Verkenning wensen en mogelijkheden opkoopbescherming

22 november 2021

Inhoudsopgave

1	**Inleiding**	**2**
1.1	Toelichting op het wetsvoorstel	2
1.2	Doelen woonbeleid	3
2	**Schaarste**	**5**
2.1	Analyse goedkope en middeldure koopwoningen 2020	5
2.2	Analyse goedkope en middeldure koopwoningen 2021	5
2.3	Analyse woningen opgekocht voor verhuur	7
2.4	Overige instrumenten schaarste	8
2.5	Onderbouwing schaarste	9
2.6	Conclusie schaarste en opkoopbescherming	9
3	**Leefbaarheid**	**10**
3.1	Analyse leefbaarheid	10
3.2	Overige instrumenten leefbaarheid	11
3.3	Conclusie leefbaarheid	12
3.4	Leefbaarheid en opkopen	12
4	**Consequenties voor verhuurmarkt**	**13**
5	**Conclusie en onderbouwing**	**14**
5.1	Conclusie en advies	14
5.2	Noodzakelijk en effectief, proportioneel en subsidiair	14
5.3	Vervolgstappen en raming benodigd aantal uren	14

Bijlagen (los)

1. Bijlage bij de huisvestingsverordening 2020 'Onderbouwing instrumenten voor behoud en beheer woonruimte-voorraad Nijmegen 2020 (juli 2020)'
2. Evaluatie kamerverhuurbeleid (28 juli 2021)
3. Uitspraak Raad van State huisvestingsverordening en Kamerverhuurbeleid (23 juni 2021)

1 Inleiding

Het kabinet heeft de stap genomen om het opkopen van woningen door beleggers voor verhuur aan banden te leggen. Deze 'opkoopbescherming' is onderdeel van het wetsvoorstel *Opkoopbescherming en verruiming tijdelijke verhuur*.

Naar verwachting treden per 1 januari 2022 de maatregelen in het kader van de 'opkoopbescherming' in werking. Met een wijziging van de Woningwet krijgen gemeenten de mogelijkheid om via hun (gewijzigde) huisvestingsverordening gebiedsgerichte opkoopbescherming in te voeren. Woningen in aangewezen gebieden mogen gedurende vier jaar na aankoop niet worden verhuurd, tenzij de gemeente daarvoor een vergunning verleent. Hiermee moet voorkomen worden dat deze woningen opgekocht worden voor verhuur. Het is een maatregel die ingezet wordt bij bestaande woningen en mag uitsluitend ingezet worden bij goedkope en middeldure koopwoningen en bij aantoonbare schaarste en/of leefbaarheidsproblemen. Voor nieuwbouw is de zelfbewoningsplicht een instrument om te sturen op zelfbewoning in plaats van verhuur. Nieuwbouw valt niet onder deze wetswijziging.

Voorliggende verkenning heeft tot doel gehad om te onderzoeken of het nieuwe instrument van opkoopbescherming in Nijmegen ingezet kan worden. Daarbij is gekeken naar:

- De schaarste aan goedkope en middeldure koopwoningen;
- Het aandeel woningen dat afgelopen jaren opgekocht is voor verhuur, per stadsdeel;
- De leefbaarheid, en dan specifiek de sociale cohesie, in stadsdelen;
- In welke stadsdelen het instrument ingezet kan worden op basis van schaarste en/of leefbaarheid;
- De opkoopbescherming in relatie tot andere instrumenten die al ingezet worden bij schaarste en leefbaarheid;
- De consequenties voor de (vrije sector) huurmarkt;
- De mate waarin het instrument, noodzakelijk en effectief is en de mate waarin de maatregel proportioneel en subsidiair is;
- Wat ervoor nodig is om dit instrument daadwerkelijk te kunnen gaan inzetten.

1.1 Toelichting op het wetsvoorstel

1.1.1 Doel van de opkoopbescherming

Er dient een goede onderbouwing te zijn bij invoering van een opkoopbescherming. Daarbij zijn twee redenen genoemd om een opkoopbescherming in te voeren: schaarste en leefbaarheid. De Memorie van Toelichting (MvT) bij het wetsvoorstel verduidelijkt niet aan welke eisen een dergelijke onderbouwing moet voldoen.

Schaarste

De opkoopbescherming dient er voor te zorgen dat goedkope en middeldure koopwoningen beschikbaar blijven voor kopers die er zelf in gaan wonen. Belangrijke doelgroepen voor deze koopwoningen zijn (koop)starters en huishoudens met een middeninkomen. Het instrument is uitsluitend in te zetten als aangetoond is dat er een schaarste is aan deze goedkope en middeldure koopwoningen en er geen, of niet voldoende, andere maatregelen zijn om deze schaarste te verminderen. Stijgende koopprijzen kan ook een gevolg van schaarste zijn. Dit zet de betaalbaarheid en de beschikbaarheid van goedkope koopwoningen nog verder onder druk.

Leefbaarheid

Een andere reden om de opkoopbescherming in te zetten is leefbaarheid. Specifiek gaat het dan om een verslechtering van de sociale cohesie in een wijk als gevolg van verhuur in plaats van eigen woningbezit. Voorbeelden hiervan zijn kamerverhuur of verhuur aan arbeidsmigranten met een snelle doorstroom waardoor bewoners geen binding hebben met de buurt.

1.1.2 Vergunningplicht bij verhuur

De Huisvestingswet biedt gemeenten een instrumentarium om in te grijpen in de woonruimteverdeling en de samenstelling van de woonruimtevoorraad voor het bestrijden van onevenwichtige en onrechtvaardige effecten van schaarste aan woonruimte. Dat is vastgelegd in artikel 2 van de Huisvestingswet. Deze schaarste moet worden aangetoond.

De mogelijkheid om in de huisvestingsverordening een regeling met betrekking tot de opkoopbescherming op te nemen, vervalt drie jaar na inwerkingtreding van de wettelijke grondslag. Binnen drie jaar na het tijdstip van inwerkingtreding van de wet wordt een evaluatie uitgevoerd naar de noodzaak en relevantie van de maatregel. De regeling is voor een periode van ten hoogste vier jaar vast te stellen.

1.1.3 Uitzonderingen

In de huisvestingsverordening kunnen uitzonderingen opgenomen worden. Er zijn drie uitzonderingen op grond waarvan de gemeente toch een vergunning voor verhuur moet verlenen ondanks de ingevoerde opkoopbescherming. Het betreft:

1. Verhuur aan eerste- en tweedegraads bloed- en aanverwanten[1]. Dit zijn bijvoorbeeld studenten die in een woning wonen die door de ouders gekocht is;
2. Verhuur van woningen die onderdeel zijn van een winkel-, kantoor- of bedrijfspand;
3. Tijdelijke verhuur van de woning indien de eigenaar de woning minimaal één jaar zelf heeft bewoond en kan aantonen dat de verhuur slechts voor maximaal twaalf maanden is.

Naast de bovengenoemde uitzonderingen kunnen gemeenten – mits zij de noodzaak hiervan onderbouwen in de huisvestingsverordening – extra uitzonderingsgronden vaststellen die passend zijn bij de problematiek en samenstelling van de desbetreffende buurt, waarbij met een vergunning wel verhuurd mag worden.

Indien de woning die onder de opkoopbescherming is gekocht met een vergunning is verhuurd, blijft de opkoopbescherming na doorverkoop gelden. De nieuwe eigenaar mag de woning enkel verhuren wanneer de nieuwe eigenaar een vergunning verkrijgt.

De opkoopbescherming is niet van toepassing als een eigenaar al in het bezit was van de woning vóór de invoering van de opkoopbescherming. Ook is de opkoopbescherming niet van toepassing indien de woning minstens zes maanden in verhuurde staat was, voorafgaand aan de levering van die woning aan de nieuwe eigenaar.

1.1.4 Noodzaak aantonen

De gemeenteraad zal moeten aantonen waarom de maatregel noodzakelijk en effectief is. De inzet van de maatregel dient in verhouding te staan tot het effect (proportioneel) en de mogelijk nadelige effecten van de maatregel. Tevens moet duidelijk gemaakt zijn dat er geen enkele andere, minder ingrijpende maatregel is waarmee hetzelfde effect bereikt kan worden (subsidiariteit). Bij gelijkwaardige maatregelen moet duidelijk gemaakt worden dat het de beste (van beide) maatregelen is om in te zetten.

1.2 Doelen woonbeleid

In de Omgevingsvisie en de Uitvoeringsagenda Wonen 2020-2025 zijn de doelstellingen van het Nijmeegse woonbeleid opgenomen. Het doel is een inclusieve stad waar iedereen een plek kan vinden om te wonen en te leven. Daarbij wordt ingezet op gemengde wijken en buurten waar mensen zich thuis voelen en waar mensen met verschillende leefstijlen en omstandigheden elkaar tegenkomen. Op deze manier wordt de sociale draagkracht en sociale draaglast meer met elkaar in evenwicht gebracht.

[1] Bloedverwanten in de eerste graad zijn ouders of kinderen. Bloedverwanten in de tweede graad zijn broers en zussen, grootouders en kleinkinderen. Aanverwanten zijn dezelfde als bij bloedverwanten maar dan van de partner.

Nijmegen is er voor alle doelgroepen waarbij er extra inzet is voor de doelgroepen die hulp nodig hebben op de woningmarkt. In de Agenda wordt aangegeven dat dat één- en tweepersoonshuishoudens, starters, lage en middeninkomens en studenten zijn.

Er is in Nijmegen een flink tekort en een grote behoefte aan woningen. Het grootste deel van de woningvraag bevindt zich in de 'betaalbare categorieën': sociale en middeldure huur, goedkope en middeldure koop. In de nieuwbouw wordt ingezet op minimaal 10.000 woningen tot 2030 waarvan 30% sociale huur, 15% middeldure huur en 20% middeldure koopwoningen (tot € 280.000).

Bij het bepalen van de uitbreidingsbehoefte is rekening gehouden met verhuizingen in de bestaande woningvoorraad (doorstroming). Deze woningvoorraad heeft een belangrijke functie bij de invulling van de woningvraag. Indien instrumenten worden ingezet ter bescherming van bepaalde woningcategorieën, dan wordt ook gekeken naar de neveneffecten hiervan. Concreet gaat het in de verkenning om het effect op het aanbod aan huurwoningen in geval van inzet van de opkoopbescherming.

2 Schaarste

Een van de redenen om een opkoopbescherming in te voeren is een aantoonbare schaarste aan goedkope en middeldure koopwoningen.

Definitie goedkope en middeldure koopwoningen

Er is in de wet geen definitie vastgesteld voor 'goedkope en middeldure koopwoningen'. Wij hanteren in deze notitie de volgende definities:

- Goedkope koopwoningen zijn woningen met een WOZ-waarde tot € 220.000.
- Middeldure koopwoningen zijn woningen met een WOZ-waarde tot € 350.000. In de uitspraak van de Raad van State over het kamerverhuurbeleid stelt de Raad dat de gemeente aannemelijk gemaakt heeft dat er schaarste is aan woningen met een WOZ-waarde tot € 350.000. De gemiddelde WOZ-waarde van de koopwoningvoorraad in Nijmegen is € 355.000. Circa 60% van de koopwoningvoorraad in Nijmegen heeft een WOZ-waarde tot € 351.000.

Afgelopen jaren is meermaals onderzoek gedaan naar schaarste op de koopwoningmarkt. De twee meest recente analyses laten een tekort zien aan de goedkope en middeldure koopwoningvoorraad.

2.1 Analyse goedkope en middeldure koopwoningen 2020

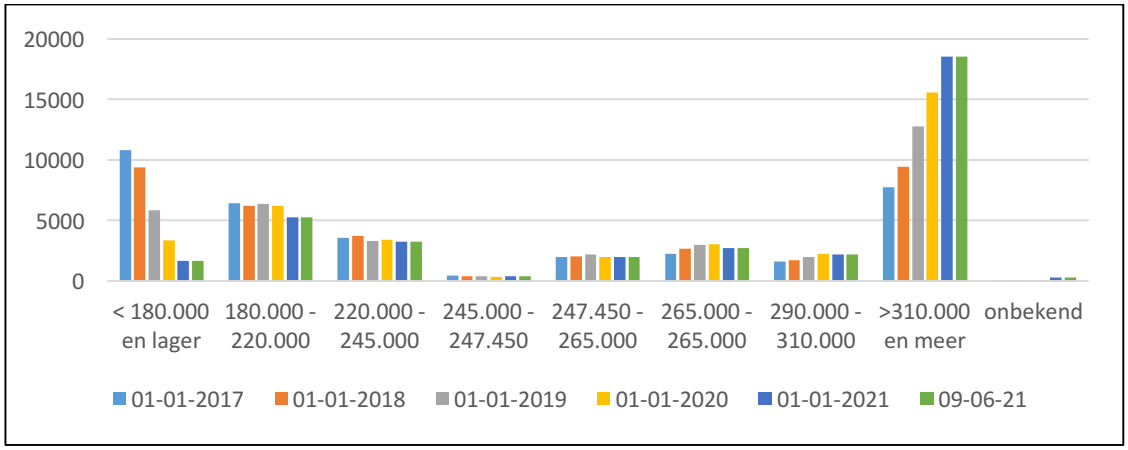
In de bijlage bij de huisvestingsverordening 2020 **'Onderbouwing instrumenten voor behoud en beheer woonruimtevoorraad Nijmegen 2020 (juli 2020)'** is een onderbouwing opgenomen van de schaarste aan goedkope en middeldure koopwoningen. De schaarste wordt onder andere veroorzaakt door een sterke stijging van de prijs van koopwoningen. Dit heeft niet alleen gevolgen voor het aanbod aan goedkope koopwoningen maar ook voor de doorstroming. De woningbouwproductie kan de aanhoudende vraag naar woningen ook niet bijhouden.

Schaarste is in de hele stad zichtbaar. Daarbij springt een aantal wijken eruit. Er is met name een schaarste aan koopwoning tot € 310.000 (NHG-kostengrens 2020) in de wijken 't Broek (Wedesteinbroek), Hees, Altrade en de Weezenhof.

Het schaarste onderzoek is ingezet ter onderbouwing van de vergunningplicht voor verkamering bij de woningen in het segment vanaf € 220.000 tot aan de NHG-kostengrens. Ook hiervoor moest aangetoond worden dat er sprake is van schaarste en de maatregel noodzakelijke en effectief, proportioneel en subsidiair is.

2.2 Analyse goedkope en middeldure koopwoningen 2021

Een van de doelstellingen van het kamerverhuurbeleid is het voorkomen van aankoop van goedkope koopwoningen voor verkamering zodat deze woningen behouden blijven voor starters en gezinnen met een kleine(re) beurs. Het kamerverhuurbeleid is recentelijk (juli 2021) op een aantal onderdelen geëvalueerd. In de evaluatie kamerverhuurbeleid Nijmegen (28 juli 2021)' is de ontwikkeling van de koopwoningvoorraad geanalyseerd.



Koopwoningen diverse WOZ-waarden (NHG-kostengrenzen van diverse jaren), 2017-juni 2021

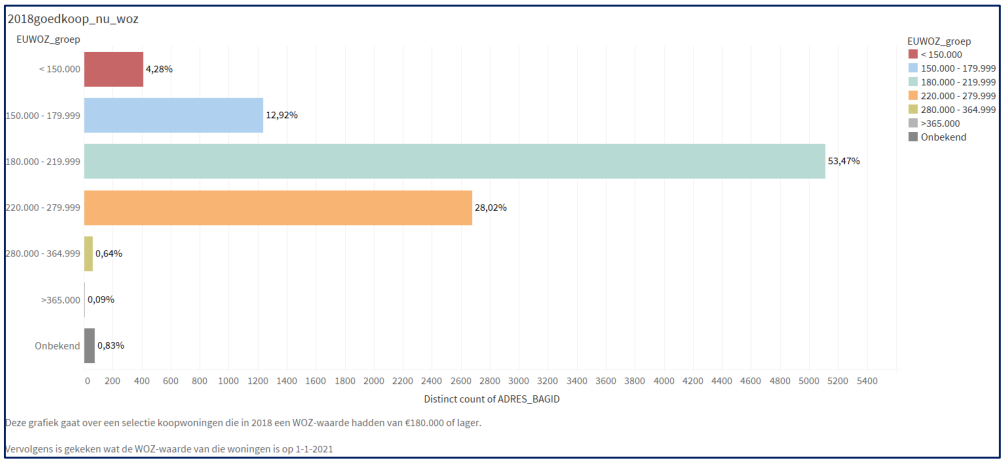
In de grafiek zijn de koopwoningen in de diverse prijscategorieën (NHG-kostengrens van afgelopen jaren) weergegeven en het verloop hiervan door de jaren heen. Het gaat om de periode van 1 januari 2017 tot 9 juni 2021.

Woningen met een WOZ-waarde tussen € 180.000 en € 310.000 (NHG-kostengrens 2020)

In de grafiek is met name bij de goedkoopste woningen met een WOZ-waarde tot € 180.000 een sterke afname te zien van bijna 11.000 naar ruim 1.600 woningen. In het segment € 180.000 tot € 220.000 is een lichte daling te zien. Naarmate de WOZ-waarde stijgt, stijgt ook het aantal woningen van dit prijssegment licht.

Woningen met een WOZ-waarde tot € 180.000

Nog maar zo'n 16% van de woningen uit 2017 hebben in 2021 nog een WOZ-waarde onder € 180.000. In onderstaande tabel is te zien welke waarde de woningen, die in 2018 een WOZ-waarde onder € 180.000 hadden, per 1 januari 2021 hebben. Circa 30% van de woningen heeft inmiddels een WOZ-waarde van € 220.000 of hoger. Ruim de helft van de woningen zit in de categorie € 180.000 tot € 220.000. Slechts 16% heeft nog een WOZ-waarde onder € 180.000.



Prijsontwikkeling van woningen die in 2018 een WOZ-waarde van € 180.000 hadden

In het kader van het kamerverhuurbeleid heeft de Raad van State op 23 juni 2021 uitspraak gedaan over een aantal onderdelen van de huisvestingsverordening. Daaruit valt op te maken dat de Raad van State de schaarste aan goedkope en middeldure koopwoningen erkent. Dit omdat de aan deze schaarste gekoppelde maatregelen met betrekking tot vergunningen voor kamerverhuur door de Raad van State niet afgekeurd zijn. De Raad van State heeft geoordeeld dat het gerechtvaardigd is dat er geen vergunningen afgegeven worden voor kamerverhuur bij goedkope koopwoningen en dat

een vergunning nodig is voor de woningen in het segment vanaf € 220.000 (goedkoop) tot aan € 350.000. Achterliggende reden is schaarste van deze woningen. Door verkamering te verbieden bij de goedkope woningen, blijven deze woningen beschikbaar voor kopers met een middeninkomen.

Op grond van bovenstaande kunnen wij beargumenteren dat er schaarste is aan goedkope en middeldure koopwoningen en dat een opkoopbescherming bij deze categorie woningen naar verwachting ook juridisch standhoudt. Wij hanteren hierbij de bovengrens van € 350.000 omdat de Raad van State heeft geoordeeld dat aannemelijk gemaakt is dat er schaarste is aan woningen tot aan deze WOZ-waarde.

2.3 Analyse woningen opgekocht voor verhuur

Tussen 2015 en 2020 zijn circa 10.000 bestaande koopwoningen van particulieren in Nijmegen verkocht. Gemiddeld 10% van deze woningen is verkocht aan bedrijfsmatige of particuliere investeerders. Het percentage fluctueert door de jaren heen van 8% in 2015, 9% in 2016 en 2017, 10% in 2018, 7% in 2019: en 12% in 2020. In de eerste helft van 2021 was dit 2,6%. Het Kadaster geeft aan dat het hoge percentage in 2020 en het lage percentage in 2021 te maken heeft met de veranderde overdrachtsbelasting. Deze cijfers zijn exclusief de woningen die opgekocht zijn als tweede woning. Deze 'tweede woningen' zijn echter wel onttrokken aan de woningvoorraad voor kopers die de woning zelf gaan bewonen.

De cijfers van gemeente Nijmegen zijn vergeleken met een aantal andere (benchmark[2])steden (Groningen, Enschede, Arnhem, Nijmegen, Leiden, Tilburg, Eindhoven en Maastricht). Voor de benchmarksteden gaat het om gemiddeld 11% in jaren 2015-2020 en 14% in 2020. Dit is exclusief opkoop als tweede woning. Het opkooppercentage van gemeente Nijmegen is significant lager dan die van de benchmarksteden.

Voor het inzetten van een opkoopbescherming is het beeld per stadsdeel van belang. Zowel absoluut als relatief scoort het Stadscentrum het hoogst. Bijna een kwart van de woningen is opgekocht voor verhuur. Worden de woningen mee gerekend die opgekocht worden voor verhuur als 'tweede woning' (zoals een woning voor studerende kinderen), dan gaat het om 45%. In de meeste overige stadsdelen is dit 10 tot 15% en, inclusief de tweede woningen, 19 tot 23%.

De wijken waar weinig woningen opgekocht zijn de afgelopen jaren, zijn Nijmegen-noord (3%/5%), Lindenholt (5%/8%) en Dukenburg (7%/12%). Daar is een aantal redenen voor. Om te beginnen zijn het wijken die verder het centrum af liggen en daarmee minder populair zijn voor opkopers voor verhuur. In Dukenburg geldt daarnaast ook nog dat bijna twee derde van de huidige voorraad al (sociale) huur is. Er is al voldoende huuraanbod in dit stadsdeel. In Nijmegen-noord zijn er meer koopwoningen in de dure prijssegmenten dan de goedkope en middeldure koop. In Lindenholt en Nijmegen-noord zijn veel eengezinswoningen terwijl het met name gestapelde bouw is dat opgekocht wordt voor verhuur.

In onderstaande tabel zijn de percentages als ook absolute aantallen opgenomen van de voor verhuur opgekochte woningen in de stadsdelen.

aankooptransacties van bestaande koopwoningen verkocht door eigenaar-bewoners, 2015-2020 per cbs-wijk naar								koopvoorraad	% op verkopen '15-'20		% op vrrd 2021	
	Eigenaar bewoner	Tweede woning	Investeerder, bedrijfsmatig	Investeerder, particulier	Woningcorporatie	Overig/onbekend	totaal (berekend)	totaal vrrd koop 2021	% opkoop (2e w, part en bedr)	% opkoop ex 2e w	% opkoop (2e w, part en bedr)	% opkoop ex 2e w
Dukenburg	850	54	18	53	24	6	1005	4048	12%	7%	3%	2%
Lindenholt	770	27	12	35	40	17	901	3791	8%	5%	2%	1%
Nijmegen-Centrum	320	128	35	110	0	13	606	1595	45%	24%	17%	9%
Nijmegen-Midden	915	96	20	100	12	3	1146	4064	19%	10%	5%	3%
Nijmegen-Nieuw-West	869	138	29	91	10	4	1141	3372	23%	11%	8%	4%
Nijmegen-Noord	863	24	11	16	0	131	1045	4932	5%	3%	1%	1%
Nijmegen-Oost	1673	212	41	178	11	12	2127	7480	20%	10%	6%	3%
Nijmegen-Oud-West	671	75	18	68	4	2	838	2566	19%	10%	6%	3%
Nijmegen-Zuid	926	112	23	105	56	4	1226	4195	20%	10%	6%	3%
totaal	7857	866	207	756	157	192	10035	36043	18%	10%	5%	3%

[2] Het gaat om zeven kennissteden (studentensteden) met tussen de 120.000 en 235.000 inwoners (Eindhoven, Enschede, Groningen, Leiden, Maastricht, Nijmegen en Tilburg) en Arnhem (stad van vergelijkbare omvang nabij Nijmegen).

aankoop voor verhuur 2015-2020

Naast schaarste, betogen wij dat de meeste stadsdelen beschermd moeten worden tegen opkoping op grond van het aandeel opgekochte woningen van de afgelopen jaren. Wij zien dit als indicatie van de mate waarin woningen in deze stadsdelen interessant zijn voor opkopers/verhuurders.

2.4 Overige instrumenten schaarste

2.4.1 Nieuwbouw

Met nieuwbouw kunnen woningen toegevoegd worden waar een tekort aan is. Ook kunnen woningen toegevoegd worden waarmee doorstroming op gang komt en schaarse woningen vrijgemaakt worden.

In oktober 2020 is in de Uitvoeringsagenda Wonen 2020 – 2025 vastgelegd op welke wijze gestuurd wordt op de woningmarkt. Er worden minimaal 10.000 woningen toegevoegd tot en met 2030. Hierbij merken wij op dat we conform uitvoeringsagenda de vraag naar goedkope koopwoningen (tot € 220.000) invullen door doorstroming en transformatie in de bestaande stad. Voor het grondgebonden middeldure koopsegment (tot € 280.000) wordt ingezet op ongeveer 2.000 nieuwbouwwoningen tot 2030. In de koopcategorie tot € 280.000 zijn momenteel circa 2.000 woningen opgenomen in het programma. Om voldoende en het juiste type middeldure koopwoningen te realiseren zien we dat het enerzijds vanwege de schaarse ruimte steeds moeilijker wordt om voldoende grondgebonden middeldure koopwoningen te realiseren en anderzijds er door de schaarste in de huidige woningmarkt extra instrumenten nodig zijn om de woningen in de juiste prijscategorie te bouwen en te behouden. Hierover zijn wij in gesprek met het Rijk, provincie en regio en wordt er gesproken over inzet van andere instrumenten zoals conceptuele bouw, koopgarantregelingen of erfpachtconstructies om de bouw van betaalbare koopwoningen te stimuleren.

Overeenkomstig verschillende raadsbesluiten worden in de periode 2021 tot en met 2026 er circa 6.500 woningen in de Waalsprong gebouwd, waarvan 41% huur en 59% koop. Hieronder vallen ruim 1.700 sociale huurwoningen (26%), ruim 500 middeldure huurwoningen (8%), circa 625 goedkope en middeldure koopwoningen (10%) en ruim 3.600 woningen in de dure huur en koop (56%). We zien hierbij dat de realisatie van goedkope en middeldure koopwoningen in de huidige markt nog steeds onder druk staan. Dit pleit er ook voor om deze woningen in de bestaande woningvoorraad zoveel mogelijk beschikbaar te houden voor kopers die er zelf gaan wonen.

In Waalfront wordt 40% van alle woningen in de sociale huur, middeldure huur of goedkope koop gebouwd. De komende jaren worden er nog circa 1.500 woningen gebouwd, waaronder ruim 300 sociale huurwoningen en ook ruim 300 middeldure huur en/of goedkope koopwoningen.

Op basis van de Omgevingsvisie worden de plannen voor het stationsgebied/binnenstad en in de Kanaalzone verder uitgewerkt. In deze plannen zijn momenteel ruim 8.000 woningen opgenomen, waarvan circa 30% sociaal, circa 20% middeldure huur en circa 20% in de middeldure koop.

2.4.2 Vergunningplicht kamerverhuur

In de huisvestingsverordening is geregeld dat woningen vanaf € 220.000 tot NHG-kostengrens niet verkamerd mogen worden zonder vergunning. Woningen tot € 220.000 krijgen sowieso geen vergunning. Deze instrumenten hebben tot doel om te voorkomen dat deze woningen onttrokken worden aan de koopwoningvoorraad voor eigen gebruik.

2.4.3 Zelfbewoningsplicht

Bij nieuwbouwwoningen is het mogelijk om een zelfbewoningsplicht in te zetten. Hierover heeft de gemeenteraad in oktober 2021 een besluit genomen. Dit besluit wordt momenteel uitgewerkt in beleidsregels. Toekomstige kopers van nieuwbouwwoningen tot de NHG-kostengrens worden hierdoor verplicht om de woningen voor een periode van vijf jaar zelf te bewonen.

2.5 Onderbouwing schaarste

Ondanks genoemde maatregelen is er nog altijd schaarste. Om die reden achten wij een opkoopbescherming een legitiem instrument. Belangrijkste argument hiervoor is **schaarste aan goedkope en middeldure koopwoningen**. Dit geldt voor **de hele gemeente**.

Wij hebben tevens gekeken naar het totale aandeel/percentage aan woningen (incl aankoop als 'tweede woning') dat opgekocht is voor verhuur. Als referentie, gaan wij uit van het gemiddelde aandeel aan opgekochte woningen uit de benchmarksteden. Dit is 14%. Bijna alle stadsdelen hebben een hoger percentage aan opgekochte woningen. Uitzonderingen voor wat betreft het percentage opgekochte woningen zijn de eerder genoemde stadsdelen Nijmegen-noord, Lindenholt en Dukenburg.

2.6 Conclusie schaarste en opkoopbescherming

Op basis van de – aangetoonde en door de Raad van State erkende – schaarste in de hele gemeente, stellen wij voor om een opkoopbescherming in te voeren in geheel Nijmegen.

3 Leefbaarheid

Een tweede reden om de opkoopbescherming in te zetten is leefbaarheid. Niet alle leefbaarheidsproblemen zijn als argument aan te voeren voor de opkoopbescherming. Waar het specifiek om gaat is de sociale cohesie. Het gaat dan om een mogelijke verslechtering van de sociale cohesie in een wijk als gevolg van verhuur in plaats van eigen woningbezit. Voorbeelden hiervan zijn kamerverhuur of verhuur aan arbeidsmigranten. Deze bewoner wonen er in het algemeen maar kort met vaak tot gevolg dat er geen betrokkenheid met de buurt en buurtbewoners ontstaat.

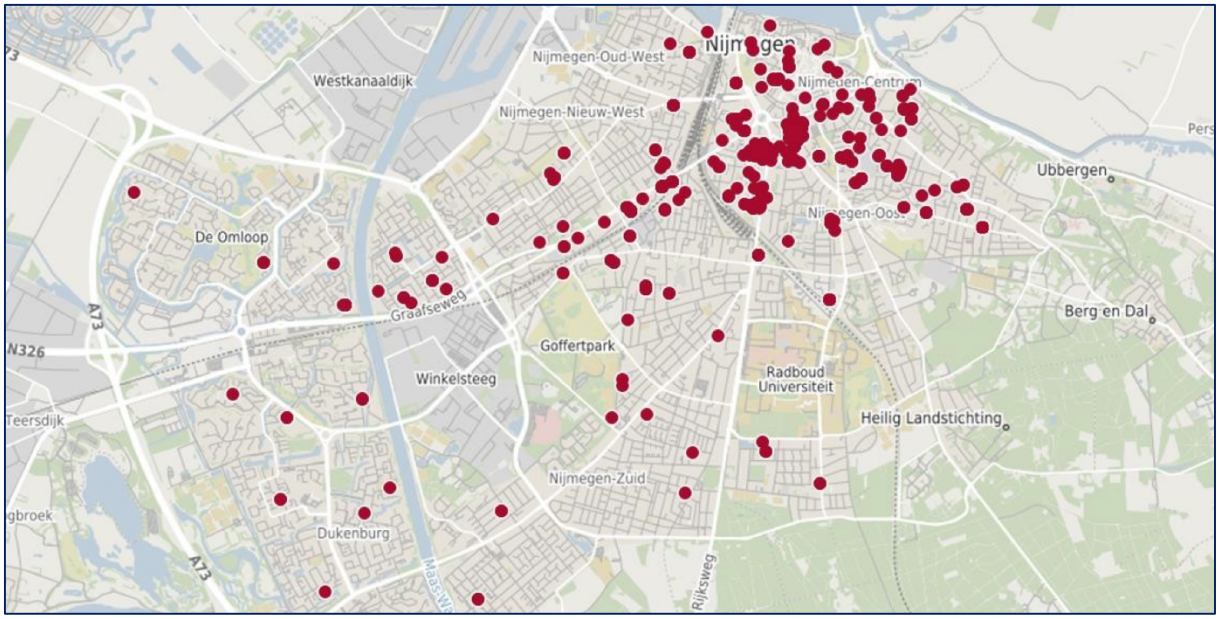
3.1 Analyse leefbaarheid

In het kader van de evaluatie van het kamerverhuurbeleid zijn leefbaarheid en overlast geanalyseerd. Burgerpeilingen geven een indicatie van de sociale cohesie in de wijken. In de Leefbaarometer zijn scores voor de leefbaarheid opgenomen.

3.1.1 Evaluatie kamerverhuurbeleid

In het kader van het kamerverhuurbeleid is onderzoek gedaan naar overlast en leefbaarheid. Kamerverhuur is immers ook een vorm van verhuur, zij het met een overwegend specifieke doelgroep, studenten. De overlast die ervaren wordt bij buurten met veel kamerbewoning is deels het gevolg van het gebrek aan binding met de buurt (sociale cohesie). Het gaat echter ook om verschillende leefstijlen die niet altijd goed naast elkaar kunnen wonen zonder overlast van elkaar te ervaren. Overigens geeft kamerverhuur in veel gevallen geen overlast en zijn studenten een welkome toevoeging aan de dynamische studentenstad die Nijmegen is.

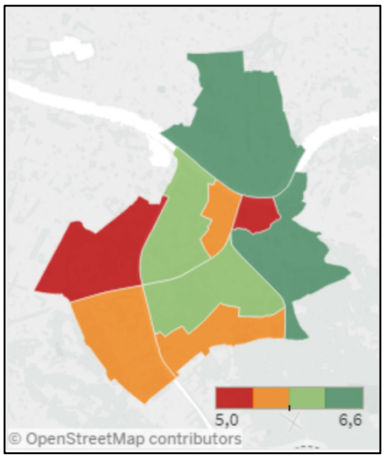
In de wijken Stadscentrum, Bottendaal, Galgenveld en Altrade is een hoge concentraties van meldingen te zien. In de Stads- en Wijkmonitor scoren deze wijken op wijkniveau wel goed, zij het dat er ook opmerkingen gemaakt worden over het grote aantal fietsen op straat, overlast van studenten (Altrade) en de balans tussen verkamerde (studenten)panden en panden met normale bewoning (Bottendaal). Overlast wordt vaak ervaren in de directe omgeving van de kamerverhuurpanden.



Geografische spreiding overlastmeldingen (december 2020)

Er wordt nog altijd veel overlast ervaren in de directe omgeving van verkamerde panden in een aantal buurten. Deels gaat het om buurten in en dichtbij het centrum met een combinatie van functies zoals horeca, winkels en bedrijvigheid en buurten met veel grote panden waar studentenhuisvesting gemixt is met regulier wonen. In de rest van de stad lijkt

het om individuele gevallen te gaan. Zo zijn er in Dukenburg zeven panden waar in drie jaar tijd overlastklachten geweest zijn. Met een totaal van 10.000 woningen gaat het dan om 0,07%.



3.1.2 Burgerpeiling sociaal klimaat

In de Stads- en wijkmonitor zijn de resultaten opgenomen uit de burgerpeiling. Het gaat om de verbondenheid van mensen bij hun buurt en buurtgenoten. De score voor het zogenaamde sociale klimaat ligt gemiddeld op 5,8 en is sinds 2015 onveranderd. Wel zijn er aanzienlijke verschillen tussen de stadsdelen. De figuur dat hiernaast afgebeeld is, laat zien dat Nijmegen-Noord (6,6) en Nijmegen-Oost (6,3) het hoogst scoren. Het Centrum scoort net als voorgaande jaren het laagst (5,0), maar laat wel een positieve ontwikkeling zien ten opzichte van 2017 (4,7). Ook Lindenholt scoort onvoldoende.

3.1.3 Leefbaarometer

Periodiek wordt de leefbaarheid in de wijken gemeten door middel van statistische indicatoren. Dit is de Leefbaarometer. In onderstaande tabel zijn de scores van de afgelopen jaren en per stadsdeel weergegeven.

Door de jaren heen, zijn de scores bij de diverse stadsdelen gelijk gebleven of licht gestegen. Geen enkel stadsdeel scoort onvoldoende. De twee stadsdelen die het laagst scoren, zijn Oud-West en Dukenburg.

	02	08	12	14	16	18
Nijmegen-Centrum	7	7	7	7	7	7
Nijmegen-Oost	8	9	9	9	9	9
Nijmegen-Oud-West	5	6	6	6	6	6
Nijmegen-Nieuw-West	6	6	6	7	7	7
Nijmegen-Midden	7	8	8	8	8	8
Nijmegen-Zuid	7	7	7	7	7	7
Dukenburg	5	6	6	6	6	6
Lindenholt	6	6	7	7	7	7
Nijmegen-Noord	8	9	9	9	10	10
totaal	7	7	7	7	7	8

Leefbaarometer

De invloed van verhuur op de leefbaarheid, specifiek de 'sociale cohesie', is lastig aan te tonen. Vooralsnog is de inschatting dat het argument leefbaarheid niet voldoende te onderbouwen is bij het invoeren van een opkoopbescherming.

3.2 Overige instrumenten leefbaarheid

3.2.1 Aanpak illegale kamerverhuur

De aanpak illegale kamerverhuur is gericht op de meest overlast gevende panden. Illegaal verkamerde panden waar vergunning voor nodig is, moeten deze aanvragen. De vergunningaanvraag wordt getoetst op leefbaarheid en bij vergunningverlening worden eisen gesteld aan goed verhuurderschap. De aanpak is, in afwachting van een uitspraak van de Raad van State, in maart 2020 stilgelegd. Op 13 juli 2021 heeft het college, naar aanleiding van de uitspraak van de Raad van State, besloten om het actief opsporen van illegale kamerverhuur op basis van de Beleidsregels vergunningverlening, toezicht en handhaving fysieke leefomgeving 2018-2021 te stoppen. Er wordt nog wel gehandhaafd op (meldingen van) overlast. Tot het moment dat het stilgelegd werd, waren alle prioritaire locaties gecontroleerd. Dit heeft geleid tot legalisering van een aantal kamerverhuurpanden en handhavingsacties die vervolgens stilgelegd zijn. Er zijn geen panden gesloten. De aanpak heeft zich nog niet voldoende kunnen bewijzen.

3.2.2 Facetbestemmingsplan

Op 23 september 2020 heeft de gemeenteraad besloten om in te stemmen met het voornemen om een ontwerpfacetbestemmingsplan kamerverhuur op te stellen. Het facetbestemmingsplan kamerverhuur is een alternatief en/of aanvullend instrument op de huisvestingsverordening 2020. In het facetbestemmingsplan wordt vastgelegd dat het verboden is om een gebouw waar wonen toegestaan is te verkameren. Van dit verbod kan onder voorwaarden worden afgeweken. Aan de vereiste omgevingsvergunning zijn ruimtelijk relevante regels gekoppeld over geluidnormen, parkeereisen, voorzieningen voor fietsen, afval op eigen terrein en het voorkomen van mogelijke insluiting van regulier bewoonde panden.

Het ontwerp facetbestemmingsplan kamerverhuur is door het college in oktober 2021 ter inzage gelegd. Begin 2022 is de vaststelling van het facetbestemmingsplan door de gemeenteraad voorzien. Om te voorkomen dat in de tussentijd nog gebouwen verkamerd worden, heeft de gemeenteraad op 22 september 2021 besloten een voorbereidingsbesluit te nemen.

3.3 Conclusie leefbaarheid

Leefbaarheid als reden voor de invoering van een opkoopbescherming is lastig te onderbouwen, zeker als het gaat om de sociale cohesie in de wijk. Uit de burgerpeiling blijken alleen het centrum en Lindenholt onvoldoende te scoren op sociaal klimaat.

3.4 Leefbaarheid en opkopen

Bij de twee wijken waar het sociale klimaat onvoldoende scoort, is gekeken naar de overige voorwaarden voor het eventueel invoeren van een opkoopbescherming.

Stadscentrum, sociaal klimaat en opkoping voor verhuur

In het stadscentrum wordt het sociaal klimaat als onvoldoende beoordeeld. De leefbaarheid scoort wel ruim voldoende. Het aandeel woningen dat opgekocht wordt voor verhuur is bijzonder hoog in het centrum. Goedkope en middeldure koopwoningen zijn schaars in de hele stad, dus ook in het stadscentrum.

Een opkoopbescherming voor het stadscentrum is vooral goed te onderbouwen vanuit schaarste en een hoog percentage aan woningen dat opgekocht wordt. Leefbaarheid en sociale cohesie zijn moeilijk te 'bewijzen' en zijn voor de onderbouwing niet noodzakelijk.

Lindenholt, sociaal klimaat en opkoping

In Lindenholt is 60% van de woningen een koopwoning. Een relatief groot deel van deze koopwoningvoorraad is goedkoop of middelduur. Het aandeel woningen in Lindenholt dat opgekocht wordt voor verhuur is laag, namelijk 5%. Worden daar de woningen bij gerekend die opgekocht worden voor verhuur als 'tweede woning' dat wordt in totaal slechts 8% opgekocht voor verhuur.

In Lindenholt wordt het sociaal klimaat als onvoldoende beoordeeld. De leefbaarheid scoort wel ruim voldoende. Leefbaarheid en sociale cohesie zijn moeilijk te 'bewijzen'. Als dan ook nog het percentage woningen dat opgekocht wordt, bijzonder laag is, is het moeilijk hard maken dat een opkoopbescherming in dit stadsdeel noodzakelijk is.

4 Consequenties voor verhuurmarkt

Er komen minder vrije sector huurwoningen van particuliere en institutionele beleggers op de markt. Het gaat dan om, naar schatting, circa 160 woningen per jaar. Dit is het gemiddelde over de periode 2015-2020 (6 jaar) waarin 963 woningen opgekocht werden voor verhuur.

In het woningbouwprogramma is rekening gehouden met het toevoegen van middeldure huurwoningen. Doel is 15% van het totaal aantal woningen tot 2030. Momenteel zijn er 2.100 middeldure huurwoningen tot 2030 opgenomen in het woningbouwprogramma. Ook zijn er in Waalfront en Waalsprong bijna 6.000 woningen gepland in dure huur en/of koop. De verdeling tussen huur en koop in het dure segment is daar nog niet bekend.

5 Conclusie en onderbouwing

5.1 Conclusie en advies

Het invoeren van een opkoopbescherming is goed te motiveren vanuit schaarste aan goedkope en middeldure koopwoningen. Deze schaarste is met diverse onderzoeken onderbouwd en door de Raad van State erkend. De schaarste geldt voor de hele gemeente. De WOZ-waarde stellen we op maximaal € 350.000. Circa 60% van de koopwoningvoorraad in Nijmegen zit onder of rondom deze WOZ-waarde.

Het invoeren van een opkoopbescherming is niet eenvoudig te motiveren vanuit leefbaarheid, en dan specifiek de sociale cohesie. Het sociale klimaat, of sociale cohesie, scoort bij slechts twee wijken onvoldoende: Lindenholt en Nijmegen-oud-west. In de leefbaarometer hebben deze wijken echter wel een ruim voldoende.

Wij adviseren om de opkoopbescherming in te voeren voor de hele gemeente voor woningen met een WOZ-waarde van maximaal € 350.000 en met schaarste als argument.

5.2 Noodzakelijk en effectief, proportioneel en subsidiair

Noodzakelijk

Het inzetten van een opkoopbescherming is noodzakelijk om te voorkomen dat goedkope en middeldure koopwoningen niet meer beschikbaar zijn voor starters, startende gezinnen en mensen met een middeninkomen. Het zijn woningen waar schaarste aan is.

Effectief

Het instrument opkoopbescherming is effectief omdat voorkomen wordt dat goedkope en middeldure koopwoningen niet meer beschikbaar zijn voor zelfbewoning. Op basis van het aandeel woningen dat afgelopen jaren opgekocht is, gaat het dan om circa 160 woningen per jaar.

Proportioneel

Het moet voldoende aannemelijk zijn dat de inzet van de opkoopbescherming proportioneel is. De schaarste op de woningmarkt maakt, dat potentiele verkopers van goedkope en middeldure koopwoningen de woning wel verkocht krijgen, ook met de beperking van de opkoopbescherming. De koopprijzen zijn op het moment sowieso bijzonder sterk gestegen en woningen worden bijzonder snel verkocht.

Subsidiair

Er moet voldoende aangetoond zijn dat minder ingrijpende instrumenten zijn ingezet en dat het inzetten van dat instrumentarium alleen geen afdoende oplossing biedt voor de geconstateerde problematiek. De subsidiariteit van de maatregel is te motiveren vanuit het nieuwbouwprogramma waarmee de schaarste niet opgelost wordt, ondanks het geplande programma met veel middeldure koopwoningen. In de huidige markt komt de realisatie van de middeldure koopwoningen echter onder steeds grotere druk te staan. De vergunningplicht voor kamerverhuur, ook een instrument voor het beschermen van de goedkope en middeldure koopwoningvoorraad, is slechts in te zetten bij verzoeken tot het verkameren van een woning.

5.3 Vervolgstappen en raming benodigd aantal uren

Om een opkoopbescherming in te kunnen voeren, zijn diverse vervolgacties nodig. Daarbij is een onderscheid te maken tussen eenmalige inspanningen en structurele inzet na de inwerkingtreding.

Eenmalig

Wordt besloten tot het invoeren van een opkoopbescherming, dan dient de huisvestingsverordening aangepast te worden. Het proces met betrekking tot de afhandeling van vergunningaanvragen zal uitgewerkt moeten worden. Ook het

handhavingsbeleid zal een uitwerking moeten krijgen met hierin ook keuzes over bijvoorbeeld het passief of actief handhaven.

In onderstaande tabel is een raming opgenomen van de benodigde uren.

Werkzaamheden	**Raming uren**
Huisvestingsverordening aanpassen: - aanpassingen huisvestingsverordening opstellen (NB er is geen modelovereenkomst VNG) - intern overleg/afstemming - PO's, college- en raadsvoorstel	60 uur
Implementeren werkzaamheden bij vergunningaanvraag: - goed inregelen qua proces, verantwoordelijken enz. - tijd nemen om intern mensen goed te informeren, bijv ook KCC die mensen aan de telefoon kan krijgen met vragen.	24 uur
Uitwerken handhavingsbeleid (zoals passief of actief): - Een memo met varianten - intern overleg/afstemming - PO's, voorstel voorleggen aan college. NB Na uitwerking wordt duidelijk hoeveel uur handhaving er structureel voor gereserveerd moeten worden.	80 uur

Structureel

Na inwerkingtreding, dienen voldoende uren gereserveerd te worden voor de afhandeling van vergunningaanvragen. De manier waarop gehandhaafd gaat worden, is van invloed op de uren die hiervoor structureel vrijgemaakt moeten worden. In de huidige formatie/budgetten is nog geen rekening gehouden met (extra uren) voor handhaving van de opkoopbescherming.

Werkzaamheden	**Raming uren**
Afhandeling van vergunningaanvragen: - 70 vergunningaanvragen - gemiddeld 12 uur per vergunning (afgeleid van ureninzet onttrekkings-/omzettingsvergunning)	840 uur, jaarlijks
De manier waarop gehandhaafd gaat worden, is van invloed op de uren die hiervoor structureel vrijgemaakt moeten worden. Er is dan ook nog geen raming te maken van het benodigd aantal uren.	ntb

Op termijn (2023)

Op basis van de resultaten van het woningbehoeftenonderzoek dat in 2022 uitgevoerd wordt, bekijken we of, en in welke mate, er nog schaarste is en voor welke wijken en woningen (WOZ-waarde) dat dan geldt. Indien daar aanleiding voor is, worden de beleidsregels opkoopbescherming hierop aangepast.

Bijlagen (los)

1. Bijlage bij huisvestingsverordening 2020 'Onderbouwing instrumenten voor behoud en beheer woonruimtevoorraad Nijmegen 2020' (juli 2020)
2. Evaluatie kamerverhuurbeleid (28 juli 2021)
3. Uitspraak Raad van State huisvestingsverordening en kamerverhuurbeleid (23 juni 2021)