

MEMO

Toelichting op het behouden van sociale en middeldure koopwoningen voor de doelgroep

Inleiding

Het doel van de Verordening doelgroepen woningbouw Nijkerk is om bepaalde categorieën woningen voor langere tijd voor de omschreven inkomensdoelgroep beschikbaar te houden. Dat doel ligt in lijn met de sterke nadruk die in de woonvisie wordt gelegd op het streven naar betaalbaarheid en beschikbaarheid van woonruimte, in het bijzonder voor huishoudens met een laag- of middeninkomen. Het is bij de segmenten sociale koop en middeldure koop echter de vraag in hoeverre dat doel haalbaar is. Er zijn namelijk enkele vragen op te werpen over de uitvoerbaarheid van de doelgroepenverordening met betrekking tot de koopsegmenten. Door middel van deze toelichting wordt getracht helderheid te verschaffen over de vraagstukken die zich hier voordoen en hoe daarmee kan worden omgegaan.

Besluit ruimtelijke ordening

De begripsbepalingen in het Besluit ruimtelijke ordening (Bro) geven richting aan de duur van de instandhoudingstermijnen voor de woningbouwcategorieën die in het Bro zijn opgenomen. Voor sociale huurwoningen en middeldure huurwoningen is respectievelijk bepaald dat “de instandhouding voor de in een gemeentelijke verordening omschreven doelgroep voor ten minste tien jaar na ingebruikname is verzekerd” en “de instandhouding in die verordening voor ten minste tien jaar na ingebruikname is verzekerd”. Voor de categorie sociale koop, waar voor Nijkerk ook het begrip middeldure koop onder valt, is bepaald dat “de instandhouding voor de in een gemeentelijke verordening omschreven doelgroep voor een in de verordening vastgesteld tijdvak van ten minste een jaar en ten hoogste tien jaar na ingebruikname is verzekerd”. Op grond van het Bro moet in de gemeentelijke doelgroepenverordening derhalve een instandhoudingstermijn voor de koopsegmenten van minimaal 1 jaar en maximaal 10 jaar worden opgenomen.

Onderscheid huur en koop

Wanneer men kijkt naar het in de praktijk brengen van de instandhoudingstermijnen uit de doelgroepenverordening is er een duidelijk onderscheid tussen de huursegmenten en de koopsegmenten. Daarbij kan gesteld worden dat de uitvoering van de verordening voor wat betreft de huursegmenten eenvoudiger is dan voor de koopsegmenten. Aangezien in de meeste gevallen de huurwoningen per complex bij een corporatie of vastgoedbelegger terecht komen, hoeft slechts één partij benaderd te worden om toe te kunnen zien op de naleving van het bepaalde in de verordening. In het geval van koopwoningen is dat heel anders, aangezien in de regel elke koopwoning een particuliere eigenaar heeft en het eigendom aan verandering onderhevig is. In deze toelichting ligt de nadruk dan ook op de vraagstukken die bestaan voor het behouden van de categorieën sociale en middeldure koop.

Beperkte toepassing in de landelijke praktijk

In 2019 is er in opdracht van het ministerie door Platform31 onderzoek gedaan naar de toepassing van sociale koop op grond van het Bro. Uit dat onderzoek bleek dat er maar een zeer beperkt aantal gemeenten deze werkwijze toepasten. Dat is overigens iets anders dan het programmeren van koopwoningen tot € 200.000. In Nijkerk werden in een aantal projecten ook sociale koopwoningen geprogrammeerd. Er was zodoende wel enig aanbod van nieuwbouw koopwoningen van € 200.000, maar omdat er geen doelgroepenverordening was, werd er niet gestuurd op de inkomens die voor een dergelijke woning in aanmerking zouden komen. Het ging hier vaak om eengezinswoningen waarvan de prijs werd afgetopt op de grens van € 200.000, waardoor de marktwaaarde bij oplevering al significant hoger was dan de vrij op naam prijs van € 200.000 en bijkomende kosten voor een nieuwbouwwoning. In de praktijk zien we echter nauwelijks voorbeelden van gemeenten die op grond van de doelgroepenverordening sturen op het handhaven van de sociale koopprijs. Wel zijn er voorbeelden van gemeenten waar een anti-speculatiebeding wordt toegepast, als privaatrechtelijk instrument om de sociale koop te reguleren. Daarbij wordt bijvoorbeeld de winst op de woning afgeroomd ten behoeve van de gemeente en/of ontwikkelaar. Op die manier is voorkomen dat in feite een deel van de woning aan de eerste koper cadeau is gegeven. Maar de woning zelf is hiermee niet voor de doelgroep behouden gebleven.

Interpretatie van de doelgroepenverordening

De doelgroepenverordening is opgebouwd uit drie elementen voor elke woningbouwcategorie: de maximale prijs, de inkomensdoelgroep en de instandhoudingstermijn. Deze drie elementen grijpen als het ware in elkaar. Wanneer men de doelgroepenverordening strikt interpreteert dient een koopwoning gedurende deze instandhoudingstermijn een maximale prijs te hebben en gekocht te worden door een huishouden dat voldoet aan de gestelde inkomensdoelgroep. Anders gezegd; wanneer een eigenaar zijn koopwoning, die valt onder de werking van de doelgroepenverordening, binnen de instandhoudingstermijn wil verkopen, moet deze woning een prijs hebben die valt binnen de bepalingen van de verordening. Daarnaast wordt op grond van de doelgroepenverordening de eigenaar verplicht om die woning te verkopen aan een persoon die voldoet aan het inkomenscriterium uit de verordening. Deze strikte interpretatie roept dan ook vragen op ten aanzien van de uitvoerbaarheid:

- Kan van een particuliere eigenaar verlangd worden dat deze de betreffende woning bij verkoop niet voor een marktconforme prijs aanbiedt, maar voor een prijs die gemaximeerd is op grond van de verordening?; en
- Kan van een particuliere eigenaar verlangd worden dat deze de betreffende woning bij verkoop niet aan een ieder aan kan bieden, maar slechts aan huishoudens met een inkomen dat gemaximeerd is op grond van de verordening?

Van de gemeenten die over een doelgroepenverordening beschikken, zijn geen voorbeelden bekend waar daadwerkelijk wordt uitgegaan van een strikte interpretatie van de verordening voor wat betreft sociale koop. Voor antwoorden op bovenstaande vragen kan dus niet eenvoudig geput worden uit ervaringen elders in het land. Er zijn wel gemeenten die alternatieve of aanvullende maatregelen hebben ontwikkeld om te zorgen voor het behouden van de sociale koopwoningen in de betreffende prijscategorie en/of voor de betreffende inkomensdoelgroep. Een aantal hiervan worden in de paragraaf met alternatieven kort toegelicht.

Toezicht en handhaving

Uit de hierboven genoemde vraagstukken ten aanzien van het inperken van de mogelijkheden van de eigenaar bij het verkopen van een koopwoning uit een van de specifieke categorieën, volgen ook vraagstukken met betrekking tot het toezicht en de handhaving op dergelijke situaties.

- Hoe kan worden toegezien op de naleving van de doelgroepenverordening bij verkoop van een woning die onder de werking van de verordening valt?; en
- Hoe kan handhavend worden opgetreden in het geval het bepaalde uit de verordening niet wordt nageleefd?

Helaas zijn ook op dit gebied geen voorbeelden bij andere gemeenten bekend, anders dan de enkele voorbeelden waarbij gemeenten alternatieve of aanvullende maatregelen hanteren. Het betekent dat nog uitgewerkt en ondervonden moet worden hoe met deze vragen van toezicht en handhaving omgegaan kan worden, dan wel in hoeverre we met alternatieve of aanvullende maatregelen onze doelstellingen wensen te bereiken.

Alternatieve of aanvullende maatregelen

De complexiteit van de vragen die het werken met de doelgroepenverordening met zich mee brengt, wordt door de meeste gemeenten ondervangen door alternatieve of aanvullende maatregelen toe te passen, gericht op het betaalbaar en beschikbaar behouden van sociale koopwoningen voor de doelgroep. Enkele voorbeelden hiervan zijn:

Barneveld: In de doelgroepenverordening van Barneveld wordt de doelgroep voor sociale koopwoningen gedefinieerd als “huishoudens die *op het moment van de start van de inschrijfprocedure voor de desbetreffende woning(en)* een gezamenlijk huishoudeninkomen van maximaal € 50.000,- bruto hebben”. Door de doelgroep op deze manier te definiëren, geldt voor opvolgende kopers geen inkomenseis meer. Daarnaast is in de verordening van Barneveld bepaald dat “sociale koopwoningen gedurende een termijn van ten minste 1 jaar tot maximaal 10 jaren na eerste ingebruikname, voor de doelgroep als sociale koopwoning beschikbaar dienen te blijven”. Hiermee is letterlijk de bepaling van het Bro overgenomen en is zodoende niet duidelijk wat de werkelijke door de gemeente verlangde instandhoudingstermijn is. Met de bepalingen uit de verordening wordt in het geval van Barneveld niet gezorgd dat sociale koopwoningen voor de doelgroep behouden blijven. Wel wordt bij sociale koopwoningen een anti-speculatiebeding toegepast. Deze maatregel staat juridisch gezien los van de verordening en wordt in anterieure overeenkomsten vormgegeven. Wanneer een sociale koopwoning vervolgens met meerwaarde wordt verkocht, wordt deze meerwaarde op grond van het anti-speculatiebeding afgeroomd. Daarmee is de sociale

koopwoning echter niet voor de doelgroep behouden. Wel wordt hiermee voorkomen dat de eerste koper de overwaarde van de woning als gevolg van de kunstmatig lage oorspronkelijke prijs kan verzilveren. De opbrengst in zo'n geval gaat in de regel naar de gemeente en de ontwikkelende partij.

Ede: De gemeente Ede gaat een stap verder dan Barneveld. Hier worden sociale koopwoningen aangeboden met KoopGarant, een constructie die in het verleden vaak door corporaties bij de verkoop van voormalige sociale huurwoningen werd toegepast. Ede past het concept van KoopGarant nu toe voor nieuwbouw sociale koopwoningen. Hierbij wordt in feite een korting op de woning gegeven, waardoor deze binnen de prijsgrens voor sociale koop komt te liggen. Wanneer de eigenaar de woning wil verkopen, wordt deze woning teruggekocht door de gemeente. De eerdere korting wordt daarbij verrekend. Vervolgens kan de woning opnieuw als sociale koopwoning voor de doelgroep aangeboden worden, door weer opnieuw met deze kortingsregeling te werken. Met deze werkwijze wordt bereikt dat een koper niet onevenredig bevoordeeld wordt en dat de woning voor langere tijd voor de doelgroep behouden blijft. De werkwijze vraagt wel om een substantiële inzet van mensen en middelen. De gemeente neemt met deze werkwijze een actieve rol in de woningmarkt waar dus kosten en risico's aan zijn verbonden.

Zaanstad: Weliswaar niet gelegen in deze regio, maar Zaanstad werkt inmiddels langere tijd met een concept onder de naam Betaalbare Koop Zaanstad. De werkwijze in Zaanstad lijkt op die in Ede, maar het grootste verschil is dat in Zaanstad een aparte entiteit is opgericht. Vanuit deze BV kunnen woningen met korting als sociale koopwoning worden aangeboden en vervolgens ook teruggekocht worden. Met deze werkwijze wordt eveneens bereikt dat een koper niet onevenredig bevoordeeld wordt en dat sociale koopwoningen voor langere tijd voor de doelgroep behouden blijven. Ook deze werkwijze brengt omvangrijke financiële gevolgen met zich mee. Om deze werkwijze op enige schaal vorm te geven zal de gemeente een substantieel kapitaal moeten inbrengen.

Anti-speculatiebeding

In de discussie over de instandhoudingstermijn is het belangrijk om het onderscheid te maken met een zogeheten anti-speculatiebeding. Een anti-speculatiebeding is bedoeld om speculatieve handel met de woning tegen te gaan. In het anti-speculatiebeding kan worden bepaald dat de koper voorafgaande toestemming moet vragen voor verkoop en/of een deel van de eventuele winst moet afdragen. Daarnaast kan het ook ingezet worden om de korting die op de woning is gegeven, te behouden door te bepalen dat de betreffende woning voor een vastgestelde prijs aan een huishouden met een bepaald inkomen verkocht moet worden. Een anti-speculatiebeding mag echter geen absolute werking hebben. En dus worden standaard een aantal ontheffingsgronden opgenomen, zoals verkoop van de woning door verandering van werk, echtscheiding, overlijden, etc. In de praktijk is vervolgens te zien dat een anti-speculatiebeding een goede preventieve werking heeft om woningen uit handen van speculanten te houden, maar dat in veel gevallen woningen met ontheffing marktconform verkocht worden. Het is daarmee geen 'waterdicht' middel om de prijs van grote aantallen sociale koopwoningen die met korting worden verkocht, kunstmatig laag te houden.

Zelfbewoningsplicht

Een tweede privaatrechtelijke maatregel die door een toenemend aantal gemeenten wordt toegepast is een zelfbewoningsplicht. Deze zelfbewoningsplicht kan net als het anti-speculatiebeding door middel van een kettingbeding in de koopovereenkomst van woningen worden opgenomen. Een zelfbewoningsplicht bepaalt dat de koper van een nieuwbouwwoning deze zelf moet bewonen en dus niet mag doorverhuren. Op deze manier kan het zogeheten buy-to-let, oftewel het kopen van een woning om deze te verhuren, tegen worden gegaan. Naast het anti-speculatiebeding, dat met name speculanten moet weren, kan deze maatregel ingezet worden om particuliere beleggers te weren en daarmee de woningen beschikbaar te houden voor huishoudens die een woning willen kopen. Net als een anti-speculatiebeding is ook een zelfbewoningsplicht een logische aanvulling op de toepassing van de doelgroepenverordening. Vanwege het ontbreken van een wettelijke grondslag kan een zelfbewoningsplicht niet in een verordening vastgelegd worden. Het instrument zal vorm moeten krijgen door het vast te leggen in anterieure overeenkomsten ten behoeve van woningbouwontwikkelingen.

Erfpachtconstructies

In het voorbeeld van de gemeente Ede kwam het product KoopGarant reeds voorbij. De afgelopen jaren is echter een opkomst geweest van meerdere producten die gericht zijn op het betaalbaar maken van koopwoningen. Meerdere van deze producten werken op basis van een vorm van

erfpacht. Doordat de grond in bezit van de aanbieder blijft, kan de woning zelf goedkoper aangeboden worden. Op deze manier kunnen in de huidige markt gewilde gezinswoningen worden aangeboden voor prijzen die passen binnen de categorieën sociale en middeldure koop. Erfpachtconstructies kunnen zodoende een alternatief zijn voor het toepassen van de doelgroepenverordening, maar een combinatie van deze instrumenten is zeker denkbaar. In dat geval moet wel aandacht worden geschonken aan de compatibiliteit van de doelgroepenverordening met de betreffende constructie. Het nader onderzoeken van de mogelijkheden die erfpachtconstructies en andere vormen van verkoop onder voorwaarden bieden, is een actie die in de samenwerking van de Regio Foodvalley wordt opgepakt.

Herziening Huisvestingswet

De roep vanuit gemeenten aan het Rijk om met aanvullende instrumenten te komen op het gebied van betaalbaarheid en beschikbaarheid van woonruimte, zal volgend jaar mogelijk leiden tot een herziening van de Huisvestingswet. Eén van de instrumenten die daar mogelijk een plek in zal krijgen is een huisvestingsvergunning voor betaalbare koopwoningen. De huidige Huisvestingwet kent nu ook al een dergelijke bepaling, maar die is uitsluitend van toepassing op de Waddeneilanden. Een huisvestingsvergunningplicht voor betaalbare koopwoningen zal vervolgens toegepast kunnen worden op koopwoningen waarvoor de doelgroepenverordening geldt. Hiermee zal het vraagstuk van de handhaving van sociale en middeldure koopwoningen ondervangen kunnen worden.

Uitvoering

Hoewel er meerdere gemeenten zijn die de categorie sociale koop in een doelgroepenverordening hebben opgenomen en in veel gevallen ook een instandhoudingstermijn van 10 jaar voor sociale koop is opgenomen, zijn er geen gemeenten gevonden met verregaande ervaring in de toepassing van het instrument als het gaat om het actief sturen op het behoud van sociale koopwoningen voor de doelgroep. Sommige voorbeelden laten zien dat er wel wordt ingezet op het behoud, maar dat daarbij vooral wordt teruggegrepen op alternatieve of aanvullende maatregelen. Het ligt dan ook voor de hand om in eerste instantie van deze voorbeelden te leren. Voor de uitvoering van de doelgroepenverordening ten aanzien van het vraagstuk van het behouden van sociale en middeldure koopwoningen worden de volgende uitgangspunten aangehouden:

1. *Geen woningen met korting op de markt brengen*

In lijn met de uitgangspunten uit de woonvisie is het allereerst van belang dat er koopwoningen geprogrammeerd worden die in een reële verhouding staan tot de marktwaaarde. Juist wanneer woningen met korting op de markt worden gebracht ontstaan er ook grote uitdagingen bij het voor de doelgroep behouden van deze woningen. Het op de markt brengen van woningen met korting kan alleen wanneer deze korting door middel van verkoop onder voorwaarden of een erfpachtconstructie waarbij deze niet wordt weggegeven en de woningen door middel van de constructie duurzaam voor de doelgroep behouden blijven.

2. *Anti-speculatiebeding en zelfbewoningsplicht*

Ten tweede zal ingezet worden op maatregelen van privaatrechtelijke aard. Voor zover relevant zullen dan een anti-speculatiebeding en een zelfbewoningsplicht opgenomen moeten worden. Om deze twee instrumenten in te zetten, moet de toepassing hiervan worden opgenomen in de anterieure overeenkomst of bij de gronduitgifte. In plannen waar de gemeente geen grondpositie heeft kan dit overigens niet afgedwongen worden. De verwachting is wel dat de meeste ontwikkelaars hier aan mee willen werken. De vraag naar nieuwbouwwoningen is zo groot dat de verkoop van woningen met deze bepalingen niet belemmerd zal worden.

3. *Toepassing nieuwe wet- en regelgeving*

Ten derde bestaat de verwachting dat de wetgever de komende jaren met nieuwe wet- en regelgeving zal komen die de gemeente meer mogelijkheden bieden om te sturen op het behoud van betaalbare koopwoningen. In de Woondeal van de regio Amersfoort is ook vastgelegd dat het Rijk zich zal inzetten voor aanvullende mogelijkheden op dit vlak. Wanneer nieuwe wet- en regelgeving op dit punt zich aandient, zal de toepassing daarvan in Nijkerk waar mogelijk doorgevoerd worden.