

Revival anti-speculatieregeling in Nederland

Verkoop beperkende maatregelen belemmeren doorstroming

De regelgeving om speculatie met sociale-koopwoningen tegen te gaan, kende lange tijd een sluimerend bestaan. Dit hield verband met de daling van de huizenprijzen in het begin van de jaren tachtig en de gematigde ontwikkeling daarna. Onder invloed van de prijsstijging in de afgelopen jaren heeft een toenemend aantal gemeenten het anti-speculatie-instrumentarium nieuw leven ingeblazen.

door **PETER BOELHOUWER**

Onderzoeksinstituut OTB,
Sectiecoördinator Volkshuisvestingsbeleid
en Bouwmarkt

mend aantal gemeenten in Nederland het anti-speculatie-instrumentarium recent juist weer nieuw leven inblaast. Over het hoe en waarom van deze opmerkelijke actie handelt dit artikel. Als referentiekader zetten we allereerst de voor- en nadelen van de toepassing van anti-speculatieregeling voor koopwoningen op een rijtje. In de daaropvolgende paragraaf komt de wijze waarop het anti-speculatiebeleid voor met name de sociale-koopsector zich in 25 grote Nederlandse gemeenten de afgelopen jaren ontwikkeld heeft aan bod. Vervolgens is het interessant om de opbrengst en de mogelijke besteding van de middelen in beeld te brengen. Als voorbeeld hiervan wordt de situatie in de gemeente Zoetermeer gepresenteerd. Ten slotte wordt aandacht besteed aan de mogelijke invloed van de

anti-speculatieregeling op het woningmarktgedrag van huishoudens.

Voor- en nadelen van anti-speculatieregeling

De anti-speculatieregeling in Nederland van de afgelopen jaren had voornamelijk betrekking op de sociale-koopsector, zoals neergelegd in de Beschikking Geldelijke Steun Eigen Woningen 1984. In 1989 stelde het Rijk dit beding niet langer als subsidievoorwaarde verplicht. Een belangrijk onderdeel van de regeling betrof de afdracht van een deel van de overwinst die ontstaat wanneer de woning wordt doorverkocht. Als overwinst moest aan de gemeente het verschil tussen de opbrengst van de woning en de met de bouwkostenontwikkeling geïndexeerde oorspronkelijk aankoopprijs worden afgedragen. Voor elk jaar dat bij de eigendomsoverdracht sinds de aanvang van de bewoning is verstreken, werd 10% van het verschil minder afgedragen.

Als eerste doel van de anti-speculatieregeling voor (sociale-)koopwoningen geldt dat ze speculatieve aan- en verkopen moet voorkomen. Voor zowel individuele huishoudens als partijen die bij de woningbouw betrokken zijn (medewerkers van bouwbedrijven, makelaarskantoren en de gemeente), kan het aantrekkelijk zijn om een nieuwbouwwoning onder de marktwaarde aan te kopen om deze vervol-

Anti-speculatieregeling voor koopwoningen en volkshuisvesting in Nederland anno 1995 lijken op het eerste gezicht niet samen te gaan. Anti-speculatieregeling refereert aan de jaren zeventig en tachtig, toen de overheid met forse objectsubsidies de woningbouw ondersteunde, de prijzen van koopwoningen soms sterk accelereerden en grote delen van Nederland nog met een kwantitatief woningtekort kampten. Speculatie en het ondoelmatig gebruik van subsidies werden toen als levensgrote problemen ervaren. Het huidige volkshuisvestingsbeleid wordt daarentegen juist gekenmerkt door deregulering; een optimale marktwerking wordt nu beschouwd als panacee voor alle soms nog hardnekkige problemen die zich op de woningmarkt voordoen.

Het anti-speculatie-instrument past zeker niet in deze beleidsfilosofie. In het algemeen verstoort de anti-speculatieregeling de marktwerking – en meer in het bijzonder wordt de doorstroming belemmerd. Juist de doorstroming speelt een belangrijke rol in het huidige volkshuisvestingsbeleid. Via de nieuwbouw van voornamelijk dure- en middeldure koopwoningen zullen immers huishoudens uit de goedkopere delen van de voorraad dienen door te stromen, waardoor indirect woningen beschikbaar komen voor de doelgroepen van beleid.

Zoals wel vaker, is de theorie echter niet geheel conform de werkelijkheid. De praktijk toont ons dat een toene-

gens na enkele dagen of maanden tegen de hogere marktwaarde weer van de hand te doen.

Een tweede overweging is de doelmatige besteding van volkshuisvestingssubsidies. Via onder meer lage gemeentelijke grondkosten, specifieke objectsubsidies (zoals kopkosten en locatiesubsidies) en de verstrekte premies aan de huishoudens wordt immers veel kapitaal in de projecten geïnvesteerd. Bij doorverkoop van deze woningen zal een belangrijk deel van de subsidies in de vorm van overwinst aan de woningen onttrokken worden.

Als derde argument kan ten slotte het rechtvaardigheidsbeginsel genoemd worden. De koper van een goedkope koopwoning behoort na het selectieproces al tot een bevoorrechte groep die met veel individuele en grondgebonden subsidies ondersteund wordt. Wanneer hij de woning verlaat, is het niet onredelijk dat een deel van de genoten financiële ondersteuning naar de gemeente terugvloeit.

Uiteraard kleeft aan het gebruik van anti-speculatiebepalingen ook een aantal nadelen. Zo kan als mogelijke negatieve invloed de belemmering van de doorstroming genoemd worden. Voor een gelijkwaardige woning zal immers de aan de gemeente afgedragen overwinst opnieuw dienen te worden opgebracht. Wanneer hierdoor de doorstroming afgeremd wordt, heeft dit ook effect voor andere huishoudens die op zoek zijn naar een betaalbare woning. Eventuele doorstroomketens worden immers niet op gang gebracht. Wanneer de doorstroming stagneert, kan dit eveneens betekenen dat de door het Rijk zo gevreesde scheefheid in de woonruimteverdeling blijft voortbestaan.

Anti-speculatieregelgeving in Nederland

Uit een in 1993 door de Nederlandse Vereniging van Makelaars (NVM) uitgevoerde inventarisatie onder 131 gemeenten bleek dat er een bonte variëteit aan anti-speculatieregelgeving in Nederland voorkomt. Sommige gemeenten hanteren de overwinstregeling voor alle sociale-koopwoningen, onverschillig of deze voor of na 1989 werden gebouwd, en kennen hoge



De overwinstregeling heeft in Zoetermeer slechts een beperkte invloed op de doorstroming

prijsklassen (tot drie ton). Andere gemeenten leggen die verkopers geen stroombreed in de weg, ook niet voor sociale-koopwoningen die voor 1989 werden betrokken. Van de in totaal 131 gemeenten, hanteert 40% de overwinstregeling niet meer voor sociale-koopwoningen die voor 1989 bewoond werden.

Veel gemeenten (54%) kennen op papier ook nog een overwinstregeling voor woningen die na 1989 gebouwd werden. Niet alle gemeenten (47%) voeren de regeling echter ook uit. Enkele van deze gemeenten, zoals Alphen aan den Rijn, Lochem en Helmond opteren overigens wel voor een kortere winstafrachtperiode van bij voorbeeld twee, drie of vijf jaar. Opvallend is dat de meeste gemeenten in Zuid-Holland de overwinstregeling nog uitvoeren. Opmerkelijke uitzondering hierop vormt de gemeente Den Haag waar men geen overwinst aan de gemeente hoeft af te dragen. Voor de overige provincies is deze verdeling minder duidelijk aanwezig. De NVM constateert in haar onderzoeksverslag overigens wel

tot haar ongenoegen dat er door de forse prijsstijgingen van de afgelopen jaren een kentering gaande is. Hierbij gaan steeds meer gemeenten de bestaande regelgeving, juist in de prijsklassen waarin sociale-koopwoningen worden gebouwd, stringenter toepassen dan tot voor kort gebruikelijk was (NVM, 1994, p.4.).

Deze bevinding wordt ook bevestigd in het OTB-veldwerk onder 26 Nederlandse gemeenten die de afgelopen jaren de meeste sociale-koopwoningen hebben gebouwd. Zoals in tabel 1 kan worden afgelezen hanteren vijftien van de 26 gemeenten de anti-speculatieregelgeving inclusief de overwinstbepaling voor sociale-koopwoningen die voor 1989 werden bewoond. De overige elf gemeenten verlenen aan alle meldingen een ontheffing zonder afdracht van een deel van de overwinst. Zij vinden vaak de met de administratieve handelingen gepaard gaande inspanningen niet opwegen tegen de opbrengsten. Door de prijsdaling op de markt van koopwoningen in de periode 1989-1991 was er tot voor kort in de

Tabel 1 Het voorkomen en de uitvoering van anti-speculatieregeling voor koopwoningen in 26 Nederlandse gemeenten

Gemeente	A	B	C	D	E	F
Amsterdam (2.220)	ja	ja	gesub. sec.	10	nvt	ja
Almere (2.036)	nee	ja (corp.)	soc.koop	2	ja	ja
Leiden (1.164)	nee	ja	alle	1	ja	ja
Utrecht (1.013)	ja	ja	soc.koop	5	ja	ja
Rotterdam (1.011)	ja	ja	alle	10	nvt	ja
Haarlemmermeer (887)	ja	ja	alle	7	ja	ja
Zaanstad (854)	ja	nee	nvt	nvt	nee	nee
Tilburg (844)	nee	ja	alle	5	nee	nee
Purmerend (832)	ja	nee	nvt	nvt	nvt	nee
Dordrecht (781)	ja	ja	alle	1	nee	nee
Amersfoort (772)	ja	ja	alle	2	nee	nee
Zwolle (646)	nee	ja	alle	5	nee	nee
Alphen a/d Rijn (626)	ja	ja	gesub. sec.	6	ja	ja
Breda (606)	nee	nee	nvt	nvt	nee	nee
Veenendaal (603)	nee	ja	alle	5	nee	ja
Duiven (602)	nee	nee	nvt	nvt	nee	nee
Amstelveen (582)	ja	ja	alle	1,5	nvt	nee
Hoorn (576)	nee	ja	alle	2	nee	ja
Eindhoven (573)	nee	ja	vrije-sec.	3	nee	nee
Heerlen (569)	nee	nee	nvt	nvt	nee	nee
Alkmaar (551)	ja	ja	soc.koop	10	ja	ja
Zoetermeer (550)	ja	ja	alle	10	ja	versoep.
Helmond (545)	ja	ja	soc.koop	5	ja	ja
Maastricht (539)	nee	nee	nvt	nvt	nee	nee
Apeldoorn (521)	ja	nee	nvt	nvt	nee	nee
Velsen (497)	ja	ja	soc.koop	3	ja	ja

A= uitvoering overwinstregeling voor woningen voor 1989.

B= voorkomen van anti-speculatieregeling in 1995.

C= bereik van anti-speculatieregeling in 1995.

D= looptijd in jaren van de anti-speculatieregeling in 1995.

E= voorkomen van overwinstregeling in 1995.

F= recente of komende aanscherping verwacht van anti-speculatieregeling.

Bron: OTB-enquête anti-speculatieregeling koopwoningen 1995.

praktijk overigens ook nauwelijks sprake van enige overwinst.

De meeste gemeenten kennen in 1995 voor sociale-koopwoningen nog wel een anti-speculatieregeling. Slechts acht gemeenten leggen in het geheel geen belemmeringen voor doorverkoop aan kopers op. In veel gemeenten is de anti-speculatieregeling overigens voor alle koopwoningen van toepassing. De specifieke regels zijn dan in het algemeen wel soepeler en de looptijd korter dan het oorspronkelijke beding voor premiekoop-A woningen. Slechts vier gemeenten hanteren nog een looptijd van tien jaar. De meeste gemeenten beschouwen een dergelijke periode als te lang. Over het algemeen worden termijnen aangehouden die oplopen van twee tot vijf jaar. Na deze periode gaat men ervan uit dat huis-

houdens niet langer alleen op basis van speculatieve overwegingen hun woning doorverkopen. Mede om de doorstroming niet onnodig te belemmeren, zijn kopers dan vrij om hun woning te vervreemden.

De sterke prijsstijgingen op de markt van koopwoningen in de jaren 1992-1994 (ongeveer 30%) leidden er toe dat veel gemeenten hun anti-speculatieregeling recent hebben aangescherpt of serieus van plan zijn om een dergelijk besluit te nemen. Dit geldt voor twaalf van 25 gemeenten uit het OTB-veldwerk.

Mogelijke opbrengst: de case Zoetermeer

Om de opbrengst van de anti-specula-

tieregeling in beeld te krijgen wordt als voorbeeld de situatie in de gemeente Zoetermeer voor de periode 1985-1994 gepresenteerd. Zoals tabel 2 aangeeft trad in deze tien jaar in Zoetermeer 260 maal de overwinstregeling in werking. Hierdoor ontving de gemeente een bedrag van f 2.603.536.

In de periode 1985-1992 werd de overwinstregeling slechts in bescheiden mate toegepast. Het aantal verkopen varieerde van zeven verkopen in 1989 tot 27 in 1992. Pas in 1993 en 1994 loopt het aantal verkopen met overwinst fors op tot respectievelijk 43 en 79. In overeenstemming hiermee waren ook de bedragen die de gemeente de eerste jaren ontving beperkt, met een laagterecord van f 15.043 in 1989. Dit bedrag liep echter op tot maar liefst f 1.424.224 in 1994.

De prijsontwikkeling van koopwoningen is in overeenstemming met de gemeentelijke opbrengst uit de overwinstregeling. Vanwege de in 1979 ingezette prijsdaling en de zeer gematigde ontwikkeling in de jaren tachtig, zullen slechts weinig kopers uit de periode 1979-1985 hun woning met overwinst hebben kunnen doorverkoopen. De gerealiseerde overwinst zal dan ook voor een belangrijk deel kunnen worden toegeschreven aan de bij aanvang van de bewoning gunstige verkoopprijs. Direct bij bewoning ontstaat er dan reeds een voordeel. Deze situatie verandert in 1992 wanneer de prijzen sterk stijgen. De opbrengst uit de overwinstregeling reageert hier met een vertraging van ongeveer een jaar op. Vanaf 1993 lopen tevens de opbrengsten fors op. Deze toename wordt niet alleen veroorzaakt doordat het aantal woningen dat met overwinst verkocht wordt stijgt. Eveneens loopt de gemiddelde opbrengst per woning in 1992 en 1993 sterk op van gemiddeld ongeveer f 5.000 in de voorafgaande acht jaar (met uitzondering van 1989) tot maar liefst f 12.699 in 1993 en f 18.441 in 1994.

Met behulp van een vergelijking van de productie van sociale-koopwoningen in de gemeente Zoetermeer (550) met die van Nederland (64.087) over de periode 1989-1993 kan tevens een voorzichtige schatting worden gemaakt van de gemeentelijk inkomsten over de afgelopen twee jaar wanneer de anti-speculatieregelgeving in alle gemeenten nog voor kracht was geweest. De totale potentiële opbrengst voor heel Nederland over de jaren 1993 en 1994 bedraagt dan ongeveer 225 miljoen gulden.

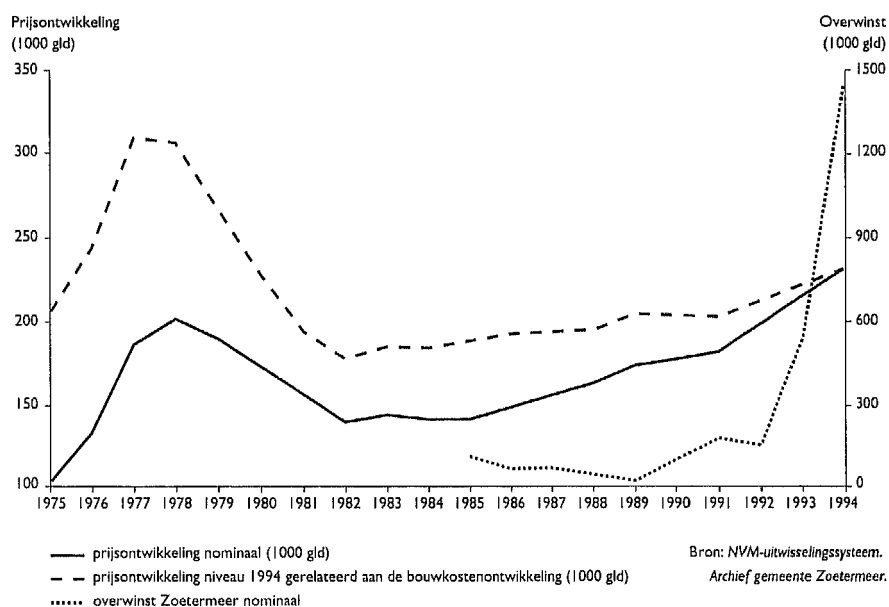
De opbrengst is nog van te recente datum om een duidelijk beeld te geven van de wijze waarop de opbrengsten door de gemeenten werden besteed. In de meeste gemeenten wordt de opbrengst gestort in een volkshuisvestingsfonds. Tot voor kort werd dit fonds vaak aangesproken wanneer de gemeentegarantie in werking trad. Nu sinds 1 januari 1995 de Nationale Hypotheekgarantie van kracht is, behoren deze uitgaven echter tot het verleden. Gezien de forse reductie van de volkshuisvestingssubsidies zullen de meeste gemeenten echter geen problemen ondervinden om de revenuen uit

Tabel 2 De opbrengst van de overwinstregeling in de gemeente Zoetermeer in de periode 1985-1994 in guldens

Jaar	Aantal woningen	Gemiddelde opbrengst per woning	Opbrengst totaal
1985	21	4.934	88.811
1986	16	4.150	56.908
1987	14	4.750	66.495
1988	12	4.008	41.226
1989	7	2.481	15.043
1990	16	5.709	81.557
1991	25	6.919	165.119
1992	27	5.027	151.355
1993	43	12.699	512.798
1994	79	18.441	1.424.224
Totaal	260	10.324	2.603.536

Bron: Archief gemeente Zoetermeer.

Afbeelding 1 De nominale prijsontwikkeling van koopwoningen in de periode 1975-1994, de voor de bouwkostenontwikkeling gecorrigeerde prijsontwikkeling in Nederland en de opbrengst uit de overwinstregeling in de gemeente Zoetermeer in de periode 1985-1994



de anti-speculatieregelgeving op een zinnige wijze in het belang van de volkshuisvesting te besteden.

Het woningmarktgedrag van huishoudens

Voor een evaluatie van de anti-speculatieregelgeving is tevens van belang om de invloed van dergelijke bepalingen op het woningmarktgedrag van de kopers vast te stellen. Hierbij speelt met

name het effect op de doorstroming en de prijsvorming een rol.

Zo vormt de belemmering van de doorstroming op de woningmarkt het belangrijkste argument om een anti-speculatiebeding met bijbehorende overwinstregeling af te wijzen. Vanuit theoretisch oogpunt zal deze relatie zich zeker voordoen. Het is echter onduidelijk in welke mate dit gebeurt. De invloed van de overwinstregeling zal met name groot zijn in de eerste jaren na aankoop van de woning. Naarmate de

tijd verstrijkt, neemt het aandeel van de overwinst dat aan de gemeente dient te worden afgestaan af en zal de invloed op de beslissing om al dan niet te verhuizen kleiner worden. De eerste jaren na het betrekken van de woning is de animo van kopers om te verhuizen in het algemeen echter uiterst klein. Zo heeft men forse zogenaamde bijkomende kosten moeten maken om de woning te kunnen betrekken. Ook met de inrichting van de tuin en het huis zijn grote bedragen gemoeid. Daarnaast ontvangen veel kopers van een sociale-koopwoning tevens de eerste jaren nog een individuele premie van het Rijk. Na het verhuizen raakt men deze premie kwijt. Als bewoners toch binnen korte tijd naar andere woonruimte uitkijken, doen ze dit over het algemeen vanwege dringende redenen, waarbij het alternatief om niet te verhuizen vaak ontbreekt. Hierbij kan gedacht worden aan het aanvaarden van een nieuwe baan of aan het uiteen vallen van het huishouden.

Met het in de gemeente Zoetermeer uitgevoerde onderzoek kunnen we geen definitief uitsluitsel geven over de invloed van de anti-speculatieregelgeving op de doorstroming. Om dit op adequate wijze te bepalen zou er een controlegroep van kopers in het onderzoek betrokken dienen te worden die hun sociale-koopwoning zonder anti-speculatiebeding hebben gekocht. Wel zou de ontwikkeling van het verband tussen de woonduur en de hoogte van de overwinst een aanwijzing kunnen zijn dat het anti-speculatiebeding de doorstroming beïnvloedt. Indien de overwinstregeling een belangrijke belemmering vormt voor het al dan niet verhuizen, zal immers de bewoningsduur van de huishoudens die verhuizen vermoedelijk lang zijn. Bovendien zullen kopers van een sociale-koopwoning pas wanneer het einde van de overwinstperiode in zicht komt en de afdracht aan de gemeente dus beperkt is, hun woning doorverko-

pen. Ondanks de sterke schommelingen in het gemiddelde bedrag aan overwinst dat de verkopers jaarlijks aan de gemeente afdragen, is de gemiddelde bewoningsduur in de periode dat er weinig overwinst werd afgedragen enigszins hoger dan in de periode vanaf 1989 waarin de afgedragen over-

winst oploopt. Het veronderstelde verband tussen de hoogte van de afdracht aan overwinst en de bewoningsduur is dus negatief. De naar verhouding lange bewoningsduur in de periode 1985-1989 hangt waarschijnlijk samen met de malaise op de markt van koopwoningen in deze periode. Ook de mobiliteit van de overige kopers op de Nederlandse woningmarkt was in deze periode laag.

De mogelijk beperkte invloed van de overwinstregeling op de doorstroming werd in gesprekken met de Zoetermeerse makelaars bevestigd. Zo komen zij in de praktijk geen huishoudens tegen die na het bepalen van de afdracht van de overwinst ervan afzien om hun woning door te verkopen. Vaak hebben de verkopers ook een inkomensstijging doorgemaakt, waardoor de overwinstregeling geen belemmering meer vormt om te verhuizen.

Ten slotte is de mogelijke invloed van de anti-speculatieregelgeving op de prijsvorming van belang. Deze speelt naar het oordeel van de Zoetermeerse makelaars een beperkte rol in de eerste jaren van bewoning en neemt verder af naarmate de afdracht aan overwinst kleiner wordt. Ook wanneer ze de woning binnen enkele jaren verkopen, streven huishoudens er desalniettemin naar om de woning voor een maximale prijs te verkopen. In de finale onderhandelingen zullen ze echter eerder geneigd zijn om een bepaald bod te accepteren. Het snel verkopen van de woning weegt dan niet op tegen de beperkte extra opbrengst die ze mogelijk in de toekomst nog zouden kunnen behalen. Overigens geldt een dergelijke strategie ook voor het verkopen van een woning waar geen overwinstregeling in het geding is. Wel zal dan de onderhandelingsruimte in het algemeen kleiner zijn.

Afsluiting

De wijze waarop de gemeenten in Nederland de afgelopen jaren zijn omgesprongen met de anti-speculatieregelgeving voor (sociale-)koopwoningen geeft aan dat er op onderdelen van het volkshuisvestingsbeleid soms nog een wereld van verschil zit tussen het wettelijk geachte beleid en de concrete uitvoeringspraktijk. Het volkshuisvestings-

beleid tracht via de realisatie van een optimale marktwerking de geformuleerde doelstellingen te bereiken. Verkoop beperkende maatregelen passen hier zeker niet bij. De zo noodzakelijk geachte doorstroming en het terugdringen van de scheefheid in de woonruimteverdeling komen hierdoor immers mogelijk in de knel. Paradoxaal genoeg is het juist de marktwerking in de vorm van forse prijsstijgingen van koopwoningen die gemeenten doen beslissen om de anti-speculatieregeling aan te scherpen of opnieuw in te voeren.

Literatuur

Boelhouwer, P.J., 1995, 'Evaluatie anti-speculatieregeling koopwoningen in Zoetermeer', Delft (DUP), *werkdokument 95-09*.

NVM, 1994, 'Anti-speculatiebeding bij verkoop sociale-koopwoningen', Nieuwegein (NVM).