

Voorstel Gemeenteraad C

Onderwerp	Opkoopbescherming		
Portefeuillehouder	Jeroen Diepemaat agendaletter (C)		
Organisatieonderdeel	Cluster Strategie & Beleid Fysiek	Aangeboden aan Raad	5 juli 2022
Stuknummer (invulling door Griffie)		Corsanummer	2200050743

Wij stellen u voor te besluiten om:

1. de Huisvestingsverordening Opkoopbescherming Gemeente Enschede 2022 en bijlagen vast te stellen;
2. de reikwijdte van de verordening vast te stellen op de wijken Binnensingelgebied, Hogeland-Velve, Twekkelerveld-T.H.T., Boswinkel-Stadsveld, Enschede-Noord en Enschede Zuid, voor koopwoningen in de bestaande bouw met een WOZ-waarde tot 250.000,-- euro.
3. de inwerkingtreding van de onder 1 genoemde verordening vast te stellen op 1 januari 2023.
4. de implementatiekosten van 93.000,00 euro en uitvoeringskosten in 2023 van 40.000,00 euro te dekken uit de budgetten Handhaving Openbare Ruimte.

Inleiding

In het Woondebat van 27 september 2021 heeft de raad gevraagd naar een instrument om het opkopen van woningen tegen te gaan. Sinds 1 januari 2022 is hoofdstuk 7, Tijdelijke regeling inzake opkoopbescherming, van de Huisvestingswet in werking getreden. Dit hoofdstuk maakt het mogelijk om in de Huisvestingsverordening een regeling op te nemen om in aangewezen gebieden van de gemeente koopwoningen in het goedkope en middeldure segment te beschermen tegen het opkopen door ondernemingen of particulieren die dergelijke woningen willen omzetten in (veelal dure) huurwoningen. Het doel van deze opkoopbescherming is het beschermen van betaalbare koopwoningen tegen het opkopen door investeerders en daarmee de kansen voor koopstarters en middeninkomens op een betaalbare koopwoning te vergroten.

Ten behoeve van de invoering van de opkoopbescherming in Enschede is onderzocht in hoeverre betaalbare koopwoningen in Enschede worden opgekocht door investeerders én of deze koopwoningen schaars zijn. Uit het onderzoek blijkt dat er in Enschede over de afgelopen viereneenhalf jaar gemiddeld 12 procent van de betaalbare koopwoningen van eigenaar-bewoners worden opgekocht door investeerders. In sommige wijken loopt dit percentage op tot 18 procent. Wijken in Enschede waar bovengemiddeld wordt opgekocht zijn: Binnensingelgebied, Twekkelerveld-T.H.T. en Boswinkel-Stadsveld. Wijken waar gemiddeld wordt opgekocht zijn: Hogeland-Velve, Enschede-Noord en Enschede-Zuid.

RIGO advies heeft onderzocht in hoeverre koopwoningen schaars zijn. Uit het onderzoek blijkt schaarste naar alle prijsklassen koopwoningen in Enschede. De onderbouwing van deze schaarste is te lezen in bijgevoegd RIGO rapport 'Implementatie Opkoopbescherming'.

De opkoopbescherming is een hoofdstuk (voor Enschede het enige hoofdstuk) van de Huisvestingsverordening. Om het opkopen van woning te voorkomen, is de 'Huisvestingsverordening Opkoopbescherming Gemeente Enschede 2022' opgesteld. De verordening richt zich op transacties van betaalbare koopwoningen in de bestaande woningvoorraad voor de wijken Binnensingelgebied, Hogeland-Velve, Twekkelerveld-T.H.T., Boswinkel-Stadsveld, Enschede-Noord en Enschede-Zuid. De verordening is niet van toepassing op nieuwe woningen jonger dan drie maanden. Voor Enschede stellen wij een grens van 250.000,-- euro WOZ-waarde voor. Deze woningen hebben naar schatting een verkoopwaarde tussen de 300.000,-- euro en 350.000,-- euro. Hiermee wordt een groot deel van de koopwoningen in de aangewezen wijken beschermd.

Publieksvriendelijke samenvatting

De raad heeft besloten de 'Huisvestingsverordening Opkoopbescherming 2022' in te voeren per 1 januari 2023. De verordening heeft tot doel het beschermen van betaalbare koopwoningen voor koopstarters en middeninkomens. In de huisvestingsverordening wordt geregeld dat voor het kopen en vervolgens verhuren van een bestaande woning met een WOZ-waarde tot 250.000,-- euro in de wijken Binnensingelgebied, Hogeland-

Velve, Twekkelerveld-T.H.T., Boswinkel-Stadsveld, Enschede-Noord en Enschede-Zuid niet is toegestaan. In enkele situaties kan er een vergunning worden aangevraagd. Bijvoorbeeld zodat een (groot)ouder een woning kan kopen om te verhuren aan een kleinkind. Nieuwe woningen, jonger dan drie maanden, vallen niet onder deze verordening. Het opkopen van betaalbare koopwoningen door investeerders met als doel om deze te verhuren wordt door het invoeren van deze verordening beperkt.

Beoogd effect

Door de opkoopbescherming in te voeren kunnen investeerders niet langer woningen opkopen om deze vervolgens te gaan verhuren. Hierdoor blijven er meer koopwoningen beschikbaar voor koopstarters, maar ook voor andere inwoners met een kleinere portemonnee. Daarnaast wordt verwacht dat een eventueel prijsopdrijvend effect voor een langere periode verminderd wordt, omdat over het algemeen is gebleken dat investeerders veel overbieden.

Neveneffect bij het tegengaan van een prijsopdrijvend effect is dat verkopende eigenaar-bewoners hun woning mogelijk voor minder geld kunnen verkopen.

NB: Onlangs is een woningwaarderingssysteem voor middenhuur aangekondigd. Ook zal de overdrachtsbelasting voor investeerders wederom worden verhoogd. Het is nog niet bekend hoeveel effect deze maatregelen zullen hebben op het opkopen van woningen. In dit voorstel is met deze effecten geen rekening gehouden.

Argumenten

1.1. De verordening is een uitwerking van het Woondebat 2021

In het Woondebat van september 2021 heeft de raad uitdrukkelijk gevraagd aan de wethouder om een instrument te ontwikkelen om het opkopen van koopwoningen tegen te gaan. De verordening is het instrument waarmee dit doel kan worden bereikt.

1.2. Zonder verordening geen dwingend publiekrechtelijk sturingsinstrument

Het vaststellen van de verordening is de enige mogelijkheid om via het publiekrechtelijke spoor dwingend te kunnen sturen op het opkopen van bestaande koopwoningen door investeerders. Voor nieuwe woningen geldt dat er een alternatief is, namelijk dat de gemeente met anterieure overeenkomsten bij de ontwikkeling afspraken kan maken over het gebruik van de woning.

1.3. (en 2.1.) Er is sprake van schaarste in alle koopsegmenten van de woningvoorraad

Schaarste is in de Huisvestingswet niet gedefinieerd en kan dus op verschillende manieren geoperationaliseerd worden. In het onderzoek van RIGO is ervoor gekozen zoveel mogelijk indicatoren die op schaarste kunnen duiden bij elkaar te verzamelen. RIGO heeft de vraag en aanbod verhoudingen binnen de woningmarkt onderzocht op basis van woonwensen. Daarnaast heeft RIGO gekeken naar de samenstelling van de woningvoorraad, aanbod van woningen en prijsontwikkelingen.

Op basis van het woonwensenonderzoek kunnen volgens het rapport van RIGO alle prijsklassen koopwoningen als schaars worden aangemerkt. Dit geldt voor zowel eengezinswoningen als appartementen. Met name het aantal gevraagde eengezinskoopwoningen is groter dan het aanbod en het aantal recent betrokken woningen. Wanneer de druk op alle segmenten groot is, stikt de doorstroming en komen met name huishoudens met lagere en middeninkomens vast te zitten. Ook in het actuele aanbod is een schaarste te zien in betaalbare koopwoningen. De stijgende transactieprizen, de dalende verkooptijd van koopwoningen en het groeiende verschil tussen vraagprizen en verkoopprijzen onderstrepen dit beeld van een toenemende druk op de koopwoningmarkt in Enschede.

De opkoopbescherming heeft als doel om betaalbare woningen te beschermen ten behoeve van koopstarters en middeninkomens. Derhalve worden niet alle koopwoningen beschermd, maar wordt er voorgesteld te kiezen voor een opkoopbescherming voor bestaande koopwoningen tot 250.000,-- euro WOZ-waarde. Deze woningen worden voor koopstarters betaalbaar geacht. Berekeningen over betaalbaarheid zijn na te lezen in bijgevoegd RIGO rapport.

1.4. (en 2.2) Door de verordening vast te stellen worden de kansen voor koopstarters vergroot.

De opkoopbescherming zorgt ervoor dat investeerders niet langer betaalbare woningen in de aangewezen gebieden kunnen opkopen ten behoeve van verhuur. De woningen die te koop worden aangeboden, blijven daardoor beschikbaar voor koopstarters. Daarnaast zorgt het opkopen van woningen door investeerders voor een prijsopdrijvend effect. Dit effect wordt met de verordening tegengegaan, waardoor woningen naar verwachting betaalbaarder zullen blijven.

1.5. (en 2.3) Door de verordening vast te stellen blijven er meer betaalbare koopwoningen beschikbaar.

In een aantal wijken is er reeds sprake van relatief meer huurwoningen dan koopwoningen, wanneer men kijkt naar de woningvoorraad. Door het opkopen van koopwoningen door investeerders is het aantal huurwoningen in de voorgenoemde wijken relatief toegenomen. Door de verordening worden de bestaande koopwoningen in deze wijken beschermd.

3.1. Deze datum biedt de markt een redelijke termijn om te anticiperen op de verordening

Tussen moment van vaststelling en invoering van de verordening zit naar verwachting circa drie maand. Deze termijn geeft investeerders de ruimte om kennis te nemen van de verordening en eventuele plannen hierop aan te passen. Zie verder onder communicatie.

Risico's

1.1. Kansen voor onzelfstandige bewoning nemen af

In wijken waar een opkoopbescherming geldt is het voor investeerders niet langer mogelijk om een vergunning te krijgen voor de verhuur van een woning die zij aankopen. In dit voorstel worden zes wijken aangewezen voor de opkoopbescherming. Dat betekent dat in een groot deel van de stad geen kans is voor investeerders om een woning te kopen en vervolgens te verkameren ten behoeve van de verhuur aan studenten of (aandachts)groepen. En voor studenten en (aandachts)groepen geldt dat er minder nieuwe kamers beschikbaar zullen komen. Van belang om op te merken is dat we specifiek voor studenten en ook voor andere (aandachts)groepen ook een aanzienlijke opgave hebben staan om woningen toe te voegen. Specifiek de wijken Binnensingelgebied, Twekkelerveld-T.H.T. en Enschede-Noord zijn preferente locaties voor studenten. Juist deze wijken zijn opgenomen in de opkoopbescherming. Een groot deel van deze opgave wordt opgepakt door de woningcorporaties, maar ook zien we een deel van de opgave bij de markt liggen. Deze opgave kan door de opkoopbescherming in de voorgenoemde wijken in principe niet langer door de markt worden ingevuld.

1.2. Juridische risico's nemen toe bij meer wijken onder de opkoopbescherming

De onderbouwing van de opkoopbescherming rust op twee pijlers: schaarste van woningen en de verdrukking van starters door het opkopen van woningen. We hebben onderbouwd dat er in Enschede sprake is van schaarste (zie argument 1.3). Wanneer we kijken naar verdringingseffecten, zijn er drie wijken waar uitdrukkelijk meer wordt opgekocht, te weten: Binnensingelgebied, Twekkelerveld-T.H.T. en Boswinkel-Stadsveld. Ook in Hogeland-Velve, Enschede-Noord en Enschede-Zuid is verdringing zichtbaar, echter in mindere mate. De onderbouwing rust bij deze wijken dus meer op het schaarsteprincipe (er zijn al weinig betaalbare koopwoningen en deze willen wij beschikbaar houden voor starters) en in mindere mate op verdringing (we zien voldoende effecten van verdringing om te kunnen onderbouwen dat hier sprake van is, echter zijn deze effecten niet zo groot als in andere wijken). Op dit moment is er nog geen jurisprudentie beschikbaar specifiek over de opkoopbescherming. Wel is helder dat de belangen om de koopwoningen te beschermen ten behoeve van starters uitdrukkelijk moeten opwegen tegen de andere belangen waaronder vrij verkeer van diensten (= ook mogen verhuren) en het recht van vrije verkeer van kapitaal (= ook vrij kunnen investeren in vastgoed).

1.3. Uitvoerbaarheid handhaving – capaciteit en arbeidsmarkt

Ten behoeve van handhaving van de opkoopbescherming is extra capaciteit nodig. Dit vindt u terug in de financiële dekking van dit voorstel. Deze extra capaciteit is noodzakelijk om de werkzaamheden uit te kunnen voeren.

Vanwege krapte op de arbeidsmarkt verwachten we dat het lastig zal zijn om nieuwe mensen aan te trekken. Hierdoor zal de druk op de werkzaamheden toenemen, zeker vanwege de situatie dat de extra handavingsprojecten al onder druk staan. Mocht het aantrekken van professionals moeizaam blijken, dan kan herprioritering van projecten of afschalen van werkzaamheden nodig zijn. Hiertoe zullen voorstellen worden voorgelegd in het BVTH uitvoeringsprogramma 2023.

1.4. Structurele dekking van dit voorstel is nog niet geregeld

In de financiële dekking van het voorstel staat beschreven dat de kosten van dit voorstel tot en met 2023 incidenteel worden gedekt. Voornemen is dat vanaf 2024 structureel middelen beschikbaar komen. De Raad ontvangt hiervoor een voorstel bij de Zomernota 2023. Handhaving van de opkoopbescherming is derhalve niet vanzelfsprekend.

Financiële dekking van het voorstel

Voor de financiële dekking van dit voorstel hebben we een berekening gemaakt op basis van historische cijfers van het Kadaster. We verwachten bij een opkoopbescherming in bovengenoemde zes wijken 49 vergunningen per jaar uit te geven. De kosten voor de vergunning worden vanaf 1 januari 2023 voor 100% gedekt door leges. Eventuele extra bibob-onderzoeken worden hier niet door gedekt.

Voor de handhaving stellen we een reactieve handhaving voor, waarbij op basis van meldingen geacteerd wordt. Dat wil zeggen dat wanneer er een melding bij ons binnen komt over een mogelijk illegale situatie, de handhaver zal onderzoeken en indien nodig ook optreden. Er zal in het geval van overtreden een boete worden opgelegd. Vooralsnog zal er niet gewerkt worden met een herstelactie, in verband met de hoge personele kosten hiervan. De kosten voor het reactieve scenario zijn berekend op 40.000,-- euro per jaar. De kosten voor 2023 worden incidenteel gedekt uit de beschikbare middelen Handhaving Openbare Ruimte. Indien er geen uitbreiding van de capaciteit kan worden gerealiseerd (zie risico 1.3) zal, om inzet op de opkoopbescherming mogelijk te maken, een herprioritering of afschaling van werkzaamheden moeten plaats vinden. Deze worden in het BVTH uitvoeringsprogramma 2023 aan het college voorgesteld. In de zomernota van 2023 ontvangt de Raad een voorstel om de kosten structureel te borgen.

De eenmalige implementatiekosten van de opkoopbescherming zijn begroot op 93.000,-- euro. De kosten bestaan uit personele kosten (inclusief eventuele inhuur) van 88.000,-- euro en overige kosten (opleiding, licenties, toegang BRP, ondersteuning extern, etc.) van 5.000,-- euro. Ook deze kosten worden incidenteel gedekt uit de budgetten Handhaving Openbare Orde.

Conform risico 1.3 geldt dat indien het niet lukt extra capaciteit aan te trekken, het noodzakelijk zal zijn om de bestaande taken te herprioriteren. Wanneer de Raad kiest voor een proactieve manier van handhaving, nemen de kosten en de risico's toe. Wanneer de Raad kiest om minder wijken onder de opkoopbescherming vast te stellen nemen de kosten en de risico's af. De kosten en risico's zijn in onderstaande tabel weergegeven. In het groen zijn de kosten van het voorgestelde scenario weergegeven (zes wijken, reactieve handhaving).

	Reactieve handhaving	Proactieve handhaving	Risico's
6 wijken	104.000 (1,3 fte)	352.000 (4,4 fte)	- werving en beschikbaarheid gekwalificeerd personeel (kunnen de juiste mensen worden aangetrokken) - mogelijke herprioritering van bestaande uitvoeringstaken - hoe meer wijken, des te groter bovenstaande risico's worden. - bij een proactieve handhaving worden deze financiële kosten exponentieel hoger.
Handhaving	40.000 (0,5 fte)	288.000 (3,6 fte)	
Vergunning (dekking door leges)	64.000 (0,8 fte)	64.000 (0,8 fte)	
3 wijken	64.000 (0,8 fte)	208.000 (2,6 fte)	
Handhaving	24.000 (0,3 fte)	168.000 (2,1 fte)	
Vergunning (dekking door leges)	40.000 (0,5 fte)	40.000 (0,5 fte)	
Implementatie-kosten	93.000	93.000	

Alternatieven

1.1.1. Reikwijdte van de verordening: wijken

De raad kan een keuze maken voor welke wijken de opkoopbescherming wordt ingevoerd. Inherent aan de verordening is dat de kansen voor investeerders worden gemitigeerd en de juridische risico's bij meer wijken groter worden. Zie ook risico's 1.1 en 1.2. Onderdeel van ons beleid is het (laten) toevoegen van nieuwe woningen door de 'markt'. We bedoelen hier zowel bedrijfsmatige als particuliere investeerders. Door het invoeren van de opkoopbescherming in de zes voorgenoemde wijken wordt het realiseren van middenhuur door investeerders in de bestaande woningen niet langer mogelijk (uitzonderingen daargelaten) en kunnen er geen nieuwe (studenten)kamers in bestaande woningen van deze wijken worden toegevoegd (studentenkamers van corporaties en uitzonderingen daargelaten).

De raad kan kiezen om de opkoopbescherming te beperken tot Binnensingelgebied, Twekkelerveld-T.H.T. en Boswinkel-Stadsveld. In deze wijken ligt het gemiddeld percentage koopwoningen dat door investeerders wordt opgekocht hoger dan het gemiddelde van Enschede. De noodzaak voor een opkoopbescherming is in deze wijken het hoogst. Door te kiezen voor dit alternatief blijft er in Enschede in de andere wijken ruimte voor investeerders om middenhuur en (studenten)kamers te realiseren.

1.1.2. Proactieve handhaving

Een alternatief voor het reactieve scenario is om de opkoopbescherming proactief te handhaven. In dit scenario zal de handhaver actief moeten controleren welke transacties er plaats vinden tussen eigenaar-bewoners en investeerders in de wijken waar de opkoopbescherming van kracht is en vervolgens moeten gaan controleren of er sprake is van verhuur in de aangekochte woning.

Het proactieve scenario is een arbeidsintensief scenario. Tot op heden is er geen gemeente aan ons bekend die hiermee werkt. De kosten van dit scenario bij zes wijken opkoopbescherming zijn berekend op 352.000,-- euro per jaar.

Participatie

Er is afstemming geweest met de regiogemeenten, woningcorporaties en hun huurdersorganisaties geweest. Al deze partijen hadden geen negatieve opmerkingen over deze verordening.

Communicatie

Op 25 april 2022 is op [enschede.nl](https://www.enschede.nl) een aankondiging geweest van de opkoopbescherming. Zie: [Gemeente Enschede werkt aan beleid voor opkoopbescherming](#) | [Gemeente Enschede](#).

Communicatie met direct betrokkenen

Communicatie over de verordening vindt plaats op door de Wet ruimtelijke ordening, Algemene wet bestuursrecht en Gemeentewet voorgeschreven wijze. Alle betrokkenen worden geïnformeerd over het genomen raadsbesluit.

PR over het besluit

Na een besluit van de Raad over de opkoopbescherming zal een persbericht worden opgesteld.

Naast communicatie met direct betrokkenen en het persbericht wordt er bij invoering van de verordening informatie gepubliceerd op www.enschede.nl. Hiervoor wordt ook een Q&A opgesteld voor intern en extern gebruik. Daarnaast zal de verordening onder de aandacht worden gebracht bij makelaars in Enschede.

Rechtsgeldige bekendmaking van gemeentelijke regelgeving

De inwerkingtreding van de vastgestelde gewijzigde verordening wordt overeenkomstig het bepaalde in de Algemene wet bestuursrecht bekend gemaakt in het Gemeenteblad en daarnaast ook in de Huis aan Huis.

Vervolg

De vastgestelde gewijzigde verordening wordt overeenkomstig het bepaalde in de Algemene wet bestuursrecht gepubliceerd op de landelijke voorziening www.overheid.nl. Tegen het vaststellen van een verordening staat geen mogelijkheid open tot het indienen van bezwaar of beroep.

Bijlagen

Raadsbesluit

Vast te stellen 'Huisvestingsverordening Opkoopbescherming Gemeente Enschede 2022 en bijlagen'

Onderbouwing opkoopbescherming: rapport RIGO 'Implementatie Opkoopbescherming'

Burgemeester en Wethouders van Enschede, _____

de loco-Secretaris,

de Burgemeester,

E.A. Smit

R.W. Bleker
