

Toelichtingsrapport gemeente Rotterdam

Door Sjoerd van Bekkum (EUR), Paul de Vries (Kadaster), Marc Francke (UvA), Lianne Hans (Kadaster), en Matthijs Korevaar (EUR)

Aanleiding

Sinds medio 2022 zijn wij in bovenstaand samenwerkingsverband begonnen met het analyseren van hoe Rotterdamse Opkoopbeschermingsregeling (OB) de woningmarkt beïnvloedt.

De vragen zijn daarbij geformuleerd op 19 januari j.l.:

- A. Causaliteit (effect opkoopbescherming)
- B. Uitsluiten van alternatieve verklaringen, in het bijzonder de verandering van de overdrachtsbelasting.
- C. Waterbedeffecten
- D. Gebiedsbepaling opkoopbescherming: van de 16 huidige wijken in Rotterdam met opkoopbescherming óf verbreding naar gemeentebrede invoering óf juist verfijning naar straatniveau.

In dit korte document geven we antwoord op nog openstaande vragen n.a.v. de cijfers die eerder zijn aangeleverd door Kadaster. In vergelijking met de eerdere antwoorden hebben we nu beschikking over de gegevens van heel 2022, in plaats van de eerste zes maanden van 2022. De antwoorden zijn kwalitatief hetzelfde gebleven, zoals te lezen hieronder. Daarnaast hebben wij met de extra data de analyse verder kunnen verbreden.

A: Causaliteit

In onze formele empirische analyse hebben we gekeken naar de woningaankopen en latere bewoners van twee groepen woningen: woningen onder de WOZ-prijsgrens van 355.000 euro die in wijken staan met een opkoopbescherming (de gereguleerde groep) en woningen onder WOZ-prijsgrens van 355.000 euro die staan in wijken die grenzen aan een wijk met een opkoopbescherming (de controlegroep). We hebben voor deze controlegroep gekozen omdat deze het meest vergelijkbaar is.

We kijken naar twee perioden: een jaar vóór en een jaar na de invoering van de OB, respectievelijk 2021 en 2022. De data voor 2021 loopt van april 2021 t/m november 2021, om anticipatieeffecten en effecten van de wijziging in de overdrachtsbelasting uit te sluiten. Immers, door de verandering van de overdrachtsbelasting op 1 januari 2021 is er sprake van een niet-representatief laag aandeel investeerders en een hoog aandeel starters in het eerste kwartaal van 2021. En omdat investeerders al sinds half november wisten welke panden onder de OB zouden vallen, is het aantal opkopen van gereguleerde woningen in december 2021 niet-representatief hoog. De data voor 2022 is inmiddels aangevuld tot en met 31 december en gebruiken we wel volledig.

In de eerste periode zijn worden groepen niet beïnvloed door de OB. In de tweede periode is alleen de gereguleerde groep onderworpen aan de OB, niet de controlegroep. Deze experimentele opzet stelt ons in staat om het effect van de OB op de aankopen door investeerders en andere uitkomstvariabelen te schatten.

Dat doen we door twee verschillen tussen groepsgemiddelden op een specifieke manier te vergelijken. Het eerste verschil is de verandering in aankopen door investeerders, berekend voor elke groep tussen 2021 en 2022. Het tweede verschil is het verschil tussen deze twee veranderingen, wat laat zien hoe de verandering in aankopen tussen de groep gereguleerde woningen en de controlegroep verschilt. Dit tweede verschil kan worden geïnterpreteerd als het causale effect van de OB.

In onze analyse vinden we een duidelijk causaal effect van de opkoopbescherming: het aandeel investeerdersaankopen in het totaal aantal verkopen daalt met 23 procentpunt t.o.v. april-november 2021. Om precies te zijn: de 2021-2022 verandering in investeerdersaankopen is 23% lager voor gereguleerde woningen dan voor niet-gereguleerde woningen in de controlegroep. Gemiddeld genomen wordt in gereguleerde wijken tussen april en november 2021 ongeveer 35 procent van de gereguleerde woningen gekocht door investeerders, na de invoering valt dit terug tot ongeveer 9 procent voor geheel 2022. Het aantal aankopen valt niet helemaal terug naar nul, omdat door investeerders aangekochte gereguleerde woningen ook niet verhuurd kunnen worden of onder een uitzondering vallen.

Tegelijkertijd zien we - in deze wijken en voor dezelfde periode – een stevig stijging van het aantal aankopen door starters van 43% naar 63%. Er is ook een stijging voor niet-gereguleerde woningen: de analyse van het causaal effect laat zien dat door de opkoopbescherming de kans

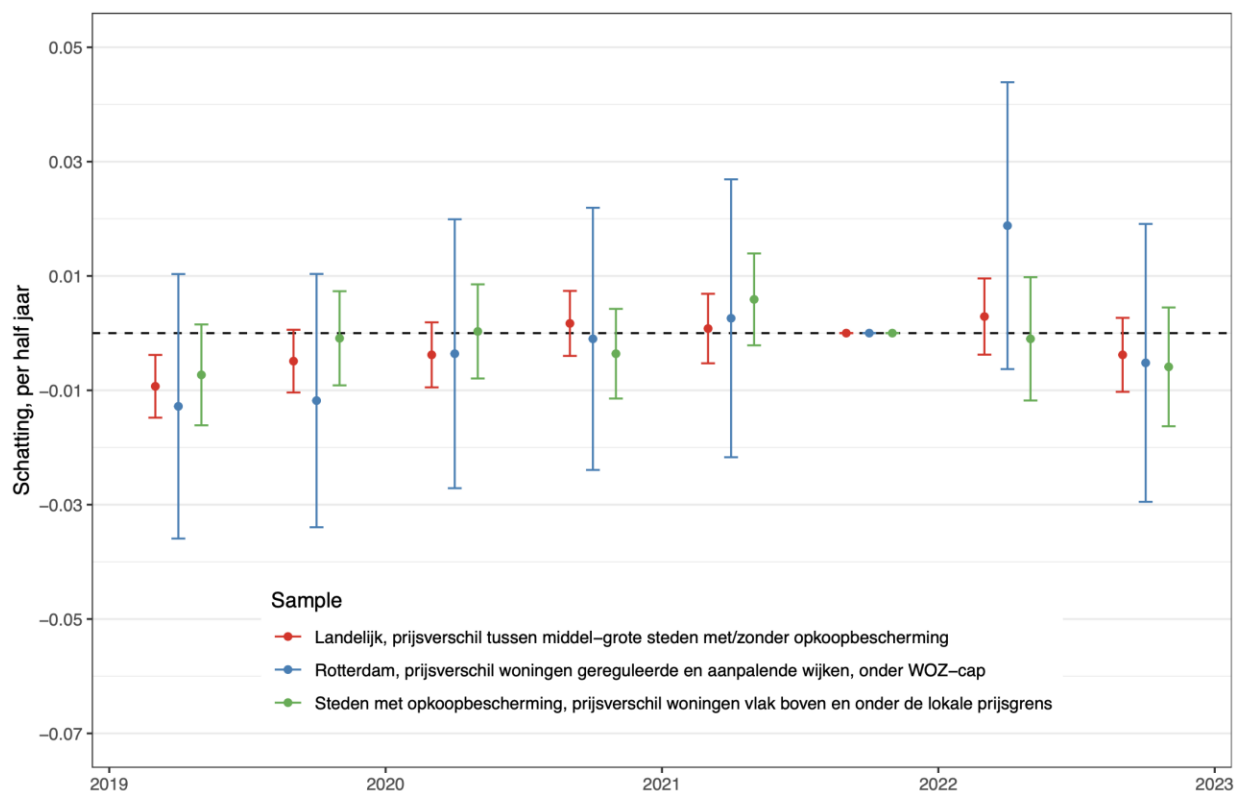
dat een starter een verkochte gereguleerde woning koopt met 13 procentpunt toeneemt. In absolute aantallen schatten wij dat in 2022 ongeveer 350 gereguleerde woningen dankzij de opkoopbescherming niet opgekocht zijn door investeerders. Meer dan de helft van deze woningen zijn nu gekocht door starters.

De verschuiving in aankopen van investeerders naar koopstarters heeft duidelijk effect op wie in de woningen komen wonen: bewoners van door investeerders opgekochte woningen onder de OB-grens hadden vóór de OB veel lagere inkomens dan bewoner-eigenaren in woningen met dezelfde kenmerken: zij verdienen 25% minder, en bevinden zich daarmee 20 procentpunten lager in de Nederlandse inkomensverdeling. Door de OB hadden in 2022 bewoners van verkochte gereguleerde woningen een huishoudinkomen dat 3 procentpunten hoger ligt in de Nederlandse inkomensverdeling. Woningen worden nu immers vaker bewoond door bewoner-eigenaren, en die hebben fors hogere inkomens. Naar mate meer woningen verkocht worden, kan dit een groeiend effect hebben op de inkomenssamenstelling van een wijk.

Behalve inkomens hebben we nu ook gekeken naar verschillen in andere kenmerken: volwassen bewoners van door investeerders opgekochte woningen onder de OB-grens zijn gemiddeld drie jaar jonger dan bewoner-eigenaren in vergelijkbare woningen, en de kans is 30 procentpunt groter dat zij niet de Nederlandse nationaliteit hebben. Na de invoer van de regulering zie we dat bewoners van verkochte gereguleerde woningen vaker ouder zijn en/of de Nederlandse nationaliteit hebben.

In Rotterdam verhuist de helft van de bewoners van door investeerders opgekochte woningen binnen 2 jaar weer. Opkoop door een investeerder maakt de kans 35 procentpunt groter dat bewoners binnen 2 jaar verhuizen: onder vergelijkbare door bewoner-eigenaren gekochte woningen verhuist slechts 15 procent binnen 2 jaar. In opgekochte woningen wonen vaker meerdere volwassen bewoners samen: ten opzichte van een vergelijkbare door een bewoner-eigenaar gekochte woning, wonen er gemiddeld 0.3 volwassenen extra in een opgekochte woning (1 jaar na aankoop gemeten). Het is dus te verwachten dat wijken door de opkoopbescherming geleidelijk minder doorstroom zullen kennen en een lagere bevolkingsdichtheid.

Net als in het vorige rapport vinden we geen prijseffect van de OB. In onderstaande afbeelding zijn betrouwbaarheidsintervallen te zien voor prijsverschillen van 2019 tot en met 2022. Het gaat hier enkel om de ontwikkeling van het relatieve verschil in prijs: worden gereguleerde woningen goedkoper ten opzichte van vergelijkbare niet-gereguleerde woningen? De staven geven onzekerheid en ruis in de schattingen aan: prijsverschillen wijken pas betekenisvol af van nul wanneer de gehele staaf zich boven of onder het nulpunt bevindt. We vergelijken hierbij de prijzen met die in het tweede halfjaar van 2021: vandaar dat het relatief prijsverschil in die periode nul is en er geen staven zijn.



We kijken voor dit rapport allereerst naar de middelste blauwe staaf, die de prijseffecten in Rotterdam schat. Wij vinden geen aanwijzingen dat de opkoopbescherming, en daarmee het wegvallen van de vraag van investeerders die een kwart van deze woningen kochten, een negatief effect had op de prijzen. Vanwege het beperkt aantal transacties kunnen we deze effecten op basis van Rotterdamse data niet heel precies schatten.

We kijken daarom ook naar landelijke effecten. De rode staven vergelijken de prijzen van gereguleerde woningen in middelgrote steden met een opkoopbescherming ten opzichte van vergelijkbare woningen in middelgrote steden zonder opkoopbescherming.¹ De groene staven vergelijken de prijzen van woningen in gebieden met een opkoopbescherming (inclusief Rotterdam) die vlak boven en onder de lokaal geldende WOZ-grens vallen. Geen van allen wijzen ze op duidelijke negatieve prijseffecten van de opkoopbescherming. We zien in alle specificaties dat het prijseffect ietwat negatief wordt in de tweede helft van 2022, maar dit effect is klein (-0.5%) en statistisch niet significant.

Het gebrek aan een prijseffect kan komen omdat de waarderingen van investeerders en bewoner-eigenaren reeds voor de invoer van de opkoopbescherming zeer vergelijkbaar waren, waardoor het wegvallen van de vraag van investeerders geen effect heeft. Het is ook mogelijk dat de reductie in vraag van investeerders deels gecompenseerd wordt door toenemende vraag

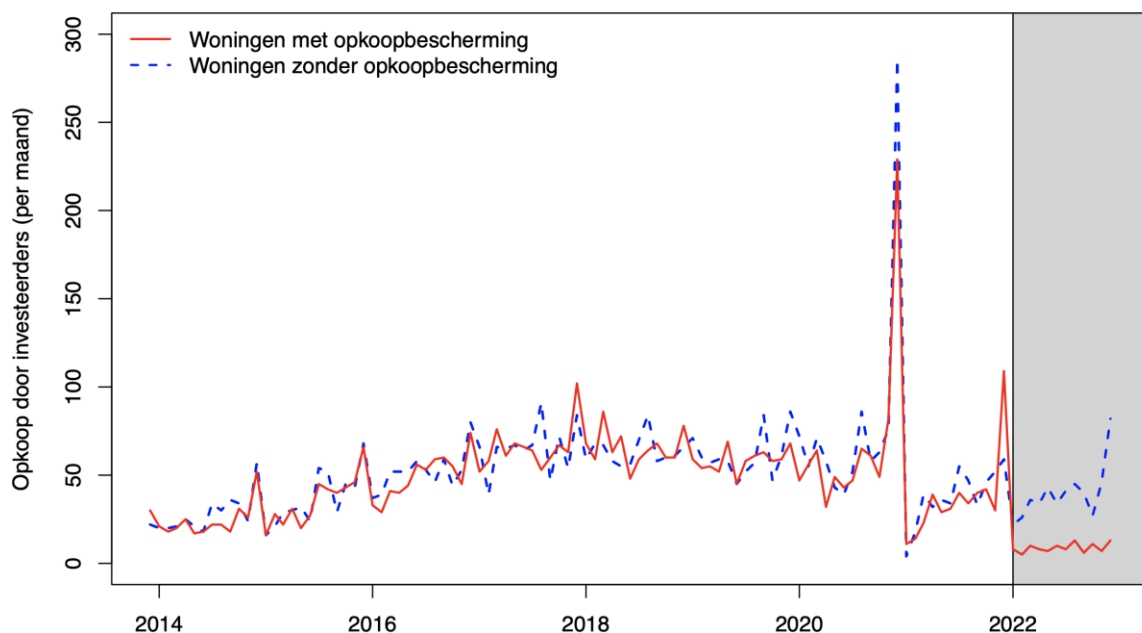
¹ Wij sluiten de acht grootste steden uit van deze analyse, omdat deze allen een opkoopbescherming hebben ingevoerd.

van bewoner-eigenaren. Als bewoner-eigenaren zich zorgen maken dat investeerders woningen in hun directe omgeving opkopen, en zo de samenstelling en doorloop van bewoners in hun direct woonomgeving verandert, kunnen zij meer over hebben voor woningen in een gebied met een opkoopbescherming, waar dat niet meer mogelijk is.

Als laatste hebben wij op basis van huuradvertenties ook gekeken of er sprake is van effecten op vraaghuurprijzen van woningen die gereguleerd zijn. Door de OB worden minder woningen door investeerders gekocht, waardoor minder woningen te huur worden gezet. Wij zien dat ten opzichte van vergelijkbare woningen in aanpalen wijken, gereguleerde huurwoningen een paar procent duurder worden na invoering van de opkoopbescherming. Wij zijn voorzichter om dit als een causaal te verband interpreteren: in tegenstelling tot onze andere analyses, verschilden de trends in huurprijzen in gereguleerde en aanpalende wijken in de jaren voor de invoer van de opkoopbescherming iets van elkaar. Dit effect zou dus ook een andere oorzaak kunnen hebben. Daarnaast betreft dit vraaghuur, omdat geen data beschikbaar is over daadwerkelijke huren.

B: Uitsluiten alternatieve verklaringen

In onderstaande figuur zien we het maandelijks aantal panden dat door beleggers is aangekochte en door eigenaar-bewoners verkocht, uitgesplitst voor gereguleerde en niet-gereguleerde woningen in heel Rotterdam. De data loopt nu tot eind december 2022.



Twee observaties zijn hier van belang:

1. Tot het einde van 2021 bestaat er geen groot verschil in beleggersactiviteit tussen gereguleerd en niet-gereguleerd vastgoed. Rond de 2020-2021 jaarwisseling zien we een duidelijk effect van de verhoging overdrachtsbelasting, maar dit effect is sterk positief en

in dezelfde richting voor beide typen woningen. Dit laat zien dat er weliswaar verschillen bestaan in investeerdersaankopen tussen beide typen woningen, maar dat deze verschillen constant zijn tot eind 2021.

2. In 2022 zien we echter een duidelijke daling in het aantal aankopen door investeerders voor gereguleerd vastgoed, zonder noemenswaardige daling voor ongereguleerde woningen. Dit laat zien dat de OB de meeste private investeerders van de markt heeft geweerd. De daling is kleiner dan 100% door aankopen die uitgezonderd zijn van de OB, niet gebruikt worden voor huurinvesteringen, of illegaal worden verhuurd. Wie zien dat met name het aantal aankopen door private investeerders (niet-bedrijfsmatig) van gereguleerde woningen na invoering sterk daalt, en de daling bij bedrijfsmatige investeerders minder sterk is. Het is mogelijk dat dit bedrijfsmatige investeerders betreft die panden opkopen, opknappen en weer verkopen, of dat deze panden gelinkt zijn aan een bedrijf: in beide gevallen geldt de opkoopbescherming niet.
3. We zien aan het einde van 2022 een piek in de verkopen van niet-gereguleerde woningen, mogelijk in anticipatie op de verdere verhoging van de overdrachtsbelasting voor investeerderswoningen op 1 januari 2023.

De verschillen tussen beide groepen woningen zijn dus constant tot de OB in effect treedt, en gaan daarna scherp uiteen lopen. Dit betekent dat deze verschillen verklaard kunnen worden door de OB, en niet door de overdrachtsbelasting.

Hoewel ook bredere ontwikkelingen zoals bijv. het prijspeil ook voor verschillen tussen beide groepen woningen zou kunnen leiden (bijv. wanneer beleggers wellicht de steden verlaten omdat het woningaanbod te duur is geworden voor voldoende rendement), vinden we hiervoor geen aanwijzing in bovenstaande figuren. Dit soort ontwikkelingen zou immers moeten leiden tot steeds groter wordende verschillen tussen beide groepen. Dit betekent dat we ook dit soort verklaringen kunnen uitsluiten.

C: Waterbedeffecten

In onze analyse vinden we na invoering geen stijging in investeerdersaankopen van woningen onder WOZ in niet-gereguleerde wijken, ook niet als we randgemeenten meenemen. Er is ook geen indicatie voor waterbedeffecten op meer lokaal niveau, d.w.z. dat aankopen van woningen onder de WOZ-grens in aanpalende wijken niet toenemen t.o.v. andere niet-gereguleerde wijken in R'dam en randgemeenten. Ook op landelijk niveau zien we niet dat plaatsen die een opkoopbescherming invoeren daarna een groeiend aantal investeerdersaankopen zien het niet-gereguleerde segment (ten opzichte van plaatsen zonder opkoopbescherming).

In december 2021, kort nadat het beleid was aangekondigd, zien we wel een eenmalige impuls voor beleggersactiviteit in gereguleerd vastgoed. Er is ook een lichte toename van aankopen door beleggers aan het einde van het jaar voor niet-gereguleerd onroerend goed. Het is goed mogelijk dat beleggers probeerden hun overdrachten vóór januari 2022 af te ronden om zeker te zijn van

het onroerend goed zou kunnen worden verhuurd indien het onroerend goed onder de verordening zou vallen. Investeerders wisten immers al sinds september 2021 dat de nieuwe wet op 1 januari in werking zou treden, maar pas vanaf half november welke panden onder de OB zouden vallen. In onze bepaling van het causale effect hebben we daarom de transacties van december 2021 uit de database verwijderd; door de aankondiging is het aantal transacties niet-representatief hoog.

D. Gebiedsbepaling opkoopbescherming

Beleggers opereren soms op straat- of zelfs complexniveau, en opkoopbescherming wijkniveau lijkt dan volgens sommige straatcommissies te grofmazig (hun straat of complex komt dan niet uit de wijkselectie). De vraag rijst daardoor of de 16 huidige wijken in Rotterdam met OB moet worden uitgebreid naar gemeentebrede invoering, of dat juist verfijning naar straatniveau wenselijk is.

Hierbij zouden wij in overweging willen geven dat het verschil in investeerdersactiviteit tussen geregleerde en aanpalende wijken voor invoering van de OB primair wordt verklaard door de verschillen in de kenmerken van de woningvoorraad:

- Buy-to-let investeerders kopen woningen van bewoner-eigenaren waar veel vraag naar is in de huurmarkt (primair appartementen met lage WOZ waarde)
- Deze woningen concentreren zich op bepaalde plekken, grotendeels in geregleerde wijken maar ook daarbuiten
- Enerzijds schept buy-to-let op korte termijn woonmogelijkheden voor huishoudens met lage inkomens die geen kans hebben op een koop- of sociale huurwoning. De stijging van de vrije-sector huur, de krapte in het sociale segment en de gerealiseerde opkoop zijn indicaties dat er grote vraag is naar dit soort huur.
- Anderszijds kan concentratie van buy-to-let op bepaalde plekken leiden tot lokale concentratie van armoede en beperkte binding van de wijk, omdat buy-to-let bewoners armer zijn dan bewoner-eigenaren in woningen met zelfde kenmerken op dezelfde plek en veel sneller weer verhuizen.

Een al dan niet wenselijke uitbreiding van de OB is dus een afweging van belangen. Uit ons onderzoek blijkt dat bewoners van door investeerders gekochte woningen heel andere kenmerken hebben dan bewoners van vergelijkbare door bewoner-eigenaren gekochte woningen. Bewoners van opgekochte woningen hebben veel lagere inkomens, zijn jonger, verhuizen sneller en hebben vaker niet de Nederlandse nationaliteit. Ook leidt opkoop tot meer intensief gebruik van de woningvoorraad. Meer OB beperkt dus de woonkansen van mogelijk meer kwetsbare huishoudens ten bate van meer stabiele kopers met middeninkomens.

Hoewel dit een grotendeels politieke afweging is, merken we op dat Rotterdam met haar wijkbeleid nu de enige grote stad is die nog uitbreiding van huurwoningen in de bestaande voorraad faciliteert voor deze groep; andere steden kiezen met gemeentebrede OB voor koopstarters.