

Onderwerp

Invoering zelfbewoningsplicht

Opsteller	Bas Böhm	Collegebesluit	31 augustus 2021
Programma	Wonen en Stedelijke ontwikkeling	Behandeldatum Raad	20 oktober 2021
Portefeuillehouder	H. Tiemens en N.P. Vergunst	Status	Openbaar

Samenvatting

In november 2020 heeft de gemeenteraad het initiatiefvoorstel 'In Nijmegen kopen is in Nijmegen wonen' aangenomen. Hierin heeft de raad besloten: 1) te onderzoeken op welke wijze een zelfbewoningsplicht in Nijmegen ingevoerd zou kunnen worden, 2) hierbij in ieder geval een anti speculatiebeding op te nemen; 3) het college op te roepen om actief deel te nemen aan de lobby om de woonplicht ook mogelijk te maken voor bestaande bouw en dit in te voeren als het wettelijk mogelijk is, nadat onderzocht is op welke manier deze wetgeving toepasbaar is in Nijmegen; 4) de inwoners hierover actief te informeren. Er is verkend of en hoe een zelfbewoningsplicht het beste ingevoerd kan worden. Dit heeft geleid tot het voorstel om bij verkoop van gemeentelijke gronden in nieuwe overeen te komen grondverkoop een zelfbewoningsplicht, inclusief onder voorwaarden een anti-speculatiebeding, boetebeding en een instandhoudingstermijn van 5 jaar, in te voeren in geval van nieuwbouw koopwoningen tot de NHG-grens (€ 325.000, prijspeil 2021). Bij gronden van derden in nieuw af te sluiten anterieure overeenkomsten een zelfbewoningsplicht, boetebeding en een instandhoudingstermijn van 5 jaar, in te voeren voor nieuwbouwwoningen tot de schaarstegrens (momenteel € 280.000).

Voorstel

1. Bij verkoop van gemeentelijke gronden in nieuwe overeen te komen grondverkoop een zelfbewoningsplicht, boetebeding en een instandhoudingstermijn van 5 jaar, in te voeren voor nieuwbouw koopwoningen tot de NHG-grens (€ 325.000, prijspeil 2021).
2. Bij verkoop van gemeentelijke gronden als bedoeld onder beslispunt 1, een anti-speculatiebeding op te nemen in geval van verkoop van gemeentelijke grond onder marktwaaarde of indien de gemeente op een andere manier extra financiële middelen inzet om koopwoningen onder de NHG-grens te realiseren;
3. Bij gronden van derden in nieuw af te sluiten anterieure overeenkomsten een zelfbewoningsplicht, boetebeding en een instandhoudingstermijn van 5 jaar, in te voeren voor nieuwbouwwoningen tot de schaarstegrens (momenteel € 280.000). Voor zover juridisch haalbaar dit te verhogen naar de NHG-grens.
4. Bij grondverkoop of te sluiten anterieure overeenkomsten, die in vergevorderd stadium van afronding zijn, deze uitgangspunten in te brengen. Mocht het opnemen van de zelfbewoningsplicht niet meer haalbaar zijn, hier een toelichting op te geven.
5. De middelen die voortvloeien uit het anti-speculatiebeding inzetten voor volkshuisvestelijke doelstellingen, in het bijzonder de realisatie van en / of het bereikbaar maken van koopwoningen tot de schaarstegrens.

Aanleiding

In november 2020 heeft de gemeenteraad het initiatiefvoorstel 'In Nijmegen kopen is in Nijmegen wonen' aangenomen. Hierin is besloten:

- Te onderzoeken op welke wijze een zelfbewoningplicht in Nijmegen ingevoerd zou kunnen worden.
- Hierbij in ieder geval een anti speculatiebeding op te nemen.
- Het college op te roepen om actief deel te nemen aan de lobby om de woonplicht ook mogelijk te maken voor bestaande bouw en dit in te voeren als het wettelijk mogelijk is, nadat onderzocht is op welke manier deze wetgeving toepasbaar is in Nijmegen.
- De inwoners hierover actief te informeren.

Wij hebben naar aanleiding van het initiatiefvoorstel verkend óf en hoe we een zelfbewoningsplicht het beste kunnen gaan invoeren. De resultaten van deze verkenning en een voorstel over de wijze van invoering zijn in dit voorstel weergegeven.

Beoogde impact

Met dit voorstel wordt invulling gegeven aan het initiatiefvoorstel 'In Nijmegen kopen is in Nijmegen wonen'.

Argumenten

1.1 Schaarste woningmarkt

In oktober 2020 heeft de gemeenteraad in de Uitvoeringsagenda Wonen 2020 – 2025 vastgelegd op welke wijze de gemeente wil sturen op de woningmarkt. In deze agenda staat dat we ons extra inzetten voor de doelgroepen die hulp nodig hebben op de woningmarkt. Dat zijn de één- en tweepersoonshuishoudens, starters, lage en middeninkomens, studenten, ouderen en mensen met een hulpvraag. We sturen onder andere op meer nieuwbouw middeldure koopwoningen.

Om voldoende en het juiste type middeldure koopwoningen te realiseren zien we dat het enerzijds vanwege de schaarse ruimte steeds moeilijker wordt om voldoende grondgebonden middeldure koopwoningen te realiseren en anderzijds er door de schaarste in de huidige woningmarkt extra instrumenten nodig zijn om de woningen in de juiste prijscategorie te bouwen. In deze situatie moeten we voorkomen dat woningzoekende bij het kopen van een woning bij de onderhandelingen het afleggen tegen beleggers die dezelfde woning willen kopen om deze vervolgens te verhuren. Het invoeren van een zelfbewoningsplicht voorkomt dit.

Een zelfbewoningsplicht houdt in dat de koper verplicht is zelf zijn huis te gaan bewonen en dat het niet toegestaan is om de woning te verhuren. Bij doorverkoop tijdens de duur van de zelfbewoningsplicht wordt de opvolgende koper voor de resterende tijd van de zelfbewoningsplicht ook verplicht zijn huis zelf te gaan bewonen.

Verschillende toepassingen tot nu toe

De zelfbewoningsplicht kan en wordt op verschillende manieren toegepast. Uit onderzoek van het Financieel Dagblad blijkt dat in 2019 en 2020 18 gemeenten een zelfbewoningsplicht hebben ingevoerd. De wijze van invoering verschilt per gemeente. De meest voorkomende toepassing is een zelfbewoningsplicht voor: betaalbare nieuwbouw (tussen de circa € 200.000 en € 370.000), bij verkoop van gemeentegrond, voor een periode van circa 2 tot 5 jaar, in combinatie met een anti-speculatiebeding. Een langere periode dan 5 jaar wordt in verschillende onderzoeken en voorstellen als niet realistisch en juridisch onhoudbaar geacht.

Ook in Nijmegen is ervaring opgedaan met het toepassen van zelfbewoningsplicht. Bij lopende nieuwbouwprojecten zien we dat marktpartijen ook nadenken over een zelfbewoningsplicht of hier al mee werken. Zo heeft dat BPD in het Waalfront een zelfbewoningsplicht toegepast en wordt bij nieuwe ontwikkelingen in de Waalsprong de inzet van dit instrument verkend om dit als uitgangspunt te gaan hanteren.

1.2 NHG-grens bij verkoop gemeentelijke gronden

We willen de zelfbewoningsplicht toepassen waar het nodig en mogelijk is. In de nieuwbouw is er volgens het woningbehoefteonderzoek van Companen uit 2019 schaarste aan nieuwbouw koopwoningen tot € 280.000. In de Uitvoeringsagenda Wonen wordt ook ingezet op deze categorie woningen. Omdat de woningprijzen sinds 2019 flink zijn gestegen, verhogen we deze prijsgrens, voor zover juridisch mogelijk, tot de NHG-grens (€ 325.000, prijspeil 2021). Dit zijn nieuwbouw koopwoningen die bescherming verdienen tegen mogelijke verhuur.

Bij de toepassing van de zelfbewoningsplicht maken we onderscheid tussen de situatie dat wij als gemeente bouwrijpe gronden verkopen en de situatie dat we geen grondeigenaar zijn en wij op verzoek van een derde een zogenaamde anterieure overeenkomst (op grond van de Wet ruimtelijke ordening) sluiten voor het wijzigen van het bestemmingsplan.

Wanneer wij als gemeente bouwrijpe gronden verkopen aan derden kunnen we in de grondovereenkomst een zelfbewoningsplicht opnemen. Daarvoor is onderbouwing van de woningschaarste zoals verderop wordt aangegeven bij anterieure overeenkomsten (in beginsel) niet nodig. We stellen voor om de zelfbewoningsplicht voor nieuwbouw tot de NHG-grens (€ 325.000, prijspeil 2021) te gaan toepassen, omdat de woningprijzen sinds het woningbehoefteonderzoek uit 2019 flink zijn gestegen. De NHG-grens is een landelijke grens die jaarlijks wordt geactualiseerd op basis van de gemiddelde koopsom van het jaar ervoor. Hiermee blijft de grens actueel. Het Rijk hanteert deze grens ook voor de categorie “betaalbare woningen” en wordt ook in de woondeal gebruikt.

We zetten de zelfbewoningsplicht niet in bij andere woningbouwcategorieën, zodat de bouw van andere woningen waar ook behoefte aan is mogelijk blijft. In het duurdere koopsegment zien we geen reden om beschermende maatregelen te nemen.

1.3 Anti-speculatiebeding ter stimulering van schaarse koopwoningen

In het initiatiefvoorstel is opgenomen om in ieder geval een anti-speculatiebeding op te nemen om ervoor te zorgen dat nieuwbouwwoningen niet meteen na oplevering worden doorverkocht aan beleggers.

Een anti-speculatiebeding wordt in de praktijk op verschillende manieren gehanteerd. De kern is dat het een bepaling is in een koopcontract waarin voor een bepaalde termijn beperkende voorwaarden zijn opgenomen. Doorgaans gaat het om een verkoop- of verhuurverbod. Het invoeren van een zelfbewoningsplicht is zodoende al een vorm van anti-speculatie.

Bij verkoop van gemeentelijke gronden in nieuwe overeen te komen grondverkoop stellen we voor om naast een zelfbewoningsplicht, een anti-speculatiebeding op te nemen waarbij eventuele meerwaarde van de woning, tot 5 jaar na aankoop, geheel of gedeeltelijk aan de gemeente wordt (terug)betaald. Dit doen we enkel in geval van verkoop van gemeentelijke grond onder marktwaarde of indien de gemeente op een andere manier extra financiële middelen inzet om koopwoningen onder de NHG-grens te realiseren.

De middelen die de gemeente genereert door het anti-speculatiebeding zullen worden ingezet voor volkshuisvestelijke doelen, in het bijzonder de realisatie van en/of het beter bereikbaar maken van schaarse betaalbare koopwoningen.

1.4 Inbreuk eigendomsrecht anterieure overeenkomst (gronden van derden)

Bij nieuwbouw maken we onderscheid in de situatie dat wij zelf eigenaar zijn en we bouwrijpe grond via een grondovereenkomst verkopen aan derden en de situatie dat we geen grondeigenaar zijn en wij op verzoek van een derde een zogenaamde anterieure overeenkomst (op grond van de Wet ruimtelijke ordening) sluiten voor het wijzigen van het bestemmingsplan.

Bij gronden van derden kan bij anterieure overeenkomsten een zelfbewoningsplicht in beginsel worden opgenomen, maar niet wordt uitgesloten dat (net als bij de invoering van een opkoopbescherming bij bestaande bouw), dit in strijd kan zijn met het recht op vrije vestiging en vrij verkeer van kapitaal. Immers de gemeente is dan geen eigenaar van de grond.

Wanneer wij bij het sluiten van een anterieure overeenkomst een zelfbewoningsplicht voor nieuwbouw willen gaan opleggen dient dit zorgvuldig onderbouwd te worden. Het algemeen belang dient zo dringend te zijn dat het inbreuk op het eigendomsrecht rechtvaardigt. De onderbouwing hiervan komt voort uit de schaarste aan woningen in het betaalbare segment. Op basis van het laatste woningbehoefteonderzoek is deze schaarste aangetoond voor woningen tot € 280.000. Voor zover juridisch haalbaar willen we dit verhogen naar de NHG-grens. In 2022 vindt nieuw woningbehoefteonderzoek plaats waaruit blijkt tot welke prijsgrens schaarste aan koopwoningen is.

Het opnemen van een anti-speculatiebeding, waarbij de toekomstige meerwaarde geheel of gedeeltelijk aan de gemeente wordt betaald, is in een anterieure overeenkomst in verband met het recht op vrije vestiging en vrij verkeer van kapitaal niet mogelijk.

1.5 Aanvullende voorwaarden om verplichting in stand te houden

Het opleggen van de zelfbewoningsplicht wordt gedaan in combinatie met een boetebeding. Met behulp van een kettingbeding worden ook de rechtsopvolgers aan deze verplichting gehouden.

1.6 Lobby voor een opkoopbescherming

Het Rijk heeft gewerkt aan een wetsvoorstel voor een opkoopbescherming in de bestaande bouw. Het college van B&W heeft actief deelgenomen aan de lobby over dit onderwerp vanuit het netwerk in VNG en G40 verband, o.a. vanuit de voorzittersrol van de fysieke pijler van de G40. Hierbij is het belang van dit instrument onderstreept en is aandacht gevraagd voor de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid hiervan. In juli heeft de Eerste Kamer een wetswijziging aangenomen die invoering van een opkoopbescherming bij bestaande woningbouw mogelijk maakt. Deze wetswijziging zal naar verwachting begin 2022 in werking treden.

1.7 Verkenning bestaande bouw via opkoopbescherming

In onze beantwoordingsbrief van 6 juli jl. over artikel 39 vragen over beleggersverbod hebben we aangegeven dat, om van deze nieuwe bevoegdheid gebruik te kunnen gaan maken, nadere analyse nodig is. Voor invoering hiervan dient op buurtniveau onderbouwd te worden waar schaarste is aan goedkope en middeldure koopwoningen of wanneer de leefbaarheid van een buurt onder druk staat door het opkopen van woningen voor verhuur. Hiervoor loopt een uitvraag bij het Kadaster. Wij verwachten de uitkomsten van de verkenning waarin gekeken wordt naar de Nijmeegse situatie (op welke plekken is inzet nodig?), de mogelijkheden van de wet en de uitvoeringsaspecten hiervan, in het vierde kwartaal van dit jaar.

In dit kader vermelden wij dat al jarenlang in prestatieafspraken met woningcorporaties is vastgelegd dat bij individuele verkoop van woningen de toekomstig eigenaar ook bewoner dient te zijn. Ook in de Samenwerkingsagenda Wonen 2021 – 2025 is deze afspraak wederom opgenomen.

Kanttekeningen

Geen toename betaalbare koopwoningen

Een zelfbewoningsplicht op zichzelf leidt niet tot meer betaalbare koopwoningen. Daarvoor zal bij verdere planuitwerkingen toepassing van meer en dwingender gebruik van anterieure- c.q. ontwikkelovereenkomsten met voorwaarden voor gewenste prijscategorieën nodig zijn.

Juridische risico's zelfbewoningsplicht

Tussen de planvorming en daadwerkelijke verkoop van een woning zit vaak enkele jaren. De woningmarkt kan er over enkele jaren geheel anders uitzien. Dit kan op gespannen voet staan met de inzet van een langdurige zelfbewoningsplicht.

Voorkomen moet worden dat deze bedingen onredelijk bezwarend zijn, doordat de duur 'te' lang is of wanneer er geen ontheffingsmogelijkheden worden aangeboden. Bij de uitwerking van in beleidsregels zullen ook ontheffingsmogelijkheden gegeven worden, zoals bijvoorbeeld bij de koop door een woonvereniging of een hardheidsclausule in geval van klemmende omstandigheden.

Handhaving zelfbewoningplicht

Het opleggen van de zelfbewoningsplicht met de aanvullende voorwaarden zal veelal door de contractspartij van de gemeente moeten worden gedaan. De mogelijkheden voor de gemeente om dit civielrechtelijk te handhaven zijn beperkt, de gegevens uit de

basisregistratie personen (BRP) mogen alleen gebruikt worden voor publiekrechtelijke taken van de gemeente.

Anti-speculatiebeding

Het opnemen van een anti-speculatiebeding drukt niet de waarde van de woning. Met andere woorden: een zelfbewoningsplicht met anti-speculatiebeding zorgt er niet voor dat de nieuwe woningen in de middeldure categorie behouden blijven.

Daarnaast is de verwachting dat wanneer anti-speculatiebedingen worden opgenomen er discussies ontstaan over de prijsstijging die niet toe te rekenen zijn aan het beding maar aan uitgevoerde woningverbeteringen zoals een nieuwe keuken.

Financiën

Invoering van een zelfbewoningsplicht met aanvullende voorwaarden betekent langjarig extra ambtelijke capaciteit voor registratie, administratie en indien nodig (privaatrechtelijke) handhaving. Dit zijn werkzaamheden die veelal gemaakt moeten gaan worden, nadat de planexploitaties zijn afgesloten.

Bij de uitwerking van dit voorstel wordt gekeken in hoeverre de extra werkzaamheden zijn in te vullen door verschuiving in de huidige werkpakketten. Indien er extra financiële middelen nodig zijn zal dit in beeld worden gebracht en zal er een voorstel aan de raad voor worden gedaan.

Vervolg

Het voorstel wordt uitgewerkt in de algemene verkoopvoorwaarden van de gemeente en in nieuwe beleidsregels. De verwachting is dat deze nieuwe beleidsregels en algemene verkoopvoorwaarden in het eerste kwartaal 2022 gepubliceerd kunnen gaan worden en zal er nadere communicatie plaatsvinden naar de inwoners van Nijmegen.

In het vierde kwartaal van dit jaar willen wij graag de uitkomsten van de verkenning naar de mogelijkheden van invoering van een zelfbewoningsplicht bij bestaande bouw met uw raad bespreken.

Bijlagen

- 1) Initiatiefvoorstel: In Nijmegen kopen is in Nijmegen wonen
- 2) Stand van zaken invulling woningbouwprogramma