

Onderzoeksrapport Rekenkamer-
commissie Haaksbergen

Starters op de woningmarkt van Haaksbergen

*Effectiviteit van het startersbeleid van
de gemeente Haaksbergen tot op
heden onderzocht*

Drs. Th.J.G. Weijnen

Dordrecht, maart 2008

**Onderzoeksrapport 4
Juli 2008**

SAMENVATTING, CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN.....	1
1 DE ONDERZOEKSVRAGEN	1
2 SAMENVATTING.....	1
3 CONCLUSIES.....	4
4 AANBEVELINGEN	5
I INLEIDING EN ONDERZOEKSVRAGEN.....	7
II BELEIDSGESCHIEDENIS.....	9
2.1 EEN PROBLEEMSCHEETS.....	9
2.2 STARTERS EN JONGE HUISHOUDENS IN WOONVISIE 2003+	10
2.3 HET WONINGBOUWPROGRAMMA EN WONEN IN DE TOEKOMST	13
2.4 UITVOERING VAN BELEID.....	15
2.5 COALITIEPROGRAMMA- EN COLLEGE-AKKOORD 2006 - 2010	15
2.6 SAMENVATTING EN CONCLUSIES	16
III HET STARTERSPROBLEEM.....	19
3.1 INLEIDING	19
3.2 BEVOLKINGSONTWIKKELING IN HAAKSBERGEN 1995-2006	20
3.3 WONINGVOORRAAD EN MIGRATIE	24
3.4 WOONWENSEN VAN STARTERS	29
3.5 SAMENVATTING EN CONCLUSIES	30
IV DE STARTERSREGELING.....	32
4.1 AANLOOP NAAR DE STARTERSREGELING.....	32
4.2 DE STARTERSREGELING IN HAAKSBERGEN	33
4.3 FINANCIËLE MOGELIJKHEDEN VOOR DE STARTER	35
4.4 DE FINANCIËLE CONSEQUENTIES VOOR DE GEMEENTE	35
4.5 DE STARTERSREGELING IN ANDERE GEMEENTEN IN OVERIJSSSEL	39
4.6 SAMENVATTING EN CONCLUSIES	42
4.7 Ambtelijke zienswijze en reactie rekenkamer.....	42
GEBRUIKTE BRONNEN	44

Inleiding

Voor u ligt het rapport "Starters op de Woningmarkt van Haaksbergen". Dit rapport is in opdracht van de Rekenkamercommissie Haaksbergen opgesteld door drs. Tom Weijnen. De auteur is econoom, heeft veel onderzoek gedaan aan de Erasmus Universiteit, en werkt thans als onderzoeker bij het IOO.

Het opstellen van het rapport is door de leden van de rekenkamercommissie begeleid. Het uiteindelijke resultaat geniet onze instemming.

Het rapport bevat de ambtelijke reactie en het commentaar daarop. Het College van B&W heeft geen gebruik gemaakt van de mogelijkheid van een bestuurlijke reactie.

In 2004 verscheen de Woonvisie 2003+. Deze nota is het belangrijkste document van de afgelopen jaren wat betreft de problematiek van de starters op de woningmarkt te Haaksbergen. Er is een nieuwe woonvisie in voorbereiding. Uit dien hoofde is de Rekenkamercommissie gevraagd een onderzoek in te stellen naar de effectiviteit van het startersbeleid van de gemeente Haaksbergen tot op heden.

De afgelopen jaren zijn de problemen van starters op de woningmarkt niet kleiner geworden. De huizenprijzen zijn explosief gestegen, de hoeveelheid beschikbare grond om te kunnen bouwen is beperkt. Recentelijk heeft de rente voor hypotheekleningen na jaren van relatief goedkoop lenen weer de weg naar boven ingeslagen. Bovendien, als klap op de vuurpijl, zijn banken als gevolg van de kredietcrisis voorzichtiger geworden bij het verstrekken van leningen. Starters zijn hiervan in hoge mate de dupe. Voor hen is het bijzonder moeilijk geworden om een passende woning te vinden. Dit is overigens geen specifiek probleem voor Haaksbergen. Wel een probleem voor Haaksbergen is dat jongeren uit deze gemeente dreigen te vertrekken.

Het rapport brengt deze problemen op overtuigende wijze in beeld. Daarnaast wordt terecht gesteld dat de gemeente Haaksbergen slechts op beperkte wijze deze problemen kan bestrijden. Eén van de instrumenten die de gemeente ter beschikking staat is het (doen) verstrekken van startersleningen door de SVn, dat de gemeente via een éénmalige storting in een fonds faciliteert. De gemeente Haaksbergen heeft hier inmiddels al enige ervaring mee opgedaan. In het rapport wordt dit instrument tot in detail uitgewerkt.

Het onderzoek geniet zoals gezegd de instemming van de Rekenkamercommissie, maar wij plaatsen desalniettemin wel enkele kanttekeningen bij het onderzoek. Er is slechts in beperkte mate onderzocht waarom jongeren vertrekken: is er voldoende werk? Kunnen jongeren het zich wel veroorloven om in Haaksbergen te blijven wonen, ook als zij tweeverdiener zijn?

De situatie wordt wel aangestipt, maar niet geheel uitgekristalliseerd. Vervolgens worden geen alternatieven uitgewerkt: alleen maar (in hoofdstuk 3 van het onderzoek) de startersregeling. Maar er zijn nog andere mogelijkheden denkbaar, bijvoorbeeld de verkoop van goedkope huurwoningen door de woningstichting, cascobouw door een projectontwikkelaar en zelf afwerken om kosten te besparen, bemiddeling of ondersteuning door de werkgever bij verkrijgen van een woning, bijvoorbeeld door gedeeltelijke borgstelling. Het rapport gaat hier niet specifiek op in. Maar hier zou wel een taak voor de gemeente Haaksbergen kunnen liggen: in entamerende dan wel in faciliterende zin.

Met inbegrip van deze kanttekeningen bieden wij u als raad dit rapport aan, in het vertrouwen dat u dit meeneemt als richtsnoer en klankbord bij het woningbouwbeleid van de gemeente Haaksbergen in de komende jaren.

De rekenkamercommissie van de gemeente Haaksbergen
Prof. Dr. Peter B. Boorsma
Dr. Johan Bos
Drs. Edo van Bree

25 juli 2008

Voorwoord

Voor dit rapport naar de problematiek van starters op de woningmarkt te Haaksbergen zijn gesprekken gevoerd met betrokken ambtenaren, een vertegenwoordiger van de woningcorporatie en met politici. De gesprekspartners waren:

de heer L.H. Alders, gemeente Haaksbergen d.d. 10-12-2007 en 20-12-2007

de heer J.A. Janssen, gemeente Haaksbergen, d.d. 10-12-2007

de heer A. Grevink, gemeenteraadslid gemeente Haaksbergen, d.d. 19-12-2007.

mevrouw W.van der Wilk, woningcorporatie Domijn, d.d. 20-12-2007

de heer M.M.J. Diepenmaat, wethouder gemeente Haaksbergen, d.d. 21-12-2007.

Deze gesprekken hebben voornamelijk gediend als achtergrondinformatie bij het schrijven van dit rapport. Informatie uit deze gesprekken is niet expliciet verwerkt.

Deze gesprekken waren echter zeer nuttig om een beeld te krijgen van de situatie in Haaksbergen. Graag dank ik mijn gesprekspartners hartelijk voor het geboden inzicht en voor hun bereidwillige medewerking. Ook dank ik de heer Janssen van de gemeente Haaksbergen voor de snelle toezending van de benodigde gemeentelijke stukken.

Dordrecht, 9 maart 2008

Tom Weijnen

Samenvatting, conclusies en aanbevelingen

1 *De onderzoeksvragen*

De problematiek van starters op de woningmarkt heeft alle aandacht van de gemeente Haaksbergen. Het is een van de speerpunten van het huidige collegebeleid. Deze aandacht heeft geleid tot de invoering van de VROM-startersregeling voor inwoners van de gemeente Haaksbergen. De Rekenkamer van de gemeente Haaksbergen heeft hierin aanleiding gezien een onderzoek in te stellen naar het gemeentelijk beleid ten aanzien van de starters op de woningmarkt. Dit rapport is een weergave van het onderzoek.

De centrale onderzoeksvraag is de vraag naar het nut en de noodzaak van de huidige startersregeling in het kader van de startersproblematiek in Haaksbergen en in het kader van de beleidsvoornemens van de gemeente.

Ter beantwoording van deze vraag zullen eerst de beleidsvoornemens van de afgelopen jaren van de gemeente Haaksbergen ten aanzien van starters op de woningmarkt in beeld worden gebracht. Ook zal het probleem voor de gemeente Haaksbergen zoveel mogelijk worden gekwantificeerd. Belangrijk is hierbij de vraag of de omvang van het startersprobleem in relatie kan worden gebracht met ontwikkelingen van de bevolkingsaantallen en het aanbod van woningen.

Daarna is een beschrijving gegeven van de startersregeling, met aandacht voor de verwachte financiële verplichtingen voor de gemeente Haaksbergen. De belangrijkste vraag hier is of de huidige startersregeling past in het gemeentelijk beleid met het oog op het startersprobleem in de gemeente Haaksbergen

Als slot zal bij wijze van conclusie de samenhang tussen het probleem, de beleidsvoornemens en de ingezette middelen worden beoordeeld op de effecten die het huidige beleid heeft. Aanbevelingen zullen worden gedaan die onder andere behulpzaam kunnen zijn bij toekomstige beleidsformuleringen ten aanzien van het startersprobleem.

2 *Samenvatting*

Volgens de woonvisie 2003+ vindt de gemeente het erg belangrijk dat jongeren in de komende jaren voldoende huisvestingsmogelijkheden krijgen. Hun kansen op woonruimte in de gemeente moeten hoger zijn dan in de afgelopen jaren. Er wordt erkend dat de tendensen van ontgroening en vergrijzing een hard gegeven zijn.

Ook als ingezet wordt op het zoveel mogelijk binden van jongeren aan de gemeente moet rekening worden gehouden met een verdere ontgroening van de gemeente. Volgens de Woonvisie 2003+ kan deze tendens wel enigszins worden getemperd.

De gemeente zal dan ook specifieke maatregelen treffen om de jongeren meer huisvestigingsmogelijkheden te bieden. Naast bevordering van de doorstroming zal een deel van de nieuwbouw direct gericht moeten zijn op de huisvesting van jongeren.

In de Woonvisie 2003+ heeft de gemeente een visie ontwikkeld die voor het bouwprogramma inhoudt dat voor eigen woningbehoefte wordt gebouwd met prioriteit voor jongeren. Er worden vier "woonopgaven" geformuleerd. Deze zijn:

- Voor de langere termijn een op doorstroming gericht woningbouwprogramma realiseren.
- Voor de korte termijn nieuwbouw realiseren die in trek is bij starters en jonge gezinnen.
- Bij de uitgifte van bouwkavels minimaal 20% labelen voor starters.
- Onderzoek doen naar de belangstelling voor tussenvormen van huur en koop.

Een belangrijke beleidskeuze is de keuze tussen beleid dat zich richt op het realiseren van een geschikt aanbod voor jongeren in Haaksbergen en tussen beleid dat in eerste instantie is bedoeld om de woonlasten voor jongeren te beperken. Het zou goed zijn als dit onderscheid scherp wordt gemaakt in de formulering van beleid. Normaal gesproken is er een onderlinge beïnvloeding van aanbod en prijs. Op de woningmarkt werkt deze beïnvloeding altijd langzaam, echter op de huidige sterk gereguleerde en van blokkades voorziene koopmarkt in Nederland is dit mechanisme bijna afwezig. Dit verschijnsel beperkt de mogelijkheid voor de beleidsmakers om via het aanbod de prijs te beïnvloeden.

Volgens de prognoses die gebruikt zijn in de Woonvisie 2003+ zal het aantal jonge huishoudens in de leeftijdsgroep van 15 tot 25 jaar in de periode tot 2017 gelijk blijven in vergelijking met het aantal huishoudens in 2002. In deze periode zal het aantal jonge huishoudens in de leeftijdsgroep van 25 tot 35 jaar met 24% dalen ten opzichte van 2002. In Woonvisie 2003+ wordt er van uitgegaan dat de Woningstichting Lucht&Licht in de periode van 2003 tot 2012 zo'n 300-400 woningen zal verkopen. Vrijwel zonder uitzondering zijn dit eengezinswoningen, waarnaar geleidelijk aan minder vraag zal bestaan, omdat het aantal gezinnen in Haaksbergen zal afnemen. De druk op de woningmarkt vanuit de jonge gezinnen wordt dus minder.

De woonopgaven uit de woonvisie 2003+ die betrekking hebben op de veranderde mogelijkheden van gemeentelijk beleid zijn zeer zinnig.

De nadruk komt in deze woonopgaven te liggen op de regisseursrol van de gemeente. De vraag is echter wat van deze woonopgaven is gerealiseerd. Beantwoording van deze vraag valt buiten het bestek van dit onderzoek, echter voor het startersbeleid is het van evident belang dat wordt samengewerkt met partners op de woningmarkt en vooral met de woningcorporatie. Een kwantitatieve analyse en kwantitatieve prognoses met betrekking tot starters en vervolgens het formuleren van kwantitatieve doelen voor het startersbeleid zijn hierbij belangrijk

In het coalitieprogramma en het collegeakkoord wordt in grote lijnen de Woonvisie 2003+ gevolgd.

Het lijkt hier in eerste instantie vooral te gaan om de prijs, (betaalbare) van de woningen en waar het gaat om vergroting van het aanbod van woningen wordt de nadruk gelegd op een klein gedeelte van de woningmarkt.

In het collegeprogramma komt de nadruk meer te liggen op het vergroten van het aanbod voor (jonge) starters die een woning willen kopen of huren.

In het kwantitatieve gedeelte van dit rapport zijn de gegevens bestudeerd over de bevolking, woningvoorraad en binnenlandse migratie van de gemeente Haaksbergen over een periode die begint bij 1988. De data zijn afkomstig van de CBS-gemeentelijke bevolkingsadministratie. Er is voor een langere termijn gekozen om de trendmatige ontwikkelingen in de bevolking en woningvoorraad zichtbaar te kunnen maken. De voornaamste punten van de bovenstaande kwantitatieve analyse zijn dat:

- De totale bevolking van Haaksbergen sinds 1995 licht is gestegen
- De leeftijdsgroep van 18 tot 35 jaar in de periode van 1995 tot 2007 als enige leeftijdsgroep een achteruitgang in absolute aantallen laat zien van 6.400 personen naar 4.400 personen. Dit is een achteruitgang van 22,4%.
- Binnen deze leeftijdsgroep voor de leeftijd tot 31 jaar een stabilisatie lijkt op te treden, vooral voor de jongere leeftijdsgroepen in dit bereik tot 31 jaar.
- Voor de groei van de woningvoorraad kunnen een drietal periodes worden geïdentificeerd waarin de groei van de woningvoorraad in vergelijking met andere jaren groot was. Dit betreft vooral de periode in de jaren '80 van de vorige eeuw met een piek in 1987. Daarna bereikte de groei van de woningvoorraad een top in 1994 en ook nog een keer een top in 2000.
- Het totale positieve migratiesaldo lijkt het patroon van de groei van de woningvoorraad te volgen ook met pieken in 1994 en in 2000.
- Het migratiesaldo van de leeftijdsgroep van 20-24 laat dit patroon niet zien.
- Het patroon wordt steeds sterker vanaf de leeftijd van 25 tot en met 65 jaar. Ook de leeftijdsgroep van 65 jaar en ouder volgt niet de groei van de woningvoorraad.
- Binnen de leeftijdsgroepen van 20 tot en met 39 jaar is het vooral het aantal vestigingen dat lijkt te correleren met de groei van de woningvoorraad.

Het aantal personen dat vertrekt is veel onafhankelijker van de groei van de woningvoorraad. Dit geldt vooral voor de leeftijdsgroep tot 29 jaar.

De startersregeling richt zich op jonge starters op de koopmarkt. Dit betekent dat een andere invulling is gegeven aan het begrip starter ten opzichte van de Woonvisie 2003+. Expliciet wordt geformuleerd dat het bij de startersregeling gaat om het stimuleren van het eigenwoningbezit. Door middel van de startersregeling kan de gemeente hierbij een steuntje in de rug geven.

Het gaat om een relatief bescheiden aantal leningen van maximaal 20 per jaar. Bij een gemiddelde gezinsgrote van 2 tot 2,5 personen per gezin gaat het dus om maximaal 40 tot 50 personen per jaar. Het migratieoverschot in de leeftijdsgroep van inwoners van Haaksbergen die in aanmerking komen voor de startersregeling is laatste jaren gemiddeld 30 personen. Het gaat om relatief lage kosten voor de gemeente, ook als de rentekosten van de hypothecaire leningen over de hele looptijd van de regeling voor rekening van de gemeente zouden komen.

3 Conclusies

De woonopgave uit de Woonvisie 2003+ sluit redelijk aan bij de maatregelen die de gemeente en de corporatie denken te gaan nemen in het kader van het startersprobleem. Echter de enige maatregel die echt is gerealiseerd, namelijk het aanbieden van de startersregeling, wordt niet genoemd. Ook is het opvallend dat de woonopgave geen kwantitatieve doelstellingen bevat voor de starters in tegenstelling tot het seniorenbeleid, waarvoor wel kwantitatieve bouwdoelstellingen zijn opgenomen.

Uit deze cijfers van de voorspelde woningbehoefte in de Woonvisie 2003+ is het lastig te concluderen dat er een probleem is met de woningbehoefte voor jongeren en jonge gezinnen. Temeer omdat in de prognose het uitgangspunt van een migratiesaldo = 0 is gehanteerd. Dit houdt in dat er meer jongeren in Haaksbergen zullen blijven dan in de periode voorafgaand aan de prognoseperiode 2002-2012. Dit uitgangspunt heeft geen zichtbaar effect op de uitkomsten van de prognose. Als dit zo is, blijft het probleem dat de huidige prijzen van huur- en koopwoningen voor jongeren en jonge gezinnen te hoog kunnen zijn om hun woonwensen waar te maken.

Waar de woonvisie 2003+ vooral de nadruk legt op een passend aanbod voor starters, gaat het in het coalitieakkoord vooral om de betaalbaarheid en dus om de prijs van een koopwoning voor starters. De startersregeling lijkt daartoe het enige instrument dat de gemeente, buiten een grondpolitiek, kan inzetten.

Samenwerking met andere partijen op de woningmarkt en vooral met de corporatie op basis van kwantitatieve doelen zal nodig zijn om naast de startersregeling andere meer prijsgerichte instrumenten te ontwikkelen.

De conclusie van de kwantitatieve analyse is dat van de drie leeftijdsgroepen die de doelgroep vormen van de startersregeling de groei van de woningvoorraad vooral effecten heeft op de migratie van personen in de leeftijdsgroep van 25 jaar en ouder en dat dit effect sterker wordt in de oudere leeftijdsgroepen. Daarnaast doet het effect zich voor bij het aantal vestigingen. Het vertrek uit Haaksbergen lijkt ongevoelig voor de groei van de woningvoorraad. Andere factoren, dan de situatie op de woningmarkt, zouden voor de beslissing om te vertrekken belangrijk kunnen zijn. Opvallend is wel dat voor alle drie de leeftijdsgroepen het vertrek lijkt af te nemen sinds de periode rondom 1998.

Al met al lijkt er sinds 2004 een stabilisatie op te treden van de aantallen inwoners van Haaksbergen in de leeftijdsgroepen van ongeveer 20 tot 30 jaar.

In het kader van de woningmarktanalyse TWO 2006 zijn jonge starters in de enquête voor de analyse betrokken. Voor deze groep van starters, die onzelfstandig wonen in Haaksbergen, is het startersbeleid van de gemeente Haaksbergen van beperkte betekenis. Het blijkt uit de enquêteresultaten dat hun woonwensen ruim buiten de voorwaarden liggen die gesteld zijn aan de startersregeling zoals uit het volgende hoofdstuk zal blijken. Het lijkt er ook op dat de geënquêteerde starters niet zo'n probleem hebben met het vinden van voor jonge starters geschikte woonruimte. Uit het relatief lage aandeel van starters die willen huren en het lage aandeel van starters die een appartement willen kopen kan worden geconcludeerd dat de woonwensen niet in neerwaartse richting zijn bijgesteld. Iets dat men zou verwachten bij een woningmarkt die moeilijk is voor jonge starters.

Over de startersregeling is het oordeel dat deze regeling omwille van het stimuleren van het eigenwoningbezit een goede regeling is die de gemeente niet veel hoeft te kosten. De voorwaarden gesteld aan de startersregeling voor Haaksbergen zijn toegesneden op de Haaksbergse jonge inwoners. Haaksbergen is een van de weinige gemeenten waar niet de voorwaarde wordt gesteld van een economische en/of sociale binding. Een substantiële bijdrage van de regeling aan de verandering van de bevolkingssamenstelling is niet te verwachten. Het aandeel van jongeren in de gemeentelijke bevolking zal niet toenemen door de regeling, omdat er al een min of meer natuurlijke stabilisatie heeft plaats gevonden in de leeftijdsgroepen en omdat het er op lijkt dat jongeren, zeker in de leeftijdsgroepen tot 30 jaar, een autonoom vestigingsgedrag hebben, dat los staat van woningmarktbeleid.

4 *Aanbevelingen*

Belangrijk is dat een scherp onderscheid wordt gemaakt tussen beleid dat primair bedoelt het aanbod van woningen voor jongeren te vergroten en beleid dat in eerste instantie bedoeld is om de woonlasten voor jongeren te beperken, zodat zij kansen hebben op een woningmarkt die gekenmerkt wordt door een relatief hoog prijsniveau.

Het is aan te bevelen in de volgende woonvisie zoveel mogelijk kwantitatieve doelstellingen op te nemen, waardoor het niveau van het formuleren van beleidsintenties kan worden overstegen.

Ook is het aan te bevelen om in de beleidstukken van de gemeente de uitgangspunten van de uitgevoerde prognose over vraag en aanbod op de woningmarkt explicieter te beschrijven. Aan de hand van de aldus beschreven veronderstellingen, de relaties van het model zelf en de gebruikte data kan de strekking van de modeluitkomsten beter worden gededd. Ook is het aan te bevelen om in het vervolg enkele scenario's door te rekenen.

Het is aan te bevelen een onderzoek in te stellen naar de motieven van vertrek van jongeren die reeds zijn vertrokken uit Haaksbergen.

Wat betreft de startersregeling moet aandacht worden besteed aan de berekening van de werkelijke kosten voor de gemeente. Ook moet worden gezien of de financiële verantwoording van de verplichtingen en de risico's voor de gemeente ten gevolge van de startersregeling conform wettelijke bepalingen geschiedt.

I Inleiding en onderzoeksvragen

De problematiek van starters op de woningmarkt heeft alle aandacht van de gemeente Haaksbergen. Deze problematiek is een van de speerpunten van het huidige collegebeleid en was als zodanig onderdeel van het coalitieakkoord. Ook vanuit de Raad is veel aandacht voor de specifieke problemen en mogelijkheden van de starters. Concreet heeft dit geleid tot de invoering van de VROM-startersregeling voor inwoners van de gemeente Haaksbergen. De aandacht voor de startersproblematiek heeft ertoe geleid dat de Rekenkamer van de gemeente Haaksbergen een onderzoek heeft ingesteld naar het gemeentelijk beleid ten aanzien van de starters op de woningmarkt. Dit rapport is een weergave van het onderzoek. Dit onderzoek gaat eerst in op de beleidsvoornemens van de gemeente Haaksbergen en op de achtergronden van de startersproblematiek. Daarna concentreert het onderzoek zich op de VROM starterregeling zoals die nu per 1 november 2007 actief is in de gemeente Haaksbergen. Deze startersregeling zal in een breder perspectief worden geplaatst.

De centrale onderzoeksvraag is de vraag naar het nut en de noodzaak van de huidige startersregeling in het kader van de startersproblematiek in Haaksbergen en in het kader van de beleidsvoornemens van de gemeente.

Ter beantwoording van deze vraag zullen eerst de beleidsvoornemens van de afgelopen jaren van de gemeente Haaksbergen ten aanzien van starters op de woningmarkt in beeld worden gebracht. Hiervoor is vooral de gemeentelijke nota Woonvisie 2003+ van 31 maart 2004 gebruikt. Ook zijn gesprekken gevoerd met betrokken ambtenaren en politici. De onderzoeksvragen in dit deel van het onderzoek zijn:

- Wat zijn de opvattingen over het startersprobleem zoals neergelegd in de Woonvisie 2003+?
- Wat zijn de beleidsvoornemens van de gemeente Haaksbergen?
- Is er een beleidsdoel geformuleerd door de gemeente Haaksbergen?

Na dit eerste onderdeel zal het probleem voor de gemeente Haaksbergen zoveel mogelijk worden gekwantificeerd. Het is hierbij van belang dat wordt onderzocht wat de ontwikkelingen zijn in de bevolkingaantallen, het migratiesaldo en het aanbod van woonruimten op de langere termijn. Dit perspectief van de langere termijn maakt het mogelijk de meer recente ontwikkelingen sinds het begin van deze eeuw in relatie te brengen met voorafgaande ontwikkelingen in de bevolkingaantallen en het aanbod van woningen. Voor dit deel van het onderzoek is gebruik gemaakt van CBS-data voor de gemeente Haaksbergen zoals die zijn te vinden in de Statline database van het CBS. Om eigenstandige analyses mogelijk te maken is er bewust voor gekozen gebruik te maken van deze data. Ook is kennis genomen van de Twentse woningmarktonderzoeken uit 2006 en 2007

(Companen; 2007a en I&O Research BV; 2007) en van de woningmarktanalyse van Woningstichting Lucht&Licht van 11 juni 2007.(Companen, 2007b) De onderzoeksvragen hier zijn:

- Wat is de kwantitatieve weergave van het startersprobleem in de gemeente Haaksbergen?
- Kan de omvang van het startersprobleem in relatie worden gebracht met ontwikkelingen van de bevolkingsaantallen en het aanbod van woningen?

Het volgende onderdeel van het onderzoek is een beschrijving van de startersregeling met aandacht voor de verwachte financiële verplichtingen voor de gemeente Haaksbergen.

- Wat behelst de verordening startersregeling?
- Wat is de strekking van het Besluit uitvoeringsregels startersregeling?
- Hoe is de onderbouwing van de financiële gevolgen voor de gemeente Haaksbergen tot stand gekomen?
- Past het huidige beleid bij het geconstateerde beleid en bij de beleidsvoornemens?
- Wat zijn de financiële risico's voor de gemeente?
- Zijn deze risico's adequaat tot uiting gebracht in de huidige regeling?
- Wat is het regime bij overschrijding van het budget?
- Is het te verwachten dat deze situatie zich zal voordoen?
- Kunnen de eventueel beschikbare benchmarkgegevens behulpzaam zijn bij de evaluatie van de Haaksbergse regeling?
- Is de startersregeling een effectief middel ter oplossing van het Haaksbergse startersprobleem?

Als slot zal bij wijze van conclusie de samenhang tussen het probleem, de beleidsvoornemens en de ingezette middelen worden beoordeeld op de effecten die het huidige beleid heeft. Aanbevelingen zullen worden gedaan die onder andere behulpzaam kunnen zijn bij toekomstige beleidsformuleringen ten aanzien van het startersprobleem.

II Beleidsgeschiedenis

2.1 Een probleemschets

In 2004 verscheen de Woonvisie 2003+ van de gemeente Haaksbergen. Deze nota is het belangrijkste document van de afgelopen jaren over de problematiek van de starters op de woningmarkt te Haaksbergen. Er is nu een nieuwe woonvisie in voorbereiding. Er zijn twee goede redenen om toch veel aandacht te besteden aan de Woonvisie 2003+. Uit mondelinge communicatie is gebleken dat de uitgangspunten van het startersbeleid deze nieuwe woonvisie hoogstwaarschijnlijk niet zullen veranderen of niet in belangrijke mate zal veranderen. Daarnaast richt het onderhavige rekenkameronderzoek zich op het gemeentelijke beleid van de afgelopen jaren. Hiervoor was de Woonvisie 2003+ de basis. De Woonvisie 2003+ begint met de opmerking dat de gemeente in toenemende mate ervaart dat de huisvesting van starters in Haaksbergen problematisch is. Met als gevolg dat steeds meer jongeren uit de gemeente vertrekken. (Gemeente Haaksbergen, 2004; p 1) Volgens de Woonvisie 2003+ vindt de gemeente het erg belangrijk dat jongeren in de komende jaren voldoende huisvestingsmogelijkheden krijgen. Hun kansen op woonruimte in de gemeente moeten hoger zijn dan in de jaren voor 2003.

In de Woonvisie 2003+ wordt erkend dat de tendensen van ontgroening en vergrijzing een hard gegeven zijn. Ook als ingezet wordt op het zoveel mogelijk vasthouden van jongeren in de gemeente moet rekening worden gehouden met een verdere ontgroening van de gemeente. Wel kan deze tendens enigszins worden getemperd. (Gemeente Haaksbergen, 2004; p 10)

Volgens de Woonvisie 2003+ zullen deze veranderingen in leeftijdsopbouw in de komende jaren effecten hebben voor tal van beleidsterreinen. Hierbij kan gedacht worden aan scholen, winkelvoorzieningen, het verenigingsleven, etc. Ook heeft de veranderende leeftijdsopbouw effect op de samenstelling van de woningbehoefte (Gemeente Haaksbergen, 2004; p 11)

De Visie en ambities van Haaksbergen, zoals ze zijn verwoord in de Woonvisie 2003+ zijn (Gemeente Haaksbergen, 2004; p. 15):

- Vergroten keuzevrijheid inwoners
- Realisatie gemêleerde woonwijken
- Volledige extramuralisering
- Bouwen voor eigen woningbehoefte met prioriteit voor jongeren
- Inspelen op veranderingen

Voor de ambitie over de woningbehoefte van jongeren is hier van belang. Volgens de Woonvisie 2003+ geven tal van organisaties het signaal af dat het ongewenst is dat jongeren noodgedwongen naar een andere gemeente moeten verhuizen, omdat er voor hen in Haaksbergen onvoldoende huisvesting beschikbaar is. "Er is de afgelopen jaren sprake geweest van een zeer omvangrijk vertrekoverschot. Voor zover dit vertrek te maken heeft met studie of werk, bestaat hiertegen geen enkel bezwaar. Maar steeds duidelijker wordt dat dit vertrek deels ook het gevolg is van onvoldoende huisvestingsmogelijkheden voor jongeren. Dat knelpunt wil de gemeente samen met andere partijen verminderen, zodat meer jongeren in Haaksbergen blijven wonen." (Gemeente Haaksbergen, 2004; p 16) De gemeente zal dan ook specifieke maatregelen treffen om jongeren in de dorpen meer huisvestingsmogelijkheden te bieden. Naast bevordering van de doorstroming zal een deel van de nieuwbouw direct gericht worden op het huisvesten van jongeren (Gemeente Haaksbergen, 2004; p 17) Verder kan worden vastgesteld dat sommige doelgroepen geconfronteerd worden met te beperkte keuzemogelijkheden. De gemeente, Lucht&Licht én de inwoners ervaren dat dit bijvoorbeeld het geval is voor jongeren en ouderen. Op deze groepen zal de inspanningen van gemeente en Lucht&Licht zich in eerste instantie richten. (Gemeente Haaksbergen, 2004; p 19)

De vraag die bij deze beleidsintenties gesteld kan worden is of het gaat om het aanbod van woningen of om de prijs van de huisvesting voor jongeren. Dit lijkt een theoretisch verschil, maar voor de formulering van beleid is het belangrijk of de te bereiken effecten zich richten op de prijs van woningen of dat het beleid in eerste instantie het aanbod van woningen wil beïnvloeden. In een situatie waarin het marktproces van vraag en aanbod vrijelijk zijn werk kan doen bestaat dit verschil overigens niet. Aanbodoverschotten en tekorten hebben een direct effect op de prijs en omgekeerd. Echter in de gereguleerde en lokaal begrensde woningmarkt is het wel zinnig het onderscheid tussen beleidseffecten op het aanbod en op de prijs goed in de gaten te houden.

2.2 Starters en jonge huishoudens in Woonvisie 2003+

Starters zijn personen of huishoudens die nog niet beschikken over zelfstandige woonruimte. Hun woonwensen zijn niet uniform. Zo zijn er starters die als alleenstaande op zoek gaan naar zelfstandige woonruimte en over het algemeen genoeg nemen met een kleine woning of wooneenheid.

Maar er zijn ook starters met een gezin. Woonvisie 2003+ bevat een tabel met een schatting van de ontwikkeling van de jonge huishoudens tot 2017. Het is jammer dat niet wordt ingegaan op de structuur en de veronderstellingen bij deze schatting. Dit is een opmerking die ook bij andere gemeentelijke stukken kan worden gemaakt waarin een prognose wordt gegeven over de woningmarkt.

Nergens worden de uitgangspunten, veronderstellingen, gebruikte data en de relaties van het model zelf beschreven. Dat is een gemis omdat een discussie over de uitkomsten van een modelexercitie ook altijd moet gaan, of moet kunnen gaan, over het model zelf. De onderstaande tabel bevat de voornaamste resultaten van de prognoses. Het aantal jonge huishoudens neemt behoorlijk af. In het licht van de startersproblematiek zijn dit opvallende resultaten. Op basis van deze modeluitkomsten kan de conclusie getrokken worden dat bij een beleid dat voor de starters op de woningmarkt de status-quo handhaaft, het probleem in ieder geval minder wordt.

Tabel 2.1 Ontwikkeling aantal jonge huishoudens in Haaksbergen.

	2002	2017	% verandering
15 tot 25 jaar	220	220	+0%
25 tot 35 jaar	1300	1000	-24%

De Woonvisie 2003+ bevat ook de opmerking dat uit onderzoek blijkt, dat op de lange termijn bezien, de starters het meeste baat hebben bij een woningmarkt waarin de doorstroming goed functioneert. Deze opmerking is niet in tegenspraak met de in de bovenstaande tabel beschreven verwachte ontwikkeling. Echter er worden geen verwijzingen naar dit onderzoek genoemd. Het is daarom onmogelijk na te gaan wat de betekenis en strekking van dit onderzoek is. Er worden wel beleidsuitgangspunten aan verbonden, want de gemeente geeft prioriteit aan het bevorderen van de doorstroming door strategische nieuwbouw. Maar ook acht de gemeente het van belang om maatregelen te treffen die voor de korte termijn effect sorteren. Daar wordt de kwalificatie aan verbonden dat jonge gezinnen met een beperkt inkomen terecht kunnen in de reguliere voorraad woningen. Zij hebben, volgens de Woonvisie 2003+, ten opzichte van de andere doelgroepen een evenwichtige kans op een huurwoning. De jonge gezinnen met een wat hoger inkomen hebben vaak de wens naar een koopwoning te verhuizen. Deze huishoudens met een middeninkomen (vanaf € 30.000 tot € 40.000 belastbaar per jaar; veel tweeverdieners behoren tot deze groep) vallen nu tussen de wal en het schip gelet op de prijzen voor de koopsector. Zij zijn dus weer aangewezen op een huurwoning met als gevolg dat de doorstroming stagneert en de druk op de huurmarkt sterk toeneemt. (Gemeente Haaksbergen, 2004; p 19).

Hier komt duidelijk naar voren dat de prijzen op de koopmarkt ook als een probleem worden gezien. Het gaat dus niet alleen om het aanbod van woningen en de kwaliteiten daarin, maar het gaat ook om de prijzen van de koopwoningen.

De gemeente en corporatie denken aan de inzet van verschillende maatregelen om de kansen van jongeren en jonge gezinnen op de woningmarkt te vergroten. De onderstaande tabel bevat een overzicht van de maatregelen die zijn opgesomd in Woonvisie 2003+.

(Gemeente Haaksbergen, 2004; p 20) Per maatregel is aangegeven of deze maatregel aangrijpt op het aanbod van woningen of op de prijs van de woningen.

Bouwen van voldoende nieuwbouwwoningen en bevorderen van de doorstroming.	aanbod
Nieuwbouw van groeiwoningen (woningen met een kleine inhoud en daardoor niet te duur)	aanbod en prijs
Labelling van bouwkavels voor jongeren.	prijs
Tussenvorm van huur en koop In de gemeente Haaksbergen varieert de marktprijs van de eengezinshuurwoning tussen de € 100.000 en € 160.000, waarbij de corporatie ook de mogelijkheid biedt om een deel van de prijs uitgesteld te betalen (grondkosten van de woning worden na 5 jaar afgerekend). Bij uitstek is dit dus een prijssegment dat geschikt is voor tweeverdienende starters en jonge gezinnen. Om in aanmerking te komen voor koopsubsidie mag de woning echter niet duurder zijn dan € 123.500. Mocht dit instrument de doorstroming bevorderen, waardoor kwaliteiten in het aanbod beter aansluiten op de vraag, dan wordt dit instrument ook een aanbodinstrument.	prijs
Verkoop van huurwoningen, eventueel met koopsubsidie.	prijs
Aanbieden van een startershypotheek bij woningen tot € 160.000 via het Stimuleringsfonds Volkshuisvesting Nederlandse gemeenten (SVN)	prijs
Aanpassen van het woningtoewijzingsbeleid. Tussen de verschillende doelgroepen is sprake van verschillen in slaagkansen. Passende nieuwbouw moet een belangrijke bijdrage leveren in de oplossing van deze verschillen in slaagkansen. Voorts zal een evaluatie van het aanbodsysteem worden uitgevoerd (zie par. 4.6)	aanbod

In woonvisie 2003+ worden voor starters en jonge huishoudens vervolgens de volgende vier "woonopgaven" geformuleerd:

1. Op de langere termijn realiseren van een op doorstroming gericht woningbouwprogramma.
2. Voor de korte termijn nieuwbouw realiseren die in trek is bij starters en jonge gezinnen
3. Bij de uitgifte van bouwkavels minimaal 20% labelen voor starters.
4. Onderzoek doen naar de belangstelling voor tussenvormen van huur en koop. (p. 21)

De woonopgave sluit redelijk aan bij de boven genoemde maatregelen die de gemeente en de corporatie denken te gaan nemen. Echter de enige maatregel die echt is gerealiseerd, namelijk het aanbieden van de startershypotheek, wordt niet genoemd in de Woonopgave. Opvallend is dat in tegenstelling tot de doelstellingen voor ouderenhuisvesting in de Woonvisie 2003+, voor het startersbeleid geen kwantitatieve doelen worden geformuleerd. Dit zou iets te maken kunnen hebben met de niet eensluidende formulering van de beleidsdoelen en het hieruit voortvloeiende probleem om de doelgroep scherp af te bakenen. De vraag is: gaat het om het aanbod dat geschikt is voor jongeren, zodat jongeren een woonruimte kunnen vinden in Haaksbergen en dus niet hoeven te vertrekken. Of gaat het in eerste instantie om de prijs van de koopwoningen zodat jonge gezinnen die starten op de koopmarkt een huis kunnen kopen. Het zou goed zijn als dit onderscheid scherp wordt gemaakt in de formulering van beleid. Natuurlijk is er normaal gesproken een onderlinge beïnvloeding van aanbod en prijs, echter op de huidige sterk gereguleerde en van blokkades voorziene koopmarkt in Nederland werkt deze beïnvloeding niet. Men spreekt over een stagnerende koopmarkt. De prijs lijkt niet te reageren op het aanbodtekort of -overschot.

De hypotheekrenteaftrek heeft een veel grotere invloed op de prijs van een woning dan marktomstandigheden. (NRC 10 januari 2008) Dit verschijnsel beperkt de mogelijkheid voor de beleidsmakers om via het aanbod de prijs te beïnvloeden. Het is daarom aan te bevelen om bij toekomstig beleid het onderscheid tussen maatregelen die de prijs of de woonlasten van toekomstige kopers willen beïnvloeden scherp te onderscheiden van maatregelen die het aanbod beter willen afstemmen op de vraag.

2.3 Het woningbouwprogramma en wonen in de toekomst

Verkoop van huurwoningen

In Woonvisie 2003+ wordt er van uitgegaan dat de Woningstichting Lucht&Licht in de komende 10 jaar daadwerkelijk zo'n 300-400 woningen zal verkopen. Vrijwel zonder uitzondering zijn dit eengezinswoningen, waarnaar geleidelijk aan minder vraag zal bestaan, omdat het aantal gezinnen in Haaksbergen zal afnemen. De druk op de woningmarkt vanuit de jonge gezinnen wordt dus minder.

De woningen zullen in eerste instantie verkocht worden aan de zittende huurders en in tweede instantie, na verhuizing van de huurder, aan andere (potentiële) huurders van Woningstichting Lucht&Licht. In derde instantie kunnen de woningen vrij op de markt komen. De verkoopprijs ligt tussen de € 100.000 en € 160.000 (prijsspeil 2003) en zodoende zijn deze woningen goed bereikbaar voor tweeverdienende starters en jonge gezinnen. (Gemeente Haaksbergen, 2004; p. 34).

Rekening houdend met een gemiddelde stijging van de woningprijzen van 4% per jaar over 5 jaar betekent dit een huidig prijsniveau van € 121.000 tot € 195.000. Deze woningen zouden daarmee grotendeels binnen het bereik van de startersregeling vallen.

Op basis van de geschatte ontwikkeling van de aantallen huishoudens over de periode 2002-2012 wordt in de Woonvisie 2003+, tabel 2.10, de benodigde woningproductie geschat. Deze schatting is in tabel 2.2 weergegeven.

Tabel 2.2 Benodigde woningproductie bij een migratiesaldo = 0 in Haaksbergen

	2002-2007	2007-2012	Totaal
Additionele woningbehoefte	370	248	618
Inlopen achterstand	180	0	180
Toename ten behoeve van mutatiesreserve	11	5	16
Benodigde woningproductie	561	253	814

De additionele woningbehoefte wordt nader gespecificeerd in tabel 2.12 (p. 13) van de

Woonvisie 2003+. Deze specificatie is hieronder in tabel 2.3 samengevat.

Tabel 2.3. De additionele woningbehoefte uit de woonvisie 2003+

	2002-2012
Huur	
Eengezinswoning	30
Gestapelde bouw/seniorenwoning	205
Subtotaal huur	235
Koop	
Vrijstaande woning/2 ¹ kapwoning	185
Rijenwoning	55
Gestapelde bouw	-55
Seniorenwoning	200
Subtotaal koop	385
Totaal	620

Het tekort van huurwoningen is geconcentreerd bij de seniorenwoningen. (Gemeente Haaksbergen, 2004; p. 13) Ook in de koopsector bestaat de extra woningbehoefte voor zo'n 50% uit seniorenwoningen en voor 50% uit vrijstaande - en 2¹ kapwoningen. Waar zit nu de extra woningproductie voor jongeren of jonge gezinnen in deze prognose? Afgaand op de gespecificeerde categorieën zou dit maximaal 100 tot 120 woningen kunnen betreffen (Huur: 30 eengezinswoningen en 30 gestapelde bouw. Koop: 55 rijenwoningen), onder de veronderstelling dat 30% van de gestapelde bouw/seniorenwoningen in de huursector voor jongeren bedoeld zijn. Opvallend is dat de woningbehoefte van de gestapelde bouw in de koopsector negatief is. Zouden dit geen woningen kunnen zijn die bij uitstek geschikt zijn voor bijvoorbeeld jongere eenpersoonshuishoudens? Natuurlijk zou door de productie van seniorenwoningen een doorstroming op gang kunnen komen. Echter in de Woonvisie 2003+ wordt geconcludeerd dat er dan op termijn een overschot van eengezinswoningen zou kunnen ontstaan. (Gemeente Haaksbergen, 2004; p. 13)

Uit deze cijfers van de voorspelde woningbehoefte is het lastig te concluderen dat er een probleem is met de woningbehoefte voor jongeren en jonge gezinnen. Temeer omdat in de prognose het uitgangspunt van een migratiesaldo = 0 is gehanteerd. Dit houdt in dat er meer jongeren in Haaksbergen zullen blijven dan in de periode voorafgaand aan de prognoseperiode 2002-2012. Dit uitgangspunt heeft geen zichtbaar effect op de uitkomsten van de prognose. Als dit zo is, blijft het probleem dat de huidige prijzen van huur- en koopwoningen voor jongeren en jonge gezinnen te hoog kunnen zijn om hun woonwensen waar te maken.

2.4 Uitvoering van beleid

De instrumenten die de gemeente voor uitvoering van het woonbeleid beschikbaar heeft zijn de afgelopen jaren veranderd. Dit betekent dat de gemeente minder grip heeft op de uitvoering en steeds meer als regisseur zal optreden, waarvoor de gemeente Haaksbergen voorwaardenscheppend, initiërend en motiverend wil zijn. (Gemeente Haaksbergen, 2004; p 41) Vooral de communicatie met partijen op de woningmarkt zal steeds belangrijker worden. Dit betreft onder andere het bestuurlijke overleg tussen gemeente en corporatie.

De betreffende woonopgaven uit de Woonvisie 2003+ zijn als zeer zinnig op te vatten. (Gemeente Haaksbergen, 2004; p. 42) Deze woonopgaven zijn:

- 24 De samenwerking met partners, burgers en instellingen zal op vier manieren vorm worden gegeven: via structureel jaarlijks -, projectgericht - en bestuurlijk overleg, aangevuld met informele samenwerking.
- 25 Er worden prestatieafspraken gemaakt tussen gemeente en corporatie die jaarlijks worden geactualiseerd.
- 26 Jaarlijks wordt een cijfermatige monitor samengesteld ter evaluatie van het beleid.
- 27 Na twee jaar wordt de woonvisie geactualiseerd en na vier jaar wordt deze herzien.

De vraag is wat van deze woonopgaven de afgelopen jaren is gerealiseerd. De beantwoording van deze vragen valt buiten het bestek van een onderzoek naar de starters op de woningmarkt in Haaksbergen. Echter de relatie met het specifieke startersbeleid zal duidelijk zijn. Nr. 25, over het maken van prestatieafspraken, is pas eind 2006 gerealiseerd. Er is nu wel een herziening van de Woonvisie 2003+ aan de orde.

2.5 Coalitieprogramma- en College-akkoord 2006 - 2010

In het coalitieprogramma en het collegeakkoord wordt in grote lijnen de Woonvisie 2003+ gevolgd, zoals dat in het coalitieprogramma met zoveel woorden staat vermeld. "Conform de woonvisie bouwen, waarbij de doelgroepen als (jonge) starters en ouderen bediend moeten worden. Voldoende betaalbare koop- en huurwoningen voor starters" Alternatieve woonvormen, in vrijkomende stallen en gebouwen, worden zoveel mogelijk ondersteund, waarbij ook starters de mogelijkheid krijgen om in de hen zo vertrouwde omgeving te blijven wonen.

Het lijkt hier in eerste instantie vooral te gaan om de betaalbare prijs van de woningen. Waar het gaat om vergroting van het aanbod van woningen wordt de nadruk gelegd op een klein gedeelte van de woningmarkt.

In het collegeprogramma komt de nadruk meer te liggen op het vergroten van het aanbod voor jonge starters die een woning willen kopen of huren. Een van de speerpunten van het collegeprogramma houdt in dat in het bijzonder bij de nieuwbouwlocaties Wissenbrink en Veldmaat en de inbreidingslocaties woningen voor de doelgroep starters en ook voor de doelgroep ouderen zullen worden gerealiseerd.

2.6 Samenvatting en conclusies

Volgens de woonvisie 2003+ vindt de gemeente het erg belangrijk dat met name jongeren in de komende jaren voldoende huisvestingsmogelijkheden krijgen. Hun kansen op woonruimte in de gemeente moeten hoger zijn dan in de afgelopen jaren. Er wordt erkend dat de tendensen van ontgroening en vergrijzing een hard gegeven zijn. Ook als ingezet wordt op het zoveel mogelijk binden van jongeren aan de gemeente moet rekening worden gehouden met een verdere ontgroening van de gemeente. Volgens de Woonvisie 2003+ kan deze tendens wel enigszins worden getemperd. De gemeente zal dan ook specifieke maatregelen treffen om de jongeren meer huisvestingsmogelijkheden te bieden. Naast bevordering van de doorstroming zal een deel van de nieuwbouw direct gericht moeten zijn op de huisvesting van jongeren.

De gemeente heeft in de Woonvisie 2003+ een visie ontwikkeld die voor het bouwprogramma inhoudt dat voor eigen woningbehoefte wordt gebouwd met prioriteit voor jongeren. Er worden vier "woonopgaven" geformuleerd.

Deze zijn:

- Voor de langere termijn een op doorstroming gericht woningbouwprogramma realiseren.
- Voor de korte termijn nieuwbouw realiseren die in trek is bij starters en jonge gezinnen.
- Bij de uitgifte van bouwkavels minimaal 20% labellen voor starters.
- Onderzoek doen naar de belangstelling voor tussenvormen van huur en koop.

De woonopgave sluit redelijk aan bij de genoemde maatregelen die de gemeente en de corporatie denken te gaan nemen. Echter de enige maatregel die echt is gerealiseerd, namelijk het aanbieden van de startershypotheek, wordt niet genoemd. Ook is het opvallend dat de woonopgave geen kwantitatieve doelstellingen bevat voor de starters in tegenstelling tot het seniorenbeleid, waarvoor wel kwantitatieve bouwdoelstellingen zijn opgenomen.

Een belangrijke beleidskeuze is de keuze tussen beleid dat zich richt op het realiseren van een geschikt aanbod voor jongeren in Haaksbergen en tussen beleid dat in eerste instantie is bedoeld om de woonlasten voor jongeren te beperken.

Het zou goed zijn als dit onderscheid scherp wordt gemaakt in de formulering van beleid. Normaal gesproken is er een onderlinge beïnvloeding van aanbod en prijs. Op de woningmarkt werkt deze beïnvloeding altijd langzaam, echter op de huidige sterk gereguleerde en van blokkades voorziene koopmarkt in Nederland is dit mechanisme bijna afwezig. Dit verschijnsel beperkt de mogelijkheid voor de beleidsmakers om via het aanbod de prijs te beïnvloeden.

Volgens de prognoses die gebruikt zijn in de Woonvisie 2003+ zal het aantal jonge huishoudens in de leeftijdsgroep van 15 tot 25 jaar in de periode tot 2017 gelijk blijven in vergelijking met het aantal huishoudens in 2002. In deze periode zal het aantal jonge huishoudens in de leeftijdsgroep van 25 tot 35 jaar met 24% dalen ten opzichte van 2002. In Woonvisie 2003+ wordt er van uitgegaan dat de Woningstichting Lucht&Licht in de periode van 2003 tot 2012 zo'n 300-400 woningen zal verkopen. Vrijwel zonder uitzondering zijn dit eengezinswoningen, waarnaar geleidelijk aan minder vraag zal bestaan, omdat het aantal gezinnen in Haaksbergen zal afnemen. De druk op de woningmarkt vanuit de jonge gezinnen wordt dus minder.

Uit deze cijfers van de voorspelde woningbehoefte uit de Woonvisie 2003+ is het lastig te concluderen dat er een probleem is met de woningbehoefte voor jongeren en jonge gezinnen. Temeer omdat in de prognose het uitgangspunt van een migratiesaldo = 0 is gehanteerd. Dit houdt in dat er meer jongeren in Haaksbergen zullen blijven dan in de periode voorafgaand aan de prognoseperiode 2002-2012. Dit uitgangspunt heeft geen zichtbaar effect op de uitkomsten van de prognose. Als dit zo is, blijft het probleem dat de huidige prijzen van huur- en koopwoningen voor jongeren en jonge gezinnen te hoog kunnen zijn om hun woonwensen waar te maken.

De woonopgaven uit de woonvisie 2003+ die betrekking hebben op de veranderde mogelijkheden van gemeentelijk beleid zijn zeer zinnig. De nadruk komt in deze woonopgaven te liggen op de regisseursrol van de gemeente. De vraag is echter wat van deze woonopgaven is gerealiseerd. Beantwoording van deze vraag valt buiten het bestek van dit onderzoek, echter voor het startersbeleid is het van evident belang dat wordt samengewerkt met partners op de woningmarkt en vooral met de woningcorporatie. Een kwantitatieve analyse en kwantitatieve prognoses met betrekking tot starters en vervolgens het formuleren van kwantitatieve doelen voor het startersbeleid zijn hierbij belangrijk

In het coalitieprogramma en het collegeakkoord wordt in grote lijnen de Woonvisie 2003+ gevolgd. Het lijkt hier in eerste instantie vooral te gaan om de (betaalbare) prijs van de woningen en waar het gaat om vergroting van het aanbod van woningen wordt de nadruk gelegd op een klein gedeelte van de woningmarkt.

In het collegeprogramma komt de nadruk meer te liggen op het vergroten van het aanbod voor (jonge) starters die een woning willen kopen of huren. Dus waar de woonvisie 2003+ vooral de nadruk legt op een passend aanbod voor starters, gaat het in het coalitieakkoord vooral om de betaalbaarheid en dus om de prijs van een koopwoning voor starters. De startersregeling lijkt daartoe het enige instrument dat de gemeente, buiten een grondpolitiek, kan inzetten.

Belangrijk is dat een scherp onderscheid wordt gemaakt tussen beleid dat primair bedoelt het aanbod van woningen voor jongeren te vergroten en beleid dat in eerste instantie bedoeld is om de woonlasten voor jongeren te beperken, zodat zij kansen hebben op een woningmarkt die gekenmerkt wordt door een relatief hoog prijsniveau.

Het is aan te bevelen in de volgende woonvisie zoveel mogelijk kwantitatieve doelstellingen op te nemen, waardoor het niveau van het formuleren van beleidsintenties kan worden overstegen.

Ook is het aan te bevelen om in de beleidstukken van de gemeente de uitgangspunten van de uitgevoerde prognose over vraag en aanbod op de woningmarkt explicieter te beschrijven. Aan de hand van de aldus beschreven veronderstellingen, de relaties van het model zelf en de gebruikte data kan de strekking van de modeluitkomsten beter worden geduid. Ook is het aan te bevelen om in het vervolg enkele dominante scenario's door te rekenen. Samenwerking met andere partijen op de woningmarkt en vooral met de corporatie op basis van kwantitatieve doelen zal nodig zijn om meer prijsgerichte instrumenten te ontwikkelen.

III Het startersprobleem

3.1 Inleiding

In de Woonvisie 2003+ wordt gesteld dat de grootte van het migratieoverschot een direct gevolg is van de omvang van de nieuwbouwproductie. (Gemeente Haaksbergen, 2004; p. 5) Het effect van de nieuwbouw is volgens de Woonvisie 2003+ duidelijk zichtbaar bij de bevolkingsontwikkeling naar leeftijd. Vooral de leeftijdsklassen 15 tot en met 24 jarigen en 25 tot en met 34 jarigen namen af, van 32% in 1992 tot 23 % in 2002. (Gemeente Haaksbergen, 2004; p. 6) De leeftijdsgroepen van 15 tot 24 jarigen laten een fors vertrekoverschot zien. Dat heeft volgens de Woonvisie 2003+ diverse redenen. Er is altijd een vaste groep die wegens studie of werk vertrekt. Daarnaast is er een groep jongeren die bewust kiest voor een andere woonplaats. Als laatste is er nog een groep die gedwongen vertrekt, omdat zij geen woning kunnen vinden. Het aantal starters dat bij de woningstichting Lucht&Licht staat ingeschreven is relatief groot. (Gemeente Haaksbergen, 2004; p. 7)

De gemeente vindt het erg belangrijk dat jongeren in de komende jaren voldoende huisvestingsmogelijkheden krijgen. Daarom is een woningmarktprognose uitgevoerd die uitgaat van een bevolkingsontwikkeling volgens een migratiesaldo = 0, met dien verstande dat de vertrekstroom van jongeren met een leeftijd tussen 20 en 39 jaar is verminderd en de vestiging in de leeftijdsgroep van 65 jaar en ouder ook licht is verminderd. De conclusie uit de prognose is dat de tendensen van ontgroening en vergrijzing een hard gegeven zijn. Ook als ingezet wordt op het zoveel mogelijk vasthouden van jongeren aan de gemeente, en dit is als uitgangspunt aangehouden voor de prognose, moet rekening worden gehouden met een verdere ontgroening van de gemeente. (Gemeente Haaksbergen, 2004; p. 10)

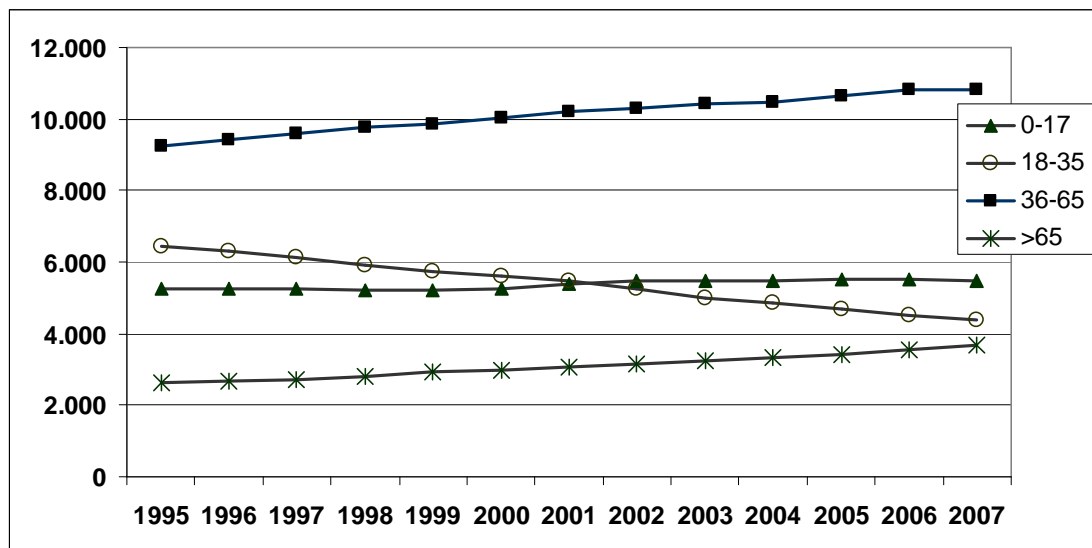
Deze interpretaties van de ontwikkelingen in de afgelopen jaren uit de Woonvisie 2003+ worden in de volgende paragrafen aan een nader onderzoek onderworpen. Het gaat dan vooral om de problematiek van de starters en de relatie tussen nieuwbouw en het migratiesaldo, toegespitst op de leeftijdsgroepen van 18 tot en met 35 jaar, omdat dit de leeftijdsgroepen zijn waarvoor de starterregeling geldt. Ook kan worden aangenomen dat in deze leeftijdsgroepen het vertrek uit Haaksbergen wordt gevormd door mensen die ergens anders gaan studeren. Daarnaast bevatten deze leeftijdsgroepen de jonge gezinnen die mogelijk geen geschikte woonruimte in Haaksbergen kunnen vinden.

3.2 Bevolkingsontwikkeling in Haaksbergen 1995-2006

In deze paragraaf worden de ontwikkelingen in de Haaksbergse bevolkingsaantallen geschetst over de periode 1 januari 1995 tot en met 1 januari 2007. Deze 13-jarige periode is gekozen om zicht te krijgen op de lange termijn ontwikkelingen van de afgelopen jaren. De cijfers zijn de data voor Haaksbergen uit de CBS-Statline databank (www.cbs.nl/statline). De totale bevolking van Haaksbergen is vanaf 1 januari 1995 licht gestegen van 23.558 personen tot 24.348 personen op 1 januari 2007. Dit betekent een stijging in 2007 van 3,4% ten opzichte van 1995.

De aandelen van de verschillende leeftijdsgroepen in de totale bevolking is niet constant gebleven, zoals blijkt uit figuur 3.1. Voor deze figuur zijn de leeftijdsgroepen zo gekozen dat de leeftijdsgroep 18 tot en met 35 jaar als één groep te zien is. Dit omdat starters in de leeftijdsgroep van 18 tot en met 35 jaar in aanmerking komen voor de startersregeling. Met uitzondering van de leeftijdsgroep 65 jaar en ouder zijn de leeftijdsgroepen 17 tot 19 jaar groot. Ze zijn dus ongeveer even groot wat betreft het aantal jaren.

Figuur 3.1 Aantallen bewoners in Haaksbergen in vier leeftijdsgroepen op 1 januari.



Uit figuur 3.1 blijkt dat de leeftijdsgroep van 18 -35 jaar de enige leeftijdsgroep is waarin de bevolkingsaantallen in absolute zin dalen. Deze trend is in de hele periode van 1995 tot 2007 manifest aanwezig. Terwijl bij de andere leeftijdsgroepen, in aantallen gemeten, een jaarlijkse stijging optreedt. De groep van ouder dan 65 jaar stijgt relatief hard, zoals blijkt uit tabel 3.1. Ook de leeftijdsgroep van 36 -65 jaar stijgt behoorlijk. De leeftijdsgroep 0-17 jaar blijft bijna constant.

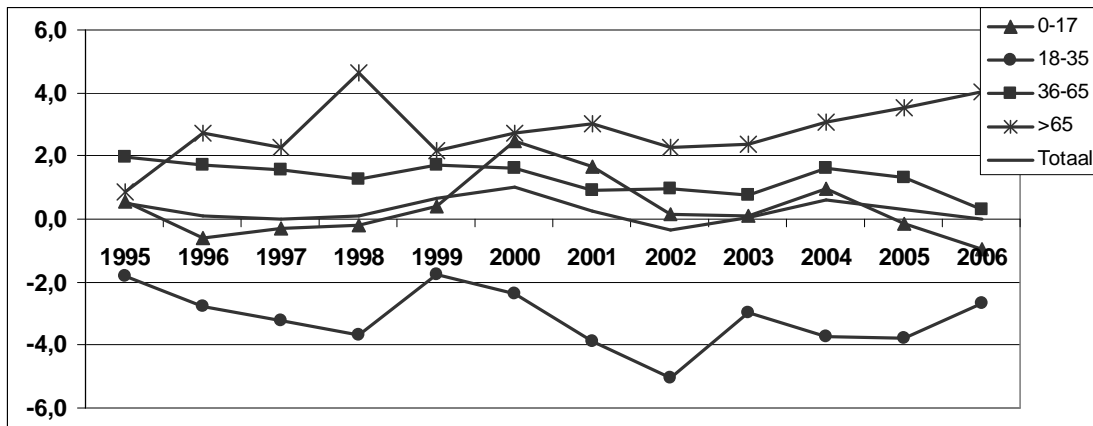
Dit betekent dat de constatering uit de Woonvisie 2003+ dat de leeftijds-groepen van 15 t/m 34 jaar procentueel gezien sinds 1992 fors zijn gedaald ook voor de absolute aantallen geldt.

Tabel 3.1 Bevolkingsaantallen Haaksbergen per 1 januari 1995 en 1 januari 2007

leeftijdsgroep	1-1-1995		1-1-2007	
	Aantallen	%	Aantallen	%
0-17	5.243	22,3%	5.462	22,4%
18-35	6.422	27,3%	4.376	18,0%
36-65	9.252	39,3%	10.831	44,5%
>65	2.641	11,2%	3.679	15,1%
Totaal	23.558	100 %	24.348	100%

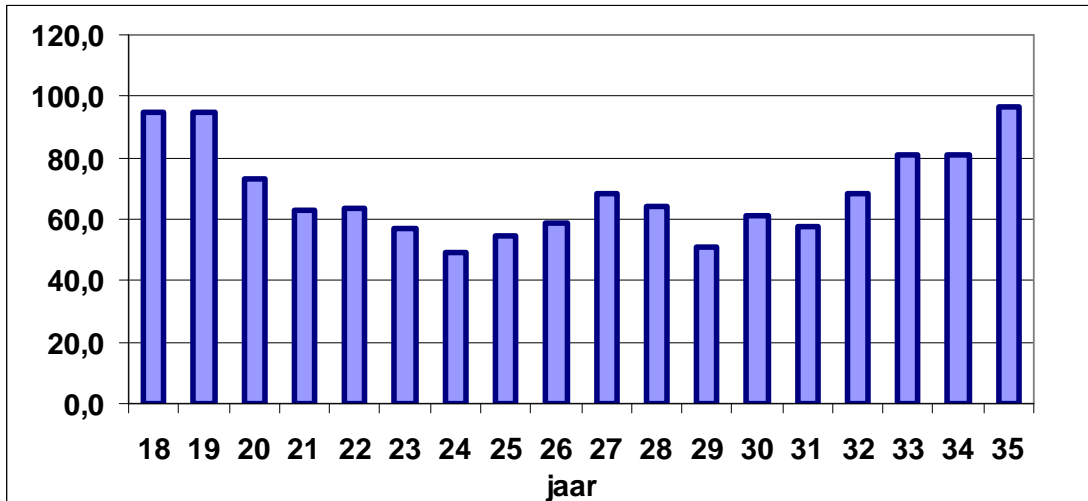
In figuur 3.2 wordt nagegaan of per leeftijdsgroep een trend te ontdekken is in de jaarlijkse procentuele verandering in de periode 1995-2007. Dat blijkt maar beperkt het geval te zijn. De stijging van de leeftijdsgroep ouder dan 65 neemt sinds 2003 toe, van een niveau van een jaarlijkse stijging van ruim 2 % naar een jaarlijkse stijging van 4% in 2007. Verder zou het kunnen dat de jaarlijkse achteruitgang van de leeftijdsgroep 18-35 jaar gaat stabiliseren naar een niveau van tussen de 2 en 3% daling. Het is lastig om zonder modelberekeningen hierover uitspraken over te doen. Het is in ieder geval zo dat de natuurlijke aanwas van deze groep bekend is. De grote onbekende in de prognose is het verloop van het migratiesaldo in de komende jaren.

Figuur 3.2. Jaarlijkse % verandering van de bevolking in Haaksbergen naar leeftijdsgroepen in de periode 1995 - 2007



De leeftijdsgroep van 18-35 jaar wordt in figuur 3.3 aan een nader onderzoek onderworpen. Deze figuur geeft de relatieve verandering per 01-01-2007 ten opzichte van 01-01-1995 van de aantallen personen per leeftijd tussen de 18 en 35 jaar. De daling wordt voor het overgrote deel veroorzaakt door de 'tuintigers'.

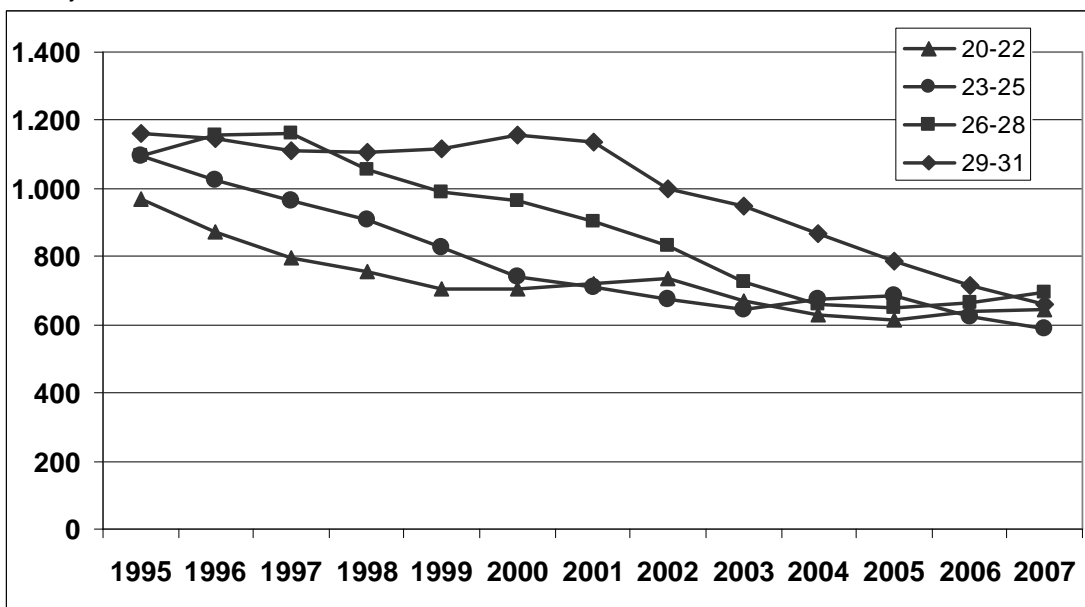
Figuur 3.3 Relatieve verandering per leeftijd op 01-01-2007 ten opzichte van 01-01-1995



In de leeftijden van 21 tot 31 zijn de aantallen inwoners van Haaksbergen met ongeveer 40% gedaald ten opzichte van het niveau van 1995. De procentuele daling van 18 en 19 jarigen is in 2007 ten opzichte van 1995 gering. Vanaf de leeftijd van 32 jaar wordt het verschil in 2007 ten opzichte van 1995 steeds kleiner.

Figuur 3.4 geeft de ontwikkeling weer van de bewonersaantallen in vier leeftijdsgroepen tussen 20 en 31 jaar. Deze vier leeftijdsgroepen zijn ieder 3 jaren groot.

Figuur 3.4 Aantal inwoners van Haaksbergen van 20 tot en met 31 jaar in 4 leeftijdsgroepen van 3 jaar.



Deze figuur geeft een aantal belangrijke kenmerken weer van de ontwikkeling van deze leeftijdsgroepen.

De spreiding tussen de vier leeftijdsgroepen is in 1995 beperkt. In het midden van de periode, in 2000 en 2001, is de spreiding het grootst. Daarna wordt de spreiding weer kleiner. Vooral de twee laagste leeftijdsgroepen van 20 t/m 22 en van 23 t/m 25 jaar zijn vanaf 2001 op eenzelfde niveau terecht gekomen van rond de 650 inwoners per leeftijdsgroep. Daarna blijven deze twee leeftijdsgroepen op dit niveau. Vanaf 2004 bereikt de leeftijdsgroep van 26 t/m 28 jaar ook dit niveau en blijft dan eveneens stabiel. Het lijkt erop dat de oudste leeftijdsgroep vanaf 2007 naar een niveau beweegt van eveneens 650 inwoners. Er is een verklaring voor deze verschijnselen die relevant is voor het startersprobleem. Bijvoorbeeld: als iemand op 20 jarige leeftijd Haaksbergen permanent verlaat, telt deze persoon drie jaar later niet meer mee in de volgende leeftijdsgroep. Dit verschijnsel leidt tot een tijdsverschil van ongeveer drie jaar tussen de bewegingen van de opeenvolgende leeftijdsgroepen. Bij aanvang van de periode waarover de data zijn verzameld laten de aantallen in de twee jongste leeftijdsgroepen een daling zien. Dan, twee of drie jaar later begint de daling van de leeftijdsgroep van 26 tot en met 28 jaar, en weer drie jaar later, ongeveer in 2001, begint de daling van de aantallen van de oudste leeftijdsgroep. Op dat moment is de spreiding tussen de leeftijdsgroepen het grootst. In 2000-2001 treedt er voor de twee jongste leeftijdsgroepen een stabilisatie op, met als gevolg dat de spreiding weer kleiner wordt, maar op een lager absoluut niveau van bevolkingsaantallen. De conclusie is dat voor iedere leeftijdsgroep geldt dat het vertrek uit de leeftijdsgroep, vanwege migratie of vanwege de natuurlijke oorzaak van het ouder worden op een gegeven moment groter is dan de aanwas door vestiging of vanuit lagere leeftijdsgroepen. Dat proces zet zich met een vertraging voort door de leeftijdsgroepen, beginnend bij de jongste leeftijdsgroepen. Vanaf 2001 is het vertrek vanuit de jongste leeftijdsgroepen ongeveer even groot als de aanwas vanuit jongere leeftijden, waardoor stabilisatie optreedt die met een vertraging van drie jaar doorzet in de andere leeftijdsgroepen.

De vraag is nu of een proces van daling van de bevolkingsaantallen in deze leeftijdsgroepen zou kunnen worden gemitigeerd door gemeentelijk beleid op de woningmarkt. Het kan goed zijn dat met een woningmarkt die volop ruimte biedt aan jongeren, het vertrek uit de leeftijdsgroep toch groter zou zijn geweest dan de aanwas. Op dit te analyseren zal eerst het vertreksaldo, als een saldo van aanwas en migratie nadere moeten worden geanalyseerd. Stel dat de overwegende oorzaak voor het vertreksaldo de migratie is, dan zou moeten worden onderzocht wat de reden voor deze migratie is. Vooral ook omdat het vertrek in eerste instantie plaats vindt in de leeftijdsgroepen tot 26 jaar. Het is goed voorstelbaar dat deze jongeren Haaksbergen verlaten om andere redenen dan hun woningmarktpositie.

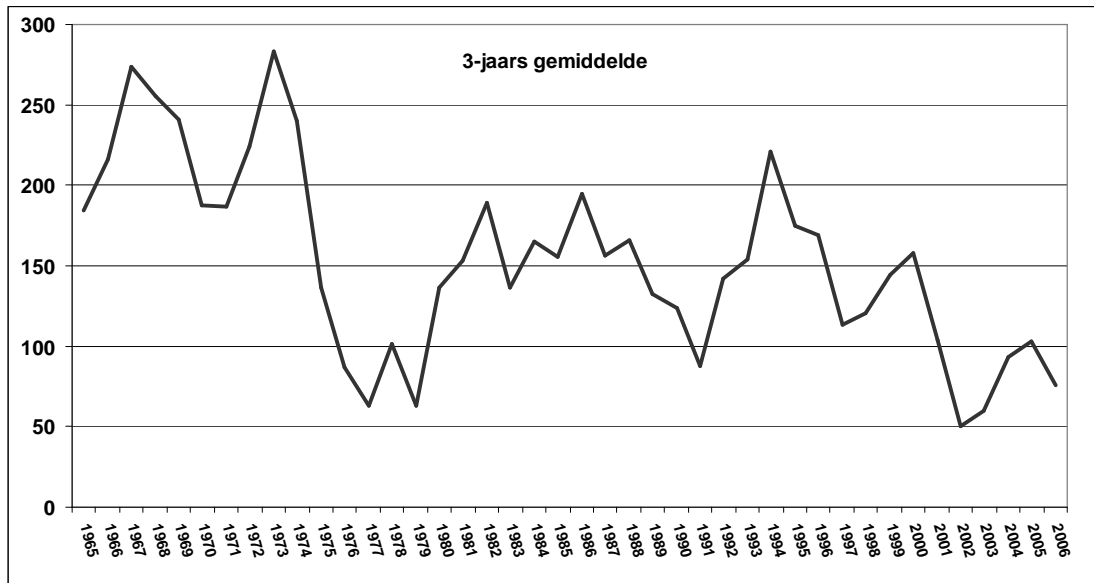
Het kan ook goed zijn dat deze opeenvolgende dalingen binnen de leeftijdsgroepen een natuurlijk gevolg is van een oververtegenwoordiging van de jongste leeftijdsgroepen in de jaren '70 en '80. Bijvoorbeeld omdat toen veel jonge gezinnen zich hebben gevestigd in Haaksbergen als gevolg van relatief omvangrijke nieuwbouw.

In paragraaf 3.4 wordt nader ingegaan op de woonwensen van jongeren zoals die blijken uit de cijfers uit de Twentse woningmarktmonitoren 2006 en 2007. Dit geeft enig inzicht in mogelijke redenen van vertrek van jongeren uit Haaksbergen.

3.3 Woningvoorraad en migratie

In deze paragraaf worden de ontwikkelingen in de woningvoorraad en in de migratiesaldi beschreven over een langere periode. Dit is gedaan om een goed zicht te krijgen op de eventueel trendmatige ontwikkelingen die zich hebben voorgedaan. De ontwikkelingen sinds het jaar 2000 kunnen in het perspectief van deze eventuele trendmatige ontwikkelingen worden gezien. Figuur 3.5 geeft de 3-jaarlijkse gemiddelden in de verandering van de woningvoorraad. Feitelijk betekent dit dat het gemiddelde van bijvoorbeeld 1995 een gemiddelde is van de jaren 1993, 1994 en 1995. De gemiddelde groei van de woningvoorraad in een bepaald jaar laat dus zien in welke mate de woningvoorraad is toegenomen in de afgelopen drie jaar. Dit cijfer geeft een goed beeld van het effectieve extra aanbod van woningen in een afgelopen periode. Voor figuur 3.5 zijn CBS data gebruikt van de woningvoorraad per 31 december in de periode 1964-2006. Uit deze figuur blijkt dat de bouwvolumes in de periode 1965 - 1975 in de latere jaren niet meer zijn gehaald. Sinds 1975 kunnen drie perioden worden onderscheiden waarin de groei van de woningvoorraad in vergelijking met andere jaren groot was.

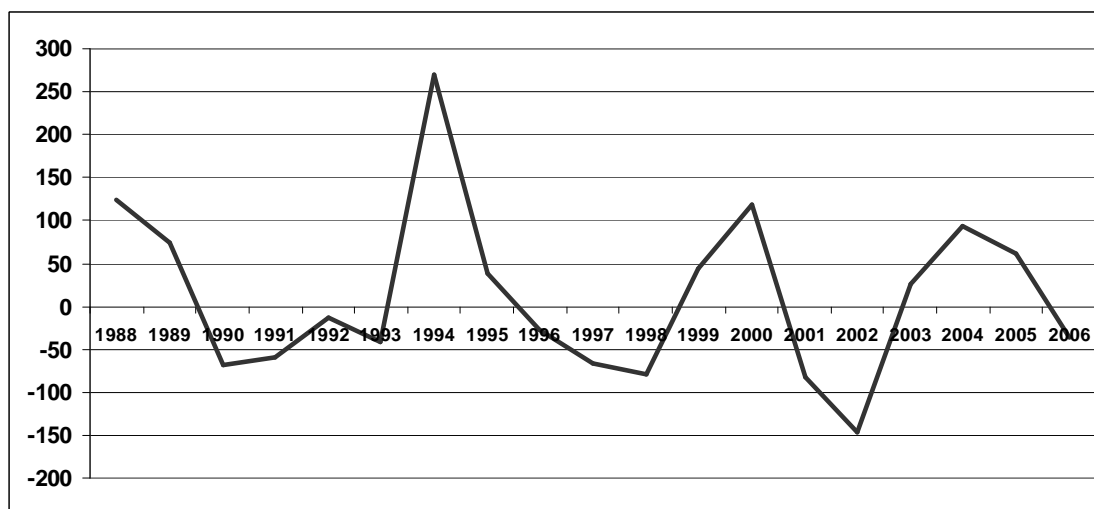
Figuur 3.5 Toename van de woningvoorraad in de periode 1965 - 2006 in drie-jaars gemiddelden.



Dit betreft de jaren '80 van de vorige eeuw met een piek in 1987. Daarna bereikte de groei van de woningvoorraad een top in 1994 en ook nog een keer een top in 2000. De groei van de woningvoorraad heeft echter sinds 1995 niet meer het niveau gehaald van de jaren '70 en midden jaren '80.

De vraag is nu of en in welke mate deze trendmatige ontwikkelingen in de groei van de woningvoorraad het migratiesaldo hebben beïnvloed.

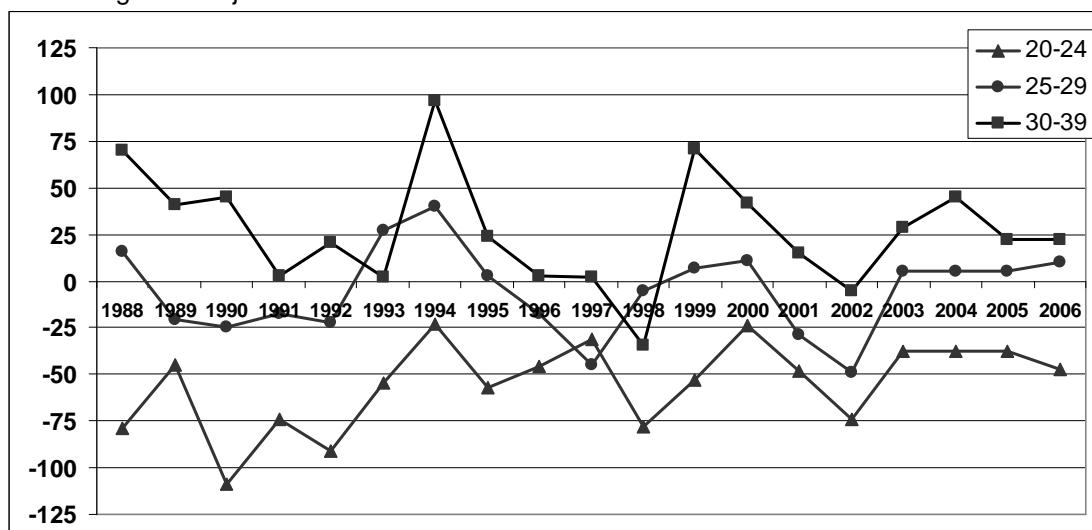
Figuur 3.6 Migratiesaldo in de jaren 1988-2006



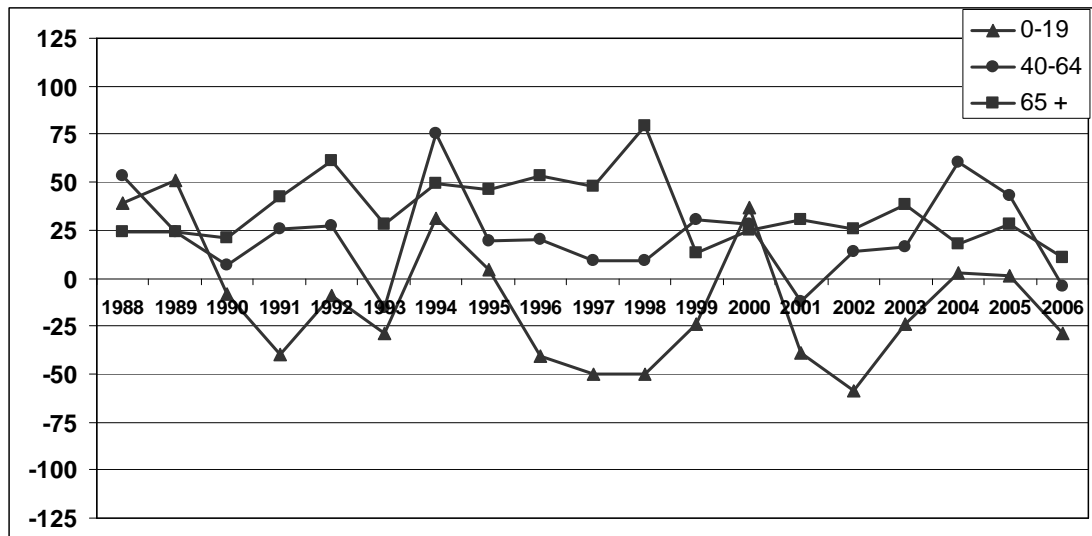
Deze vraag kan op basis van een vergelijking van de figuren 3.5 en 3.6 worden beantwoord. Figuur 3.6 geeft de curve van het migratiesaldo. Dit is het saldo van de jaarlijkse vestigingen minus het vertrek. Het betreft hier wederom cijfers van het CBS over verhuizingen van en naar andere gemeenten.

Migratie naar het buitenland is buiten beschouwing gelaten. Van de negentien jaren in de periode 1988 tot en met 1996 hadden 11 jaren een negatief saldo, echter de positieve saldi vertonen forse pieken in de jaren 1994 en 2000. Dit resulteerde in de periode 1988 - 2006 in een totaal migratieoverschot van 223 personen: In totaal vestigden zich 12.331 personen en vertrokken 12.108 personen. De piekjaren van het migratiesaldo zijn ook de jaren waarin de woningvoorraad hard groeit. De conclusie is dat voor alle leeftijdsgroepen tesamen een positief verband schijnt te bestaan tussen de groei van de woningvoorraad en het migratieoverschot. In dit onderzoek staan de starters in de leeftijd van 18 tot 36 jaar centraal. Daarom is ook gekeken naar het verloop van het migratiesaldo in deze leeftijdsgroepen. Figuur 3.7 en 3.8 geven het verloop van de migratiesaldi per leeftijdsgroep. De indeling in leeftijdsgroepen volgt de indeling van de CBS-data. Figuur 3.7 gaat over de doelgroep van het startersbeleid. Figuur 3.8 gaat over de overige leeftijdsgroepen. In figuur 3.7 valt op dat het migratiesaldo van de leeftijdsgroep 20-25 over de hele periode negatief is. Dat is in mindere mate ook het geval met de leeftijdsgroep 0-19 jaar in figuur 3.8. Verder valt op dat het geconstateerde patroon in het migratiesaldo voor alle leeftijdsgroepen uit figuur 3.6, vooral ook voorkomt bij de leeftijdsgroepen 0-19, 30-39 en 40-65. De migratiesaldi van deze leeftijdsgroepen hebben duidelijke pieken in 1994 en in 2000. Voor de leeftijdsgroep 20-24 en 25-29 is dat in mindere mate het geval. De conclusie dringt zich op dat vanaf de leeftijdsgroep 25-29 er een verband is tussen de groei van de woningvoorraad en het migratiesaldo. Dit verband lijkt steeds sterker te worden naarmate de leeftijdsgroep ouder wordt. Ook de jongste leeftijdsgroep van 0-19 jaar heeft dit verband tussen de groei van de woningvoorraad en het migratiesaldo. Het verband is afwezig in de leeftijdsgroepen 20-24 en in de oudste leeftijdsgroep van 65 jaar en ouder.

Figuur 3.7 Migratiesaldo in drie leeftijdsgroepen tussen 20 en 39 jaar in de gemeente Haaksbergen in de jaren 1988 - 2006.

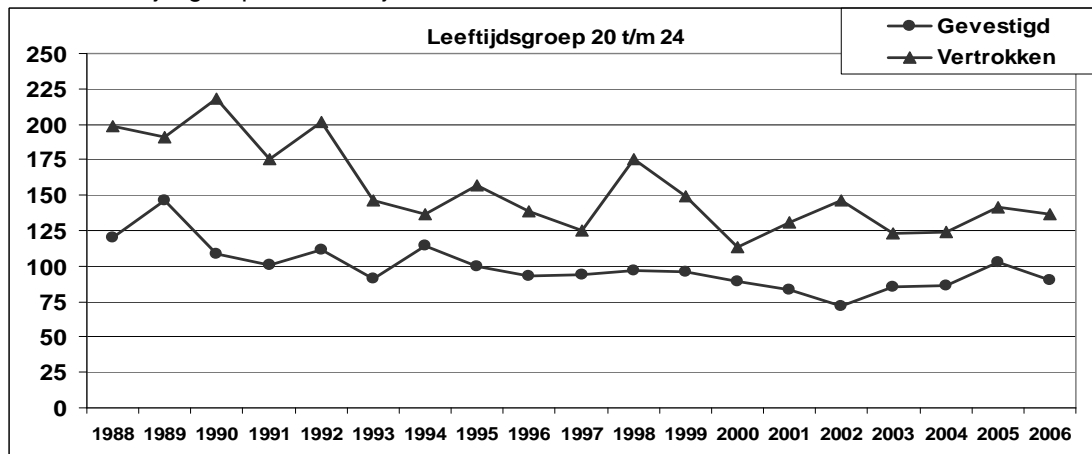


Figuur 3.8 Migratiesaldo in drie overige leeftijdsgroepen in de gemeente Haaksbergen in de jaren 1988 - 2006.

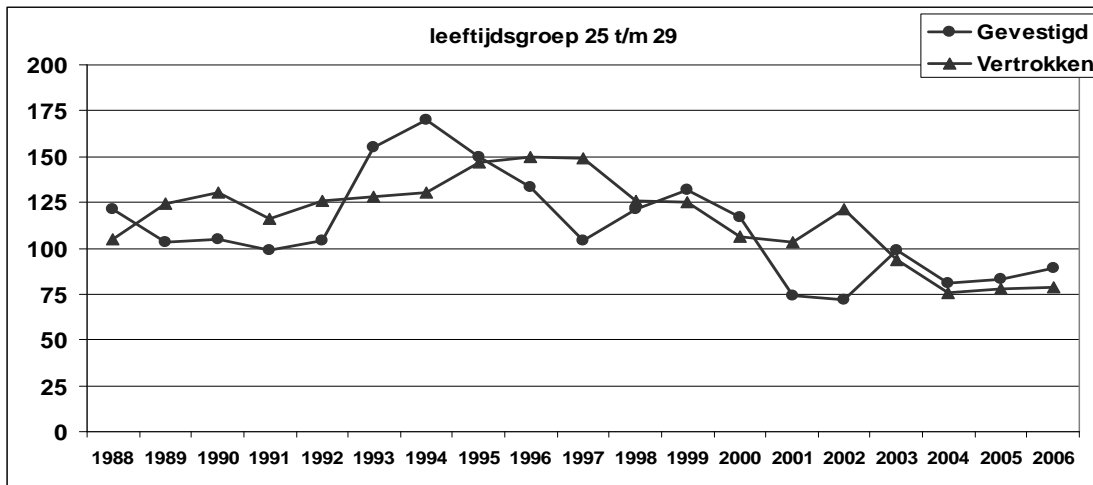


Het verband tussen groei van de woningvoorraad en migratie is verder geanalyseerd voor de leeftijdsgroepen van de doelgroep van de studie. De figuren 3.9 tot en met 2.11 bevatten de afzonderlijke jaarlijkse vestigings- en vertrekaantallen van de leeftijdsgroepen 20-24, 25-29 en 30-39 jaar. Het patroon van de pieken in 1994 en 2000 is nauwelijks te zien bij de jongste leeftijdsgroep van 20 - 24 jaar. Wellicht een beetje bij het aantal vestigingen in 1994. Dit patroon is echter duidelijk aanwezig bij de andere twee leeftijdsgroepen van 24-29 en van 30-39 jaar, en dan vooral bij het aantal vestigingen. De curven van het aantal personen dat vertrokken is heeft dit patroon niet.

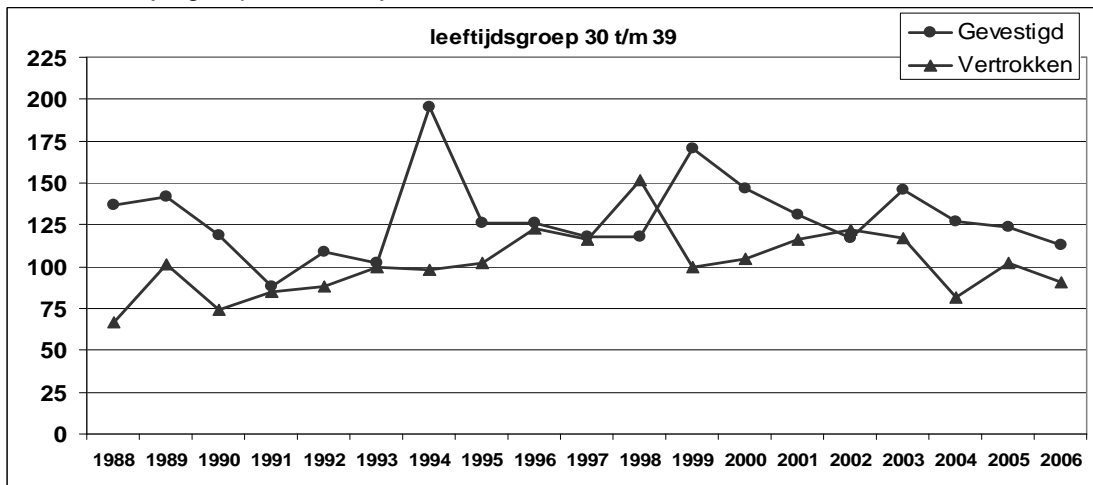
Figuur 3.9. Jaarlijkse vestiging en vertrek in en uit Haaksbergen in 1988- 2006 voor de leeftijdsgroep 20 t/m 24 jaar



Figuur 3.10. Jaarlijkse vestiging en vertrek in en uit Haaksbergen in 1988- 2006 voor de leeftijdsgroep 25 t/m 29 jaar



Figuur 3.11 Jaarlijkse vestiging en vertrek in en uit Haaksbergen in 1988- 2006 voor de leeftijdsgroep 29 t/m 39 jaar



De conclusie van deze analyse is dat de groei van de woningvoorraad vooral effecten heeft op het aantal vestigingen in de leeftijdsgroepen van 25 jaar en ouder en dat dit effect sterker wordt in de oudere leeftijdsgroepen. Het vertrek uit Haaksbergen lijkt ongevoelig voor de groei van de woningvoorraad. Opvallend is wel dat voor alle drie de leeftijdsgroepen het vertrek lijkt af te nemen sinds de periode rondom 1998.

Dit zou kunnen inhouden dat andere factoren dan de groei van de woningvoorraad de verklarende variabelen zijn voor het vertrek uit Haaksbergen van de leeftijdsgroep van 20 tot 25 jaar.

3.4 Woonwensen van starters

De woonwensen van starters zijn onderzocht met de woonconsumentenenquête TWO 2006. (Gemeente Haaksbergen 2007c) In deze enquête werden ongeveer 500 starters ondervraagd. Starters zijn hier huishoudens die nog niet over zelfstandige woonruimte beschikken, zij wonen op kamers of wonen in bij hun ouders. Dit is de definitie van een starter uit de Woonvisie 2003+. Zoals uit volgend hoofdstuk zal blijken wordt voor de startersregeling een ruimere definitie gebruikt, waarbij starters personen zijn die voor het eerst actief zijn op de koopmarkt. Dit verschil moet in gedachten worden gehouden bij de bestudering en interpretatie van de resultaten van de enquête, zoals die zijn samengevat in tabel 3.2 (Gemeente Haaksbergen, 2007c; p. 22 e.v.)

De belangwekkendste resultaten van deze enquête zijn dat 80% van de starters, die volgens de gehanteerde definitie in de enquête dus onzelfstandig wonen, jonger dan 25 jaar zijn. Dat is de leeftijdsgroep die redelijk ongevoelig lijkt te zijn voor een stijging van de woningvoorraad in hun beslissing om Haaksbergen te verlaten.

Tabel 3.2 Kenmerken en woonwensen van starters

kenmerken starter	
Leeftijd	
Tot 20 jaar	15 %
20-25 jaar	66 %
ouder dan 25 j.	20 %
Netto-inkomen	
tot € 1.600	64 %
€ 1.600 - 2.400	27 %
meer dan € 2.400	9 %
Huur of koop	
Huur	37 %
Koop	63 %
Huurprijs	
tot € 339	17 %
€ 339 -520	73%
vanaf € 520	10 %
Koopprijs	
tot € 150.000	7 %
€ 150.000 - 225.000	58 %
meer dan € 225.000	35 %
Gewenste woning	
eengezinswoning	27 %
2^1 kap	22 %
vrijstaande woning	34 %
appartement	16 %
Woonmilieu	
grote stad	16 %
kleine stad, centrum	17 %
kleine stad, buitenwijk	23 %
dorp	22 %
platteland	23 %

Van deze starters wil 63 % graag een koopwoning. Van deze 63 % wil ruim 50 % een 2^e kap of een vrijstaande woning, waarvoor ze een prijs denken te gaan betalen die ruim boven het maximum van de startersregeling ligt. Immers, op basis van de enquêteresultaten kan geschat worden dat zeker 50 % van de starters aan een koopprijs denkt die hoger is dan het maximum van € 180.000 in de startersregeling.

Interessant is ook dat het merendeel van de starters graag is een omgeving woont die in en om Haaksbergen te vinden is, want maar 16% van de starters wil in een grote stad wonen. Bij deze resultaten is het belangrijk te beseffen dat de enquête gehouden is onder jongeren die onzelfstandig wonen in Haaksbergen. Het is dus geen enquête, die ook gericht is op jongeren die zijn vertrokken of die willen gaan vertrekken. Voor de geënquêteerde groep van starters is het startersbeleid van de gemeente Haaksbergen van beperkte betekenis. Hun woonwensen liggen ruim buiten de voorwaarden die gesteld zijn aan de startersregeling zoals uit het volgende hoofdstuk zal blijken. Het lijkt er ook op dat de geënquêteerde starters niet zo'n probleem hebben met het vinden van geschikte woonruimte.

Uit het relatief lage aandeel van huurders en het lage aandeel van starters die een appartement willen kopen kan worden geconcludeerd dat de woonwensen niet in neerwaartse richting zijn bijgesteld. Iets dan men zou verwachten bij een woningmarkt die moeilijk is voor jonge starters.

3.5 Samenvatting en conclusies

In dit hoofdstuk zijn de gegevens bestudeerd over de bevolking, woningvoorraad en binnenlandse migratie van de gemeente Haaksbergen over een periode die begint bij 1988. De data zijn afkomstig van de CBS-gemeentelijke bevolkingsadministratie. Er is voor een langere termijn gekozen om de trendmatige ontwikkelingen in de bevolking en woningvoorraad zichtbaar te kunnen maken. De voornaamste punten van de bovenstaande kwantitatieve analyse zijn dat:

- De totale bevolking van Haaksbergen sinds 1995 licht is gestegen
- De leeftijdsgroep van 18 tot 35 jaar in de periode van 1995 tot 2007 als enige leeftijdsgroep een achteruitgang in absolute aantallen laat zien van 6.400 personen naar 4.400 personen. Dit is een achteruitgang van 22,4%.
- Binnen deze leeftijdsgroep voor de leeftijd tot 31 jaar een stabilisatie lijkt op te treden, vooral voor de jongere leeftijdsgroepen in dit bereik tot 31 jaar.

- Voor de groei van de woningvoorraad een drietal periodes kunnen worden geïdentificeerd waarin de groei van de woningvoorraad in vergelijking met andere jaren groot was. Dit betreft vooral de periode in de jaren '80 van de vorige eeuw met een piek in 1987. Daarna bereikte de groei van de woningvoorraad een top in 1994 en ook nog een keer een top in 2000.
- Het totale positieve migratiesaldo lijkt het patroon van de groei van de woningvoorraad te volgen ook met pieken in 1994 en in 2000.
- Het migratiesaldo van de leeftijdsgroep van 20-24 laat dit patroon niet zien.
- Het patroon wordt steeds sterker vanaf de leeftijd van 25 tot en met 65 jaar. Ook de leeftijdsgroep van 65 jaar en ouder volgt niet de groei van de woningvoorraad.
- Binnen de leeftijdsgroepen van 20 tot en met 39 jaar is het vooral het aantal vestigingen dat lijkt te correleren met de groei van de woningvoorraad. Het aantal personen dat vertrekt is veel onafhankelijker van de groei van de woningvoorraad. Dit geldt vooral voor de leeftijdsgroep tot 29 jaar.

De conclusie van deze analyse van de drie leeftijdsgroepen die de doelgroep vormen van de startersregeling is dat de groei van de woningvoorraad vooral effecten heeft op de migratie van personen in de leeftijdsgroep van 25 jaar en ouder en dat dit effect sterker wordt in de oudere leeftijdsgroepen.

Daarnaast doet het effect zich voor bij het aantal vestigingen. Het vertrek uit Haaksbergen lijkt ongevoelig voor de groei van de woningvoorraad. Andere factoren, dan de situatie op de woningmarkt, zouden voor de beslissing om te vertrekken belangrijk kunnen zijn. Het is aan te bevelen een onderzoek in te stellen naar de motieven van vertrek van jongeren die reeds zijn vertrokken uit Haaksbergen. Opvallend is wel dat voor alle drie de leeftijdsgroepen het vertrek lijkt af te nemen sinds de periode rondom 1998. Al met al lijkt er sinds 2004 een stabilisatie op te treden van de aantallen inwoners van Haaksbergen in de leeftijdsgroepen van ongeveer 20 tot 30 jaar.

In het kader van de woningmarktanalyse TWO 2006 zijn jonge starters in de enquête voor de analyse betrokken. Voor deze groep van starters, die onzelfstandig wonen in Haaksbergen, is het startersbeleid van de gemeente Haaksbergen van beperkte betekenis. Het blijkt uit de enquêteresultaten dat hun woonwensen ruim buiten de voorwaarden liggen die gesteld zijn aan de startersregeling zoals uit het volgende hoofdstuk zal blijken. Het lijkt er ook op dat de geënquêteerde starters niet zo'n probleem hebben met het vinden van voor jonge starters geschikte woonruimte. Uit het relatief lage aandeel van starters die willen huren en het lage aandeel van starters die een appartement willen kopen kan worden geconcludeerd dat de woonwensen niet in neerwaartse richting zijn bijgesteld. Iets dat men zou verwachten bij een woningmarkt die moeilijk is voor jonge starters.

IV De startersregeling

4.1 *Aanloop naar de startersregeling*

In een ambtelijke notitie van 12 december 2005 is ingegaan op de verschillende definities van starters. (Gemeente Haaksbergen, 2005) die door verschillende partijen werden gebruikt. Dat er verschillende definities zijn is niet verwonderlijk, omdat een definitie altijd context gebonden is. Het is niet mogelijk om een bepaald verschijnsel zodanig te definiëren dat met de definitie de enige en algemene waarheid over dat verschijnsel wordt vastgelegd. Toegepast op het startersprobleem houdt dit in dat een probleembeschrijving en de beschrijving van de beleidsdoelen richtinggevend zijn voor de formulering van de definitie van een starter. Het gaat in ieder geval altijd om een toetreders tot de woningmarkt. Andere kenmerken van de starter die in een definitie tot uiting kunnen komen zijn:

- De markt waarop een starter actief is
- De leeftijd van de starter
- De sociaal-economische positie van de starter.
- De geografische afkomst van de starter

Wanneer deze kenmerken en andere mogelijke kenmerken worden gespecificeerd dan ontstaat er een nadere afbakening van het startersbegrip en wordt daarmee ook de doelgroep starter bepaald. Dit betekent dat eerst de beleidsintenties moeten worden geïdentificeerd en dat de beleidsdoelstellingen moeten worden geëxpliciteerd en dat daarna pas het startersbegrip kan worden bepaald. Het primaat ligt dus bij de beleidsdoelstellingen. Het betekent ook dat er een 1 op 1 relatie moet bestaan tussen de beleidsdoelstellingen en de definitie van het startersbegrip.

4.2 De startersregeling in Haaksbergen

In oktober 2006 verscheen er een gemeentelijke nota waarin de uitgangspunten voor de Haaksbergse startersregeling worden uiteen gezet.¹ Dit is de nota 'Van Start naar Finish. Startersregeling van de gemeente Haaksbergen' (Gemeente Haaksbergen, 2006) In de nota wordt ingegaan op het begrip starter. Ook worden de financiële mogelijkheden voor de starter, de startersregeling zelf en de financiële gevolgen voor de gemeente beschreven. De nota start met de beleidsuitgangspunten zoals die zijn beschreven in Woonvisie 2003+. Deze uitgangspunten zijn in Hoofdstuk 2 van deze studie uitvoering beschreven. Ook hier, in de nota van oktober 2006, gaat het over het vertrek van jongeren uit de gemeente en de ongewenstheid hiervan. De nota zegt over dit vertrek : "De cijfers spreken duidelijke taal. Ook in de afgelopen jaren is er weer sprake geweest van een zeer omvangrijk vertrekoverschot van jongeren Voor zover dit vertrek samenhangt met studie of werk, bestaat hiertegen geen enkel bezwaar. het wordt steeds duidelijker dat dit vertrek ook een gevolg is van onvoldoende huisvestingsmogelijkheden voor jongeren. Dit knelpunt wil de gemeente, samen met andere partijen verminderen, zodat meer jongeren in Haaksbergen blijven wonen. ... De gemeente wil daarom in alle kernen, ook in de kernen Buurse en St. Isidorushoeve, voldoende woningen bouwen om adequaat te kunnen voorzien in de eigen woningbehoefte. ... De gemeente zal dan ook specifieke maatregelen treffen om jongeren in de dorpen meer huisvestingsmogelijkheden te bieden. Naast bevorderen van de doorstroming zal een deel van de nieuwbouw ook direct gericht worden op het huisvesten van jongeren." (Gemeente Haaksbergen, 2006; p 3)

Het probleem is dus het vertrekoverschot van jongeren uit de gemeente Haaksbergen. Gesteld wordt dat dit ook het gevolg is van onvoldoende huisvestings-mogelijkheden. Het is jammer dat dit uitgangspunt in deze nota niet verder onderbouwd is met cijfers over de daling van de inwoners in de betreffende leeftijdsgroep en een analyse van het vertrekoverschot. In hoofdstuk 3 is het verband tussen de groei van de woningvoorraad en het vertrek van jongeren uit Haaksbergen geanalyseerd. De conclusie van deze analyse is dat er geen positief verband is tussen de groei van de woningvoorraad en het vertrek van jongeren. Met de aantekening hierbij dat de kwaliteit van het aanbod wel belangrijk kan zijn. Echter zeer waarschijnlijk vormen andere factoren dan huisvesting een veel betere verklaring voor het vertrekoverschot.

Het zou goed zijn geweest als in de nota kwantitatieve gegevens zouden zijn gepresenteerd over de vraag waarom jongeren vertrekken en wat nu de knelpunten zijn op de woningmarkt voor jongeren.

¹ De versie van de nota die voor dit onderzoek is gebruikt, is gedateerd op 12-10-2006.

De nota begint met de opmerking dat Haaksbergen moet kiezen welke definitie van starters zij wil hanteren. Ook hier wordt verwezen naar de definitie uit de Woonvisie 2003+. Deze definitie luidt:

"Een starter is een huishouden dat nog niet beschikt over zelfstandige woonruimte. Een starter woont nog bij zijn ouders of op kamers/onzelfstandige wooneenheid"

In de nota wordt afstand genomen van deze definitie omdat de definitie betrekking zou hebben op een kleine groep personen. De groep die een woning huurt en graag wil kopen wordt, volgens de nota, uitgesloten. In de nota wordt vervolgens niet expliciet beschreven welke definitie wordt gehanteerd, maar het is redelijk om aan te nemen dat het gaat om toetreders tot de koopmarkt. Daarna wordt deze groep van starters nader omschreven en beperkt door een leeftijdscriterium, een wooneis en een inkomensgrens. (Gemeente Haaksbergen, 2006; p. 5) De leeftijdsgrens wordt gesteld op jongeren van 18 tot maximaal 35 jaar. De wooneis wordt in de nota gespecificeerd als de voorwaarde dat personen minimaal twee jaar woonachtig moeten zijn in Haaksbergen of dat personen die in Haaksbergen geboren en/of getogen zijn niet langer dan 10 jaar elders woonachtig zijn geweest. De inkomensgrens wordt min of meer overgenomen van de standaard startersregeling van het Stimuleringsfonds Volkshuisvesting Nederland (SVn). Voorgesteld wordt een (gezamenlijke) inkomensgrens te hanteren van € 40.000.

Het hoofdstuk van de nota over de financiële mogelijkheden voor de starter begint met de opmerking dat in Haaksbergen behoefte is aan goedkope en betaalbare woningen. In de nota wordt dit enigszins gekwantificeerd. Er wordt gesteld dat in de Woonvisie 2003+ het gaat om in totaal 85 woningen onder de € 160.000, vrij op naam (prijspeil 2003) De gemeente dient een inspanningsverplichting op zich te nemen, om deze woningen voor een zo goedkoop mogelijke prijs te realiseren. Zo kan, volgens de nota via de startersregeling van de SVn de gemeente deze mensen een steuntje in de rug geven. "Zij kunnen nu toch eigenaar van een koophuis worden. Zo stimuleert de gemeente én het eigenwoningbezit én de doorstroming op de woningmarkt." (Gemeente Haaksbergen, 2006; p. 7) Twee opmerkingen hierbij: Er wordt hier een additionele beleidsdoelstelling geformuleerd, namelijk die van het stimuleren van het eigenwoningbezit. Daarnaast is het goed te realiseren dat de 85 nieuw te bouwen woningen maximaal ongeveer 400 starters betreft.² Het gemiddelde jaarlijkse vertrekoverschot in de jaren 2002-2006 in de leeftijdsgroepen van 20 tot 30 jaar was 52 personen. De nieuw te bouwen woningen lijken dus voldoende ruimte te geven om het vertrekoverschot op te kunnen vangen. Ook kunnen vraagstekens worden geplaatst bij de effectiviteit van maatregelen om via de groei van het aanbod van woningen het vertrekoverschot te verlagen.

² Bij een bewoningsdichtheid van 2 tot 2,5 personen per woning gaat het om 200 personen in de nieuwe woningen en nog eens maximaal 200 personen in de vrijgekomen huurwoningen.

4.3 Financiële mogelijkheden voor de starter

Kenmerkend voor de starterslening is dat het een annuïteitenlening is met een looptijd van 30 jaar. De lening is de eerste drie jaar rente- en aflossingsvrij. Daarna wordt de annuïteit berekend op basis van een 27 jarige aflossingsperiode.

Na de eerste drie jaar kan de koper een draagkrachtoets aanvragen om zijn of haar actuele betaalcapaciteit vast te stellen. Eventuele ruimte in het inkomen wordt gebruikt om eerst de rente en daarna de aflossing te voldoen. Ook na het 6^{de}, 10^{de} en 15^{de} jaar is een inkomenstoets mogelijk. Naar verwachting groeit het inkomen tussen het 1^{ste} en 15^{de} jaar zodanig dat uiteindelijk iedereen de marktconforme rente en ook de aflossing betaald.

Samengevat komt de startersregeling in Haaksbergen op het volgende neer:

- De starterslening is van toepassing op bestaande bouw en nieuwbouw. Het betreft de koop van een huis.
- De starter die in aanmerking wil komen voor de lening, is minimaal twee jaar onafgebroken woonachtig in de gemeente Haaksbergen geweest, dan wel een persoon die geboren en/of getogen is in de gemeente Haaksbergen en die niet langer dan 10 jaar elders woonachtig is geweest.
- De aanvrager heeft de leeftijd van minimaal 18 en maximaal 35 jaar.
- De aanvrager is niet eerder in het bezit geweest van een koopwoning.
- De verwervingskosten van het te kopen huis mogen in totaal niet hoger zijn dan € 180.000,-
- Onder de verwervingskosten wordt verstaan de koop/aanneemsom met daar bovenop de bijkomende kosten zoals overdrachtsbelasting, renteverlies tijdens bouw, notariskosten, makelaarskosten en afsluitkosten voor de lening. Bij bestaande bouw wordt hiervoor 12% van de koopsom gerekend en bij nieuwbouw 8% over de koop/aanneemsom.
- Zowel de eerste als de tweede hypotheek dient te worden verstrekt onder Nationale Hypotheek Garantie (NHG).
- De maximale hoogte van de Starterslening bedraagt 20% van de verwervingskosten met een maximum van € 30.000,-

4.4 De financiële consequenties voor de Gemeente

De gemeente die de starterslening invoert, opent een daarvoor toereikend fonds bij de SVn. "Voor de voeding van dit geormerkte fonds zijn diverse bronnen denkbaar. Aflossing en rente komen weer terug in het gemeentelijke fonds, zodat er onafgebroken geld beschikbaar komt voor nieuwe leningen. Door gebruik te maken van deze methode (revolving fund) kan de gemeente een groeiende groep starters bedienen en daarmee de doorstroming op de woningmarkt op gang helpen en houden, zonder prijsopdrijvend effect." (Gemeente Haaksbergen, 2006; p. 7) Deze passage is letterlijk geciteerd uit de nota Van Start naar Finish, omdat hier een optimistisch beeld wordt geschetst van de werking van de starterslening in Haaksbergen.

Eerst de voeding van het fonds bij de SVn: De gemeente zal vanuit haar eigen middelen het fonds voeden door een jaarlijkse storting van € 150.000 voor de komende drie jaar. Hierdoor ontstaat een vordering van de gemeente Haaksbergen op het fonds. Deze storting is niet verantwoord als een uitgave op de begroting. Toch legt de storting in het fonds een beslag op de middelen van de Gemeente Haaksbergen. In het kader van dit onderzoek is het moeilijk na te gaan hoe die stortingen in het fonds in de financiële verslaglegging van de gemeente worden verantwoord. Het zal goed zijn aandacht te besteden aan de vraag of de gemeente voldoet aan de wettelijke bepalingen over de verantwoording van verplichtingen en risico's in de financiële verslagen.

Dan over de terugbetaling door de hypotheekgevers: De lening wordt verstrekt op basis van een 27 jarige annuïteit. Dit houdt in dat de aflossingen van de lening in de eerste jaren, na de aanloopperiode van drie jaar, nog beperkt zullen zijn. Daarbij is het onbekend in hoeverre de hypotheekgevers in staat zullen zijn de lening af te lossen. Het is mogelijk dat bij de inkomensstoets blijkt dat de hypotheekgever niet de hele annuïteit kan betalen. De rentebetaling gaat voor zodat minder wordt afgelost dan normaal het geval zal zijn. Een berekening in de nota van Start naar Finish geeft aan dat pas in 2013 ruim € 16.000 aan aflossing zal zijn teruggestort. Deze berekening is hieronder in tabel 3.1 overgenomen. Daarna blijven de jaarlijkse aflossingen door hypotheekgevers op dit niveau. Dus pas in 2013 zou uit de aflossing jaarlijks weer één nieuwe lening kunnen worden versterkt. En dan duurt het weer een aantal jaren voordat jaarlijks twee leningen zouden kunnen worden verstrekt uit de gestegen aflossingen door de nieuwe hypotheekgevers. Overigens zijn de berekeningen in de nota gebaseerd op een 27-jarige lineaire aflossing, die in de eerste jaren van de leningstermijn leidt tot hogere aflossingen dan een aflossing gebaseerd op een annuïteitenlening. Daarnaast is de veronderstelling gehanteerd dat alle hypotheekgevers vanaf het vierde jaar van de lening in staat zullen zijn de gehele jaarlijkse aflossing te betalen. Het is dus niet te verwachten dat in de komende jaren het effect van het 'revolving fund' in de Haaksbergse situatie zal bijdragen aan het bedienen van een groeiende groep starters en daarmee aan een stijgend effect op de doorstroming op de woningmarkt. Dat effect moet alleen komen van de jaarlijks te verstrekken leningen uit de directe middelen van het fonds. Het aangehaalde citaat sluit af met de opmerking dat er geen prijsopdrijvend effect zal zijn als een gevolg van de starterslening. Deze opmerking wordt verder niet onderbouwd. Het is echter goed voorstelbaar dat bij een gelijkblijvend aanbod in de koopsector tot € 180.000 wel sprake zal zijn van een prijsopdrijvend effect. Wellicht wordt verondersteld dat het aantal te verstrekken startersleningen zodanig klein is in vergelijking met het aanbod dat er inderdaad kan worden verwacht dat er geen prijsopdrijvend effect zal zijn.

Tabel 4.1 Gevolgen van de starterslening voor de Gemeente Haaksbergen.

Uitgangspunten: 10 leningen van € 15.000 per jaar Rente per jaar: 5 % Kosten SVn per jaar: 0,5 %							
Jaar	leningen	Totaal Verstrekt	Aflossingen	Restant	Rente	Kosten SVn	Kosten gemeente
2008	150.000	150.000		150.000	7.500	750	8.250
2009	150.000	300.000		300.000	15.000	1.500	16.500
2010	150.000	450.000		450.000	22.500	2.250	24.750
2011		450.000	5.556	444.444	22.222	2.222	24.444
2012		450.000	11.111	433.333	21.667	2.167	23.833
2013		450.000	16.667	416.667	20.833	2.083	22.917
2014		450.000	16.667	400.000	20.000	2.000	22.000
2015		450.000	16.667	383.333	19.167	1.917	21.083
2016		450.000	16.667	366.667	18.333	1.833	20.167
2017		450.000	16.667	350.000	17.500	1.750	19.250
2018		450.000	16.667	333.333	16.667	1.667	18.333
2019		450.000	16.667	316.667	15.833	1.583	17.417
2020		450.000	16.667	300.000	15.000	1.500	16.500
2021		450.000	16.667	283.333	14.167	1.417	15.583
2022		450.000	16.667	266.667	13.333	1.333	14.667
2023		450.000	16.667	250.000	12.500	1.250	13.750
2024		450.000	16.667	233.333	11.667	1.167	12.833
2025		450.000	16.667	216.667	10.833	1.083	11.917
2026		450.000	16.667	200.000	10.000	1.000	11.000
2027		450.000	16.667	183.333	9.167	917	10.083
2028		450.000	16.667	166.667	8.333	833	9.167
2029		450.000	16.667	150.000	7.500	750	8.250
2030		450.000	16.667	133.333	6.667	667	7.333
2031		450.000	16.667	116.667	5.833	583	6.417
2032		450.000	16.667	100.000	5.000	500	5.500
2033		450.000	16.667	83.333	4.167	417	4.583
2034		450.000	16.667	66.667	3.333	333	3.667
2035		450.000	16.667	50.000	2.500	250	2.750
2036		450.000	16.667	33.333	1.667	167	1.833
2037		450.000	16.667	16.667	833	83	917
2038		450.000	16.667	0	0	0	0

Zoals eerder al aangehaald staan de financiële gevolgen van de startersregeling beschreven in de tabel "Gevolgen van de startersleningen" uit de nota Van Start naar Finish (p 15) Deze tabel is hierboven als tabel 4.1 overgenomen.

De uitgangspunten voor de berekeningen staan boven in de tabel weergegeven. Hier wordt het maximum van een lening gesteld op € 15.000, terwijl in andere nota's en het uitvoeringsbesluit startersregeling een maximum van € 30.000 wordt genoemd. Dit verschil wordt gevormd door de rijksbijdrage aan de regeling. Dus een starterslening bestaat voor de helft uit een bijdrage van de gemeente en voor de helft uit een rijksbijdrage.

De laatste kolom van de tabel geeft de jaarlijkse kosten voor de gemeente. Op de begroting van de gemeente Haaksbergen zijn voor 2008 de rentekosten van € 8.250 opgenomen als kosten van de regeling. Dit zijn relatief bescheiden bedragen, toch zijn dit niet de werkelijke kosten voor de gemeente.

De gemeente Haaksbergen stort drie jaar lang € 150.000 in het geormerkte fonds van de SVn. Het financiële gevolg voor de gemeente is dat de vermogenssamenstelling van de gemeente veranderd. Er vindt een verschuiving plaats van liquide middelen of beleggingen op wat langere termijn naar een vordering op het SVn-fonds. De werkelijke kosten voor de gemeente van de stortingen in het fonds zijn de gemiste opbrengsten uit de beleggingen of de rentederving op de liquide middelen.

Op dit moment ontbreekt het zicht op de werkelijke verantwoording van de kosten in de begroting 2008. Hoogstwaarschijnlijk worden de € 8.250, zijnde de kosten voor de gemeente in het eerste jaar, als uitgave ten laste van de gemeentebegroting gebracht. Dit wordt onder andere geïndiceerd door de financiële verantwoording van de regeling in de nota nr. 2007-447 over de Verordening VROM starterslening en beschikbaarstelling geldmiddelen (Gemeente Haaksbergen, 2007d) Hierin wordt vermeldt dat in de Kadernota 2007 en het Meerjarenperspectief rekening is gehouden met de structurele rentelasten en kosten van bemiddeling van de SVn voor het jaar 2008 tot een bedrag van € 8.250. De vraag is of dit juist is omdat het voor het deel dat de gemeente stort in het SVn-fonds gaat om rentederving en niet om rente die de gemeente zou moeten betalen. De eerste drie jaar is de rentederving reëel omdat de hypotheekgever dan in ieder geval geen rente en aflossing betaald. Na deze drie jaar kan het zijn dat hij of zij wel rente gaat betalen en wellicht ook aflossing. Dan staan er dus inkomsten tegenover de rentederving.

Het lijkt erop dat de kolom 'kosten gemeente' geen reëel beeld geeft van de werkelijk kosten voor de gemeente over de hele looptijd van de regeling, ook als de uitgangspunten van de berekening in de praktijk blijken te worden gerealiseerd. Immers de hypotheekgevers gaan op een zeker moment rente betalen over de lening.

In de situatie van rentebetalingen door de hypotheekgevers zijn de bedragen in de kolom 'kosten gemeente' op te vatten als een soort 'alternatieve kosten' van de stortingen in het SVn-fonds door de gemeente. Behalve in een situatie waarin de te betalen rentekosten geen betrekking hebben op het gemeentelijke deel van de starterslening, maar op het rijksdeel. Immers het rijk draagt voor de helft bij aan de starterslening. Overleg hierover met de afdeling financiën van de gemeente Haaksbergen zal zeer op prijs worden gesteld.

4.5 De startersregeling in andere gemeenten in Overijssel

Om de startersregeling in Haaksbergen in een perspectief te zetten is deze regeling vergeleken met de regeling in andere Overijsselse gemeenten. Deze gemeenten zijn: Hardenberg, Hellendoorn, Hengelo, Hof van Twente, Kampen Losser, Rijssen-Holten, Steenwijkerland en Tubbergen. Tabel 4.2 geeft een samenvatting van de belangrijke kenmerken van de startersregeling in deze gemeenten. In bijlage 2 is de informatie over de diverse startersregelingen meer uitgebreid weergegeven. Voor alle Overijsselse gemeenten geldt dat de doelstelling van de regeling is om de bereikbaarheid van koopwoningen voor starters te vergroten. Echter er zijn verschillen in de definities van wat nu een starter is, zoals blijkt uit de tabel 3.2 onder het kopje 'doelgroep'.voor starters. De leeftijdsgrenzen zijn redelijk verschillend, waarbij sommige gemeenten geen maximum leeftijd hebben. Ook de eisen die worden gesteld aan de herkomst van de starter en aan zijn of haar woongeschiedenis zijn verschillend, waarbij Hengelo de meest ruime eisen stelt. De eisen ten aanzien van de verwervingskosten en ten aanzien van de maximale lening zijn voor de verschillende gemeenten ook niet uniform. Drie gemeenten hebben maximale verwervingskosten van € 180.000 en bij drie gemeenten is dit € 200.000. De hoogte van de lening is voor alle gemeenten op één na 20% van de verwervingskosten met een maximum dat schommelt tussen de € 30.000 en € 40.000

De conclusie is dat de voorwaarden gesteld aan de startersregeling voor Haaksbergen goed zijn toegesneden op de Haaksbergse jonge inwoners. Haaksbergen is een van de weinige gemeenten waar niet de voorwaarde wordt gesteld van een economische en/of sociale binding.

Tabel 4.2 De Voornaamste kenmerken van de Startersregeling in 10 Overijsselse gemeenten

Gemeente	Woning segment	Doelgroep		Voorwaarden			
		Leeftijd	Herkomst en woongeschiedenis	Verwervingskosten	Definitie Verwervingskosten	NHG 1 ^e + 2 ^e hyp.	Maximale lening L
Haaksbergen	Bestaande bouw en nieuwbouw	18 t/m 35	- Twee jaar onafgebroken woonachtig in Haaksbergen. Of: Geboren of getogen in Haaksbergen en niet > 10 jaar elders woonachtig - Eerste keer koopwoning	Max € 180.000	Koop- of aanneemsom + bijkomende kosten. (= BK) Bestaand: BK= 12% Nieuwbouw: BK= 8%	Ja	20% verw.kn. + max € 30.000
Hardenberg	Bestaande bouw en nieuwbouw	-	- Woonachtig en verblijfsgerechtigd in Hardenberg. Of: Van buiten Hardenberg, en in de laatste 10 jaar 5 jaar in Hardenberg gewoond. - Eerste keer koopwoning. - Economische binding.	Max € 200.000	Koop- of aanneemsom + bijkomende kosten. (= BK) Bestaand: BK= 12% Nieuwbouw: BK= 8%	Ja	20% verw.kn. + max € 30.000
Hellendoorn	Bestaande bouw en nieuwbouw	> 17	- Woonachtig en verblijfsgerechtigd in Hellendoorn. - Sociaal-economische binding. - Eerste keer koopwoning.	Max € 180.000	Koop- of aanneemsom + bijkomende kosten. (= BK) Bestaand: BK= 12% Nieuwbouw: BK= 8%	Ja	20% verw.kn. + max € 40.000
Hengelo	Bestaande bouw en nieuwbouw	-	- Woonachtig en verblijfsgerechtigd in Hengelo. - Minimaal 1 jaar zelfstandig huren of inwonen. - Eerste keer koopwoning.		Koop- of aanneemsom + bijkomende kosten. (= BK) Bestaand: BK= 12% Nieuwbouw: BK= 8%	Ja	20% verw.kn. + max € 30.000
Hof van Twente	Bestaande bouw en nieuwbouw	18 t/m 34	Woonachtig en verblijfsgerechtigd in Hof van Twente. Sociaal en/of economische binding met Hof van Twente.	Max € 183.130	Koop- of aanneemsom + bijkomende kosten. (= BK) Bestaand: BK= 12% Nieuwbouw: BK= 8%	Ja	20% verw.kn. + max € 30.000
Kampen	Bestaande bouw en/of projectmatige nieuwbouw	18 t/m 35	Woonachtig en verblijfsgerechtigd in Kampen. Minimaal 1 jaar zelfstandig huren of inwonen. Economische binding met Kampen inclusief de kernen.	Max € 180.000	Koop- of aanneemsom + bijkomende kosten. (= BK) Bestaand: BK= 12% Nieuwbouw: BK= 8%	Ja	20% verw.kn.
Losser	Bestaande bouw en nieuwbouw	> 17	Woonachtig en verblijfsgerechtigd in Losser. Of: van buiten Losser en heeft tenminste vijf jaar in Losser gewoond. Of: Economische binding met Losser of één van de 14 Twentse gemeenten. Koopt voor het eerste een woning.	Max € 200.000	Koop- of aanneemsom + bijkomende kosten. (= BK) Bestaand: BK= 12% Nieuwbouw: BK= 8%	Ja	20% verw.kn. + max € 40.000

Tabel 3.2 De Voornaamste kenmerken van de Startersregeling in 10 Overijsselse gemeenten. Vervolg

Gemeente	Woning segment	Doelgroep		Voorwaarden			
		Leeftijd	Herkomst en woongeschiedenis	Verwervingskosten	Definitie Verwervingskosten	NHG 1° + 2° hyp	Maximale lening
Rijssen-Holten	Bestaande bouw	< 36	In de gemeente Rijssen-Holten verblijfsgerechtigd. Sociale of economische binding met Rijssen-Holten Koopt voor het eerst een woning en heeft geen eigen woning. Sociale binding: Sinds geboorte of in een periode van 10 jaar voorafgaand aan inschrijving gedurende 6 jaar woonachtig in Rijssen-Holten. Economische binding: > 20 uur per week werkzaam in Rijssen-Holten	Max € 200.000. Verbeterkosten bij bestaande bouw zijn toegestaan.	Koop- of aanneemsom + bijkomende kosten. (= BK) Bestaand: BK= 12% Nieuwbouw: BK= 8%	Ja	20% verw.kn. + max € 35.000
Steenwijkerland	Bestaande bouw en nieuwbouw	-	Woonachtig en verblijfsgerechtigd in Steenwijkerland. Tenminste vijf jaar woonachtig in Steenwijkerland. Koop voor het eerts een woning	Max € 165.000	Koop- of aanneemsom + bijkomende kosten. (= BK) Bestaand: BK= 12% Nieuwbouw: BK= 8%	Ja	Max € 40.000
Tubbergen	Bestaande bouw en nieuwbouw	-	Woonachtig en verblijfsgerechtigd in Tubbergen. Sociale en economische binding met Tubbergen.	Max € 225.000	Koop- of aanneemsom + bijkomende kosten. (= BK) Bestaand: BK= 12% Nieuwbouw: BK= 8%	Ja	20% verw.kn. + max € 30.000

4.6 Samenvatting en conclusies

De startersregeling richt zich op jonge starters op de koopmarkt. Dit betekent dat een andere invulling is gegeven aan het begrip starter ten opzichte van de Woonvisie 2003+. Expliciet wordt geformuleerd dat het bij de startersregeling gaat om het stimuleren van het eigenwoningbezit. Door middel van de startersregeling kan de gemeente hierbij een steuntje in de rug geven.

Het gaat om een relatief bescheiden aantal leningen van maximaal 20 per jaar. Bij een gemiddelde gezinsgrote van 2 tot 2,5 personen per gezin gaat het dus om maximaal 40 tot 50 personen per jaar. Het migratieoverschot in de leeftijdsgroep van inwoners van Haaksbergen die in aanmerking komen voor de startersregeling is laatste jaren gemiddeld 30 personen. Het gaat om relatief lage kosten voor de gemeente, ook als de rentekosten van de hypothecaire leningen over de hele looptijd van de regeling voor rekening van de gemeente zouden komen.

Al met al kan het oordeel zijn dat de startersregeling omwille van het stimuleren van het eigenwoningbezit een goede regeling is die de gemeente niet veel hoeft te kosten. De voorwaarden gesteld aan de startersregeling voor Haaksbergen zijn toegesneden op de Haaksbergse jonge inwoners. Haaksbergen is een van de weinige gemeenten waar niet de voorwaarde wordt gesteld van een economische en/of sociale binding.

Een substantiële bijdrage van de regeling aan de verandering van de bevolkingssamenstelling is niet te verwachten. Het aandeel van jongeren in de gemeentelijke bevolking zal niet toenemen door de regeling, omdat er al een min of meer natuurlijke stabilisatie heeft plaats gevonden in de leeftijdsgroepen en omdat het er op lijkt dat jongeren, zeker in de leeftijdsgroepen tot 30 jaar, een autonoom vestigingsgedrag hebben, dat los staat van woningmarktbeleid. Aandacht moet worden besteed aan de financiële verantwoording van de verplichtingen en de risico's voor de gemeente ten gevolge van de startersregeling.

4.7. Ambtelijke zienswijze

Geachte heer Boorsma,

Met belangstelling heb ik het rapport gelezen. Inhoudelijk heb ik geen opmerkingen.

Ik constateer dat het onderzoek is opgebouwd vanuit onder andere de "Woonvisie 2003+".

Het is juist dat in die woonvisie het aanbieden van een startersregeling niet is opgenomen. In 2005 is pas een start gemaakt een dergelijke regeling in het leven te roepen. Vanaf 1 november 2007 is in de gemeente Haaksbergen de startersregeling van kracht geworden. Ook is het juist dat in die woonvisie met betrekking tot de woonopgave geen kwantitatieve doelstellingen bevat voor starters, in tegenstelling tot het seniorenbeleid. Het was juist de doelstelling om het woonbeleid een meer kwalitatieve impuls te geven, waardoor de kwantitatieve opgave wat meer naar de achtergrond is verschoven.

Inmiddels is genoemde woonvisie geactualiseerd en heeft de Raad op 26 maart 2008 de "Woonvisie 2007+" vastgesteld. In de huidige woonvisie is juist ingespeeld op zowel de kwantitatieve als kwalitatieve woonopgave. Het is de bedoeling dat de huidige woonvisie over twee jaar zal worden geactualiseerd en over vier jaar zal worden herzien omdat dan te verwachten is dat er op de woningmarkt de nodige verschuivingen zullen plaats vinden. (Demografische ontwikkelingen/veranderingen)

Inmiddels heb ik in een telefoongesprek de heer Tom Weijnen hier van op de hoogte gebracht.

Met vriendelijke groet,

Bert Alders

Korte reactie op ambtelijk commentaar ten aanzien van het rekenkameronderzoek "Starters op de woningmarkt te Haaksbergen.

In paragraaf 2.1 van het rapport wordt kort ingegaan op de redenen waarom in het onderzoek vooral gebruik is gemaakt van de Woonvisie 2003+. De belangrijkste reden hiervoor was dat het rekenkameronderzoek het gevoerde beleid in de periode 2003-2007 tot onderwerp had, toegespitst op de startersproblematiek op de woningmarkt in deze periode. Kort gezegd gaat het rapport over het nut en de noodzaak van de startersregeling. De conclusie in het rapport hierover is dat deze regeling omwille van het stimuleren van het eigenwoningbezit een goede regeling is die de gemeente niet veel hoeft te kosten. Een substantiële bijdrage van de regeling aan de verandering van de bevolkingssamenstelling is echter niet te verwachten. Het ontvangen ambtelijk commentaar geeft aanleiding te veronderstellen dat deze conclusie wordt onderschreven.

Het is verheugend dat in de Woonvisie 2007+ aandacht is gegeven aan meer operationele definities van de woonopgaven. Toch blijven de aanbevelingen over de kwantificering van de doelen onverminderd van kracht. In feite gaat het hier om de SMART-vormvoorwaarden (Specific, Measurable, Agreed upon, Realistic, Time-based) die aan doelstellingen moeten worden gesteld om functioneel kunnen zijn in de hele beleidscyclus.

Een tegenwerping tegen SMART is dat deze vormvoorwaarden de wendbaarheid van het beleid kunnen frustreren. Echter, dit is schijn. Afwijkingen van doelstellingen zijn altijd mogelijk, mits goed gemotiveerd. SMART leidt ertoe dat de veranderingen in het beleid kunnen worden afgezet tegen de eerdere gevaren koers en zodoende de motivering van de beleidswijzing goed kan worden beoordeeld. Dit zal de controlefunctie van de Raad ten goed komen.

Overigens is een van de aanbevelingen in dit verband om explicieter de uitgangspunten van de prognoses in de Woonvisie te beschrijven. Ook deze aanbeveling blijft onverminderd van kracht. Indien van toepassing kan hieraan extra aandacht worden geschonken bij de komende revisies van de Woonvisie.

Gebruikte bronnen

CBS gegevens over Haaksbergen op: www.cbs.nl/statline.

Companen (2007a) Wonen in Twente. Twents Woningmarktonderzoek 2006. Rapportage. Regio Twente en Vereniging WOON (Vereniging van Twentse woningcorporaties), 24 mei 2007.

Companen. (2007b) Woningmarktanalyse TWO 2006. Wijken/kernen in beeld. Gemeente Haaksbergen/ Woningstichting Lucht en Licht, 11 juni 2007.

Gemeente Haaksbergen (2004) Woonvisie 2003+. Kwaliteit van wonen voor jong en oud. 31 maart 2004.

Gemeente haaksbergen (2005) Definities uit de Woonvisie. Ambtelijke nota aan de wethouder Ten Voorde. 12 december 2005.

Gemeente Haaksbergen (2006) Van start naar finish. Startersregeling van de gemeente Haaksbergen. 12-10-2006.

Gemeente Haaksbergen. (2007a) Gegevens over aantallen inwoners, leeftijdsopbouw, burgerlijke staat, geboorte en sterfte en woningvoorraad. Voor een deel ook op wijkniveau. Zoals gepubliceerd op [www. Haaksbergen.nl](http://www.Haaksbergen.nl)

Gemeente Haaksbergen (2007b) Nota van uitgangspunten Wissinkbrink. Projectnummer 62212. 29 mei 2007.

Gemeente Haaksbergen/Woningstichting Lucht en Licht. (2007c) Woningmarktanalyse 2006. Wijken/kernen in beeld. 11 juni 2007.

Gemeente Haaksbergen. (2007d) Voorstel/adviesnota: Verordening VROM starterslening en beschikbaarstelling geldmiddelen. Nota 2007-447. 11 juli 2007.

Gemeente Haaksbergen. (2007e) Voorstel/advies. Wijziging ingangsdatum "Verordening VROM starterslening". Nota 2007-662. 11 sept. 2007.

Gemeente Haaksbergen. (2007f) Verordening VROM starterslening. 19 sept. 2007.

Gemeente Haaksbergen. (2007g) VROM gemeentelijke Uitvoerings-regels starterslening, mandatering en evaluatie. Nota 2007-807. 13 nov. 2007.

I&O Research BV. (2007) Wonen in Twente. Twentse Woningmarktmonitor 2007. Regio Twente, juni 2007.

Rekenkamercommissie Gemeente Woerden. (2007) Een eigen huis! Huisvesting jongeren en starters in Woerden. Inclusief bijlagen. Juni 2007.

SVn (2007) Starterslening gemeenten. Informatie per gemeente. In Overijssel de gemeenten Haaksbergen, Hardenberg, Hellendoorn, Hengelo, Hof van Twente, Kampen, Lossen, Rijssen-Holtten, Steenwijkerland en Tubbergen. Gedownload 6 dec. 2007.