

Vergaderjaar 2008–2009

31 700 XI

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (XI) en van de begrotingsstaat van het Waddenfonds voor het jaar 2009

Nr. 61

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR WONEN, WIJKEN EN INTEGRATIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 26 november 2008

Vanuit de Tweede Kamer zijn vragen gesteld over de kosteneffectiviteit van de startersregelingen, de koopsubsidie en de starterslening in het bijzonder.¹ Deze brief biedt een antwoord daarop. Toen er eerder dit jaar nog mogelijk sprake was van een subsidieplafond voor de koopsubsidie, rees de vraag welke van de twee regelingen het meeste waar voor zijn geld biedt. Het antwoord op deze vraag kan een rol spelen in de budgettaire afweging tussen de twee regelingen. Voor ik inga op de kosteneffectiviteit van de twee regelingen licht ik het gebruik en het budget van de twee regelingen toe.

Het gebruik

Het aantal koopsubsidies op grond van de BEW, de Wet bevordering eigenwoningbezit, is vanaf de wijziging in januari 2007 fors toegenomen. Het aantal toekenningen in 2007 bedroeg circa 3 250. In de eerste drie kwartalen van 2008 zijn ruim 7 400 subsidies toegekend. De laatste maanden ligt het aantal aanvragen op zo'n 800 per maand. Dit stijgt nog licht, alhoewel het moeilijk blijft het aantal te ramen. Tot dusver is de BEW een groot succes, niet alleen voor wat betreft het aantal verstrekte subsidies maar ook voor wat betreft de uitvoerbaarheid van de regeling. De signalen die ik hierover krijg van financiers en de uitvoeringsorganisatie SenterNovem zijn, zeker in vergelijking tot de vroegere BEW, bijzonder positief.

In 2007 zijn zo'n 1100 startersleningen verstrekt. Met de bijdrage aan gemeentelijke startersleningen betaalt het Rijk via het Stimuleringsfonds Volkshuisvesting Nederlandse gemeenten (SVn) de helft van de kosten van een starterslening die gemeenten kunnen verstrekken. Het merendeel van de startersleningen werd met rijksbijdrage verstrekt (640 leningen). De verwachting voor 2008 is dat er ongeveer 1500 tot 2000 startersleningen met rijksbijdrage zullen worden verstrekt.

Deze cijfers geven aan dat er momenteel veel meer koopsubsidies worden verstrekt dan startersleningen. In dit verband wijs ik erop dat de initiatief-

¹ Handelingen 2007–2008, Tweede Kamer 65–4644 en 31 444 XI, nr. 11.

nemers van de gewijzigde BEW het gebruik veel lager hadden ingeschat. Zij gingen namelijk uit van 500 toekenningen in het eerste jaar. Dat aantal zou ieder jaar met ongeveer 500 toekenningen groeien totdat na 10 jaar een maximum van 5 000 toekenningen zou worden bereikt. Na invoering van de wijzigingen wordt het door de initiatiefnemers ingeschatte maximum van 5 000 toekenningen al in het tweede jaar bereikt.

Het beschikbare budget

Ik wil benadrukken dat er momenteel geen sprake is van een dreigend subsidieplafond voor de koopsubsidie. Er is door de verhoging van de middelen voor de koopsubsidie bij eerste suppletore begroting WWI 2008 voldoende budget in 2008 voor de lopende verstrekkingen en de nog te verwachten aanvragen. Als het aantal aanvragen in 2009 op een vergelijkbaar niveau blijft als in 2008 dan verwacht ik dat er ook voor volgend jaar voldoende middelen zijn.

Voor startersleningen die gemeenten verstrekken betaalt het Rijk de helft van de kosten van de starterslening via de SVn. Eind 2006 is een bedrag van 40 mln euro bij de SVn gestort om daarmee een rijksbijdrage te leveren aan zo'n 10 000 startersleningen. Met de SVn zijn afspraken gemaakt over onder meer de voorwaarden voor de rijksbijdrage en over de looptijd van het fonds (ten minste 5 jaar). Dit betekent dat de bestemming van de in 2006 ingebrachte middelen tot en met 2011 vast ligt. De middelen zijn niet opvraagbaar en kunnen niet voor een ander doel worden ingezet.

Om de vragen over de effectiviteit te beantwoorden ga ik voor beide regelingen achtereenvolgens in op het bereik en de beschikbaarheid, de extra lening boven de NHG-normen en de jaarlijkse kosten.

1 Bereik en beschikbaarheid

De koopsubsidie en de starterslening beogen hetzelfde doel, namelijk het bieden van een hogere leencapaciteit aan mensen die voor het eerst een woning kopen. Met beide regelingen kan de koper dus meer lenen dan op grond van alleen het inkomen mogelijk is. Wel zijn er verschillen ten aanzien van de manier waarop de ondersteuning wordt geboden en ten aanzien van het bereik.

Het bereik

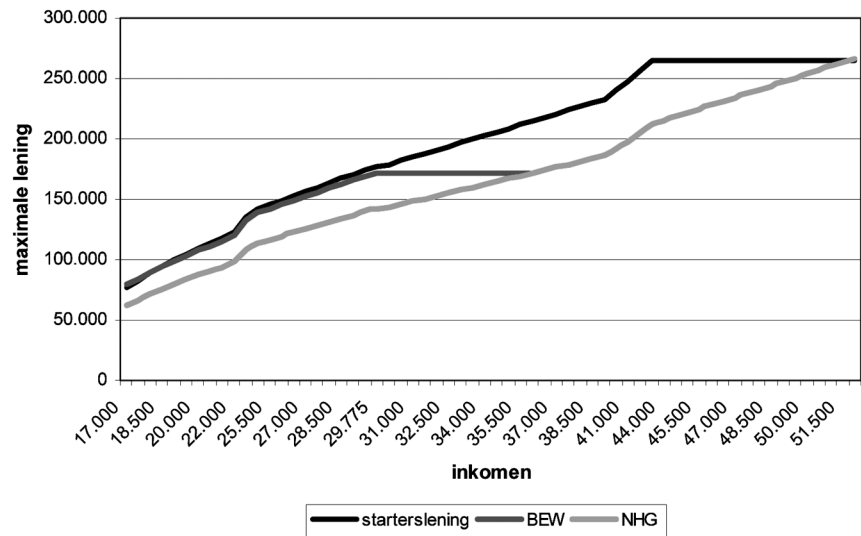
Het bereik van de regelingen is verschillend maar blijkt behoorlijk complementair te zijn. De koopsubsidie is door de initiatiefnemers van de wet, de kamerleden Duivesteijn, Hofstra en Van Bochove, bedoeld als een generieke, landelijke ondergrens. Per 2007 is de koopsubsidie ingrijpend gewijzigd door een verhoging van de maximale koopprijs- en leensomgrenzen en door een vereenvoudiging in de uitvoering. In 2008 bedraagt de maximale koopprijs € 158 850 en de maximale lening € 171 500.

Startersleningen worden verstrekt door gemeenten. De helft van de kosten van die leningen worden door het Rijk betaald uit een fonds dat bij het Stimuleringsfonds Nederlandse gemeenten (SVn) is ondergebracht. Voorwaarde voor een rijksbijdrage is dat de lening onder NHG wordt afgesloten en dat de starterslening, de aanvankelijk rente- en aflossingsvrije lening, maximaal 20% van de totale lening bedraagt. Hierdoor is een starterslening mogelijk in een duurder segment dan de koopsubsidie. Gemeenten zijn vrij om het bereik van de starterslening te kiezen, zolang de maximale lening valt binnen de grens van de NHG die momenteel € 265 000 bedraagt. Starterleningen maken dus lokaal maatwerk mogelijk.

In de praktijk blijkt het verschil in bereik inderdaad voor te komen. Zo'n 90% van de gemeenten kent een maximale kooprijsgrens die hoger ligt dan het maximum in de BEW. Slechts 10% heeft een maximum dat gelijk of lager ligt dan de BEW-grens. Het merendeel van de gemeenten heeft een maximale koopsom van rond de € 200 000.

Grafiek 1 laat het maximale bereik van beide regelingen zien per inkomensgroep. Ten opzichte van de leencapaciteit op basis van NHG-normen is bij beide regelingen een hogere lening mogelijk voor starters. Ik benadruk dat het hier gaat om het *maximale* bereik. In de praktijk komt het zelden voor dat starters precies op het maximum zitten. De extra lening en de mate van ondersteuning wordt bepaald door de verwervingskosten van de gewenste woning en de hoogte van het inkomen.

Grafiek 1. Maximale lening BEW en starterslening ten opzichte van NHG



De grafiek laat zien welke lening maximaal bereikbaar is met een bepaald inkomen. De maximale lening die mogelijk is met NHG vormt de basis. Daarbovenop kunnen starters door de ondersteuning van de koopsubsidie of de starterslening een hoger bedrag lenen. De verschillen in het bereik komen duidelijk naar voren. Bij de koopsubsidie wordt de maximale lening bereikt bij een inkomen van rond de € 30 000. Bij een inkomen van rond de € 36 000 is het verschil in leencapaciteit met de NHG-normen verdwenen. Bij de starterslening is de maximale lening bereikt bij een inkomen van € 44 000. Bij een inkomen van rond de € 50 000 is er geen verschil met de NHG-leencapaciteit meer. Deze inkomens zijn hoog genoeg om op eigen kracht de maximale lening die met NHG mogelijk is te kunnen dragen. Op het eerste oog verschilt de verhoging van de leencapaciteit ten opzichte van de NHG-normen tussen beide regelingen niet veel tot een inkomen van rond de € 30 000. Aan de hand van de grafieken 2 en 3 ga ik dieper in op de verschillen.

Beschikbaarheid

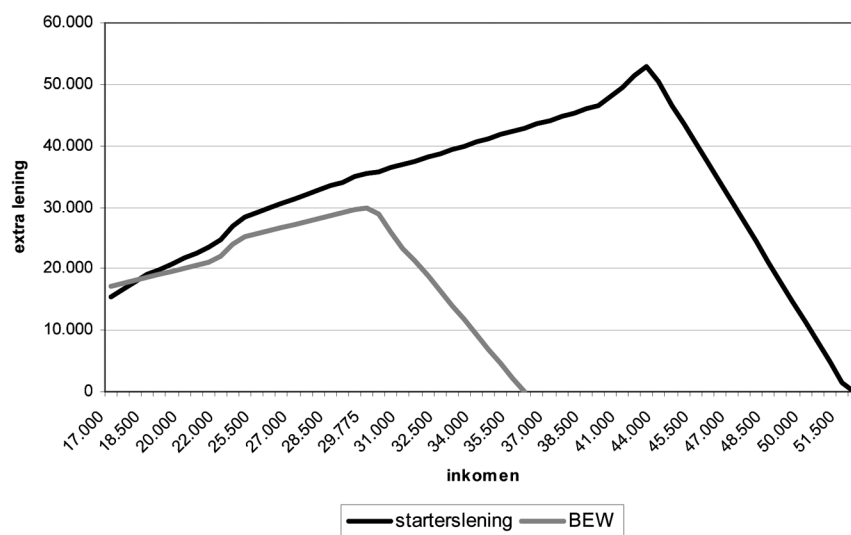
Behalve het bereik is ook de beschikbaarheid verschillend. Zoals gezegd is de koopsubsidie een landelijke subsidie die voor alle huizenkopers in alle regio's en gemeenten beschikbaar is. De starterslening met rijksbijdrage is een lokaal instrument. Dat wil zeggen: het is alleen beschikbaar in die gemeenten die via de SVn eraan deelnemen. Momenteel doen zo'n 200 gemeenten mee. Als extra prikkel voor gemeenten om deel te nemen

hebben de provincies Limburg, Gelderland en Overijssel een stimuleringsbijdrage ingevoerd. De provincies Zeeland en Utrecht overwegen datzelfde te doen. In de praktijk komt het erop neer dat de starterslening beschikbaar is in gemeenten die ondersteuning van starters nodig vinden en daarvoor ook middelen beschikbaar stellen. Het is aan gemeenten om het bereik van de starterslening te bepalen. De maximale lening is maar één factor die het bereik bepaalt. Er kunnen ook voorwaarden gesteld worden aan het type woning, het type huishouden of het inkomen. Zo zijn er gemeenten die de starterslening inzetten voor alleen nieuwbouw (Rotterdam), voor alleen de eigen bewoners, zoals de meeste gemeenten doen, of ook voor iedereen die er zich wil vestigen (Smallingerland). Er zijn ook gemeenten die van mening zijn dat er voldoende betaalbare woningen zijn voor starters binnen de gemeentegrenzen en daarom niet deelnemen (Den Haag). Juist het mogelijk maken van het lokale maatwerk is een sterk punt van de starterslening.

2 Verschillen tussen beide regelingen in extra lening ten opzichte van NHG

Grafiek 2 toont het maximale bedrag van de extra lening die met BEW en startersleningen mogelijk zijn. Duidelijk is dat bij inkomens rond de € 20 000 euro de verschillen in extra lening niet groot zijn. Naarmate het inkomen hoger is, neemt het verschil toe. In het algemeen kan er met de starterslening iets meer worden geleend dan met de BEW. Ook voor inkomens die binnen het bereik van beide regelingen liggen geldt dat de verschillen niet groot zijn. Het grootste verschil tussen een maximale lening met BEW en een maximale starterslening is ongeveer € 5 000.

Grafiek 2. Extra leensom per regeling (dzt euro)



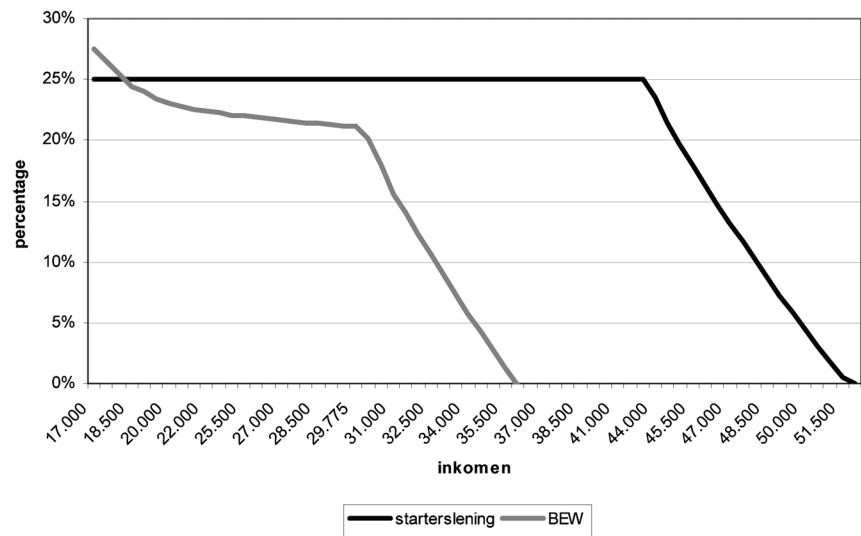
Het verschil in extra lening wordt verklaard uit de systematiek van beide regelingen voor de bepaling van de maximale leensom. Bij de starterslening is er sprake van een relatieve verhoging van de leencapaciteit. Om in aanmerking te komen voor een rijksbijdrage mag de rente- en aflossingsvrije lening maximaal 20% van de totale lening zijn. De overige 80% van de totale lening moet op basis van het eigen inkomen en de NHG-normen mogelijk zijn. Dit betekent dat voor ieder inkomen de leencapaciteit op basis van NHG-normen met maximaal 25% kan worden verhoogd.

Bij de koopsubsidie is er sprake van een ophoging van de maximale leencapaciteit door aanpassing van de financieringslastnormen van de NHG met een vast aantal percentagepunten (momenteel 6,69%). Deze ophoging is absoluut, dat wil zeggen dat voor ieder inkomen de NHG-financieringslastnormen met dat aantal percentagepunten wordt verhoogd. Deze (absolute) verhoging zorgt ervoor dat inkomens aan de onderkant van het bereik relatief meer extra kunnen lenen dan inkomens aan de bovenkant van het bereik.

Grafiek 3 laat de relatieve verhoging van de leensom zien. Dat wil zeggen: de hoogte van de extra lening als percentage van de NHG-leencapaciteit. Zoals verwacht kunnen starters met de starterslening maximaal 25% meer lenen dan op basis van de NHG-normen mogelijk is. Dit percentage is voor iedere inkomensgroep tot zo'n € 44 000 gelijk. Daarna daalt het percentage snel naar nul omdat voor die inkomens het verschil kleiner wordt tussen de maximale starterslening en wat met het eigen inkomen op basis van NHG-normen kan worden geleend.

Bij de koopsubsidie varieert het percentage dat boven op de NHG-normen kan worden geleend. Bij de laagste inkomens is het percentage aan extra lening het hoogst, namelijk zo'n 28%. Dat percentage daalt naarmate het inkomen toeneemt. Bij een inkomen van € 30 000 bedraagt het percentage nog 21%. Bij hogere inkomens daalt het snel omdat de maximale lening binnen de koopsubsidie voor een steeds groter deel op eigen kracht bereikt kan worden bereikt.

Grafiek 3. Extra lening als percentage van totale lening



3 De directe kosten van ondersteuning

Om de kostenefficiëntie te vergelijken wordt gekeken naar de kosten die aan de extra lening zijn verbonden. Het gaat hierbij wederom om de maximale kosten. In individuele gevallen worden de kosten vooral bepaald door de hoogte van de lening, (de ontwikkeling van) het inkomen, de rentestand en de duur van de ondersteuning. Een verschil tussen de regelingen is de manier waarop de hogere lening mogelijk wordt gemaakt. Bij de koopsubsidie worden de hypotheeklasten van de hogere lening gesubsidieerd middels een maandelijks bijdrage. Deze bijdrage is een netto vergoeding. Daarbij is rekening gehouden met de mogelijkheid van fiscale aftrekbaarheid (saldo betaalde hypotheekrente en eigenwoningforfait). Bij de starterslening worden de bruto hypotheeklasten verlaagd doordat er

geen rente en aflossing wordt berekend over de extra lening. Het gaat hier om een vergoeding van de bruto hypotheeklasten. Er volgt hieruit geen aanspraak op fiscale aftrek.

Voor de vergelijking wordt gekeken naar de kosten van ondersteuning per duizend euro aan extra lening. Daarbij is uitgegaan van een gelijke rente en van de lopende kosten in het eerste jaar. Er is afgezien van een netto contante waarde berekening omdat die verschillende aannames moet bevatten over inkomensgroei en duur van de ondersteuning. Bij een rente van 5,3% bedragen de directe kosten in het eerste jaar bij de starterslening € 53 op jaarbasis voor iedere duizend euro aan extra lening. Doordat bij de starterslening de bruto hypotheeklasten worden vergoed is het kostenbedrag gelijk aan het veronderstelde rentepercentage. De directe kosten in het eerste jaar bij de koopsubsidie voor iedere duizend euro aan extra lening bedragen € 44 op jaarbasis. Dat bedrag ligt lager omdat de bijdrage een netto vergoeding betreft en het overige deel fiscaal wordt gecompenseerd. Als de derving van belastinginkomsten door het fiscaal effect wordt meegenomen, dan bedragen de kosten voor de koopsubsidie € 66 per duizend euro aan extra lening.

Hierbij is het belangrijk voor ogen te houden dat de kosten van ondersteuning niet alleen bepaald worden door de hoogte van de jaarlijkse vergoeding. Ook het ritme van inkomenstoetsen en daarmee de duur van de ondersteuning zijn bepalende factoren. Bij de starterslening wordt iedere drie jaar een inkomenstoets uitgevoerd. Bij de koopsubsidie is dat iedere vijf jaar. Bij de koopsubsidie hebben de initiatiefnemers destijds bewust voor een wat langere periode gekozen om daarmee de uitvoering te vereenvoudigen en de uitvoeringslasten te beperken.¹ Uitgaande van dit verschil in periodieke inkomenstoets, mag worden verwacht dat starters met een vergelijkbare inkomensgroei gemiddeld gezien bij de starterslening over een kortere periode ondersteuning krijgen dan bij de koopsubsidie.

4 Conclusie

Sinds 2007 is de koopsubsidie ingrijpend gewijzigd en is een rijksbijdrage aan startersleningen gerealiseerd die gemeenten via de SVn verstrekken. In aantallen zijn er meer koopsubsidies verstrekt dan startersleningen. Uit de vergelijking blijkt dat beide regelingen een verschillend bereik hebben. Dat verschil zit niet alleen in de hoogte van de maximale lening dat bij de BEW € 171 500 bedraagt en bij de startersregeling € 265 000. Het verschil in bereik hangt ook samen met de beschikbaarheid. De BEW is een landelijke regeling terwijl de starterslening alleen beschikbaar is in gemeenten die via de SVn deelnemen. Het budget en de eventuele nadere voorwaarden van de startersleningen worden door iedere deelnemende gemeente vastgesteld. Op deze manier kan het bereik per gemeente verschillen. Dat is de kracht van het lokale maatwerk dat met de starterslening mogelijk is.

Omdat de koopsubsidie en de starterslening een verschillend bereik en een verschillende systematiek van ondersteuning hebben, is een goede vergelijking niet eenvoudig. Het is duidelijk dat het verschil in extra lening ten opzichte van de normen van de NHG tussen beide regelingen niet heel groot is. Zowel met de koopsubsidie als met de starterslening kan een starter ongeveer 20 tot 25% meer lenen dan de lening die hij op eigen kracht op grond van de NHG-normen kan afsluiten. De jaarlijkse kosten van de ondersteuning wijken niet veel af. Wel kan worden verwacht dat de uiteindelijke kosten van de starterslening lager zullen liggen omdat starters bij inkomensstijging sneller uit de regeling groeien door de periodieke toetsing van iedere 3 jaar (tegenover iedere 5 jaar bij de koop-

¹ Zie onder meer 29 917, nr. 3 en 5.

subsidie). In dit verband wijs ik erop dat bij de koopsubsidie bewust is gekozen voor een vijfjaarlijkse inkomenstoets om de uitvoeringskosten te beperken.

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