Burgemeester en wethouders
Postadres Postbus 16200, 3500 CE Utrecht
Telefoon 14 030
www.utrecht.nl

Gemeente Utrecht

Aan de gemeenteraad

Behandeld door	J. Belkasmi	**Datum**	28 november 2023
Doorkiesnummer	14030	**Kenmerk**	11880354
E-mail	jamal.belkasmi@utrecht.nl	**Onderwerp**	Monitoring effecten opkoopbescherming en motie verhoging prijsgrens
Bijlage(n)	2 (waarvan 1 geheim)	**Beleidsveld**	Wonen en Volkshuisvesting

Geachte leden van de raad,

Op 18 maart 2022 is de opkoopbescherming in werking getreden in Utrecht. Via deze brief informeren wij u over de monitoring naar de eerste effecten van de opkoopbescherming. Daarnaast wordt u geïnformeerd over de afhandeling van de motie Huizen om in te wonen, niet voor speculanten en beleggers, die opdraagt te onderzoeken of de prijsgrens verhoogd kan worden waardoor ten minste 80% van de woningen in eigendom van eigenaar-bewoners beschermd wordt.

Wij hebben op de bijlage ‘Juridische analyse mogelijkheden verhogen prijsgrens opkoopbescherming’ permanente geheimhouding opgelegd op grond van artikel 87 van de Gemeentewet om de reden genoemd in artikel 5.1 lid 2 sub l van de Woo. Dit omdat in deze analyse inzicht geeft in juridische overwegingen ten aanzien van de regeling opkoopbescherming. Met deze informatie kan de procespositie van de gemeente in een toekomstige procedure worden geschaad.

De opkoopbescherming
De wet opkoopbescherming biedt gemeenten vanaf 1 januari 2022 de mogelijkheid een opkoopbescherming in te stellen. Door de opkoopbescherming worden woningen beschermd tegen het opkopen door ondernemingen of particulieren die dergelijke woningen willen omzetten in (veelal dure) huurwoningen. Dit wordt ook wel buy-to-let genoemd. In de bijlage ‘Achtergrond en onderbouwing Opkoopbescherming (paragraaf 3.4 Huisvestingsverordening)’ bij het raadsbesluit van 10 maart 2022 is een uitgebreidere achtergrond en onderbouwing voor de opkoopbescherming opgenomen.
Het doel van de Wet opkoopbescherming is om de kansen op een koopwoning voor met name starters en mensen met een middeninkomen op korte termijn te verbeteren. De wet laat gemeenten vrij in het bepalen wat onder goedkoop en middelduur valt. Gemeenten hebben goed zicht op hun lokale situatie. Daarom moeten zij op basis van hun lokale situatie onderbouwen tot welke WOZ-waarde in hun gemeente koopwoningen in het goedkope en middeldure segment vallen. De gemeente mag alleen de opkoopbescherming invoeren als er sprake is van actuele schaarste aan goedkope en middeldure koopwoningen.

Uw raad heeft in 2022 gekozen voor de zogenaamde '60% WOZ-waarde methode', waarin de verschillende WOZ-waardes opgedeeld zijn in 5 categorieën. Hierbij vallen de eerste 3 categorieën (60 procent van de woningen) onder de regeling.

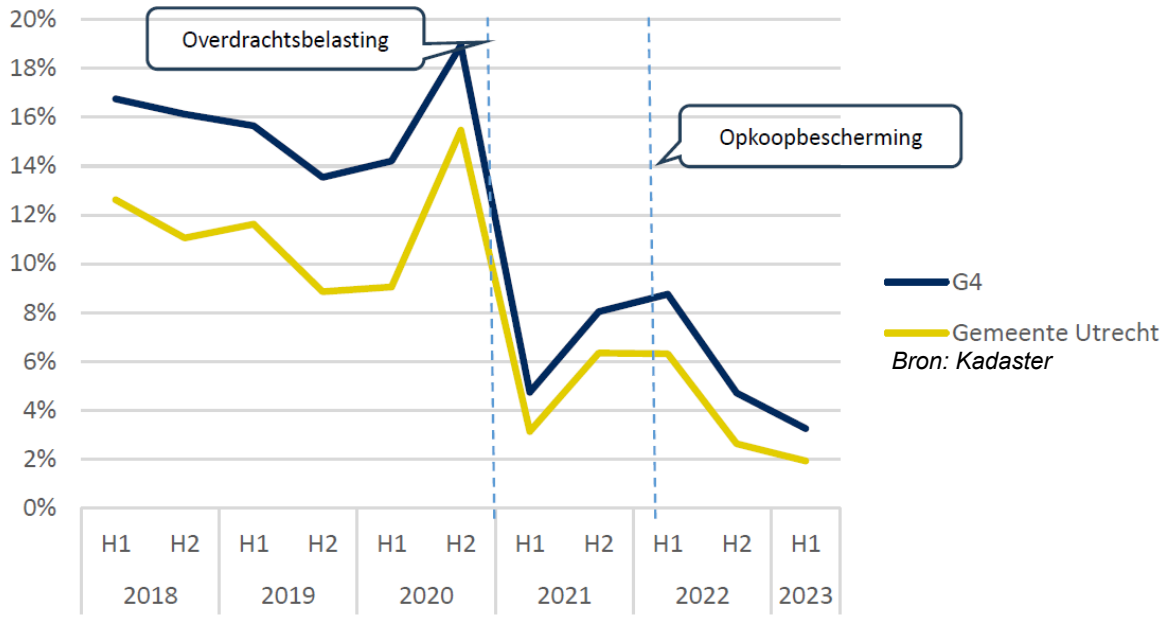
Ten tijde van de invoering was de prijsgrens opkoopbescherming 440.000. Door de stijgende WOZ-waardes is de huidige grens op 1 juli 2023 geïndexeerd naar 587.000.

	Goedkoop	Middelduur (laag)	Middelduur (hoog)	Duur	Zeer duur
WOZ-waarde tot juli 2024[1]	391.000	488.000	**587.000**	716.000	N.B.
Percentage cumulatief	20	40	60	80	100

-1 Op basis van woningtelling 1 januari 2023, en WOZ-waardepeildatum 1 januari 2022 (belastingjaar 2023)

Monitoring effecten opkoopbescherming
De opkoopbescherming is ongeveer anderhalf jaar geleden ingevoerd. Inmiddels heeft het Kadaster analyses kunnen maken over de werking van deze maatregel in Utrecht. Uit de eerste resultaten lijkt de invoering van de opkoopbescherming uiterst effectief te zijn en plukken koopstarters hier de vruchten van. Daarnaast spelen ook de verhogingen in de overdrachtsbelasting vanaf 2021 een mogelijke rol in de verbeterde positie van koopstarters in Utrecht.

Figuur 7. Ontwikkeling aandeel buy-to-let in de gemeente Utrecht en de G4 over de periode 2018 – 2023.



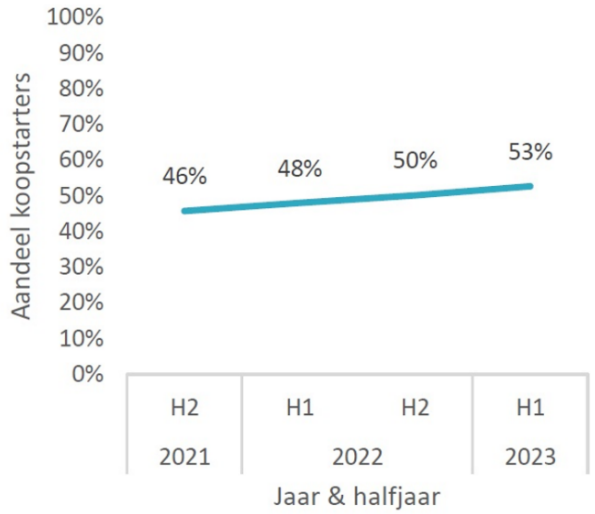
Bron: Kadaster

Eigenaren kopen meer en investeerders verkochten meer dan zij kochten.
In vergelijking met de andere G4-steden worden in Utrecht relatief meer woningen gekocht door eigenaar-bewoners volgens het onderzoek van het Kadaster. Eigenaar-bewoners kochten 78% van alle woningen en verkochten 'slechts' 67% van alle woningen. Netto kopen zij dus meer dan dat zij verkopen. Investeerders daarentegen verkochten meer dan dat zij kochten. Zij verkochten namelijk 19% van alle transacties, terwijl zij bij 11% van alle transacties de koper waren. In de periode vanaf het eerste halfjaar van 2018 tot en met het eerste halfjaar van 2021 was het aandeel woningen dat door investeerders werd gekocht ongeveer even hoog als het aandeel dat door investeerders werd verkocht. In de eerste helft van 2018 was nog 13% van alle woningtransacties die werden verkocht door eigenaar-bewoners een buy-to-let transactie, terwijl dit aandeel in de eerste helft van 2023 is afgenomen tot 2%.

Een verdere dip in het aandeel buy-to-let is zichtbaar in het tweede halfjaar van 2022. Waar het aandeel investeerders in het eerste halfjaar van 2022 nog **6%** bedroeg, daalde dit in het tweede halfjaar van 2022 tot **3%**. In het eerste halfjaar van 2023 is dit nog iets verder gedaald tot **2%**. Deze dalingen sinds het tweede halfjaar van 2022 zijn hoogstwaarschijnlijk het gevolg van het invoeren van de opkoopbescherming.

Het aandeel koopstarters is de laatste jaren toegenomen.
In het tweede halfjaar van 2021 werd nog 46% van de woningen gekocht door een koopstarter en sindsdien is dit met 7 procentpunten toegenomen tot 53 in het tweede halfjaar van 2023. De invoering van de opkoopbescherming in maart 2022 heeft mogelijk bijgedragen aan de stijging van het aantal woningen dat door een koopstarter werd gekocht. Ook in de G4 is het aandeel woningen dat werd gekocht door een koopstarter sinds de tweede helft van 2021 toegenomen. Het aandeel koopstarters is het grootst in de relatief goedkopere prijsklassen. Dit is in lijn met de verwachting, aangezien koopstarters veelal een relatief beperkter inkomen en vermogen hebben, waardoor zij ook relatief goedkopere woningen zullen kopen dan doorstromers. Daarnaast worden juist deze woningen beschermd door de opkoopbescherming.

Figuur 8. relatief aandeel gekochte woningen door koopstarters in de gemeente Utrecht.



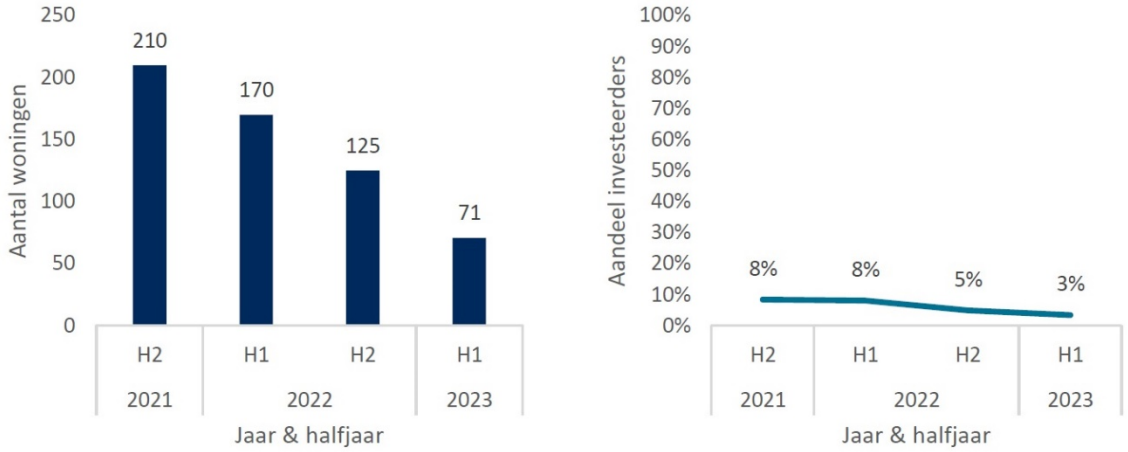
Bron: Kadaster

Sinds 2018 nam het aandeel jongeren (tot 35 jaar) dat een woning koopt langzaam toe. Begin 2018 lag het aandeel jongeren nog op 42% en sinds 2021 wordt meer dan de helft van de woningen gekocht door jongeren. In de tweede helft van 2021 lag het aandeel woningen dat werd gekocht door jongeren op 54% en dit steeg tot 56% in de eerste helft van 2023. De stijging van dit aandeel kan mogelijk het gevolg zijn van het invoeren van de opkoopbescherming, wat de concurrentie van investeerders verminderde. Daarnaast spelen ook de aanpassingen in de overdrachtsbelasting wederom een rol.

Aandeel gekochte woningen door investeerders daalt
Het aandeel woningen dat wordt gekocht door investeerders daalt van 15% in het eerste halfjaar van 2018 naar 3% in het eerste halfjaar van 2023. In bijna alle prijsklassen lag het aandeel investeerders in het eerste halfjaar van 2023 lager dan in het eerste halfjaar van 2022. In de prijsklasse tot 366.250 was de daling het sterkst en ging deze van 14% in het eerste halfjaar van 2022 naar 5% in het eerste halfjaar van 2023. Het is aannemelijk dat deze daling van het aandeel investeerders het gevolg is van het invoeren van de opkoopbescherming binnen de gemeente Utrecht. Dit maakt het voor investeerders namelijk moeilijker om een woning te kopen.

De meest ‘betaalbare’ woningen in Utrecht worden gekocht door koopstarters. Van de woningen met een transactieprijs lager dan €550.000 wordt in het eerste halfjaar van 2023 meer dan de helft (62%) gekocht door een koopstarter tegenover slechts 3% door investeerders. In 2020 werd nog 41% van de woningen gekocht door een koopstarter en 17% door een investeerder. Ten opzichte van eerdere jaren hebben koopstarters dus meer ruimte gekregen op de woningmarkt.

Figuur 12. Absoluut en relatief aandeel gekochte woningen door investeerders in de gemeente Utrecht



Bron: Kadaster

Daarnaast zijn er tot nu toe ongeveer 85 vergunningen opkoopbescherming verleend. Dit zijn vergunningen voor woningen die onder de opkoopbescherming vallen maar toch verhuurd worden. Veruit de meeste vergunningen worden verleend op basis van verhuur aan een eerste of tweedegraads familielid. Hierbij moet worden gedacht aan een ouder die een woning koopt en verhuurt aan diens kind. Dit is een wettelijke uitzondering. Als gemeente kunnen wij hier niet van afwijken. Daarnaast zijn er sinds de invoering twee bestuurlijke boetes opgelegd voor het overtreden van de opkoopbescherming. De hoogte van de boetes is maximaal €12.500.

Concluderend kan worden gesteld dat invoering van de opkoopbescherming hoogstwaarschijnlijk effectief is en dat koopstarters hier de vruchten van plukken. In de bijlage is het complete onderzoek van het Kadaster te vinden met een uitgebreidere uitleg.

Motie verhogen prijsgrens van 60% naar ten minste 80%
Op 10 maart 2022 is toegezegd om een hogere grens te onderzoeken voor de opkoopbescherming, waarmee 80% van de woningen beschermd wordt in plaats van de huidige 60%. Op basis van de monitoring van het Kadaster en het gezamenlijke juridisch advies van de gemeente Amsterdam en Utrecht is dit onderzocht. Door de monitoring kan worden gekeken hoeveel impact het verhogen van de grens heeft op het aantal buy to let aankopen in dit segment. Het juridisch advies is een onafhankelijke analyse waarin de mogelijke risico's voor het verhogen van de grens worden blootgelegd. Aangezien dit een regulering van het eigendomsrecht is, moet worden aangetoond dat de maatregel proportioneel is. Op basis van zowel de monitoring als het onderzoek kan dan worden bepaald of een hogere grens mogelijk is.

Impact stijging prijsgrens
De prijsgrens voor de Utrechtse opkoopregeling is destijds zorgvuldig onderbouwd via verschillende redeneerlijnen, mede op basis van onderzoeken van Fakton en het Kadaster. Er is gekeken naar de bestedingsruimte van koopstarters, de transacties van koopstarters, de investeringsbereidheid van beleggers en een mogelijk waterbedeffect. Op eenzelfde wijze is nu gekeken naar de mogelijke effecten van een hogere grens dan 60%. Ook zijn de eerste effecten na de inwerkingtreding van de opkoopbescherming meegenomen. Daaruit is gebleken dat een 80% grens risicovol is, omdat het mogelijk niet proportioneel is om het eigendomsrecht te beperken voor dit hogere segment.

De eerste monitor na de invoering van de opkoopbescherming laat zien dat het aantal woningen in het hogere segment dat investeerders kopen van eigenaar-bewoners relatief laag is. Vanaf juli 2022 tot aan juli 2023 zijn er in totaal **25** woningen voor meer dan 550.000 verkocht door eigenaar-bewoners aan investeerders. In dezelfde periode kochten koopstarters **423** woningen voor meer dan 550.000. Het aandeel buy-to-let is in deze prijscategorie dus relatief laag.

Een verhoging van de huidige prijsgrens van 60% naar 80% betekent een stijging van respectievelijk € 587.000 naar € 716.000. In de tweede helft van 2022 zijn er maar **6** woningen gekocht door investeerders van eigenaar-bewoners met een prijs van meer dan € 700.000. In de eerste helft van 2023 waren dit **7** buy-to-let aankopen van meer dan € 700.000. We zien geen enorme stijging van het aandeel buy-to-let in de hogere prijsklassen de afgelopen periode, wat het lastig maakt om de stijging van de prijsgrens van de opkoopbescherming te verantwoorden.

Verdere juridische bezwaren
Het feit dat de proportionaliteit van de verhoging moeilijk te verantwoorden is, zorgt voor juridische risico's. Het invoeren van de verhoging zonder een gedegen onderbouwing kan ervoor zorgen dat de Utrechtse opkoopbescherming onverbindend verklaard wordt door de rechter. Dit heeft tot gevolg dat opgelegde boetes vernietigd worden en kan leiden tot schadeclaims vanwege gemiste huurinkomsten. Daarnaast is het ook risicovol om een dergelijke verhoging in te voeren zonder een duidelijke aanleiding zo kort na het vaststellen van de huidige 60% methode.

Een logisch moment om de methode van vaststelling van de prijsgrens te wijzigen is bijvoorbeeld na een vijf jarige evaluatie en niet na een jaarlijkse monitoring. Voor nationale wetten is het gebruikelijk om een wet na vijf jaar te evalueren. Hoewel het mogelijk is om hiervan af te wijken is het voor een dergelijke beperkende maategel aan te raden om niet eerder dan drie jaar na invoering van de opkoopbescherming te evalueren en op basis van de resultaten van de evaluatie de methode van vaststelling van de prijsgrens eventueel te veranderen.

Voor de opkoopbescherming is het ook relevant dat er reeds nationale maatregelen zijn ingevoerd (overdrachtsbelasting 10,3% en huurinkomsten in box 3) en nieuwe maatregelen (Wet betaalbare huur, Wet vaste huurcontracten) zijn aangekondigd die mogelijk beleggen in vastgoed minder

aantrekkelijk maken. Vanwege deze samenloop van maatregelen is het aannemelijk dat de specifieke noodzaak van de opkoopbescherming voor een hoger prijssegment moeilijk aantoonbaar is. Verder is het advies de nationale ontwikkelingen (belasting op huurinkomsten, Wet betaalbare huur, herijking servicekosten) en het effect van deze maatregelen af te wachten of in ieder geval mee te nemen in een vervolgonderzoek voordat de prijsgrens wordt opgehoogd.
Wij hopen u hiermee voldoende geïnformeerd te hebben.

Hoogachtend,
Burgemeester en wethouders van Utrecht,

de secretaris, de burgemeester,