Achtergrond en onderbouwing Opkoopbescherming (paragraaf 3.4 Huisvestingsverordening)

Algemeen

1. Inleiding

Op 1 januari 2022 is hoofdstuk 7, Tijdelijke regeling inzake opkoopbescherming, van de Huisvestingswet 2014[1] in werking getreden. Dit hoofdstuk maakt het mogelijk om in de Huisvestingsverordening een regeling op te nemen waarmee in aangewezen gebieden van de gemeente koopwoningen in het goedkope en middeldure segment worden beschermd tegen het opkopen door ondernemingen of particulieren die dergelijke woningen willen omzetten in (veelal dure) huurwoningen. Door zo'n omzetting gaan de woningen verloren voor de meeste starters en andere woningzoekenden die op zoek zijn naar een betaalbare koopwoning. Voor het verhuren van aangewezen koopwoningen wordt dan op grond van het nieuwe hoofdstuk 7 van de wet een vergunningstelsel ingevoerd, waarmee kan worden verzekerd dat de omzetting van een koopwoning in te verhuren woonruimte alleen wordt toegestaan in gevallen waarin dat alleszins redelijk is. Zo'n vergunningenstelsel wordt in de wet aangeduid als een stelsel van 'opkoopbescherming'.

Burgemeester en wethouders hebben geconstateerd dat paragraaf 3 opgenomen gebieden sprake is van een omzettingspraktijk waarbij te veel woningen worden onttrokken aan de toch al uiterst schaarse markt van betaalbare koopwoningen. Daarom stellen zij voor om voor die gebieden een stelsel van opkoopbescherming in te voeren door een nieuw hoofdstuk in de Huisvestingsverordening op te nemen met een stelsel van opkoopbescherming.

Hierna komen in dit algemene deel van de toelichting de volgende onderwerpen aan de orde:

2. aanleiding,
3. keuze van de aan te wijzen gebieden met beschermde woonruimten,
4. WOZ-waarde als criterium voor goedkoop en middelduur,
5. hoofdlijnen van het stelsel van opkoopbescherming,
6. beslistermijn en 'silencio positivo',
7. handhaving,
8. duur van het stelsel en aanpassingen.

2. Aanleiding

De prijzen van koopwoningen zijn de afgelopen 24 jaar gemiddeld met 6,5% gestegen in Utrecht. Dat is fors hoger dan de gemiddelde inflatie van 1,9%. Hierdoor zijn woningen die vroeger betaalbaar waren voor middeninkomens nu uit het middensegment verdwenen. In ditzelfde middensegment zijn ook investeerders actief: kopers die niet zelf in de woning gaan wonen, maar deze verhuren voor (vaak hoge) marktprijzen (buy-to-let). Hierdoor zijn deze woningen niet meer beschikbaar als koopwoning voor woningzoekenden die zelf in de woning willen gaan wonen. Deze groep die achter het net vist op de koopmarkt, moet vervolgens een woning gaan huren. Door hoge huren op de particuliere huurmarkt, kunnen deze startende huishoudens vervolgens niet sparen om een koopwoning te financieren. Gezien het rendement dat behaald kan worden met verhuur, krijgen deze woningen een hogere beleggingswaarde. Hierdoor kunnen beleggers een hogere financiering krijgen, dan kopers die zelf in de woning willen gaan wonen. Dit leidt ook weer tot verdere prijsstijgingen, waardoor meer woningen uit het betaalbare en middensegment verdwijnen. Kortom, er is

---

[1] Hierna: 'de wet'.

sprake van een dubbel effect: door de jaren heen is de groep potentiële kopers groter geworden, terwijl het aanbod in dit segment door prijsstijgingen is afgenomen.
Onderzoek van het Kadaster laat zien dat het aantal koopwoningen dat wordt gekocht door particuliere beleggers tussen 2009 en 2020 is toegenomen. Landelijk werd in 2009 nog 2 procent van de bestaande koopwoningen die op de markt kwamen gekocht door een particuliere verhuurder, in 2018 was dit toegenomen tot 6 procent. In grote steden en studentensteden is het aantal transacties groter. In 2009 werd in Utrecht 3% van de woningen gekocht door een investeerder, in 2018 was dit 11%. Ter vergelijking, in Amsterdam bedroeg dit resp. 4% in 2009 en 12% in 2018 en in Groningen 6% in 2009 en 15% in 2017. Sinds het einde van de crisis is in Utrecht het aandeel koopstarters in alle wijken van de stad afgenomen van gemiddeld 46 procent in 2013 naar 31 procent in 2019 volgens onderzoek uit het Kadaster. Over het algemeen geldt dat de wijken waar het aandeel buy-to-let sterker is toegenomen de prijzen ook sneller zijn gestegen.

De stijgende trend in buy-to-let-aankopen is met name zichtbaar in de gemeente Utrecht. In 2020 werd in alle gemeenten in de woningmarktregio Utrecht meer gekocht door investeerders, maar er is in andere gemeenten in de woningmarktregio Utrecht een minder sterk stijgende trend zichtbaar dan in de gemeente Utrecht
In Utrecht worden sinds 2017 jaarlijks meer dan 400 woningen gekocht door investeerders van eigenaar-bewoners en is er een stabiel stijgende trend zichtbaar tussen 2013 en 2020 in het aandeel gekocht door Investeerders.

Uit onderzoek van het Kadaster blijkt ook dat aankopen van particuliere beleggers steeds meer opschuiven naar het duurdere segment: Investeerders kopen steeds vaker woningen in de hogere prijsklassen doordat er steeds minder woningen beschikbaar zijn in de lagere prijsklassen. In totaal zijn investeerders nog altijd meer gaan kopen in de periode 2013 tot 2020 en een plafond waarboven een woning kopen voor verhuur niet meer aantrekkelijk is om te kopen lijkt nog niet bereikt. Een opkoopbescherming in de lagere prijsklassen kan er dus toe leiden dat investeerders meer gaan kopen in de hogere prijsklassen.
Woningen worden daarmee beleggingsobjecten en deze beleggers concurreren met starters. Zo is de gemiddelde transactiesom in 2021(Q1) al meer dan €100.000,-- hoger dan de NHG-Grens.
In gebieden waar veel woningen worden opgekocht door beleggers, kan dit de leefbaarheid aantasten. Bijvoorbeeld doordat de mutatiegraad van woningen bij particuliere verhuurders relatief hoog is. Dit heeft nadelige gevolgen voor de sociale cohesie in de buurt. Het beschikbaar houden van koopwoningen voor eigenaar-bewoners draagt bij aan het behouden van de leefbaarheid in de betreffende buurt.

3. Keuze van de aan te wijzen gebieden met beschermde woonruimten

- *Leidsche Rijn, Zuid en Zuidwest*

In de wijken Leidsche Rijn, Zuid en Zuidwest lijkt het verband tussen een afname van aankopen door koopstarters en een toename van aankopen door private verhuurders het sterkst. In Leidsche Rijn daalde het aandeel van koopstarters in de periode 2013-2019 met 7%, terwijl het aandeel private verhuurders met 11% steeg. In Zuid was dit respectievelijk -11 en +5%. Zuidwest is echter de opvallende uitschieter: hier nam het aandeel koopstarters met 22% af, terwijl het aandeel private verhuur met 19% toenam. Het onderzoek van het kadaster laat vooral zien dat de wijken Leidsche Rijn, Zuid en Zuidwest de afgelopen jaren het meest te maken hebben gehad met een stijging van particuliere verhuurders en een daling van starters.
Verder laat het tweede onderzoek van het Kadaster, dat inzicht geeft in de afgelopen drie jaar tussen 2018 en 2021, vooral zien dat het aantal woningen dat is opgekocht van

eigenaar-bewoners door investeerders fors is gestegen. Het is daarom voor deze drie gebieden uiterst noodzakelijk dat een opkoopbescherming in werking zal treden om te voorkomen dat het aandeel particuliere verhuurders nog verder stijgt en het aandeel starters en eigenaar-bewoners daalt.

- *West*

In de wijk West hebben kleine private verhuurders daarnaast minstens tien procent van de woningen in het hun bezit. Tussen 2009 en 2013 was slechts 10 procent van alle transacties van private verhuurders. In de periode 2014-2019 was dit aantal al gestegen naar 14 procent van alle transacties. Tegelijkertijd was er diezelfde periode respectievelijk een daling van 52 procent naar 47 procent waarneembaar van het aantal transacties van starters. Wat hier opvalt is dat er sprake was van een toename van het aandeel transacties van private huurders en een afname van het aantal starters die een woning betrekt. Het tweede onderzoek van het Kadaster toont verder aan dat het aantal woningen dat wordt opgekocht van eigenaar-bewoners door investeerders sinds 2013 ruim verdubbeld is in 2020. Verder heeft de wijk al een laag aandeel sociale huur waar mensen betaalbaar kunnen wonen en ongeveer de helft van alle woningen zijn koopwoningen. De invoering van een opkoopbescherming in West is daarom noodzakelijk om te voorkomen dat het aandeel betaalbare koopwoningen verder wordt opgekocht.

- *Overvecht*

In de wijk Overvecht is er een hoog percentage sociale huur, namelijk 65 procent van de woningen is in het bezit van woningbouwcorporaties. Het percentage eigenaar-bewoners is maar 21%. Wat het laagste aantal is vergeleken met de hele stad. Daarnaast zijn ook de transactieprijzen van de woningen gemiddeld lager. De gemiddelde transactieprijs was in 2020 €279.443 (Monitor Wonen Utrecht). Desondanks is ook hier de gemiddelde transactieprijs de afgelopen jaren gestegen met ruim zestigduizend euro. In Overvecht wonen ook de meeste huishoudens met een inkomen op of onder het sociaal minimum. Het onderzoek van het Kadaster toont verder aan dat in de afgelopen jaren tussen 2018 en 2020 het aandeel starters en doorstromers in Overvecht is gedaald terwijl het aandeel particuliere investeerders en mensen die een tweede woning kopen is gestegen. Het aandeel woningen dat wordt gekocht door investeerders van eigenaar-bewoners is ook hier ruim gestegen. Het laat zien dat vooral deze goedkope woningen in Overvecht steeds aantrekkelijker worden om in te investeren. Om te voorkomen dat het lage aandeel eigenaar-bewoners in de wijk verder afneemt het aandeel betaalbare koop duurder wordt, en de leefbaarheid verslechtert is het van belang dat tijdig wordt ingegrepen en de opkoopbescherming ook wordt toegepast in wijken zoals Overvecht waar de woningen nog relatief betaalbaar zijn.

- *Noordwest*

De wijk Noordwest telt ook een hoog percentage sociale huur (33%) vergeleken met de andere wijken. Het onderzoek van het Kadaster laat zien dat ook hier het aandeel starters met ruim 13% is gedaald in een periode van 10 jaar, terwijl het aandeel private huur juist is gestegen. De afgelopen drie jaar hebben juist aangetoond dat Noordwest het hoogste aantal transacties van koopstarters heeft. Maar ook dit hoge aandeel koopstarters is de afgelopen drie jaar gedaald. Dat geldt ook voor het aantal doorstromers, terwijl het aantal particuliere verhuurders ongeveer gelijk bleef en het aandeel mensen dat een tweede woning koopt juist is gestegen. Het tweede onderzoek van het Kadaster toont verder aan dat het aandeel woningen dat gekocht is door investeerders van eigenaar-bewoners is gestegen de afgelopen jaren. Dit houdt in dat er meer woningen van de eigenaar-bewoners in handen zijn

gekomen van investeerders. Om te voorkomen dat het aandeel koopstarters nog verder daalt, of een waterbedeffect op zal treden door de invoering van de wet in andere wijken en het aandeel particuliere verhuur groeit is het ook noodzakelijk dat hier een opkoopbescherming wordt toegepast.

- *Noordoost en Oost*

In de wijk Noordoost en Oost zijn volgens het onderzoek door het Kadaster ook het aandeel starters fors gedaald terwijl het aandeel particuliere verhuurders juist is gestegen. Ook de afgelopen drie jaren tonen aan dat het aandeel starters, maar ook doorstromers geleidelijk afneemt. Na Vleuten- De Meern telt Noordoost het meeste aantal eigenaar-bewoners. Noordoost heeft vrijwel dezelfde woningvoorraad als Leidsche rijn, een gebied dat de afgelopen xx jaar nog veel meer te maken heeft gehad met buy- to-let investeerders. Het tweede onderzoek van het Kadaster laat verder zien dat in zowel Noordoost als in Oost het aandeel investeerders dat woningen opkoopt van eigenaar-bewoners ook fors is gestegen in de periode 2018 tot 2020. Om te voorkomen dat in Noordoost en Oost het aandeel starters nog verder afneemt, zoals in Leidsche Rijn, is het noodzakelijk om ook hier een opkoopbescherming toe te passen.

- *Binnenstad*

Vergeleken met de rest van de stad is de binnenstad een uniek gebied. Dit gebied telt het meeste aandeel particuliere verhuur (33%) op dit moment. Vooral kleine verhuurders vormen de grootste groep. Daarnaast telt het ook het hoogste percentage mensen met een tweede woning vergeleken met de rest van de stad (6%). Na Overvecht is het aandeel eigenaar-bewoners hier het kleinst (30%). Echter laat het tweede onderzoek van het kadaster zien dat het aantal woningen dat is opgekocht door investeerders van eigenaar-bewoners hier vanaf 2013 is gestegen van 11% naar 28% in 2020. Hierdoor is ook het aandeel investeerders door ruim gestegen. Om te voorkomen dat in dit gebied het aandeel particuliere verhuur nog verder stijgt, en het kleine aandeel eigenaar-bewoners wordt beschermd is het juist hier noodzakelijk om een opkoopbescherming toe te passen. Volgens de Woonvisie willen in dit gebied namelijk ook het aandeel betaalbare koop stimuleren. Het wordt daarom als niet wenselijk beschouwd om het hoge aandeel particuliere verhuur in de binnenstad verder te laten toenemen

- *Vleuten- De Meern*

Het onderzoek van het Kadaster en de Woonmonitor tonen aan dat het aandeel eigenaar-bewoners in de wijk het grootste is in vergelijking tot andere wijken. 71 procent van alle woningen is in het bezit van een eigenaar-bewoner. Het niet invoeren van een opkoopbescherming in Vleuten- De Meern zou ervoor kunnen zorgen dat de gehele druk van buy to let hier naartoe zou verschuiven. Door het waterbedeffect zou de opkoop van woningen in Vleuten- De Meern kunnen toenemen. Hoewel het aandeel buy to let hier momenteel nog laag is vergeleken met de rest van de stad, is al wel op te merken dat het aantal woningen dat wordt opgekocht door investeerders van eigenaar-bewoners verdubbeld sinds 2013. Dit toont aan dat er zelfs hier sprake is van een relatief ruime stijging. De potentie om nog verder te stijgen is daarom reëel. Om hier voortijdig te anticiperen op een mogelijke verdere toename is het daarom noodzakelijk om ook in Vleuten en De-Meern de opkoopbescherming in te voeren.

4. WOZ-waarde als criterium voor goedkoop en middelduur

Volgens artikel 40, eerste lid, van de wet moet het gaan om schaarste aan ‘goedkope en middeldure koopwoningen’. Er is in de Huisvestingswet geen definitie opgenomen van de begrippen goedkope en middeldure koop. Gemeenten kunnen dit zelf bepalen door een eigen prijsgrens voor de opkoopbescherming vast te stellen. Er kan dan rekening gehouden kan worden met de lokale woningmarkt. Er is gekozen voor een objectieve methodiek voor het vaststellen van de prijsgrens voor de opkoopbescherming die past bij de marktsituatie en de woningprijzen in Utrecht. Om die reden is er via verschillende redeneerlijnen gekeken naar wat de juiste prijsgrens zou moeten zijn voor de Utrechtse opkoopregeling, namelijk:

- Bestedingsruimte koopstarters; Wat kunnen koopstarters maximaal betalen voor een koopwoning?
- Transacties koopstarters: Wat hebben koopstarters in de afgelopen periode betaald voor hun woning (bijlage : onderzoek Het Kadaster)
- Investeringsbereidheid beleggers: Bij welke grens is buy-to-let niet meer rendabel? (bijlage onderzoek Fakton)
- De WOZ- methode (60% methode) zoals toegepast in Amsterdam: Hoe pakt dat uit voor de Utrechtse situatie?
- Inschatting van een waterbedeffect in het hogere segment (bijlage onderzoek Fakton)

Bovenstaande argumentatielijnen/onderzoeken geven een bandbreedte tussen de €366.250,-- en €500.000,-- namelijk:
namelijk:

- Bestedingsruimte koopstarters: € 400.000,-
- Transacties koopstarters: € 366.250,-
- Investeringsbereidheid beleggers: € 450.000,- (BAR[2] 4%)
- WOZ-methode: € 440.000 (WOZ)
- Waterbedeffect: € 450.000,- tot € 500.000,- (BAR 4% - 3,75%).

Daarnaast heeft de VNG ook een methode aangegeven. Deze sluit qua systematiek het meeste aan bij de 60% WOZ methode. De VNG legt de grens voor middelduur tweederde van het totaal aantal verkochte woningen, op basis van 3 prijscategorieën (goedkoop, middelduur en duur).

Van de bovenstaande invalshoeken verdient de WOZ-methode de voorkeur.
Daarvoor zijn twee redenen. Allereerst moet de vraag of een te verkopen of aan te kopen woning binnen het stelsel van de opkoopbescherming valt, ondubbelzinnig kunnen worden beantwoord als de woning te koop wordt aangeboden; dat is noodzakelijk uit een oogpunt van rechtszekerheid. In de tweede plaats moet de vraag of de woning binnen het stelsel valt, objectief vaststaan en niet kunnen worden beïnvloed door de belanghebbenden. Met het hanteren van de WOZ-waarde wordt aan beide vereisten voldaan; met de daadwerkelijke koopprijs zou dat niet het geval zijn; bovendien zou dat waarschijnlijk een prijsopdrijvend effect hebben.

De 60% WOZ-methode verdeelt de woningen van eigenaar-bewoners in vijf gelijke prijsklassen van ieder twintig procent. Dit is gebaseerd op de meest recente beschikbare WOZ-waardes. De opkoopbescherming geldt voor koopwoningen die bij levering een WOZ-waarde hadden op of onder de prijsgrens opkoopbescherming. Die bedraagt €440.000, - (middeldure prijsgrens). Daarmee wordt 60% van de woningen in eigendom van mensen die er zelf in wonen beschermd tegen de opkoop door beleggers. Daar horen de volgende prijsgrenzen bij:

[2] Het bruto aanvangsrendement (BAR) is een percentage dat de verhouding aangeeft tussen de jaarlijkse huurinkomsten en de daadwerkelijke investering in het vastgoedopbject. In de huidige markt wordt een BAR van 4 e- 3,75% als rendabel beschouwt (bron: Fakton).

	Goedkoop	Middelduur (laag)	Middelduur	Duur	Zeer duur
WOZ	293.000	365.000	440.000	558.000	9.164.100
Percentage cumulatief	20	40	60	80	100

Op basis van woningtelling 1 januari 2021, en WOZ-waardepeildatum 1 januari 2020 (belastingjaar 2021)

De geïndexeerde prijsgrens wordt jaarlijks door het college bekend gemaakt op overheid.nl. Het nieuwe bedrag zal ook steeds verwerkt worden in de op overheid.nl te raadplegen geconsolideerde toelichting bij de Huisvestingsverordening.

5. Hoofdlijnen van het stelsel van opkoopbescherming

Allereerst moeten de gebieden worden aangewezen waar het stelsel geldt, alsmede de prijsgrens opkoopbescherming die als grens geldt voor wat nog (goedkope of) middeldure) woonruimte[3] is (art.3.4.2).

Vervolgens moet worden bepaald dat de 'beschermde' woonruimten die aldus zijn aangewezen, niet mogen worden verhuurd zonder vergunning van B&W ('verhuurvergunning opkoopbescherming'). Dit verbod mag volgens de wet slechts voor de eerste vier jaren gelden nadat het huis is verkocht (art 3.4.4 juncto 41 eerste lid Huisvestingswet). De aanvraag om vergunning wordt ingediend via een door B&W beschikbaar gesteld formulier, dat mag klassiek-schriftelijk mag worden ingediend, maar het moet volgens de wet ook via het internet kunnen (art. 3.4.6).

Artikel 3.4.7 bepaalt welke gegevens de aanvrager dient te verstrekken bij een aanvraag van een vergunning opkoopbescherming.

Artikel 41, derde lid, van de wet bepaalt dat de vergunning in sommige gevallen *moet* worden verleend; die gevallen worden genoemd in artikel 3.4.5 van de verordening.

Als weigering op grond van de Wet bibob aangewezen is, wordt de vergunning ook geweigerd (art. 3.4.8).

De vergunning kan worden ingetrokken als blijkt dat ze op grond van een verkeerde voorstelling van zaken is verleend (art. 3.4.9) of als er sprake is van een situatie als bedoeld in artikel 3 van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur

Bij overtredingen kan een bestuurlijke boete worden opgelegd (art. 4.4).

6. Beslistermijn en 'silencio positivo'

De termijn waarbinnen B&W moeten beslissen op aanvragen om een verhuurvergunning opkoopbescherming is in de wet geregeld. Volgens artikel 43, derde en vierde lid, bedraagt de beslistermijn acht weken, met een eenmalige verlengingsmogelijkheid met zes weken. Als de termijn wordt verlengd, zal de noodzaak daartoe moeten worden gemotiveerd, omdat dan wordt afgeweken van de gewone achtwekenregel. Die noodzaak kan er bijvoorbeeld zijn als een bibob-advies is gevraagd maar niet op tijd is ontvangen.

Is niet op tijd beslist, dan is het *silencio-positivostelsel* (§ 4.1.3.3 Algemene wet bestuursrecht (Awb)) van toepassing, aldus artikel 43, vijfde lid, van de wet, wat erop

---

[3] De wet spreekt slechts op enkele plaatsen over 'woning', doorgaans over 'woonruimte'; zo ook onze Huisvestingsverordening. In dit voorstel en de toelichting is aangesloten bij het wettelijke woordgebruik.

neerkomt dat de aanvraag is ingewilligd als B&W niet binnen de termijn anders hebben beslist. De termijn wordt ‘opgeschort’, verlengd dus, als B&W de aanvrager om nadere informatie verzoeken. De verlenging is dan gelijk aan de antwoordtermijn die B&W hebben gesteld voor het geven van de nadere informatie, of, als de informatie binnen de termijn binnenkomt, de tijd tussen het vragen en het ontvangen daarvan (art. 4:13 Awb).

7. Handhaving

Toezicht en handhaving zijn erop gericht om het buy-to-let principe te bestrijden en om ervoor te zorgen dat woningen weer worden toegevoegd aan het koopsegment.
Bij een overtreding van het verbod zoals bedoeld in artikel 41 van de Wet opkoopbescherming kan de gemeente bestuursrechtelijk handhavend optreden door het opleggen van een last onder dwangsom. Opname van dit verbod in de huisvestingsverordening maakt het mogelijk om ook een bestuurlijke boete op te leggen. Hoe de gemeente invulling geeft aan toezicht en handhaving op het domein huisvesting staat beschreven in de Handhavingstrategie Huisvesting 2018 gemeente Utrecht

8. Duur van het stelsel en aanpassingen

Het hoofdstuk in de Huisvestingswet over opkoopbescherming heet ‘7. Tijdelijke regeling inzake opkoopbescherming’. Die tijdelijkheid is uitgewerkt in artikel 51 van de wet, vijfde tot en met achtste lid. Uiterlijk elke vijf jaar moet de praktijk van hoofdstuk 7 door de minister van BZK worden geëvalueerd. Die evaluatie kán leiden tot het vervallen van hoofdstuk 7. Dan geldende bepalingen over opkoopbescherming in gemeentelijke verordeningen blijven vervolgens nog twee jaren van kracht.
Overigens geldt op grond van artikel 4 van de wet een Huisvestingsverordening maar voor maximaal vier jaar, dus de raad zal elke vier jaar opnieuw een verordening (met al dan niet bepalingen over opkoopbescherming) moeten vaststellen. De prijsgrens opkoopbescherming zal jaarlijks door het college van burgemeester en Wethouders volgens de 60%methode worden vastgesteld.