Aan de gemeenteraad

Datum : 20 juli 2021
Zaaknummer : 586902
Contactpersoon : Bram van Oudheusden
Telefoonnummer : 026 3772274

Onderwerp: Zelfbewoningsplicht en opkoopbescherming

Geachte voorzitter en leden,

Wij stellen u voor kennis te nemen van de mogelijkheden om zelfbewoning van woningen te stimuleren en het opkopen van woningen door beleggers zoveel als mogelijk tegen te gaan. Met inachtneming van deze mogelijkheden, informeren we u er tevens over dat we in Arnhem werk zullen maken van het opnemen van een zelfbewoningsplicht bij nieuwbouwprojecten op eigen gronden. Daarnaast informeren we u over de acties die we in werking zetten om tijdig gebruik te maken van de nieuwe wettelijke mogelijkheid om het opkopen van (bestaande) koopwoningen te voorkomen.

Inleiding
In Arnhem zien we de afgelopen jaren dat de beschikbaarheid en betaalbaarheid van woningen onder druk is komen te staan mede door het opkopen van woningen door (particuliere) investeerders. Door deze trend worden potentiële eigenaar-bewoners met lagere en middeninkomens verdrongen van de woningmarkt. Ook worden vaak hoge huren (of koopprijzen) gevraagd nadat een woning door een investeerder is opgekocht.

Vanwege de hoge druk op de huidige woningmarkt, heeft uw gemeenteraad twee moties aangenomen over een 'zelfbewoningsplicht'. Bij de behandeling van het Plan van Aanpak Woningbouwontwikkeling in juli 2020 heeft uw raad motie 20M87 aangenomen, met als titel 'onderzoek invoering woonplicht'. In deze motie verzoekt u het college om met een notitie te komen, waarin aangegeven wordt hoe groot de problemen omtrent woningspeculatie en het opkopen van woningen door derden zijn, en om te kijken of lokaal een woonplicht ingevoerd kan worden. Op 30 juni 2021 heeft uw gemeenteraad motie 21M113 aangenomen waarin het college wordt opgeroepen bij nieuwe koopwoningen - op grond van de gemeente - een zelfbewoningsplicht in de voorwaarden op te nemen. Daarnaast vraagt de motie dit, waar mogelijk, ook toe te passen bij nieuwbouwprojecten op gronden van derden.

Stadskantoor - Eusebiusbuitensingel 53 • Postbus 59 • 6800 LK Arnhem
Telefoon 0800-1809 • Fax 026-3774830 • www.arnhem.nl

Een notitie over dit onderwerp heeft op zich laten wachten, omdat de Tweede en Eerste Kamer zich de afgelopen periode bogen over dit onderwerp en een recente wetswijziging nieuwe mogelijkheden biedt om zelfbewoning te stimuleren. Sinds 6 juli jl. hebben beide Kamers ingestemd met deze wetswijziging.

Inzicht in de problematiek

In motie 20M87 vraagt u het college om inzicht te bieden in de grootte van de problematiek omtrent woningspeculatie en het opkopen van woningen door particuliere investeerders. Om u van een antwoord te voorzien, hebben wij navraag gedaan bij het Kadaster. Uit gegevens van het Kadaster blijkt dat in 2020 in Arnhem 27,6% van de verkochte woningen gekocht werd door particuliere investeerders[1]. In veel gevallen kopen investeerders en/of verhuurders 'beleggingsobjecten' van elkaar. Als we deze verkopen van particuliere investeerders onderling niet meetellen, blijkt alsnog dat in 2020 14,7% van de in Arnhem door eigenaar-bewoners verkochte woningen gekocht werd door een particuliere investeerder. Hierbij constateerde het Kadaster een landelijke trend, waarbij in het vierde kwartaal van 2020 het aantal aankopen van woningen door particuliere investeerders bovengemiddeld hoog lag.

Mogelijkheden om een zelfbewoningsplicht op te leggen

Steeds meer gemeenten proberen te voorkomen dat met nieuwbouwwoningen wordt gespeculeerd door deze op te kopen en/of te verhuren. Daarbij wordt regelmatig de term "woonplicht" of "zelfbewoningsplicht" gehanteerd. De bedoeling is de verplichting op te leggen dat eigenaren van (nieuwbouw)woningen zelf hun woning (zullen) bewonen. Dat blijkt juridisch echter niet zo gemakkelijk te zijn. Zo biedt het bestuursrecht op dit moment nog weinig mogelijkheden. Op die (on)mogelijkheden zullen we hierna ingaan. Vervolgens wordt toegelicht welke mogelijkheden het privaatrecht biedt om contractueel een zelfbewoningsplicht overeen te komen. Tot slot wordt een blik op de toekomst geworpen en uitgewerkt. Hierbij gaan we in op de nieuwe wettelijke mogelijkheid tot 'opkoopbescherming' van bestaande woningen.

Bestuursrecht

Er zijn momenteel weinig tot geen bestuursrechtelijke middelen om zelfbewoning op te leggen. Zo kunnen in bestemmingsplannen enkel ruimtelijk relevante regels worden opgenomen. Het doel van een zelfbewoningsplicht is veelal gelegen in het beschikbaar houden van koopwoningen voor mensen met lagere en middeninkomens. Dit achterliggende doel lijkt weinig verband te houden met de wens tot het borgen van een goede ruimtelijke ordening. Het bestemmingsplan vormt dan ook niet het instrument om in de gehele woningvoorraad op uniforme wijze te sturen op bewoning door de eigenaar.

In een bestemmingsplan en exploitatieplan kan de gemeente enkel in specifieke gevallen regels opnemen voor instandhouding van sociale huur- en sociale koopwoningen. Indien een gemeente de categorieën 'sociale huur' en/of 'sociale koop' opneemt in bestemmingsplannen of exploitatieplannen, dient de gemeenteraad een doelgroepenverordening te hebben vastgesteld voor verdere invulling van

[1] Gedefinieerd als: 'natuurlijke personen met drie of meer woningen, en niet-natuurlijke personen met een of meer woningen, die niet in de categorie overig (kerken, overige stichtingen, gemeenten, etc.) vallen.

deze segmenten. Op basis van de wettekst van de Wet ruimtelijke ordening (Wro) en het Besluit ruimtelijke ordening (Bro) is in elk geval duidelijk dat het niet mogelijk is om regels te stellen over vrijesectorwoningen met betrekking tot antispeculatie.

De Huisvestingswet biedt binnenkort mogelijkheden om zelfbewoning te stimuleren. We gaan hierop in onder het kopje 'toekomstige wetgeving'.

Privaatrecht
Het opleggen van een zelfbewoningsplicht door de gemeente kan uitsluitend als de gemeente de verkoper is van woningen, of grond voor nieuwbouw uitgeeft, al dan niet in erfpacht. Dan kan dit contractueel worden overeengekomen en vastgelegd. In dat geval is de zelfbewoning "horizontaal" overeengekomen en niet van hogerhand "verticaal" opgelegd. Hoewel de bestuursrechtelijke mogelijkheden vooralsnog beperkt zijn, gaat de voorkeur wel uit naar een beleidsmatige verankering van deze zaken. Als andere gemeenten aangeven dat zij een 'zelfbewoningsplicht' kennen, gaat dit erover dat zij aan hun gemeenteraden kenbaar hebben gemaakt dat zij bij nieuwbouwwoningen, op eigen gronden, in privaatrechtelijke overeenkomsten zelfbewoningsclausules opnemen.

Bij gronden van derden is de gemeente niet in de positie om in uitgiftecontracten een zelfbewoningsplicht op te nemen. Als het gaat om private ontwikkelingen waarbij de initiatiefnemer planologische medewerking van de gemeente verlangt, sluit de gemeente in veel gevallen enkel een anterieure overeenkomst om het kostenverhaal te verzekeren. Ondanks het ontbreken van een grondpositie is het niet ondenkbaar om een zelfbewoningsplicht op te nemen in een anterieure overeenkomst. Om dit eventueel op te nemen, dient nog wel een en ander nader te worden verkend: Onduidelijk is bijvoorbeeld nog of er bij gebruik van deze mogelijkheid sprake is van misbruik van gemeentelijke bevoegdheden en welk scenario de voorkeur verdient, ook qua handhaafbaarheid. Mogelijke scenario's betreffen het maken van contractuele afspraken met als sanctie een boete, of een kwalitatief beding met notariële inschrijving.

Voor bestaande woningen kan de gemeente bij verkoop geen zelfbewoningsplicht opleggen, tenzij deze eigendom van de gemeente zijn.

Toekomstige wetgeving (per 1 januari 2022): Opkoopbescherming
Om kopers van hogerhand te verplichten zelf in een woning te gaan wonen, moet landelijke wetgeving worden aangepast. Door een recent voorstel voor een wijziging van de Huisvestingswet 2014, wordt het voor gemeenten mogelijk om in specifieke gebieden een 'opkoopbescherming' van toepassing te verklaren. Deze wetswijziging bepaalt daarmee niet letterlijk dat gemeenten huizenkopers kunnen verplichten om zelf in een woning te wonen, maar wel dat gemeenten gebieden kunnen aanwijzen waarin koopwoningen niet zomaar verkocht mogen worden voor verhuur.

Het ministerie van Binnenlandse Zaken heeft laten weten ernaar te streven deze ‘opkoopbescherming’ per 1 januari 2022 in werking te laten treden. Bij ingang van het nieuwe jaar worden gemeenten daarmee in de gelegenheid gesteld om gebruik te maken van het toepassen van de zogeheten opkoopbescherming.

Om als gemeente gebruik te maken van deze 'opkoopbescherming', vraagt de wet om een nauwkeurige onderbouwing. De maatregel kan niet generiek en stadsbreed worden ingevoerd. Van belang is dat de opkoopbescherming alleen kan gelden voor woningen in het ‘goedkope en middeldure segment’. Om de maatregel in te voeren dient de gemeenteraad te onderbouwen en vast te stellen of en in welke buurten sprake is van schaarste aan deze woningen. Vervolgens dient te worden uitgewerkt waarom het opkopen van goedkopere woningen in bepaalde gebieden kan leiden tot schaarste- en/of leefbaarheidsproblematieken. In de toelichting bij het wetsvoorstel wordt gesteld dat in sommige wijken het opkopen van woningen tot problemen kan leiden, terwijl er in andere wijken juist behoefte kan zijn aan een groter huursegment. Via een vergunning kan eventueel worden afgeweken van de opkoopbescherming.

Doordat de mogelijkheid voor een opkoopbescherming is geland in de Huisvestingwet 2014, dient de Huisvestingsverordening gemeente Arnhem 2020 te worden aangepast om ook in (delen van) Arnhem een opkoopbescherming te laten gelden. Huisvestingsverordeningen kunnen nu ook al regels bevatten om de woningvoorraad te beschermen. Denk aan regels over verkamering, woningsplitsing en woningonttrekking. Hieraan zijn wel enkele risico's verbonden, die ertoe hebben geleid dat Arnhem voor haar verkamering- en woningsplitsingsbeleid een ander spoor koos. De afgelopen jaren zagen we dat rechterlijke uitspraken in verschillende gemeenten al tot gevolg hadden dat delen van hun huisvestingsverordeningen onverbindend werden verklaard of dat maatregelen aangepast moesten worden, omdat de onderbouwing onzorgvuldig tot stand was gekomen[2]. We stellen dan ook een zorgvuldig proces voor.

Sinds we op de hoogte zijn van de voorgenomen wetswijziging zijn we bezig met het treffen van voorbereidingen om uw raad tijdig een voorstel te kunnen doen. Om in Arnhem gebruik te kunnen maken van de mogelijkheid tot opkoopbescherming hebben we bij de TLO's de vraag uitgezet welke gebieden en/of buurten zich hier het beste voor kunnen lenen. Enkele TLO's lieten weten dit vraagstuk voor te willen leggen aan bewonersplatforms. Omdat de nieuwe wettelijke mogelijkheid zich pas voordoet per 1 januari 2022, gebruiken we de komende periode om te inventariseren welke gebieden in Arnhem het meest geschikt zijn voor de opkoopbescherming en om de onderbouwing in orde te maken. Met de ODRA brengen we de handhavingsopgave in kaart. Daarnaast maken we gebruik van handreikingen die

[2] Dat gold voor bijvoorbeeld de gemeenten Nijmegen, Rotterdam, Amsterdam en Eindhoven. Zie bijvoorbeeld: https://www.gelderlander.nl/nijmegen-e-o/raad-van-state-maakt-korte-metten-met-nijmeegse-aanpak-wildgroei-studentenkamers-onredelijk-en-onzorgvuldig~ae4a5b23f/ , of: https://akd.eu/nl/insights/huisvestingsverordeningen-amsterdam-en-nijmegen-gedeeltelijk-onverbindend-verklaard

de VNG in voorbereiding heeft voor modelverordeningen en houden we contact met andere gemeenten over de juiste insteek.

Arnhem maakt werk van de zelfbewoningsplicht
Met inachtneming van de in deze brief beschreven mogelijkheden, en gelet op motie 21M113, zullen we in Arnhem direct voorbereidingen treffen om op korte termijn een zelfbewoningsplicht op te nemen. Om uitvoering te geven aan de motie, zullen we gebruik maken van bovengenoemde privaatrechtelijke mogelijkheden. Uitgangspunt is dat we bij nieuwbouwwoningen op eigen gronden in overeenkomsten een zelfbewoningsclausule opnemen die geldt voor een periode van ten minste drie jaar. Daarnaast kijken we naar aanvullende mogelijkheden voor een anti-speculatiebeding. Hoewel we zo snel als mogelijk uitvoering wensen te geven aan de motie, moeten we uiteraard wel voorbereidingen treffen: Ten behoeve van het maken van de juiste afspraken, zullen we ons snel buigen over eventuele uitzonderingsgronden (bijvoorbeeld een directe familieband) en duidelijk voor ogen moeten hebben hoe we kunnen toezien op de clausules en de juiste nazorg kunnen leveren.

Voor wat betreft de privaatrechtelijke mogelijkheden om de clausule op te nemen bij gronden van derden, is aanvullend onderzoek benodigd. Tot die tijd richten we ons dan ook op onze eigen gronden.

Voor de bestaande woningvoorraad kunnen we – zoals op blz. 3 uitgelegd – pas per 1 januari 2022 maatregelen nemen. Naar verwachting treedt op deze datum de wetswijziging die opkoopbescherming mogelijk maakt in werking. We begrijpen de urgentie en zullen uw raad dan ook zo snel als mogelijk een voorstel doen nadat de rijksoverheid ons hiertoe in de gelegenheid heeft gesteld. Om tijdig in te springen op deze nieuwe mogelijkheden werken we nu al aan het in orde maken van de juiste stukken.

Afdoening moties
Zowel Motie 21M113 als Motie 20M87 beschouwen we hiermee als afgedaan. Voorliggende brief bevat immers zowel informatie over een zelfbewoningsplicht, als over de maatregelen die we zullen treffen om een zelfbewoningsplicht te hanteren. Ook beschreven we de route om in de toekomst ook op publiek-rechtelijke wijze gebruik te kunnen gaan maken van de mogelijkheden omtrent opkoopbescherming.

Hoogachtend,
het college van burgemeester en wethouders van Arnhem,
de secretaris, de burgemeester,

J.H. de Baas A. Marcouch

Bijlagen
- Motie 20M87 'Onderzoek invoering woonplicht'
- Motie 21M113 'Zelfbewoningsplicht'