

Particuliere woningbeleggers en toegankelijkheid van de woningmarkt: de casus Amsterdam

Notitie ten behoeve van de hoorzitting/expertmeeting 'Beleggers op de Amsterdamse vastgoedmarkt', gemeenteraad van Amsterdam, 16 januari 2018

Edwin Buitelaar
Frans Schilder

November 2017 publiceerde het Parool op basis van eigen onderzoeksjournalistiek het volgende: 'Amsterdamse woningmarkt in handen van het grote geld'¹. Meer precies: 21 particulieren bezitten meer dan honderd huizen (of bedrijfspanden) per persoon, waaronder Prins Bernard jr. De discussies die daarna volgden binnen de (sociale) media waren stevig van toon en bestreken vele onderwerpen². Hieronder willen we allereerst de discussie ontwarren en de verschillende argumenten afzonderlijk tegen het licht houden. Ten tweede willen we de discussie plaatsen binnen het bredere debat over de toegankelijkheid en betaalbaarheid van de woningmarkt.

De praktijk en gevolgen van particuliere woningverhuur

In de discussie naar aanleiding van de Parool-publicatie leken een aantal zaken door elkaar te lopen: 1) de maatschappelijke verantwoordelijkheid van leden van de koninklijke familie, 2) schendingen van het (huur)recht door verhuurders, 3) leegstand van huurwoningen, 4) concentratie van woningbezit en 5) de maatschappelijke betekenis van buy-to-let en particuliere verhuur. Voor een goede discussie is het zaak ze uit elkaar te halen en per stuk te bespreken. De eerste - de verantwoordelijkheid van de koninklijke familie - laten we hier buiten beschouwing, dat gaat niet direct over de Amsterdamse woningmarkt.

Schendingen van het recht door verhuurders

Slecht verhuurderschap, waaronder het vragen van sleutelgeld, informele huurprijzen bovenop de officiële huurprijzen en het toelaten van te veel huurders per pand, is een actueel probleem dat verbonden is met particuliere verhuur. Velen zullen het erover eens zijn dat dit onwenselijk is en moet worden bestreden. Het gaat hier immers om onrechtmatig handelen. Zo mag sleutelgeld vragen al sinds 1940 niet meer. Betaald sleutelgeld kan daarom achteraf door de huurder via de rechter worden teruggeëist (op

¹ <https://www.parool.nl/amsterdam/amsterdamse-woningmarkt-in-handen-van-het-grote-geld~a4530558/>

grond van artikel 7:264 BW). Kortom, verhuurders die onwettig handelen kunnen via de Huurcommissie of de burgerlijke rechter tot de orde worden geroepen. Dit heeft echter betrekking op het vertoonde *gedrag*, niet op wie de verhuurder is en hoeveel panden die bezit.

Leegstand van huurwoningen

Er is ook gesuggereerd dat beleggers woningen opkopen en vervolgens vanuit speculatief oogpunt leeg laten staan. Leegstand van woningen kan onwenselijk zijn om twee redenen. Allereerst: het kan leiden tot negatieve externe effecten, op het gebied van leefbaarheid met name, zeker wanneer het om meerdere woningen naast elkaar gaat en de leegstand langjarig is. In een stad als Amsterdam komt daar een tweede reden bij. Er is daar een grote behoefte aan woonruimte, waardoor leegstand blijf geeft van onderbenutting van het woonpotentieel.

Het aandeel (formeel) onbewoonde particuliere huurwoningen is met elf procent in 2017 ook relatief hoog te noemen (12.815 van 119.099 particuliere huurwoningen - CBS). Bovendien is het aantal onbewoonde huurwoningen de laatste jaren gestegen³. Amsterdam heeft inmiddels beleid ontwikkeld om de leegstand aan te pakken. Op grond van de leegstandverordening heeft de gemeente eind 2017 haar eerste leegstandsboete (van 5000 euro) uitgedeeld aan een woningeigenaar die zijn woning langere tijd leeg liet staan zonder die leegstand aan de gemeente te melden⁴.

Ook al ligt het voor de hand dat leegstand samenhangt met het type eigenaar – bij corporaties en institutionele beleggers komt leegstand bijvoorbeeld niet of nauwelijks voor – gaat het ook hier weer om het bestrijden van ongewenst *gedrag*, in dit geval het onnodig lang leeg laten staan van woningen. En dus niet om wie de eigenaar is en hoeveel die bezit.

Concentratie van woningbezit

Een andere angst die sommigen hebben is dat de Amsterdamse woningmarkt in handen komt van een beperkt aantal eigenaren. Wanneer sprake is van monopolie- en oligopolievorming, dan kan dat ook volgens de (welvaarts)economische theorie marktverstoring werken. Echter, hoe zit het in Amsterdam? Amsterdam had in 2017 in totaal 428.035 woningen, waarvan 119.099 in de particuliere huursector (CBS). Die 21 particuliere woningeigenaren die 100 woningen of meer in bezit hebben uit het artikel in Het Parool, hebben met elkaar 4.177 woningen. Kortom, die laatste groep heeft nog geen

³ Of het hier gaat om fysieke leegstand of alleen om administratieve leegstand – ongeregistreerde bewoning is in het laatste geval wel mogelijk – is voor ons niet volledig duidelijk.

⁴ <https://www.parool.nl/amsterdam/gemeente-deelt-eerste-leegstandsboete-ooit-uit-5000-euro~a4514434/>

vier procent van de particuliere huursector en bijna één procent van de totale woningvoorraad in handen. Van sterke marktconcentratie is daarmee geenszins sprake⁵. Daar komt bij dat de lijst uit een diverse groep particulieren lijkt te bestaan, met zowel een zeer lange, als een relatief korte aanwezigheid op de Amsterdamse woningmarkt.

Overigens kan 'schaal' onder verhuurders ook positieve effecten hebben. Denk aan professioneler beheer en management dan wanneer een verhuurder slechts één of een paar panden in bezit heeft. Bovendien spant een eigenaar met meerdere nabij elkaar gelegen woningen zich mogelijk harder in voor de instandhouding en verbetering van woning en woningomgeving. Het is van belang om beter zicht te krijgen op de groep particuliere verhuurders: hun bezit, motieven, strategieën, etc.

De maatschappelijke betekenis van buy-to-let en particuliere verhuur

Private verhuur is, in zijn algemeenheid, een van de belangrijkste manieren om de Amsterdamse woningmarkt toegankelijk te houden. Corporaties moeten zich immers richten op de lagere inkomens en de koopsector wordt steeds minder toegankelijk, onder meer door de koopprijsontwikkeling, strengere leennormen en een toenemend aantal huishoudens met tijdelijke contracten.

Buy-to-let wordt vaak als een probleem gezien doordat particuliere kopers van de markt zouden worden weggeconcurrereerd door investeerders. Hoewel het zonder meer waar is dat investeerders veel voor woningen kunnen bieden, is het de vraag in hoeverre – en welke typen – huishoudens daarmee van de woningmarkt worden gedreven. In de kern draait het bij *buy-to-let* om het opkopen van koopwoningen door investeerders om die vervolgens in de huursector aan te bieden. Door dit proces worden geen woningen aan de woningvoorraad onttrokken. Sterker, indien grotere woningen worden gesplitst in appartementen worden er juist woningen aan de voorraad toegevoegd. De toegevoegde waarde van het opsplitsen van kleinere woningen in een aantal onzelfstandige eenheden is een andere kwestie; zolang dit een bepaalde doelgroep bedient, zoals studenten, en de concentratie ervan niet te groot is, hoeft dat nog geen groot probleem te zijn. Wanneer huishoudens die een zelfstandige woning zouden willen huren alleen via kamerhuur toegang hebben tot de woningmarkt is dat vermoedelijk minder wenselijk. Overigens valt niet uit te sluiten dat de huurprijzen voor groepen huishoudens die door *buy-to-let* ontstaan alsnog niet betaalbaar zijn⁶. Hier gaan we later nader op in.

⁵ Naast particuliere eigenaren bestaat de particuliere huursector uit woningen die verhuurd worden door grote institutionele beleggers en door corporaties verhuurde geliberaliseerde huurwoningen.

⁶ Een studie naar de betaalbaarheid van het wonen voor middeninkomens is te vinden op de website van PBL: <http://www.pbl.nl/publicaties/middeninkomens-op-de-woningmarkt-ruimte-op-een-krap-speelveld>

Buy-to-let kan problematisch worden wanneer investeerders in de woningmarkt sterk gedreven worden door de wens te profiteren van tussentijdse waardeinstijgingen van de woningen. Onderzoek uit de Verenigde Staten suggereert dat juist kleine particuliere woningbeleggers, aangetrokken door grote prijsstijgingen, in grote getalen afgesloten hypotheek niet betaalden en zo de aanzet tot de crisis hebben gegeven⁷. Mogelijk dat juist deze groep investeerders bij prijsdalingen op de koopwoningmarkt eerder geneigd is om hun (huur)woning te verkopen, met mogelijk verdere prijsdalingen tot gevolg.

Zoals eerder ook bij de leegstand besproken geldt dat het investeringsperspectief van de belegger van belang is: investeert de belegger in de Amsterdamse woningmarkt met een lange-termijnhorizon of probeert hij op de korte termijn geld te verdienen aan de prijsontwikkeling in Amsterdam? Wederom, voor een goede discussie over mogelijke oplossingen is het van belang meer inzicht te krijgen in de beleggers op de Amsterdamse woningmarkt: om hoeveel investeerders gaat het? Wat is hun motief en beleggingsstrategie? En hoe vertalen zij die strategie in investeringen in Amsterdamse woningen?

Toegankelijkheid van de woningmarkt: analyse en oplossingen

Al ruime tijd wordt er in Nederland gediscussieerd over het functioneren van de woningmarkt. In algemene zin wordt het decennialange overheidsingrijpen in de woningmarkt, via onder meer sterke huurprijsregulering en fiscale stimulering van het eigenwoningbezit, als belangrijkste oorzaak van de sterk verstoorde woningmarkt gezien⁸. Het ontbreken van een betaalbaar en toegankelijk middensegment op de huurwoningmarkt is een van de meest ingrijpende gevolgen, juist ook in het licht van de discussie omtrent het toenemend bezit van investeerders op de Amsterdamse woningmarkt.

Toegankelijke en betaalbare woningmarkt?

De stad is in zijn algemeenheid in trek, maar in het geval van de stad Amsterdam is dat zeer sterk het geval⁹. Amsterdam is voor veel mensen een aantrekkelijke stad: een mooi historisch centrum, een rijk cultureel aanbod, en een groot aanbod aan banen (om maar wat te noemen). Hoe aantrekkelijk Amsterdam precies is valt moeilijk uit te drukken in

⁷ <http://voxeu.org/article/credit-growth-and-global-crisis-new-narrative>.

⁸ Zie bijvoorbeeld het rapport 'Kosten koper' van de tijdelijke commissie huizenprijzen (2013), en de preadviezen van de Koninklijke Vereniging voor de Staathuishoudkunde (2008): https://www.tweedekamer.nl/sites/default/files/field_uploads/Eindrapport%20Huizenprijzen_tcm181-232773.pdf

<https://esb.nu/binaries/2001/80/17/agenda-voor-de-woningmarkt-preadviezen-2008.pdf>

⁹ <http://www.pbl.nl/publicaties/triomf-van-de-stedelijke-voorkeur>

cijfers, maar de ontwikkelingen op de woningmarkt geven een duidelijke indruk: zowel kooprijzen als (vrije) huurprijzen zijn sinds het einde van de crisis sterk gestegen, sterker dan elders. Kennelijk willen veel meer mensen in Amsterdam wonen dan dat er beschikbare woningen zijn. In een marktsituatie leidt dat ertoe dat degenen die het meest voor de beschikbare woningen willen betalen uiteindelijk in Amsterdam zullen wonen: mensen die minder willen of kunnen betalen zullen hun heil elders (moeten) zoeken. Alleen huishoudens die bij een corporatie mogen huren blijven toegang houden tot de stad, maar ook zij betalen (in wachttijd) een prijs voor de aantrekkelijkheid van de stad.

Zolang de (Rijks-)overheid niet ingrijpt in de woningmarkt kan de prijs van woningen in Amsterdam bij de huidige vraagontwikkeling op termijn alleen dalen als er meer aanbod wordt toegevoegd. Dat geldt zowel voor koop- als huurwoningen. Pas wanneer het Amsterdamse huurwoningaanbod meer in evenwicht met de vraag zal raken, zullen investeerders minder geneigd zijn koopwoningen op te kopen om te verhuren. Als de markt uiteindelijk meer in evenwicht komt, ontstaat bovendien een situatie waarin marktprijzen niet meer door schaarste worden opgedreven. Doordat woningen niet snel in grote aantallen aan de voorraad kunnen worden toegevoegd blijven problemen met toegankelijkheid en betaalbaarheid op de korte termijn bestaan. In de discussie over de Amsterdamse woningmarkt wordt daarom regelmatig over aanvullend, vaak regulerend, overheidsingrijpen gesproken. Of en welk beleid moet worden gemaakt is afhankelijk van een aantal politieke afwegingen, waaronder vaak genoemde thema's als segregatie en gemengde wijken. Bij dergelijke afwegingen willen we vanuit het wetenschappelijk woningmarktonderzoek enkele overwegingen meegeven.

Beleidsmatige overwegingen

Het op korte termijn betaalbaar maken of houden van de stad Amsterdam voor huishoudens met een inkomen dat op de 'vrije' markt onvoldoende is voor een woning kost geld. Corporaties subsidiëren de huishoudens met de laagste inkomens door hen een woning te verhuren onder de marktprijs. Dat geld kunnen corporaties ook gebruiken om nieuwe woningen te bouwen. Naarmate locaties aantrekkelijker worden voor huishoudens en de marktprijs stijgt, neemt ook de impliciete subsidie toe, en daarmee de gederfde investeringsmogelijkheden. Overigens werkt de regulering van duurdere prijssegmenten hetzelfde: de huurders die toegang krijgen tot de gereguleerde woningen profiteren van een subsidie ten koste van de verhuurder. Een private verhuurder gaat daar waarschijnlijk anders mee om dan een corporatie: de corporatie kan een verlies op het rendement accepteren, maar een private verhuurder zal minder kwaliteit bieden. In beide gevallen leidt prijsregulering tot verminderde doorstroming: huurders zullen hun

subsidie niet op willen geven. Tussen een gereguleerde huursector die volledig op slot zit en een volledig vrije markt die alleen voor de hoogste inkomens toegankelijk is liggen belangrijke politieke afwegingen die niet alleen op basis van kosten, maar ook op basis van politieke overwegingen gemaakt moeten worden.

Bovenstaande afwegingen zijn overigens niet alleen van belang met betrekking tot de betaalbaarheid, maar ook als het gaat om de toegankelijkheid van de stad.

Toegankelijkheid van de stad kan immers ook breder worden geïnterpreteerd dan door directe toegang via de woningmarkt. De stad Amsterdam is misschien wel groter dan alleen de woonomgeving binnen de Ring of haar administratieve grenzen. Afwegingen over toegankelijkheid, bijvoorbeeld van de banen in Amsterdam, kunnen ook gemaakt worden wanneer breder wordt gekeken naar de metropoolregio Amsterdam. De verpleegkundige of de leraar uit het debat hoeft niet per se binnen de formele grenzen van Amsterdam te wonen om in Amsterdam te kunnen werken, zolang er maar voldoende betaalbare woningen op acceptabele reisafstand beschikbaar zijn en de reiskosten op acceptabele wijze worden gecompenseerd¹⁰. De keuze voor het schaalniveau waarop de stad of metropoolregio Amsterdam wordt gezien, bepaalt in belangrijke mate ook de beleidsopties die men voorhanden heeft. Investerings in goede OV-verbindingen met de stad Amsterdam is een relevante optie indien men er voor kiest voor de problematiek op een hoger schaalniveau te kijken.

Voor de ontwikkeling van de stad Amsterdam zou men zich moeten afvragen hoe de gewenste stad eruitziet: waar wonen de mensen die er werken en recreëren? Hoe bewegen die mensen zich naar en door de stad? Hoe ziet de bevolkingssamenstelling eruit? Maar ook: hoeveel zijn we bereid te betalen voor de gemaakte keuzes? En wie betaalt ervoor?

Concluderend

Gegeven bovenstaande overwegingen is het de vraag of krantenkoppen als 'Amsterdamse woningmarkt in de handen van het grote geld' gerechtvaardigd zijn. Het is zeker mogelijk dat er sprake is van misstanden bij sommige investeerders. Huurders en gemeente hebben echter vaak voldoende middelen in handen om daar wat aan te doen. Het is ook zeker mogelijk dat op dit moment investeerders profiteren van de ontwikkelingen op de woningmarkt. De vraag is echter of het een symptoom of een oorzaak is van de overspannen Amsterdamse woningmarkt. En zelfs indien het bijdraagt

¹⁰ Op basis van de economische theorie zou men mogen verwachten dat beroepen waarvoor het arbeidsaanbod schaars is een betere beloning kunnen krijgen. Leraren in Amsterdam zouden wellicht niet in Amsterdam kunnen wonen, maar door een hoger salaris wel naar Amsterdam kunnen reizen. Dit kan in de praktijk, zeker op de kortere termijn, echter heel anders uitpakken.

aan het overspannen raken van de Amsterdamse woningmarkt is het de vraag of verder overheidsingrijpen de meest verstandige optie is: soms is het middel erger dan de kwaal. Het sturen op huurprijsgrenzen bij nieuwbouwhuurwoningen leidt waarschijnlijk tot verminderde investeringen in nieuwe Amsterdamse huurwoningen, terwijl die woningen nu juist zo hard nodig zijn. Tot slot is ingrijpen op de woningmarkt een zeer inefficiënt middel om problemen op andere domeinen op te lossen: betaalbaarheidsproblemen worden bijvoorbeeld beter via het inkomen aangepakt dan via regulering van de woningmarkt¹¹.

¹¹ Zie bijvoorbeeld de beperkte impact die huurbeleid heeft op het voorkomen van betaalrisico's onder gezinnen met lage inkomens: <http://www.pbl.nl/nieuws/nieuwsberichten/2016/huurtoeslag-verbetert-de-betaalbaarheid-van-wonen-in-sterke-mate>