieuwe aanvragen afgewezen. Daarna hebben enkele aanvragers die voldeden aan de criteria alsnog hun aanvraag ingetrokken. (Er zat gemiddeld 2 à 3 maanden tussen het moment van aanvraag tot het moment van uitkering.) Hierdoor is uiteindelijk niet het volledige budget in leningen omgezet.
- In totaal zijn er 94 startersleningen verstrekt voor een totaalbedrag van € 2.219.678,00. In 2014 zijn 51 leningen verstrekt en in 2015 nog eens 43.
- In 75 gevallen werd het maximale bedrag van € 25.000 geleend.
- De lening is in 53 gevallen gebruikt voor de aankoop van een bestaande woning en 41 keer voor een nieuwbouwhuis.
- In 40 gevallen ging het om startende eenpersoons huishoudens die het ouderlijk huis verlieten.
- In 11 gevallen ging het om startende stellen die beiden het ouderlijk huis verlieten.
- In 34 gevallen ging het om doorstromers uit een sociale huurwoning.
- In 9 gevallen waren het doorstromers uit een particuliere huurwoning.
- Na de eerste drie jaar zijn in totaal 10 hertoetsen aangevraagd. Dit heeft in 8 gevallen geleid tot lagere maandlasten (naar draagkracht). De overige leners zijn na 3 jaar rente en aflossing gaan afdragen volgens schema.
- Inmiddels hebben 36 leners de lening volledig afgelost. Er lopen nog 58 leningen.
- Op 1 januari 2020 is het saldo van de rekening courant bij SVn € 645.515,95.
- Er is geen sprake van betalingsachterstanden.

3. Conclusie en aanbeveling

Het doel van de gemeentelijke regeling Startersleningen was om de mogelijkheden voor starters op de koopwoningmarkt te vergroten en tevens de doorstroming op de woningmarkt te bevorderen. Dat doel is in alle gevallen gehaald.

Het feitelijke effect van de starterslening in algemene zin is het vergroten van de koopkracht van de starter die een starterslening afsluit. Daarmee kan deze eerder een woning kopen dan wanneer de extra lening niet wordt afgesloten. Dat wordt onderstreept door het onderzoek van EIB dat uitwijst dat van de onderzochte cases de starters gemiddeld 1 tot 2 jaar zouden hebben gewacht met de aanschaf van een woning, of een goedkopere woning hadden gekocht als ze geen Starterslening zouden hebben gehad. Een vijfde van de starters heeft aangegeven zonder Starterslening helemaal geen woning te kunnen kopen.

Een structurele vergroting van de koopkracht heeft vroeg of laat effect op de marktprijzen. De starterslening is een instrument dat sympathiek overkomt, maar verliest aan kracht wanneer hier grootschalig en structureel gebruik van wordt gemaakt. Het verdient daarom eerder aanbeveling om in te zetten op vergroting van het woningaanbod waardoor schaarste afneemt en wonen betaalbaar blijft, dan op de financiële ondersteuning ter compensatie van door schaarste gestegen huizenprijzen.

Ondersteuning is momenteel het hardst nodig in de corporatiesector. Hun mogelijkheden voor nieuwbouw drogen op. Ze hebben in Heerhugowaard en Langedijk nog slechts enkele locaties in portefeuille. Ondertussen lopen de wachttijden op. De vraag komt hoofdzakelijk van eenpersoons huishoudens die op zoek zijn naar een betaalbare woning. Er is vooral behoefte aan nieuwe sociale huurappartementen.

De logische locaties hiervoor zijn echter veelal in handen van private marktpartijen die doorgaans een andere doelstelling hebben dan een corporatie. Met deze marktpartijen kan slechts beperkt afspraken worden gemaakt over een langdurig beschikbaar aanbod in de sociale huur. Het heeft daarom de voorkeur om corporaties in stelling te brengen. Met hen kunnen afspraken worden gemaakt om deze woningen in de sociale huur beschikbaar te houden zolang er woningschaarste is.

De corporaties hebben echter moeite om op eigen kracht positie te krijgen bij nieuwe binnenstedelijke ontwikkelingen geïnitieerd door marktpartijen. Dit komt door de onderlinge verschillen in doelstelling. De corporaties willen graag ondersteuning van de gemeente. Het verdient aanbeveling om als gemeente aan nadrukkelijk tafel te zitten als private marktpartij en corporatie knelpunten bespreken van deelname van die corporatie in het bouwplan van de marktpartij. Als de knelpunten helder zijn, dan kunnen de drie partijen gezamenlijk zoeken naar een oplossing.

De raad heeft reeds middelen beschikbaar gesteld ter stimulering van betaalbaar woningaanbod. Het advies is om de raad voor te stellen het positieve saldo van het gemeentelijke fonds Startersleningen hieraan toe te voegen.