

Memorie van toelichting Wet nationaal opkoopverbod

7 november 2022

1. Inleiding.

‘Bevordering van voldoende woongelegenheden is voorwerp van zorg der overheid’, zo staat het in artikel 22 van de Grondwet. De overheid moet zich maximaal inspannen om alle burgers van Nederland een betaalbare woning te bieden. Op dit moment schiet de overheid hier ernstig in tekort. Voor steeds meer mensen is het onmogelijk om een betaalbare woning te vinden. Nederland heeft te maken met een wooncrisis.

Een kernoorzaak van de wooncrisis is de omvorming van bestaande woningen in huurwoningen door particuliere beleggers. Om die kernoorzaak aan te pakken beoogt dit wetsvoorstel het omvormen van koopwoningen in huurwoningen aan banden te leggen. Met de invoering van deze wet wordt het verboden om zonder ontheffing van de gemeente een koopwoning om te vormen tot huurwoning. Voor gemeenten draait dit wetsvoorstel het proces van de huidige zelfbewoningsplicht om. Waar gemeenten op dit moment de noodzaak moeten aantonen om de omvorming van koopwoningen aan banden te leggen, zullen zij met dit wetsvoorstel juist moeten aantonen waarom de omvorming van koopwoningen tot huurwoningen wél bijdraagt aan voldoende betaalbare huisvesting of meer leefbaarheid.

Een verdelingsvraagstuk

In absolute aantallen is er in Nederland op dit moment een geschat tekort van ruim driehonderdduizend woningen. Dit tekort is sinds 2018 vrij stabiel. Toch blijven zowel de huur- als de verkoopprijzen de afgelopen jaren steeds verder doorstijgen. Deze snelle stijging heeft dan ook een andere reden dan alleen de omvang van de woningvoorraad. Want hoewel er grote schaarste is, telt Nederland op dit moment rond de acht miljoen woningen. Dat is vrijwel exact evenveel als het aantal huishoudens in Nederland. In principe zouden er nu al genoeg woningen moeten zijn om iedereen een plek te bieden.

De woningvoorraad in Nederland is echter zeer scheef verdeeld. En deze verdeling is in de afgelopen jaren alleen maar schever geworden. De laatste tien jaar is het aantal geregistreerde dakloze mensen [bijna verdubbeld](#) naar 32 duizend.¹ Een veel grotere groep mensen staat niet geregistreerd als dakloos maar slaapt bij vrienden, familie, in de auto of op een camping. Deze groep van ‘economisch daklozen’ [wordt geschat](#) op vijfhonderdduizend Nederlanders.²

Tegenover deze stijging in het aantal mensen zonder huis, staat een razendsnelle stijging van het aantal mensen dat een tweede woning bezit. In heel Nederland [steeg het aantal huishoudens](#) dat een tweede woning bezit in 2020 met 12.000 huishoudens.³ In Amsterdam was volgens de laatste meting één op de tien woningaankopen een tweede woning. Dit zijn allemaal woningen die slechts gedeeltelijk worden gebruikt door de eigenaar en die daarmee niet permanent bewoond kunnen worden. Naast deze tweede woningen zijn er ook nog woningen die helemaal niet worden gebruikt om in te wonen. Op dit moment staan rond de 63 duizend woningen al langer dan een jaar leeg.

¹ CBS, *Dakloosheid in Nederland*, 2 november 2021.

² Valente, *Dakloosheidscijfers roepen vragen op*, 1 november 2021.

³ Pointer, *Steeds meer Nederlanders kopen tweede woning*, 31 januari 2022.

Opvallend genoeg is deze leegstand juist in de hoog-stedelijke regio's, waar het woningtekort het hoogst is, snel opgelopen. In 2020 [ging het](#) om een stijging van gemiddeld 14 procent.⁴

Bewust woonbeleid

De combinatie van bovengenoemde ontwikkelingen laat zien dat er sprake is van een fundamentele scheefgroei in de Nederlandse woonsector. Deze scheefgroei is niet vanzelf ontstaan. Het is in sterke mate het gevolg van bewust woonbeleid. Waar de woonsector lange tijd werd gereguleerd om zoveel mogelijk mensen een betaalbare woning te garanderen, is de volkshuisvesting de afgelopen decennia vergaand geliberaliseerd. Dit heeft grote gevolgen gehad voor de toegankelijkheid.

Tot halverwege de jaren tachtig kende Nederland een grote en zeer toegankelijke sociale huursector. Het aandeel corporatiewoningen binnen de totale woningvoorraad schommelde tot 1985 tussen de 35 en de 40 procent. Deze woningen werden aangeboden door woningcorporaties die voor een belangrijk deel werden gefinancierd met publiek geld. Een belangrijk verschil met de huidige inrichting, is dat er voor deze huurwoningen geen formele inkomenseisen golden. Doordat alle inwoners van Nederland op deze manier een betaalbaar alternatief achter de hand hadden, werden private verhuurders gedwongen om redelijke huren te vragen.

Sinds de jaren negentig is deze betaalbare optie echter geblokkeerd door politiek beleid. In de eerste plaats is het aantal sociale huurwoningen snel omlaag gebracht. Het aandeel corporatiewoningen in de totale woningvoorraad is verlaagd tot dertig procent. In 1995 werd de publieke financiering voor woningcorporaties grotendeels stopgezet met de zogenaamde bruteringsoperatie en vanaf 2013 werden corporaties, onder het mom van een crisisheffing, gedwongen de verhuurderheffing te betalen, een nieuwe belasting op betaalbare huurwoningen. Door deze maatregelen werden de corporaties gedwongen om een substantieel deel van hun woningvoorraad te verkopen. Tussen 2013 en 2019 is de totale voorraad aan sociale huurwoningen met 150.000 woningen - zo'n zeven procent - gedaald. Deze politieke keuzes hebben geleid tot een enorm tekort aan betaalbare woningen. De wachtlijsten in de sociale huursector zijn in hoog tempo gestegen. In een kwart van de gemeenten is de wachtlijst zelfs langer dan zeven jaar. Met uitschieters tot wel meer dan vijftien jaar.

De groei van de wachtlijsten is extra opvallend omdat het aantal mensen dat recht heeft op een sociale huurwoning flink is afgenomen. Konden woningcorporaties eerder aan alle inkomensgroepen een woning bieden, daar is sinds 2009 een grote groep mensen uitgesloten van het recht op een sociale huurwoning vanwege hun inkomen. Vanaf dit moment werd het voor woningcorporaties verboden om nog woningen te verhuren aan mensen met een zogenaamd middeninkomen. Bij een alleenstaande gaat dat momenteel om een jaarinkomen vanaf 40.765 euro per jaar. Veel van de mensen die meer verdienen dan dit bedrag maken door hun inkomen of door hun contractvorm echter geen kans op een hypotheek voor een koopwoning.

Door het woonbeleid van de afgelopen decennia is er zo een groep mensen ontstaan die niet terecht kan in de sociale huursector en ook geen kans maakt op een koopwoning. Deze mensen zijn veroordeeld tot de particuliere 'vrije huursector', het deel van de huursector waar de regulering van de huurprijzen is afgeschaft. Doordat deze woningzoekenden en huurders geen alternatieven meer hebben, kunnen de eigenaren van dit soort huurwoningen hoge prijzen vragen of bestaande huurprijzen sterk verhogen.

Woningen als beleggingsobject

Vanwege de hoge huren die woningeigenaren kunnen vragen, zijn huurwoningen een gewild beleggingsobject geworden. Hiermee is een fenomeen ontstaan waar de Nederlandse woonsector

⁴ CBS, *Landelijke monitor leegstand 2021*, 26 november 2020.

voorheen onbekend mee was: *buy-to-let*, ofwel opkoop voor de verhuur. Lange tijd bestond er in Nederland een trend in omgekeerde richting waarbij eigenaren van huurwoningen deze omzetten in koopwoningen omdat dit hen meer geld opleverde. Sinds 2012 is deze trend omgeslagen.⁵ In hoog tempo worden woningen opgekocht door beleggers om deze te verhuren. De initiële reden hiervoor was dat de waarde van koopwoningen na de financiële crisis van 2008 snel daalde. De huren stegen daarentegen wel door. Omdat reguliere beleggingsmogelijkheden relatief lage rendementen opleverden, werd het voor beleggers (zowel groot als klein) zeer aantrekkelijk om Nederlandse woningen op te kopen voor de verhuur.

Hoewel de prijzen van koopwoningen inmiddels ver zijn gestegen, blijft het zeer lucratief voor beleggers om woningen op te kopen voor de verhuur. Het aantal woningen in bezit van beleggers is de afgelopen tien jaar met ongeveer dertig procent toegenomen naar 1,1 miljoen woningen. Aangezien het totale aantal huizen in die periode met slechts acht procent is gestegen, is het aandeel van beleggers snel gegroeid. Het Kadaster [schat](#) dat er in de afgelopen tien jaar zo'n 112.000 woningen van eigenaar-bewoners werden opgekocht voor de verhuur.⁶ De dienst wijst er dan ook al jaren op dat zowel binnen als buiten de Randstad een steeds groter deel van de woningen in handen van beleggers komt. In heel Nederland gaat het inmiddels om één op de tien Nederlandse woningen en in de vier grootste steden is dit al één op de vijf. Het beeld is nog zorgwekkender waar het gaat om het bezit van nieuwbouwwoningen. Van de woningen die tussen 2017 en 2020 zijn opgeleverd, is 33 procent in handen van particuliere verhuurders. Slechts 16 procent is in het bezit van woningbouwcorporaties.⁷

De toename van het aantal woningen dat wordt opgekocht voor de verhuur is het laatste jaar gestopt. Desondanks zet de omvorming van koopwoningen tot huurwoningen door. De reden hiervoor is het fenomeen *keep-to-let*. Hierbij houden woningbezitters hun oude woning aan voor de verhuur nadat zij zijn verhuisd naar een nieuwe koopwoning. Volgens het kadaster is er de laatste jaren een stijging te zien in het aantal woningen dat op deze manier werd omgevormd tot huurwoning.⁸ In de afgelopen tien jaar besloten zo'n 62.000 mensen hun oude woning aan te houden voor de verhuur nadat zij een nieuwe woning kochten. Dit is zo'n vier procent van alle particuliere transacties. Het kadaster wijst erop dat het verschil tussen de twee verhuurvormen steeds kleiner wordt. In grote steden zoals Den Haag is het aantal woningen dat per jaar wordt aangehouden voor de verhuur inmiddels al dubbel zo groot als het aantal woningen dat wordt opgekocht.⁹ Door de opkomst van *keep-to-let* bezit een steeds groter deel van de woningbezitters meerdere huizen terwijl de kansen om een betaalbare woning te vinden voor mensen die geen huis bezitten steeds kleiner wordt.

Financialisering en prijsopdrijving

Er is een direct verband tussen het toenemende gebruik van woningen als beleggingsobject – ook wel financialisering genoemd – en de beschikbaarheid van betaalbare woningen. In de eerste plaats drijven beleggers de koopprijzen op. Zij kunnen namelijk meer bieden dan woningzoekenden die zelf een woning willen betrekken. Woningzoekenden die niet beschikken over eigen vermogen of geschonken geld worden beperkt door de maximale hypotheeknormen. Beleggers hebben deze beperking niet. Voor hen is voornamelijk de beleggingswaarde relevant voor het kopen van een huis.

⁵ Johan Conijn, Victor Meertens en Frans Schilder, *Buy-to-let verdringt starter op de woningmarkt*, Paper 2019-03, 3 juli 2019.

⁶ Dit is een schatting omdat er enige verwarring kan ontstaan in de meting door het bezit van vakantiehuizen.

⁷ Kadaster, *Van wie is de nieuwbouw?*, 8 december 2021.

⁸ Kadaster, *Keep-to-let, iets meer woningen vastgehouden als belegging*, juli 2021.

⁹ Lex de Jonge, *Keep-to-let: nog meer spanning op woningmarkt door kopers die oude huis duur verhuren*, Algemeen Dagblad, 9 januari 2022.

Waar de hypotheeknormen de afgelopen jaren nauwelijks zijn aangepast, is deze beleggingswaarde van woningen juist steeds verder gestegen. Reguliere woningzoekenden en vooral koopstarters hebben zo in veel gebieden geen enkele kans meer om een bieding te winnen van beleggers.

De dominantie van beleggers is duidelijk terug te zien in de verhouding tussen de huizenprijzen en de totale hypotheekschuld. Lange tijd stond de stijging van de huizenprijzen vrijwel gelijk aan de stijging van de totale hypotheekschuld. De stijging van de huizenprijzen werd gefinancierd door de steeds hogere hypotheeklen die Nederlandse huishoudens aangingen. Sinds 2013 is de groei van de totale hypotheekschuld echter stilgevallen terwijl de huizenprijzen steeds verder doorstegen.¹⁰ De huidige groei van de prijzen wordt zo niet meer veroorzaakt door een groei van de hypotheekschuld maar door het toenemende gebruik van eigen vermogen door beleggers.

Een tweede manier waarop beleggers de prijzen opdrijven is door de verhoging van de huren. Het merendeel van de beleggers die in het afgelopen decennium woningen hebben opgekocht of omgevormd voor de verhuur, is gericht op het behalen van een zo hoog mogelijk rendement. Voor het overgrote deel van de beleggers is de mogelijkheid om de huren te verhogen de belangrijkste reden om woningen op te kopen of om te vormen, zo concludeert het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) op basis [onderzoek](#) onder particuliere verhuurders. Uit dit onderzoek blijkt dat een grote meerderheid van de particuliere beleggers het nadrukkelijk niet als de eigen verantwoordelijkheid ziet om betaalbare woonruimte aan te bieden. Dit zien zij vooral als een taak voor de woningcorporaties en de allergrootste institutionele beleggers. Particuliere beleggers dragen daarmee nauwelijks bij aan de volkshuisvesting. Incidenteel zorgen zij enkel voor extra woonruimte door bestaande woningen te splitsen. Het PBL komt dan ook tot de conclusie dat er een direct oorzakelijk verband is tussen de toegenomen activiteit van particuliere beleggers en de stijgende huurprijzen. Dit effect is onder andere zeer duidelijk te zien in de kustgebieden, waar starters uit de omgeving nauwelijks meer een woning kunnen vinden, door de opkoop van woningen.

Gezien de zeer nadelige effecten die de toegenomen activiteit van beleggers heeft voor de betaalbaarheid van woningen in Nederland, is het zeer relevant om te onderzoeken wat dan wel de toegevoegde waarde is van beleggers. Er is op dit moment echter geen enkel onderzoek dat empirisch laat zien dat de opkoop van bestaande woningen door beleggers op een andere wijze bijdraagt aan een betere balans in het aanbod van woningen. Hetzelfde geldt voor het aanhouden van de eigen woning voor de verhuur na aankoop van een nieuwe woning.

Noodzaak van ingrijpen

Op dit moment zijn er weinig aanwijzingen dat er binnen korte tijd een einde komt aan de prijsopdrijving door beleggers. Een duidelijke indicatie hiervan is het eerdergenoemde PBL-onderzoek onder beleggers. In dit onderzoek geeft een grote meerderheid van de beleggers aan in de komende jaren meer woningen op te willen kopen. Vooral een eventuele nieuwe financiële crisis zien zij als een kans om hun woningbezit verder uit te breiden. Het is daarom noodzakelijk om in te grijpen voor het uitbreken van een eventuele volgende financiële crisis. Zonder overheidsingrijpen zal de ongelijke verdeling van woningen in Nederland niet ten einde komen.

Om de escalatie van de wooncrisis te keren is het nodig de prijsopdrijvende activiteiten van beleggers aan banden te leggen. Er zijn voorzichtige tekenen dat eerder ingevoerde fiscale maatregelen en de lokale zelfbewoningsplicht die verschillende gemeenten hebben ingevoerd een effect hebben op de verdeling van woonruimte. Van een fundamentele verschuiving die uitzicht

¹⁰ Cody Hochstenbach, *Uitgewoond*, februari 2022, p. 94.

biedt op het einde van de wooncrisis is echter geen sprake, mede omdat het huidige beleid niets doet tegen het verschijnsel *keep-to-let*. Voor deze verschuiving is het noodzakelijk de opkoop en het aanhouden van koopwoningen door beleggers in ieder geval tijdelijk volledig stop te zetten.

De wooncrisis valt niet op te lossen met de bouw van nieuwe woningen als deze woningen vervolgens worden opgekocht door beleggers. De opleveringscijfers van nieuw gebouwde huizen in de afgelopen jaren spreken boekdelen. Zonder een verbod op het opkopen of aanhouden van woningen voor de verhuur zal de kloof tussen mensen met veel vermogen en mensen zonder vermogen alleen maar groter worden.

2. De huidige praktijk

Op dit moment hebben gemeenten de mogelijkheid om een lokale zelfbewoningsplicht in te voeren op basis van de Wet opkoopbescherming en tijdelijke verhuur. Met deze plicht kunnen zij kopers van een woning verbieden om de woning te verhuren. Schattingen zijn dat één op de drie gemeenten overweegt om een dergelijke zelfbewoningsplicht in te voeren voor zowel nieuwbouwwoningen als bestaande woningen. Een zeer groot deel van de gemeenten [heeft geen plannen](#) om de zelfbewoningsplicht in te voeren.¹¹ Dit is opvallend aangezien er momenteel geen enkele regio in Nederland is waar de prijzen van koopwoningen het afgelopen jaar met minder dan 14 procent zijn gestegen. Het grondrecht van voldoende woongelegenheden staat vrijwel overal in Nederland onder druk. Om deze reden is het noodzakelijk dat de landelijke overheid de regie neemt en het opkopen van woningen door beleggers in heel Nederland aan banden legt.

Hier zijn meer redenen voor. Op dit moment moeten gemeenten die een lokale zelfbewoningsplicht invoeren de noodzaak hiervan zorgvuldig onderbouwen. Per gebied en per prijssegment moeten zij aan de hand van een woningmarktreportage aantonen dat de plicht noodzakelijk, geschikt en proportioneel is om de balans in het woningaanbod te herstellen. Hierbij moeten zij zeer voorzichtig te werk gaan. Als de rechter oordeelt dat de plicht niet proportioneel is, kan de volledige zelfbewoningsplicht nietig worden verklaard. Hierdoor zijn gemeenten die werk willen maken van een zelfbewoningsplicht veel tijd en middelen kwijt aan de onderbouwing, hetgeen een groot beslag legt op de ambtelijke capaciteit. Daarnaast kiezen gemeenten regelmatig voor een minder vergaande vormgeving van de zelfbewoningsplicht om te garanderen dat deze standhoudt bij de rechter. Dit gaat echter ten koste van de effectiviteit van de zelfbewoningsplicht.

Een ander nadeel van de decentrale opzet van de zelfbewoningsplicht is dat de vormgeving per gemeente varieert. Zo verschilt per gemeente de grondslag op basis waarvan wordt bepaald welke woningen onder de plicht vallen, de duur van de plicht, de mate waarin kopers alsnog ruimte krijgen om onder voorwaarden hun woning te verhuren en de vorm van sanctionering bij overtreding van de zelfbewoningsplicht. Dit kan tot veel onduidelijkheid leiden bij burgers.

Een derde nadeel van de decentrale opzet is het zogenaamde ‘waterbedeffect’ dat optreedt als een gemeente een zelfbewoningsplicht invoert of aanpast. Op het moment dat een gemeente hiertoe besluit, ontstaat in de omliggende gemeenten – zeker wanneer deze gemeenten een agglomeratie vormen - een roep om ook een zelfbewoningsplicht in te voeren of om de bestaande plicht aan te passen.

De grote variatie in de vormgeving van de zelfbewoningsplicht maakt eveneens dat iedere gemeente aangewezen is op een eigen handhavingssysteem. Het handhaven van een dergelijke plicht doet een

¹¹ Marc van den Eerenbeemt, Xander van Uffelen en Maarten Albers, ‘Steeds meer gemeenten weren beleggers van de woningmarkt met woonplicht koper’, *De Volkskrant*, 19 november 2020.

relatief groot beroep op de financiën van gemeente. Uit onderzoek in opdracht van het ministerie van Veiligheid en Justitie en het ministerie van Binnenlandse Zaken blijkt dat dit soort handhavingslasten momenteel voor verschillende gemeenten bijvoorbeeld al reden is om af te zien van een leegstandsverordening, terwijl zij wel het nut van de maatregel erkennen.¹² De invoering van een nationale regeling die in alle gemeenten dezelfde vormgeving heeft, maakt het een stuk eenvoudiger om deze ook centraal via administratieve controles te handhaven.

Een laatste nadeel van de huidige zelfbewoningsplicht is het feit dat deze maatregel niets doet tegen het fenomeen *keep-to-let*. Dit is een ernstig tekort omdat juist in deze categorie de grootste groei te zien is.

3. Hoofdpijnen van het voorstel

De ernst van de huidige wooncrisis, de noodzaak om de prijs opdrijvende instroom van vermogen aan banden te leggen en de nadelen van de huidige Wet opkoopbescherming en tijdelijke verhuur zijn reden om dit voorstel voor een Wet nationaal opkoopverbod in te dienen. De kern van dit wetsvoorstel is dat de Nederlandse woonsector wordt gedefinancialiseerd. De wet garandeert dat woningen niet langer ongereguleerd kunnen worden omgevormd tot huurwoning. Hiermee garanderen we de originele functie van woningen: gebruik voor bewoning.

Het belangrijkste doel van dit wetsvoorstel is om de opdrijving van zowel de huur- als de verkoopprijzen in ieder geval tijdelijk te stoppen. Groepen die vooral van dit wetsvoorstel zullen profiteren zijn de mensen die op dit moment op zoek zijn naar een betaalbare huurwoning en koopstarters. Met dit voorstel wordt het namelijk eenvoudiger voor starters om een betaalbare koopwoning te vinden. De doorstroom die dit veroorzaakt verlicht vervolgens de druk op private huursector waardoor ook mensen die een betaalbare huurwoning zoeken sneller een geschikte woning zullen vinden.

Reikwijdte van de wet

De Wet nationaal opkoopverbod verbiedt alle woningeigenaren om hun woning in de verhuur te brengen zonder dat zij daarvoor een ontheffing hebben gekregen van hun gemeente. Het verbod geldt voor alle woningen in Nederland die zes maanden voor het inwerkingtreden van de wet in onverhuurde staat zijn. Met deze termijn wordt voorkomen dat beleggers kort voor de inwerkingtreding van de wet nog extra woonruimte opkopen of omvormen tot huurwoning. Zittende huurders die langer dan zes maanden ingeschreven staan, hoeven hun woning niet te verlaten als deze wordt verkocht aan een andere eigenaar.

Alle woningen die op het moment van inwerkingtreden van de wet langer dan zes maanden in verhuurde staat zijn vallen niet onder het verbod en krijgen een ontheffing. Woningen die onlosmakelijk zijn verbonden aan een bedrijfspand, kantoor of winkel zijn uitgezonderd van de wet, evenals woningen die in het bezit zijn van overheden, woningcorporaties en wooncoöperaties.

Ontheffing

Het nieuw in gebruik nemen van een woning voor de verhuur is na invoering van de wet alleen toegestaan als de eigenaar hiervoor een ontheffing heeft gekregen van de betreffende gemeente. Gemeenten stellen deze ontheffingen enkel in gelimiteerde hoeveelheden beschikbaar voor vooraf vastgestelde gebieden. Net als bij de huidige zelfbewoningsplicht mogen gemeenten de ontheffingen

¹² Sjoerd Zeelenberg, Eline van Kessel, Ilse Giesbers en Yvonne Grooten, *Van ontruimen naar inruimen. Evaluatie van de Wet kraken en leegstand* (2015).

niet arbitrair beschikbaar stellen. Gemeenten moeten de noodzaak van eventuele ontheffingen per gebied onderbouwen aan de hand van een woningmarktrapportage. Hierbij moet in ieder geval worden ingegaan op de effecten op de betaalbaarheid van zowel koop- als huurwoningen voor verschillende groepen, zoals koopstarters, en op de effecten op de leefbaarheid in de desbetreffende gebieden. Dit wetsvoorstel draait zo het proces van de huidige zelfbewoningsplicht om. Waar gemeenten momenteel moeten aantonen waarom het nodig is de private opkoop van woningen voor de verhuur aan banden te leggen, zullen zij met dit wetsvoorstel juist moeten aantonen waarom de omvorming van koopwoningen tot huurwoningen nodig is voor de leefbaarheid van de wijk of het garanderen van voldoende betaalbare huisvesting.

Is aangetoond dat de omvorming van woningen tot huurwoningen noodzakelijk is dan mag de gemeente voor het betreffende gebied een gelimiteerd aantal ontheffingen op het verbod beschikbaar stellen. Woningeigenaren kunnen een aanvraag indienen om in aanmerking te komen voor deze beschikbaar gestelde ontheffingen. Alle woningeigenaren in het betreffende gebied moeten een gelijke kans hebben om een ontheffing te verwerven. Dit betekent ook dat gemeenten bij het openstellen van de aanvraag duidelijk moeten aangeven hoe ontheffingen worden verdeeld in geval er te veel aanvragen zijn.

Wordt een ontheffing verleend, dan wordt deze gekoppeld aan de woning. Dit betekent ook dat de woningeigenaar na het verkrijgen van de ontheffing de woning kan verkopen aan geïnteresseerde partijen die de verhuur op zich willen nemen.

Particulieren die een woning bezitten die onder het verbod valt, mogen hun woning in een aantal gevallen wel tijdelijk onderverhuren. Er is een ontheffing mogelijk bij:

- verblijf in het buitenland voor werk of studie, mits de woning minimaal één jaar in het bezit is van de eigenaar;
- maximaal zes maanden verblijf in het buitenland voor sabbatical of vakantie;
- maximaal negen maanden op proef samenwonen;
- maximaal één jaar in detentie.

Gemeenten mogen hier geen eigen algemene ontheffingsgronden aan toevoegen. Dit betekent dat gemeenten bijvoorbeeld niet langer zelf kunnen bepalen dat woningen boven een bepaalde waarde worden uitgezonderd van het verbod.

De wet bevat een hardheidsclausule zodat van de wet kan worden afgeweken bij schrijnende situaties. Zowel de aanvrager van een ontheffing als omwonenden kunnen daarnaast via de reguliere wegen bezwaar maken bij hun gemeente tegen het besluit om wel of niet een ontheffing te verlenen.

Handhaving

De handhaving van het verbod is de verantwoordelijkheid van gemeenten. Bij overtreding van het verbod krijgen zij de bevoegdheid om een bestuurlijke boete op te leggen ter hoogte van twintig procent van de aankoopwaarde van de desbetreffende woning. Deze hoogte sluit aan bij al bestaande gemeentelijke regelingen. In lijn met de Gemeentewet vergoedt het Rijk de kosten voor het handhaven van het verbod en de ontheffingsverlening.

Looptijd

De wettelijke grondslag voor deze wet vervalft vijf jaar nadat deze in werking is getreden. Binnen vier jaar na inwerkingtreding van de wet wordt er een evaluatie uitgevoerd naar de noodzaak en de relevantie van de maatregel door deze in de situatie van dat moment te plaatsen.

4. Verhouding tot eigendomsrecht

Het nationale opkoopverbod is een regulering van het eigendomsrecht. Dit eigendomsrecht is internationaalrechtelijk beschermd in artikel 1 van het Eerste Protocol bij het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM). Aan protocollen komt, net als aan het Verdrag zelf, rechtstreekse werking toe. Daarmee is het rechtens afdwingbaar in Nederland. Het eigendomsrecht heeft binnen het EVRM een bredere reikwijdte dan binnen de Nederlandse Grondwet. Het Eerste Protocol bepaalt dat iedere natuurlijke persoon of rechtspersoon het recht heeft op ongestoord genot van zijn eigendom. Aan niemand zal zijn eigendom worden ontnomen, behalve als dit het algemeen belang dient en het onder voorwaarden gebeurt die voorzien zijn in de wet en in de algemene beginselen van internationaal recht. In het bijzonder relevant voor dit wetsvoorstel, is dat het eigendomsrecht enkel geldt voor bestaand bezit. Het eigendomsrecht geeft geen bescherming om ongestoord nieuw bezit te verschaffen.

Uit vaste Europese jurisprudentie wordt aan de hand van de volgende criteria bepaald of de beperking van het eigendomsrecht gerechtvaardigd is:

- *De beperking moet naar nationaal recht van de desbetreffende lidstaat rechtmatig zijn. De nationale wetgeving moet daarbij voldoende toegankelijk, precies, en voorzienbaar in uitoefening zijn. Daarnaast moet het beschermen tegen arbitraire toepassing van de wet.*
- *De beperking moet noodzakelijk zijn in het algemeen belang. Dit wil zeggen dat de maatregelen een legitiem doel dient en met de maatregelen het beoogde effect wordt bereikt. Hierbij komt de lidstaat een ruime toetsingsvrijheid toe om te bezien wat er onder algemeen belang valt.*
- *De beperking van het eigendomsrecht dient proportioneel zijn. Er moet een evenwicht bestaan tussen het algemeen belang dat de inbreuk dient, en het recht van de eigenaar op ongestoord genot van eigendom. De inmenging mag niet leiden tot een excessieve individuele last.*

Voorzienbaarheid

De Wet nationaal opkoopverbod voldoet aan de voorwaarde van voorzienbaarheid aangezien het voorstel wordt verankerd in de nationale wetgeving. De beperking van het vrije gebruik van eigendom is voorzienbaar omdat het wetsvoorstel enkel geldt voor toekomstige gevallen. Woningeigenaren hebben daarmee voldoende tijd om op de wet te anticiperen.

De wet is voldoende precies en beschermt tegen arbitraire toepassing. Zo geldt de nationale regelgeving voor alle gemeenten en zijn er duidelijke regels opgesteld voor de verstrekking van ontheffingen. Verder zijn er voor burgers waarborgen ingebouwd met de mogelijkheid om bezwaar te maken tegen de verlening van ontheffingen en in uitzonderlijke gevallen de hardheidsclausule.

Legitimiteit

Het doel van dit wetsvoorstel is om de beschikbaarheid van betaalbare huisvesting te garanderen. Het geeft hiermee uitwerking aan het in de Grondwet vervatte recht op betaalbare huisvesting. Vanwege het belang van dit grondrecht genieten overheden van oudsher een ruime bevoegdheid om het recht op eigendom te beperken in naam van het algemeen belang en het tegengaan van sociale onrechtvaardigheid.

In het geval van dit wetsvoorstel gaat het hoofdzakelijk om de sociale onrechtvaardigheid dat koopstarters en private huurders geen woning kunnen bemachtigen of gedwongen zijn om een zeer hoge prijs te betalen. Deze schaarste en hoge prijzen worden voor een belangrijk deel veroorzaakt door private actoren die woningen gebruiken als financieel instrument, hetzij door een woning aan te houden na verhuizing, hetzij door actief woningen aan te kopen om deze vervolgens te verhuren. Aangezien er geen empirisch bewijs is dat erop wijst dat het op deze manier omvormen van koopwoningen tot huurwoningen door private partijen bijdraagt aan de beschikbaarheid van betaalbare huisvesting is, terwijl er wel bewijs bestaat dat deze omvorming zowel in het huur- als in het koopsegment leidt tot prijsopdrijving, is een beperking van deze activiteiten in naam van het algemeen belang gerechtvaardigd. Dit is des te meer het geval omdat steeds meer mensen met een kwetsbare sociaaleconomische status gedwongen zijn te huren in de private sector.

Met de beperking van het vrije gebruik van eigendom die dit wetsvoorstel beoogt, zal de schaarste aan koopwoningen afnemen en zullen koopstarters eenvoudiger een woning kunnen vinden voor een lager bedrag. De doorstroom van de verhoudingsgewijs kapitaalkrachtigere koopstarters zal vervolgens de druk op de private huursector verlichten waardoor ook mensen met een lager inkomen eenvoudiger een woning zullen vinden.

Proportionaliteit

Bij de beoordeling van de proportionaliteit van een wetsvoorstel wordt altijd gekeken naar de politieke, economische, sociale en culturele context van het betreffende land. Dit wetsvoorstel voor een nationaal opkoopverbod lijkt op het eerste oog een ingrijpende maatregel. Gezien de ernst van de wooncrisis waar Nederland in verkeerd, is deze ingreep echter gerechtvaardigd in naam van het algemeen belang. Er is namelijk geen enkel empirisch bewijs dat de omvorming van koopwoningen tot huurwoningen een positief effect heeft op de beschikbaarheid van betaalbare woningen. Tegelijkertijd is er wel bewijs is voor de prijsopdrijvende werking van de opkoop en omvorming van woningen.

Het wetsvoorstel is daarnaast proportioneel omdat het de mogelijkheid voor woningverkoop met het doel om winst te maken openhoudt. Het wetsvoorstel raakt bovendien niet aan lopende huurcontracten, waardoor het niet ingrijpt in bestaande contracten. Voor de kopers van een nieuwe woning is er slechts een beperkte regulering van hun eigendomsrecht omdat zij op het moment dat zij de woning kopen weten dat zij die woning slechts met een ontheffing kunnen verhuren. Verder bevat dit wetsvoorstel een hardheidsclausule en hebben burgers de mogelijkheid om bezwaar te maken tegen de verstrekking van ontheffingen.

De proportionaliteit van dit wetsvoorstel wordt verder versterkt door de tijdelijke aard. De wettelijke grondslag vervalt na vijf jaar. De reden hiervoor is de diepe wooncrisis waarin Nederland momenteel verkeerd. Na vier jaar zal worden beoordeeld of de situatie verbeterd is. Mocht dit het geval zijn dan kan opnieuw worden beoordeeld of de wet nog proportioneel is.

De initiatiefnemers,
Klaver
Nijboer