ANTI-SPECULATIEBEDING & ZELFBEWONINGPLICHT

Onderzoek naar aanleiding van art. 40 vragen 'invoering woonplicht nieuwbouwwoningen'

juni 2021

DORDRECHT

INHOUD

1. Aanleiding
2. Doelstelling
3. Werkwijze
4. Beleggers op de woningmarkt
5. Ervaringen andere gemeenten
6. Wetsvoorstel opkoopbescherming
7. Overige instrumenten
8. Advies

Bijlagen

2. Aanleiding

Bij de beantwoording van de artikel 40 vragen inzake invoering woonplicht nieuwbouwwoningen (InProces BBV: 2020-0122800) is toegezegd te onderzoeken wat de mogelijkheden zijn van de instrumenten anti-speculatiebeding en zelfbewoningsplicht. Dit document bevat de uitkomsten van dit onderzoek.

ANTI-SPECULATIEBEDING

Het anti-speculatiebeding is een gemeentelijk beding waardoor een woning slechts onder bepaalde, beperkende voorwaarden mag worden doorverkocht. Het wordt opgesteld om te voorkomen dat mensen gaan handelen in woningen met als doel winst te maken. In de praktijk betekent dit dat de koper van de woning minimaal een X aantal jaar de woning niet mag doorverkopen. Indien dat wel gebeurt binnen de afgesproken termijn, zal een deel van de winst worden afgedragen aan de gemeente.

ZELFBEWONINGSPLICHT

De zelfbewoningsplicht dwingt huiseigenaren de woning (voor een bepaalde periode) zelf te bewonen. De woning mag niet verhuurd worden.

Een gemeente kan een anti-speculatiebeding en zelfbewoningsplicht invoeren voor nieuwbouwwoningen. De instrumenten kunnen gelijktijdig als gecombineerd instrument worden ingezet, maar kunnen ook afzonderlijk van elkaar worden ingevoerd.

3. Doelstelling

Het doel van een anti-speculatiebeding is het tegengaan van prijsstijgingen door het weren van personen die willen speculeren met een nieuwbouwwoning. Wanneer er geen anti-speculatiebeding is, bestaat het gevaar dat kopers de woningen direct doorverkopen tegen hogere prijzen. De betaalbaarheid neemt dan af. Het beding (en de zelfbewoningsplicht) zullen er toe leiden dat er meer inschrijvingen worden gedaan door huishoudens die de intentie hebben om de woning gedurende een langere periode zelf te bewonen.

Een ander (indirect) doel van het anti-speculatiebeding is dat als de gemeente lagere grondprijzen in rekening brengt deze doelmatig worden ingezet. Het is niet wenselijk dat beleggers 'misbruik' maken van de volkshuisvestelijke inzet van de overheid door betaalbare woningen aan te kopen en deze voor en hoger bedrag door te verkopen

4. Werkwijze

Naast desktoponderzoek is contact gezocht met verschillende gemeenten die gebruik maken van het instrumentarium. Ook is gebruik gemaakt onderzoekdata van het Kadaster en het OCD.

5. Beleggers op de woningmarkt

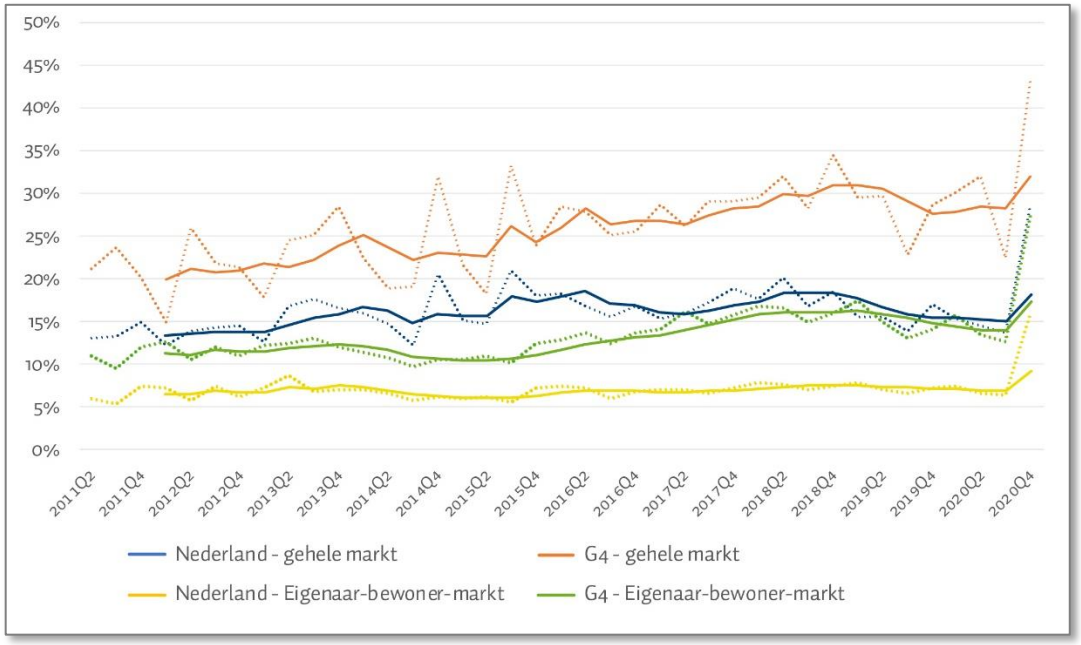
Het aantal beleggers op de woningmarkt is de laatste jaren toegenomen. Dit is een landelijke trend die ook in Dordrecht zichtbaar is. In Dordrecht is met name in de wijken Binnenstad, Staart, Nieuw-Krispijn en Crabbehof het aandeel verkopen aan particuliere beleggers relatief hoog (zie tabel 1). De cijfers in Dordrecht liggen onder het Nederlands gemiddelde waar het percentage momenteel op 15% ligt (zie figuur 1).

Tabel 1: Aantal aankopen om te verhuren

wijk	jaar 2017
Binnenstad	7,7%
Staart	9,5%
Nieuw-Krispijn	8,5%
Crabbehof	8,3%

Voor de overige wijken geldt dat het aandeel lager is dan 6% of dat er te weinig data zijn. Bron: Kadaster

Figuur 1: Aandeel particuliere investeerders in de gehele en in de eigenaar-bewoners markt



Bron: Kadaster, maart 2021

6. Ervaringen andere gemeenten

Onderzoek van FD uit 2020 laat zien dat recent 18 gemeenten in Nederland de zelfbewoningsplicht hebben ingevoerd en dat een groot aantal gemeenten de maatregel overweegt[1].

De instrumenten anti-speculatiebeding en zelfbewoningsplicht worden door gemeenten gezien als middel om te sturen op de krappe (kopers)woningmarkt. Beleggers worden door de regelingen buiten spel gezet waardoor overige kopers automatisch meer kans maken op een woning.

De zelfbewoningsplicht is vooral interessant wanneer de gemeente een grondpositie heeft. Het staat de gemeente dan vrij als privaatrechtelijk persoon afspraken te maken bij de verkoop van de gronden en het uitgeven van gronden in erfpacht. Overigens kan een zelfbewoningsplicht ook opgenomen worden in anterieure overeenkomsten. Als er bijvoorbeeld een bestemmingswijziging noodzakelijk is, heeft de gemeente de optie pas planologische medewerking verlenen aan een bouwplan als overeenstemming is bereikt over de anterieure overeenkomst. Daarbij kan een zelfbewoningsplicht worden opgenomen waar de ontwikkelaar bij de verkoop van de woningen rekening dient te houden[2].

Het is de verwachting van gemeenten dat er minder sprake is van een prijsopdrijvend effect als beleggers niet mee kunnen dingen naar de woningen. Uit onderzoek van het

[1] Bron: Zelfbewoningsplicht steeds vaker toegepast. Binnenlands Bestuur, 20 augustus 2020. https://www.binnenlandsbestuur.nl/ruimte-en-milieu/nieuws/zelfbewoningsplicht-steeds-vaker-toegepast.14153984.lynkx

[2] De zelfbewoningsplicht, Vastgoedrecht, Top, Karen (2021)

Kadaster blijkt dat in buurten met relatief veel aankopen van beleggers de gemiddelde woningprijs hoger is.[3]

Gemeenten zien ook nadelen aan het instrumentarium. De instrumenten gaan in tegen het eigendomsrecht, het recht op vrijheid van vestiging en het recht van vrij verkeer van kapitaal. De toepassing zou nadelige effecten hebben op het functioneren van de woningmarkt (vrije marktwerking). Ook aan huurwoningen is behoefte en met de regeling beperk je mensen in hun vrijheid om te verhuizen/door te stromen. Omdat het instrumentarium (vooralsnog) beperkt inzetbaar is (alleen bij nieuwbouwprojecten en bij verkoop van corporatiebezit) heeft het een hoog symbolisch karakter. Daarnaast wordt handhaving genoemd als aandachtspunt. Tot slot onttrekken beleggers geen woningen aan de markt. De woning is namelijk 'gewoon' te huur. Ook aan middenhuurwoningen is grote behoefte.

In bijlage 1 zijn de voor- en nadelen opgesomd van de instrumenten.

Veel gemeenten zijn terughoudend de instrumenten in te voeren. Zij geven aan het wetsvoorstel over opkoopbescherming bij bestaande koop lijken af te wachten.[4] In hoofdstuk 6 komt de opkoopbescherming aan bod. Een aantal gemeenten maakt wel gebruik van het beschikbare instrumentarium. De wijze waarop invulling wordt gegeven aan de woonplicht varieert per gemeente. Zo geldt de maatregel in bijvoorbeeld Nuenen en Haarlem voor koopwoningen met prijzen tot respectievelijk 200.000 en 383.358 euro. Ook in de duur van de woonplicht zitten verschillen. Zo vervalt de woonplicht in Zwolle na vijf jaar en in Boxtel na twee jaar.[1] Zie het kader op pagina 8 voor een aantal voorbeelden.

[3] Bron: Opkomst particuliere investeerders op de woningmarkt Onderzoek naar mogelijke woningprijseffecten, Kadaster, oktober 2019.

[4] https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2020/11/24/wetsvoorstel-opkoopbescherming-en-verruiming-mogelijkheden-tijdelijke-huurcontracten-in-consultatie

Gemeente Boxtel

De gemeente Boxtel heeft op 13 mei 2020 de 'Toewijzingsregeling voor nieuwbouwwoningen, de eis tot zelfbewoning en anti-speculatiebeding' bekendgemaakt. Daarin is bepaald dat als een nieuwbouwproject in de verkoop gaat, burgers worden geïnformeerd via de lokale media en de website van de gemeente Boxtel, waarna zij zich kunnen aanmelden voor loting. Indien een nieuwbouwwoning of een bouwkavel na loting aan een gegadigde wordt toegewezen, geldt voor de duur van twee jaar na eerste bewoning voor de koper een zelfbewoningsplicht, op straffe van betaling van een boete van € 50.000 (vastgoedrecht, 2021). Ditzelfde geldt voor het anti-speculatiebeding. Ook hier geldt dat de eigenaar van de (nieuwe) woning deze woning pas na twee jaar mag verkopen zonder boete van ook 50.000 euro. Dit met als doel om speculatie te voorkomen.

Gemeente Utrecht

In sommige gevallen kiezen gemeenten ervoor om de zelfbewoningsplicht alleen toe te passen bij woningen onder een bepaalde maximumkoopprijs van de woning, zodat in het bijzonder ruimte wordt geboden voor starters. De gemeente Utrecht hanteert sinds 13 maart 2020 een zelfbewoningsplicht en een anti-speculatiebeding voor 'betaalbare' nieuwbouw (i.e. tot € 307.400). In aanvulling op voornoemde regeling merkt de gemeente Utrecht op dat zij verwacht dat dergelijke regelingen ook opgenomen kunnen worden in afspraken met ontwikkelaars in het geval dat de gemeente géén grondeigenaar is.

Gemeente Amsterdam

In Amsterdam is de zelfbewoningplicht vastgelegd in erfpachtvoorwaarden. Sinds 8 juli 2020 geldt in Amsterdam het beleid dat voor nieuw te bouwen of te transformeren woningen in de erfpachtvoorwaarden een verhuurverbod wordt opgenomen. De verhuur van nieuwbouwkoopwoningen wordt tegengegaan door voor onbepaalde tijd een algeheel verbod op te nemen in de bijzondere bepalingen van het erfpachtrecht bij uitgifte van gronden.

[1] https://nos.nl/artikel/2343549-steeds-meer-gemeenten-voeren-woonplicht-in-voor-eigenaar-nieuwbouwwoningen

Conclusie

De wijze waarop gemeenten vormgeven aan de zelfbewoningsplicht bij nieuwbouw verschilt. Zelfbewoningsplicht kan worden gezien als een vorm van antispeculatie. Aan de zelfbewoningsplicht wordt regelmatig een periode verbonden waarin de koper of erfpachter verplicht is om de woning zelf te bewonen. Daarnaast wordt de zelfbewoningsplicht vaker gecombineerd met het anti-speculatiebeding. Hierin wordt bepaald dat de woning ook niet mag worden doorverkocht binnen een bepaalde periode na aankoop. Dit kan bijvoorbeeld gaan om een periode van vijf jaar. Om eenduidigheid te verschaffen op welke manier en onder welke voorwaarden gemeenten een zelfbewoningsplicht opleggen, hebben sommige gemeenten inmiddels beleid opgesteld.

7. Wetsvoorstel opkoopbescherming

Bij de behandeling van de herziening van de Woningwet op 10 maart 2021 in de Tweede Kamer is tevens een amendement aangenomen dat gemeenten minimaal vijf jaar de mogelijkheid geeft een opkoopbescherming in te voeren voor goedkope en middeldure koopwoningen. Het wetsvoorstel ligt nu bij de Eerste Kamer.

"Iedereen moet prettig en betaalbaar kunnen wonen. Juist nu, in deze onzekere tijd, is een dak boven je hoofd extra belangrijk. Daarom werk ik hard aan maatregelen om de betaalbaarheid van woningen te verbeteren en excessen tegen te gaan" [5], zegt de minister van Binnenlandse Zaken.

Een van de maatregelen om dit te bereiken is het invoeren van de opkoopbescherming.

Opkoopbescherming
De gemeente kan - onder bepaalde voorwaarden - een straat of buurt aanwijzen waar opkoopbescherming geldt voor de bestaande woningvoorraad. Hiermee geldt de verplichting dat een koper ook daadwerkelijk de bewoner van de woning wordt. Dit kan onder meer de leefbaarheid en het woningbezit bij starters en middeninkomens stimuleren.

De opkoopbescherming houdt onder meer in dat gemeenten in buurten waar schaarste is aan goedkope en middeldure koopwoningen beleggers kunnen weren. Het is dan verboden om woonruimte zonder vergunning te verhuren binnen een periode van vier jaar. Ofwel het eigen woningbezit wordt hiermee gestimuleerd.

Als de gemeenteraad na onderzoek besluit een opkoopbescherming voor een bepaalde buurt in te voeren, kan dat in de vorm van een verbod om de woning zonder vergunning te verhuren. De gemeente moet hierbij onderbouwen dat de maatregel noodzakelijk, geschikt en proportioneel is. Tevens moeten categorieën van woningen in de gebieden worden aangewezen waarvoor de opkoopbescherming geldt. Hierbij moet het gaan om goedkope en middeldure woningen.

[5] https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2020/05/15/jaarlijkse-huurverhoging-vrije-sector-gemaximeerd

Kortom, met de opkoopbescherming krijgen gemeenten de mogelijkheid om ervoor te zorgen dat goedkope en middeldure koopwoningen beschikbaar blijven als koopwoningen in buurten waarin sprake is van schaarste aan dit type woningen of wanneer de leefbaarheid in de betreffende buurt wordt aangetast door de opkoop van deze woningen voor de verhuur.

Het tv-programma 'Eenvandaag' schetst het probleem via een kort item. Hier komen zowel voor- als tegenstanders aan het woord. Zo zeggen tegenstanders van de opkoopbescherming dat de particuliere huursector hierdoor zal krimpen, met als gevolg nog hogere huren. Voorstanders stellen juist dat een starter met een modaal inkomen hierdoor ook de kans krijgt om een woning te kunnen kopen. Daarnaast komt dit de leefbaarheid ten goede, omdat mensen hier langer blijven wonen en een band opbouwen met de buurt(bewoners).

Het wetsvoorstel is al door de Tweede Kamer. En wordt nog besproken in de Eerste Kamer. Steden die voorstander zijn van de opkoopbescherming zoals Rotterdam, Eindhoven, Den Haag en Haarlem verwachten begin 2022 al een dergelijk beleggersverbod in te voeren in aan te wijzen wijken. [6]

[6] https://www.rtlnieuws.nl/economie/artikel/5233943/beleggers-opkopen-panden-verhuur-woningmarkt

8. Overige instrumenten

Naast de hier onderzochte instrumenten noemen wij hier ook een aantal andere instrumenten die ingezet kunnen worden om voor starters op de woningmarkt.

Woonvisie

In de woonvisie kan worden opgenomen dat een bepaald percentage van de nieuwbouw of van (vrijkomende) huurwoningen van corporaties bestemd is voor starters. De woonvisie is juridisch geen bindend document. Wel moet een woningcorporatie naar aanleiding van de woonvisie aangeven wat de bijdrage kan zijn voor het gemeentelijk woonbeleid. Dit bod vormt een opstap naar de prestatieafspraken.

Lokale prestatieafspraken

Jaarlijks worden afspraken gemaakt met de lokale woningcorporaties en de huurderorganisaties. In de prestatieafspraken kan de inzet van partijen om starters te bedienen worden vastgelegd.

Bestemmingsplan

In een bestemmingsplan kan worden opgenomen dat (een percentage van) de woningen in de categorie sociale koop en/of middenhuur moet worden gebouwd. Een projectontwikkelaar kan in geval van het gebruik van een bestemmingscategorie niets anders bouwen dan de in het bestemmingsplan opgenomen type woning op de desbetreffende bestemming.

Uitgifteovereenkomst of erfpachtovereenkomst

Als de grond in eigendom is van de gemeente kan de gemeente bij de overdracht nadere voorwaarden stellen. Dit wordt vastgelegd in privaatrechtelijke uitgifteovereenkomsten of erfpachtovereenkomsten. Voorwaarden kunnen bijvoorbeeld gaan over het aantal vierkante meters, de aanvangshuurprijs en de jaarlijkse huurverhoging. Ook een zelfbewoningsplicht en/of anti-speculatiebeding voor koopwoningen wordt vastgelegd in een dergelijke overeenkomst.

Anterieure overeenkomst

Gemeenten sluiten 'anterieure overeenkomsten' met de grondeigenaar, een anterieure overeenkomst is derhalve ook mogelijk als een gemeente geen grond in eigendom heeft. De overeenkomst wordt afgesloten voorafgaand aan een wijziging van het bestemmingsplan. Een anterieure overeenkomst is privaatrechtelijk van aard en wordt gesloten op basis van vrijwilligheid. Gemeenten maken met een anterieure overeenkomst inhoudelijk dezelfde soort afspraken als in een gronduitgifte-overeenkomst of erfpachtovereenkomst. Wanneer er afspraken zijn gemaakt, past de gemeente het bestemmingsplan conform de anterieure overeenkomst aan.

Starterslening

Via het Stimuleringsfonds Volkshuisvesting Nederland (SVn) kan een gemeenten onder gunstige voorwaarden een starterslening aanbieden voor koopstarters. De Starterslening Dordrecht is in 2021 van kracht geworden.

9. Advies

Het anti-speculatiebeding en de zelfbewoningsplicht kunnen interessante instrumenten zijn, maar wel alleen voor heel specifieke doelgroepen (starters en middeldure koopwoningen tot bijvoorbeeld de NHG-grens). De instrumenten kunnen momenteel alleen ingezet worden bij nieuwbouwwoningen.

Met als achterliggend doel dat we Dordtse starters op de koopwoningmarkt voor de stad willen behouden is het denkbaar een nieuwbouwproject aan te wijzen waarbij de inzet van deze instrumenten wordt toegepast. In combinatie met de gemeentelijke starterslening die sinds 2021 van kracht is biedt dit Dordtse koopstarters een goede uitgangspositie op de koopwoningmarkt.

Het college adviseert de uitkomst van het wetsvoorstel over opkoopbescherming bij bestaande koopwoningen af te wachten. Dit aanvullend instrumentarium kan ingezet worden voor de bestaande woningvoorraad en hiermee kan een gemeente daadwerkelijk het verschil maken in bepaalde buurten.

Alvorens een besluit te nemen over de inzet van deze instrumenten is het raadzaam een aanvullend onderzoek uit te laten voeren door het Kadaster of het OCD naar de actuele situatie op de Dordtse woningmarkt.

Bijlagen

Bijlage 1: Voor- en nadelen zelfbewoningsplicht en anti-speculatiebeding

Voordelen volgens gemeenten die gebruik maken van de instrumenten:

- Een particulier heeft meer kans om een woningbezitter te worden als een belegger niet mee kan dingen naar een woning.
- De prijzen van de woningen worden mogelijk minder ver opgedreven en er ontstaat geen situatie dat huurders de woning tegen exorbitante prijzen moeten huren.
- Doordat eigenaren van de woning er zelf wonen zal de gemiddelde woonduur langer zijn dan bij huurders en zou dit ten goede moeten komen aan de leefbaarheid van de buurt. (door meer verantwoordelijkheidsgevoel, beter sociale cohesie, minder anonimiteit).
- De instrumenten voorkomen leegstand en verhuur en voorkomen verdringing van de koopstarter op de woningmarkt.
- De instrumenten voorkomen aankoop van woningen door speculanten met als doel doorverkopen/verhuren met winst.
- De instrumenten zorgen ervoor dat de woningen tegen een bepaalde maximale prijs en voor een bepaalde doelgroep beschikbaar zijn. Doel hiervan is te voorkomen dat de prijs van de woning zich dusdanig ontwikkelt dat de woning niet meer bereikbaar is voor de beoogde doelgroep (vaak starters en middeninkomens).

Nadelen volgens gemeenten die gebruik maken van de instrumenten:

- De instrumenten gaan in tegen het eigendomsrecht, het recht op vrijheid van vestiging en het recht van vrij verkeer van kapitaal.
- Een door de overheid opgelegde zelfbewoningsplicht is (momenteel) in strijd met het recht. Er is geen noodzaak of algemeen belang zo dringend dat inbreuk op het eigendomsrecht rechtvaardigt. Een anti-speculatiebeding of opgelegde zelfbewoningsplicht tussen private partijen is wel toegestaan, maar kent wel uitzonderingen.

- De instrumenten lijken een hoog symbolisch karakter te hebben, omdat het alleen gaat om nieuwbouwwoningen. Er is (nog) geen wettelijke grond om dit bij bestaande woningen door te voeren (alleen bij verkoop van corporatiewoningen).
- Een verbod op doorverkoop kan een drukkend effect hebben op de verkoopwaarde.
- Actieve handhaving vraagt veel capaciteit en schuurt met AVG.
- De instrumenten grijpen in op de marktwerking.
- Het niet toepassen van deze instrumenten zorgt voor een betere doorstroming op de woningmarkt, omdat een eigenaar zelf kan bepalen wanneer en aan wie hij de woning verkoopt en zelf eerder gestimuleerd wordt om door te verhuizen.
- Een belegger die een woning koopt voor de verhuur onttrekt geen woning aan de voorraad. De woning is ten slotte 'gewoon' te huur. En ook aan middenhuurwoningen is een grote behoefte.
- Beleggers kopen veelal meerdere appartementen of blokken appartementen die in de verhuur gaan voor bijvoorbeeld middenhuurwoningen. Daarmee voorzien zij in een bepaalde categorie binnen de woningbehoefte.
- Het valt niet uit te sluiten dat de zelfbewoningsplicht voor initiatiefnemers een afschrikwekkende werking heeft en dat (daarom) bepaalde nieuwbouwprojecten niet of minder snel van de grond komen. Dit kan een mogelijk onbedoeld effect van het toepassen van een zelfbewoningsplicht zijn.