

Onderwerp	
Inzet instrumentarium anti-speculatiebeding	
Nummer	2019/237762
Portefeuillehouder	Meijs, M.-Th./Botter, J./Roduner, F.
Programma/beleidsveld	4.1 Duurzame stedelijke ontwikkeling
Afdeling	ECDW
Auteur	Hillegge, P.T.H.
Telefoonnummer	0235115038
Email	phillege@haarlem.nl
Kernboodschap	Naar aanleiding van twee moties en als uitwerking van de <i>nota Kaders en instrumenten voor sociale huur en middensegment</i> zijn de toepassing, doelen en vormen van regelingen om speculatie te voorkomen in beeld gebracht. De gemeente wil de aankoop van nieuwbouwwoningen door beleggers (waardoor de positie van starters op de woningmarkt verslechtert) tegengaan. Het college wil daarom bij verkoop van grond voor woningbouw en bij verkoop van woningen die nog in bezit zijn van de gemeente de zelfbewoningsplicht (en verbod doorverkoop) opleggen voor koopwoningen met een verkoopwaarde onder de € 367.395 (middensegment koop prijspeil 2019). De gemeente wil ook de speculatie met de aankoop van nieuwbouwwoningen voorkomen. Het college wil daarom bij de verkoop van grond voor woningbouw die niet marktconform wordt verkocht een verkoopbeperkende voorwaarde toe passen in de vorm van een aflopende terugbetaling.
Behandelvoorstel voor commissie	Het college stuurt de informatienota ter bespreking naar de commissie ontwikkeling mede ter uitvoering van de motie 3.59 Een huis is om in te wonen (BAZ 2018/789036) en de motie 3.47: Haarlemse huizen als het kan voor Haarlemmers (BAZ nr 2018/808228).
Relevante eerdere besluiten	- Nota kaders en instrumenten sociale huur en middensegment in de raadsvergadering 19 december 2018 (2018/273161) - Nota Grondprijsbeleid (2018/753413) in de raadsvergadering van 31 januari 2019 - Collegebesluit van 9 juli 2019 ter inzagelegging concept-verordening doelgroepen woningbouwcategorieën (2019/443235)
Besluit College d.d. 10 september 2019	1. het college stelt de informatienota aan de commissie vast. de secretaris, de burgemeester,

1. Inleiding

De gemeenteraad heeft in haar vergadering van 19 december 2018 de nota *Kaders en instrumenten sociale huur en middensegment* vastgesteld gericht op vergroting van het aanbod van met name betaalbare woningen in de nieuwbouw. Hierin zijn - naast de programmatische uitgangspunten voor het nieuwbouwprogramma - ook de spelregels ten aanzien van oppervlakte, exploitatieduur en prijsstelling voor de verschillende woningcategorieën opgenomen. Deze spelregels zijn kaderstellend voor de nieuwe ontwikkelingen en worden verankerd in de privaatrechtelijke afspraken en, wanneer nodig of gewenst en mogelijk, opgenomen in het bestemmingsplan. De concept verordening doelgroepen woningbouw die benodigd is om categorieën te verankeren in bestemmingsplannen is in juli ter inzage gelegd.

In de nota *Kaders en instrumenten sociale huur en middensegment* is opgenomen dat de mogelijkheden en modellen van toepassing van anti-speculatiebeding en verplichting tot zelfbewoning in beeld worden gebracht. Dit voornemen sluit aan bij de bij de begrotingsbehandeling 2020 aangenomen moties "Een huis is om in te wonen" (zie bijlage 1) en de motie "Haarlemse Huizen als het kan voor Haarlemmers (bijlage 2)". In de moties is zowel de wens opgenomen om te voorkomen dat winst gemaakt kan worden met woningen die bij doorverkoop een hogere waarde vertegenwoordigen, als de wens dat woningen worden verkocht om daarna in verhuur te gaan. In deze informatienota wordt uitvoering gegeven aan het voornemen uit de nota en de aangenomen moties.

Op 31 januari 2019 heeft de gemeenteraad de nota *Grondprijsbeleid 2019* vastgesteld met een amendement waarin is voorgeschreven dat bij verkoop van gemeentelijke grond, er een anti-speculatiebeding moet worden opgenomen (via een kettingbeding of kwalitatieve verplichting) in het verkoopcontract, tenzij er zwaarwegende redenen zijn om af te wijken. Het beding heeft betrekking op de (eventuele) winst op de grondprijs met een maximum looptijd van 10 jaar. Het amendement maakt geen onderscheid tussen verkoop van grond ten behoeve van woningbouw of ten behoeve van andere functies.

Bij de bespreking van enkele grondverkopen in de commissievergadering van 20 juni 2019 is opnieuw gesproken over de wijze waarop het college uitvoering geeft aan het amendement over het anti-speculatiebeding. Afgesproken is de discussie voort te zetten aan de hand van de uitvoering van de motie "Een huis is om in te wonen" en de nota "gestandaardiseerde werkwijze voor de verkoop van gemeentelijk vastgoed 2019".

De nota 'Gestandaardiseerde werkwijze voor de verkoop van gemeentelijk vastgoed 2019' legt het geactualiseerde beleid voor verkoop van vastgoed en gronden en de hiermee samenhangende uniforme werkwijze vast; Transparant, Openbaar en Marktconform (TOM). Via deze werkwijze wordt beoogd via de verkoop zowel beleidsdoelstellingen te realiseren als kopers gelijke kansen te bieden



en marktwerking te bevorderen. Bij de verkoop van grond of vastgoed kunnen daarbij voorwaarden worden meegegeven zoals toepassing van een anti-speculatiebeding of verplichting tot zelfbewoning. Het college heeft deze werkwijze op 10 september vastgesteld (2019/441246).

De nota *Kaders en instrumenten sociale huur en middensegment* richt zich op de nieuwbouw van woningen. De nota grondprijnsbeleid is breder, de strekking van het amendement is daarmee ook breder. In de voorliggende informatienota wordt vooral ingegaan op uitgifte van grond in relatie tot woningbouw, en slechts beperkt op de uitgifte van grond ten behoeve van andere bestemmingen.. Omdat de gemeente via verkoop van haar eigen vastgoed ook voorwaarden kan opleggen komen de regels die hierbij gehanteerd worden ook in voorliggende informatienota aan bod.

2. Kernboodschap

De gemeente heeft afgelopen jaren per project de toepassing afgewogen of/welk beding om speculatie te voorkomen wordt ingezet.

De motie "Haarlemse woningen als het kan voor Haarlemmers" verzoekt het college in beeld te brengen welke instrumenten de gemeente in 2017 en 2018 heeft toegepast.

De gemeente maakt bij verkoop van haar grond en vastgoed doorgaans gebruik van de in 1997 en laatst in 2004 gewijzigde Algemene Verkoopvoorwaarden (AVV zie bijlage 3). Het staat de gemeente overigens vrij om bij verkoop af te wijken van de Algemene Verkoopvoorwaarden, de voorwaarden kunnen gezien worden als een algemeen kader als uitgangspunt bij verkopen.

In deze Algemene verkoopvoorwaarden is de mogelijkheid opgenomen om de verplichting tot zelfbewoning en verbod tot doorverkoop van toepassing te verklaren (artikel 3.4). Dat houdt in dat de koper zich verplicht om gedurende de opgenomen periode de woning uitsluitend te gebruiken om daar zelf (met gezin) te wonen. Er zijn uitzonderingen mogelijk bij verhuizing in verband met gezondheid, overlijden, veranderde werkkring, scheiding.

Daarnaast is ook de mogelijkheid van het van toepassing verklaren van een verkoop-regulerende bepaling (artikel 3.8) opgenomen. Dit houdt in dat bij verkoop binnen 10 jaar na de datum van de notariële akte waarbij de verkoopwaarde hoger is dan bij aanschaf de verkoper een verschil terugbetaalt aan de gemeente (het percentage is afhankelijk van de verstreken jaren). Ook hier gelden uitzonderingen wanneer de overdracht plaatsvindt in het kader van een boedelmenging (huwelijk of vergelijkbare vormen van samenwonen) of erfrecht of scheiding.

In voorkomende gevallen wordt gebruik gemaakt van de bouwplicht (art.3.2 en 3.3): de koper is verplicht om binnen een periode van 2 jaar de grond te bebouwen conform de in de koopovereenkomst opgenomen bebouwing. Zolang de bebouwing niet is gerealiseerd kan de grond niet worden doorverkocht. Wanneer de koper niet aan de bouwplicht heeft voldaan is de koper

verplicht om de grond terug te verkopen aan de gemeente voor het bedrag waarvoor de grond is aangekocht, met aftrek van 10% van de koopsom..

De Algemene verkoopvoorwaarden kennen een boetebepaling en hebben de mogelijkheid om bepalingen via een kettingbeding over te dragen (artikel 3.16). In de voorwaarden is een algemene boeteclausule opgenomen van 10% van de aankoopsom.

De afgelopen jaren heeft bij nieuwbouwprojecten de gemeente de verplichting tot zelfbewoning met verbod op doorverkoop toegepast bij verkoop van grond aan de Aziëweg en bij de kavels die voor zelfbouw aan de Europaweg zijn uitgegeven. Voor de Aziëweg is de zelfbewoningsplicht zonder verbod op doorverkoop opgenomen met een kettingbeding en een boeteclausule van 10% van de aankoopsom. Voor het zelfbouwproject aan de Europaweg is uitgegaan van een minimale periode van 3 jaar vanaf het moment van opleveren van de woning. Bij de gronduitgifte aan het Van Zeggelenplein (DSK II) en aan de Pim Mulierlaan is een bouwplicht met verbod van overdracht van rechten opgenomen.

Bij verkoop van bestaand vastgoed is het uitgangspunt geweest dat verkoop marktconform plaatsvindt. Vanuit dit perspectief zijn in 2017 en 2018 (met uitzondering van de verkoop van de Robert Peereboom 5a (waarderpolder) geen verkoopregulerende bepalingen toegepast. Voor de verkoop aan de Merovingenstraat 57j en de Bakenessegracht 8-10 is een bouwplicht opgenomen. Sinds de vaststelling van de Vastgoednota in januari 2018 wordt bij één op één verkopen (zonder dat pand via een makelaar op de markt wordt aangeboden) altijd een anti-speculatiebeding dan wel een recht van eerste koop opgelegd. Sindsdien hebben er echter geen één op één transacties van panden plaatsgevonden. Vanuit de wens van de raad is in 2019 bij een verkoop van vrijkomende woningen via de makelaar een zelfbewoningsplicht als voorwaarde meegegeven met als doel te voorkomen dat de woning wordt gekocht om te verhuren of leeg te laten staan. Bij één verkoop heeft dat echter niet geleid tot een bod dat aansluit bij de taxatiewaarde. In het betreffende geval wordt gekozen voor verkoop zonder verplichting tot zelfbewoning.

Toepassen van antispeculatiebeding kent voor- en nadelen en beperkingen.

De in de Algemene verkoopvoorwaarden opgenomen voorwaarden komen overeen met de toepassing van vormen van antispeculatie zoals die ook bij andere gemeenten zijn of worden toegepast (o.a. [Boelhouwer, P.J. Evaluatie antispeculatieregelgeving Woerden 1999](#)).

Als voordelen van de toepassing van een anti-speculatiebeding (afkomen of zelfbewoning met verbod doorverkoop) bij de verkoop worden doorgaans benoemd:

- Het voorkomen van speculatieve aankopen (bij verbod op doorverkoop);
- Doelmatige inzet van subsidie op de grond (in geval van nieuwbouw bij verkoop onder de markt waarde);
- Rechtvaardigheidsbeginsel (de koper draagt een deel van de genoten lagere waarde af aan de gemeente (bij nieuwbouw en verkoop onder de marktwaaarde);



- Het voorkomen dat nieuwe woningen door beleggers worden gekocht om te verhuren (buy to let), via de verplichting tot zelfbewoning;

Als nadelen en beperkingen gelden:

- Een beperking drukt de opbrengst-waarde van grond en vastgoed
- Een beperking van de vraag (want de geïnteresseerde groep wordt kleiner en anders van samenstelling)
- Beperking doorstroming (vooral bij doorverkoopverbod, minder bij afroomregeling)
- Inbreuk op de vrijheid van verkoop door de eigenaar (minder van toepassing bij overwinstregeling, wel bij verkoopverbod)
- Regulering van de vrije marktwerking
- Uitvoeringskosten en -capaciteit, handhaving is lastig.
- Daarnaast wordt geconstateerd dat de uitzonderingsmogelijkheden (echtscheiding, overlijden, faillissement of medische redenen) en het vaststellen van de juiste bedragen in relatie tot de afroomregeling veel uitzoekwerk vragen, en ruimte biedt voor geschillen.

In bijlage 1 is in een tabel een overzicht gegeven van de verschillende vormen, de variabelen en de voor- en nadelen.

Overigens zijn er geen voorbeelden gevonden van de toepassing van een afroomregeling waarbij de gemeente geen eigenaar van grond of vastgoed is (geweest). Er zijn wel voorbeelden van verplichting tot zelfbewoning, waarbij de verkopende partij (vaak een corporatie) dit vanuit de eigen wens aan de kopende partij heeft opgelegd. Deze verplichting tot zelfbewoning kan vooralsnog niet via publiekrechtelijke manier worden verankerd (zoals dat voor de betreffende woningbouwcategorieën in een bestemmingsplan wel kan). De mogelijkheden om een zelfbewoningsplicht dwingend op te leggen aan een ontwikkelende partij waarbij de gemeente geen privaatrechtelijke rol heeft zijn er daarom (vooralsnog) niet.

De aankoop van woningen door beleggers is vooral nadelig voor koopstarters.

De afgelopen jaren heeft de wens naar meer aanbod in de vrije sector huur (met name het middensegment) de nodige aandacht gekregen, er is immers te weinig aanbod voor de groep woningzoekenden die geen toegang heeft tot de sociale huur en ook nog niet in staat is om een woning voor zichzelf te kopen. De insteek is dat dit segment gerealiseerd kan worden door private verhuurders (institutionele beleggers en ook kleine beleggers en verhuurders). Woningcorporaties hebben hier sinds de invoering van de nieuwe Woningwet in 2015 geen of slechts heel beperkte rol (meer) in. De afgelopen jaren zijn er echter in toenemende mate signalen over de negatieve effecten van de groei van de categorie private huurwoningen door de aankoop van bestaande woningen door investeerders voor de verhuur (buy to let). Genoemd worden: leegstand, verandering van de bevolkingssamenstelling door bewoners met een lagere betrokkenheid, en verdringing van groepen door de prijsopdrijvende werking (koopstarter). Uit recent onderzoek (o.a. [Kopen om te verhuren](#) (kadaster) en [“Buy-to let verdringt starter van de woningmarkt”](#) (Amsterdam School of Real Estate)

blijkt dat er sprake is van verdringing van de koopstarter, met name in de goedkopere categorieën tot de €250.000,- en voor Amsterdam in het segment tot de € 300.000,- Het betreft onderzoek naar aankopen in de bestaande markt.

Een zelfbewoningsplicht die via verkoop van bestaand vastgoed door gemeente en via verkoop in de nieuwbouw kan worden opgelegd voorkomt dat aankoop door beleggers/verhuurders en verdringing van de starter plaatsvindt. Een algemene toepassing van een zelfbewoningsplicht in de bestaande voorraad is vooralsnog niet mogelijk.

Gemeenten en Rijk onderzoeken mogelijkheden voor (meer) regulering in de betaalbare (koop)sector.

De inzet van vormen van het anti-speculatiebeding kan gezien worden als een vorm van regulering in de betaalbare koopsector. Afgelopen jaren hebben diverse gemeenten die kampen met grote marktdruk instrumenten in beeld gebracht en ingezet om de positie van middeninkomens in de huur en de koopsector te verbeteren (zie bijvoorbeeld het onderzoek [Mogelijkheden voor regulering voor koopsector middensegment](#), (2017, Kemper A. e.a.). In de afspraken die gemeenten in de MRA onlangs met het Rijk hebben gemaakt in de [Woondeal](#) is ook aandacht besteed aan de mogelijkheden om woningen in de middencategorie betaalbaar te houden. Zo is afgesproken dat het Rijk kijkt naar mogelijkheden om de zelfbewoningsplicht voor bestaande bouw in te voeren, en worden mogelijkheden voor regulering van de middenhuur via de "noodknop" onderzocht (mogelijkheid voor gemeenten om tijdelijk - gerelateerd aan een percentage van de WOZ-waarde - te voorkomen dat er excessief hoge huren gevraagd kunnen worden).

In Haarlem wordt, naast de toepassing van anti-speculatiebeding ook gebruik gemaakt van de bestaande instrumenten voor regulering zoals de sturing op woningbouwcategorieën via het ruimtelijk-juridisch instrumentarium, het maken van afspraken met corporaties en huurdersorganisaties, regelgeving in de huisvestingverordening, grondprijsbeleid, inzet van de starterslening, . Uiteraard volgt het college de mogelijkheden en de ontwikkelingen bij andere gemeenten en bij het Rijk.

3. Consequenties

Het college wil de regeling nadrukkelijker koppelen aan de verschillende doelen;

Gelet op de doelen en de voor- en nadelen van de verschillende mogelijke vormen wil het college
A. de verplichting tot zelfbewoning (en verbod doorverkoop) opnemen ter voorkomen van het kopen van woningen door beleggers

B. verkoopbeperkende voorwaarden met een afroomregeling opnemen voor woningen (en grond voor woningen) die onder de marktwaarde worden verkocht.

In het schema in bijlage 2 is voor verschillende categorieën het voornemen van het college opgenomen. Dit schema is een uitwerking van bovenstaande. Bij de toepassing zal steeds de situatie, locatie, marktomstandigheden in ogenschouw genomen worden. Goed voorstelbaar is dat bij sommige locaties er een groter risico is dat de gerealiseerde woning bijvoorbeeld in combinatie met



een hotel, niet bevalt. Vanuit die optiek kan er een andere looptijd of andere variabele worden toegepast.

A. Het college zet de verplichting tot zelfbewoning in bij verkoop van woningen via de gronduitgifte voor de midden-categorie (< 376.000 pp 2019) en verkoop van bestaande gemeentewoningen

Uit diverse onderzoeken komt naar voren dat er sprake is van verdringing van koopstarters bij kleine appartementen. Voor de nieuwbouw en voor verkoop van bestaand vastgoed van de gemeente kan het opleggen van een zelfbewoningsplicht (in combinatie met een verbod op doorverkoop) voorkomen dat woningen die expliciet bedoeld zijn om in de koopsector te worden ontwikkeld in handen van beleggers terecht komen. Gelet op het segment waarin de verdringing wordt geconstateerd betreft het de woningbouwcategorie tot het middeldure segment (< € 376.000,- (prijspeil 2019)). Bij verkoop van bestaande woningen in bezit van gemeente wordt de categorie op basis van de taxatiewaarde afgebakend.

Bij geconstateerde overtreding wordt een boete opgelegd. De huidige boete die is opgenomen in de algemene verkoopvoorwaarden is 10% van de koopsom. Aansluitend bij andere gemeente is het voornemen om de boete te verhogen naar een vast bedrag (bv €50.000). Daarnaast is het voornemen om aankoop van ouders ten behoeve van hun kinderen onder zelfbewoning te laten vallen.

Het college wil via de verkoopbeperkende voorwaarden ervoor zorgen dat winst bij doorverkoop terugvloeit naar de gemeente.

De gemeente stuurt op realisatie van betaalbare woningen. Daarbij is de verwachting dat voor woningen die in de lage middeldure categorie worden gerealiseerd (< € 267.000) er sprake is van verkoop onder de marktwaaarde. Voor de overige woningcategorieën is er in principe sprake van marktconforme ontwikkeling en is in de visie van het college een regeling waarbij wordt afgeroomd niet aan de orde. Het college is voornemens om bij uit te schrijven tenders voor woningbouwontwikkeling voor deze categorie een afroomregeling voor te schrijven.

De periode van 10 jaar zoals opgenomen in de algemene voorwaarden en in het amendement bij de nota grondbeleid is, afgezet ten opzichte van andere gemeenten relatief lang. Algemeen gemiddelde is dat mensen iedere 10 jaar verhuizen, maar dit is sterk per levensfase verschillend. Het amendement van de gemeenteraad bij de nota grondprijnsbeleid geeft aan dat een regeling van 10 jaar het uitgangspunt is tenzij er zwaarwegende omstandigheden zijn. Het college zal de omstandigheden per situatie en locatie verder beoordelen, maar neemt 10 jaar als uitgangspunt.

Voor nieuwbouwwoningen die marktconform worden verkocht, maar waarbij er tussen moment van aankoop en opleveren sprake is van prijsstijgingen kan een afroomregeling ervoor zorgen dat de overheid profiteert van de gestegen marktwaaarde. Het college is van mening dat deze waardestijging of waardedaling onderdeel is van de normale risico's die op de woningmarkt spelen en geen algemene afroomregeling rechtvaardigen.

4. Vervolg

Het college zal na de bespreking met de commissie de aangepaste en enigszins gestandaardiseerde regels voor zelfbewoning en antispeculatie vaststellen en toepassen bij de verkopen van grond en bestaand gemeentelijk vastgoed. Het college werkt aan de actualisatie van de eerder genoemde Algemene Verkoopvoorwaarden gemeente Haarlem. Waar nodig zullen de regels in deze voorwaarden worden verwerkt.

Daarnaast zal zij in overleg treden met de corporaties en ontwikkelende partijen over de toepassing van de zelfbewoningsplicht bij verkoop van woningen waarbij de gemeente geen rol heeft in de uitgifte.

Uiteraard worden de ontwikkelingen en mogelijkheden die vanuit het Rijk in beeld worden gebracht gevolgd. Over mogelijke toepassing in Haarlem zal het college met de raad (indien aan de orde) van gedachten wisselen.

5. Bijlagen

1. Overzicht antispeculatieregelgeving
2. Voornemen van het college voor toepassing antispeculatieregels
3. Motie 3.59 Een huis is om in te wonen
4. Motie 3.47 Haarlemse huizen als het kan voor Haarlemmers
5. Algemene verkoopvoorwaarden van de gemeente Haarlem, voor het laatst gewijzigd op 6 juli 2004
6. Instrumentenkoffer betaalbare voorraad MRA, juli 2019