Handreiking

Opkoopbescherming



Inhoudsopgave

1 Inleiding **3**

2 De opkoopbescherming **5**
2.1 De basis 5
2.1.1 Gebiedsgerichte inzet op grond van schaarste of leefbaarheid 5
2.1.2 Reikwijdte 6
2.2 Grondslag in schaarste of leefbaarheid 7
2.2.1 Nut en noodzaak 8
2.2.2 Onderbouwing voor invoering 8
2.2.3 Verhouding tot het eigendomsrecht 10
2.2.4 Vrij verkeer van diensten 10
2.2.5 Vrij verkeer van kapitaal 11
2.3 De juridische ins en outs 11
2.3.1 Verplichte vergunningverlening bij… 11
2.3.2 Ontheffingsmogelijkheid, maar geen algemene vrijstelling 14
2.3.3 Weigering en intrekking vergunning en Bibob-toets 14
2.3.4 Afstemming tussen gemeenten over invoering 15
2.4 Evaluatie 15

1 Inleiding

Een gemeente kan er vanaf 1 januari 2022 voor kiezen een stelsel van opkoopbescherming in te voeren. Dit om woningzoekenden, waaronder koopstarters en middeninkomens, op de woningmarkt meer kans te geven op een betaalbare koopwoning of om extra druk op de leefbaarheid als gevolg van de opkoop van woningen voor verhuur te beperken. Na invoering van het stelsel is het de koper van een (aangewezen) goedkope of middeldure woning verboden om deze zonder vergunning, in gebruik te geven (te verhuren) binnen een periode van vier jaar na de leveringsdatum.

Waarom opkoopbescherming?

De mogelijkheid van het invoeren van een opkoopbescherming komt voort uit een amendement van de Kamerleden Dik-Faber, Terpstra, Koerhuis en Van Eijs (**Kamerstuk 35517, nr. 53**). Daarbij is een nieuw hoofdstuk 7 toegevoegd aan de Huisvestingswet 2014. De wetswijziging treedt in werking op 1 januari 2022.

Om de kansen tot toetreding op de koopwoningmarkt voor met name starters en mensen met een middeninkomen op korte termijn te verbeteren, wordt het mogelijk om er als gemeente voor te zorgen dat goedkope en middeldure woningen in het koopsegment behouden blijven voor kopers die er zelf willen wonen. Dit vanuit de constatering dat steeds meer koopwoningen worden opgekocht en vervolgens verhuurd. Als gevolg hiervan zijn deze niet meer beschikbaar als koopwoning en ontstaat er mogelijk een prijsopdrijvend effect omdat eigenaars-verhuurders vaak hogere prijzen bieden dan eigenaars-bewoners. De opkoopbescherming zou kunnen leiden tot normalisering van de prijzen van de woningen.

In buurten waar veel koopwoningen worden opgekocht ontstaat schaarste aan goedkope of middeldure koopwoningen, wat leidt tot onevenwichtige en onrechtvaardige effecten voor woningzoekenden in deze categorie. Ook neemt de huurprijs bij een bewonerswisseling gemiddeld genomen toe. Dit maakt vervolgens dat de groep woningzoekenden naar goedkope of middeldure koopwoningen ook moeilijk een alternatieve betaalbare huurwoning kunnen vinden.

Hiernaast komt het voor dat de opkoop voor verhuur extra druk op de leefbaarheid legt. De leefbaarheid kan bijvoorbeeld onder druk komen te staan als deze verhuur leidt tot een hoge mutatiegraad van de bewoners. Als gevolg van een hoge mutatiegraad ontstaat er weinig binding van de bewoners met de buurt, hetgeen ten koste gaat van de sociale cohesie in de betreffende buurt. Een mogelijke 'bijvangst' van de regeling is dat de impact van slecht verhuurderschap op wijken minder wordt. Een nieuwe eigenaar die niet mag verhuren, kan immers ook geen misstanden begaan.

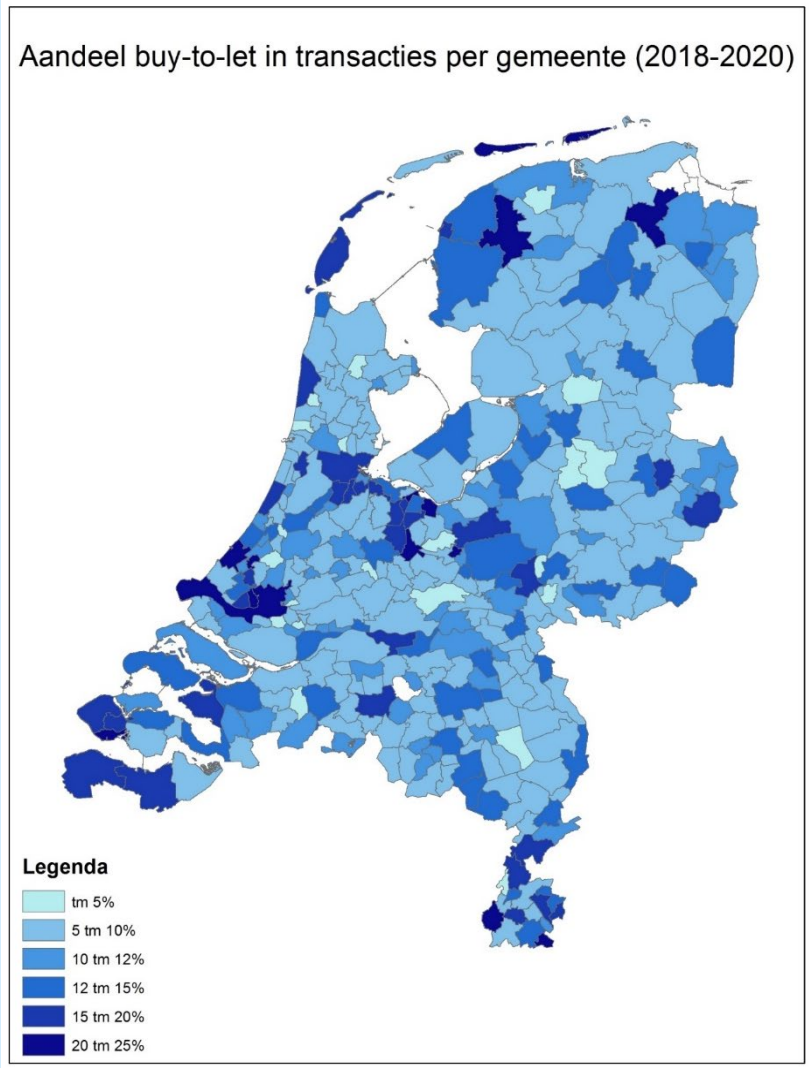
Een gevolg van de opkoopbescherming kan zijn dat de omvang van het segment particuliere verhuur in de woningvoorraad niet meer toeneemt of (op termijn) zelfs afneemt. Door bij invoering deze omvang te monitoren kan de gemeente hier zicht op houden.

Geen zelfbewoningsplicht

De opkoopbescherming is niet hetzelfde als een zelfbewoningsplicht. Een variant van de opkoopbescherming waarbij het in de bestaande bouw enkel mogelijk is om een woning te kopen wanneer deze door de koper zelf bewoond gaat worden is niet overwogen omdat deze variant het eigendomsrecht verder inperkt dan de opkoopbescherming met de mogelijkheid tot het afgeven van een vergunning voor verhuur. Omdat het voorgestelde instrument zich richt op het behouden van goedkope en middeldure koopwoningen in het koopsegment, is de opkoopbescherming waarbij verhuur enkel in uitzonderingsgevallen is toegestaan, een passender en minder vergaand instrument, gegeven het te bereiken beleidsdoel.

Opkoop in Nederland

Het Kadaster definieert buy-to-let als het onttrekken van woningen uit de koopwoningmarkt voor de verhuur. Een analyse van het aandeel buy-to-let in de verkooptransacties over de jaren 2018-2020 laat zien dat de opkoop van woningen om deze vervolgens te verhuren een fenomeen is waar vrijwel elke gemeente in meer of mindere mate mee te maken heeft. Het gemiddelde aandeel buy-to-let komt in de periode 2018-2020 uit op 13%.



Bron: Kadaster

2 De opkoopbescherming

De opkoopbescherming maakt het mogelijk dat de gemeente een **verbod kan instellen op het in gebruik geven (het verhuren) van nieuw aangekochte woningen in het goedkope en middeldure segment zonder vergunning van burgemeester en wethouders ('verhuurvergunning opkoopbescherming'), gedurende een periode van vier jaar na de leveringsdatum, in aangewezen gebieden**. De maatregel geldt dus tot maximaal vier jaar na de aankoop van de woning en de woning kan in die periode alleen met een vergunning verhuurd worden.

De opkoopbescherming heeft de vorm van een vergunningsstelsel onder de Huisvestingswet 2014. Wanneer de gemeente gebruik wil maken van de mogelijkheid, moet het instrument dan ook opgenomen worden in de Huisvestingsverordening. Een gemeente die nog geen Huisvestingsverordening heeft, kan zo'n verordening alsnog vaststellen alleen om de opkoopbescherming in te voeren.

2.1 De basis

2.1.1 Gebiedsgerichte inzet op grond van schaarste of leefbaarheid

De gemeenteraad kan een opkoopbescherming voor in de Huisvestingsverordening aangewezen gebied(en) invoeren. In de toelichting op het voorstel moet worden uiteengezet:

a. in welk(e) gebied(en) van de gemeente er door schaarste aan goedkope en middeldure koopwoningen onevenwichtige en onrechtvaardige effecten optreden voor bepaalde groepen omdat zij hierdoor onvoldoende kans maken op een betaalbare koopwoning én dat de maatregel noodzakelijk en effectief is om de schaarste te bestrijden, of;
b. dat de inzet van deze maatregel noodzakelijk, geschikt en proportioneel is voor het behoud of de bevordering van de leefbaarheid in het (de) betreffende gebied(en).

Er is in de wetstekst gekozen voor het begrip "gebied" omdat dit een neutrale term is. Het is aan de gemeente zelf om nader in te vullen wat een gebied is. Gedacht kan bijvoorbeeld worden aan een wijk, buurt of postcodegebied. De aanwezige problematiek kan van buurt tot buurt verschillen.

Mits dit juridisch overtuigend onderbouwd kan worden op basis van schaarste- of leefbaarheidsproblematiek, is aanwijzing van de gehele gemeente als werkingsgebied op zichzelf mogelijk. Het ontbreken van een goede cijfermatige onderbouwing is überhaupt juridisch zeer risicovol met het oog op te verwachten procedures bij de bestuursrechter.

Het aanwijzen van de gehele gemeente kan voor een gemeente logisch aanvoelen om een eventueel 'waterbedeffect' te voorkomen. Door sommige gebieden wel en andere gebieden niet aan te wijzen is er de kans dat de opkoop van panden zich verplaatst naar een nabij gelegen wijk. **Dit 'waterbedeffect' is volgens de wet echter geen grondslag voor de inzet van de opkoopbescherming op grond van schaarste.** Er moet sprake zijn van actuele schaatste. Daarnaast dient de opkoopbescherming, gegeven het geldende eigendomsrecht, idealiter zo beperkt mogelijk, gebiedsgericht ingezet te worden.

Aanpassing gebiedsaanwijzing

Het is mogelijk om het (de) aangewezen gebied(en) op een later moment te wijzigen of uit te breiden. Hiervoor dient **de gemeenteraad** dan wel een aangevulde huisvestingsverordening vast te stellen. Het ligt niet voor de hand om deze bevoegdheid te delegeren aan burgemeester en wethouders.

2.1.2 *Reikwijdte*

Opkoopbescherming alleen in het goedkope en middeldure segment
De opkoopbescherming richt zich op het goedkope en middeldure segment. Alleen deze woningen kunnen door de gemeente als vergunningplichtig worden aangewezen. De wetgever definieert de prijsgrenzen van deze woningen hierbij niet, omdat de gemeenten zelf het beste zicht hebben op de lokale situatie.

De gemeenteraad moet dan ook, op basis van hun lokale situatie, **onderbouwen binnen of tot welke WOZ-waarde** koopwoningen in het aangewezen segment vallen. De WOZ-waarde wordt gebruikt om op een objectieve manier te kunnen bepalen welke woningen wel en niet onder de opkoopbescherming vallen. Hierbij geldt dat de gemeente niet alle koopwoningen onder de vastgestelde prijsgrens aangewezen hoeven te worden. Desgewenst kunnen bijvoorbeeld uitsluitend appartementen of alleen woningen met een minimaal vloeroppervlakte worden aangewezen. Ook op **woningen in aanbouw** kunnen in beginsel onder de opkoopbescherming vallen.
Ook voor woningen in aanbouw wordt een WOZ-waarde vastgesteld. Zie hiervoor de informatie van de Waarderingskamer.

Voor het afbakenen van het goedkope en middeldure koopsegment kan grofweg gekozen worden voor een tweetal benaderingen. Ten eerste een aanpak gebaseerd op een 'normering', veelal op basis van inkomen en betaalbaarheid. Zo werken veel gemeenten reeds met een (regionaal) gehanteerde norm ter afbakening van het middensegment in de koop in de woonvisie of in woningbehoefteonderzoek. Ook zou aangesloten kunnen worden bij de kostengrens geldend voor de Nationale Hypotheek Garantie (NHG-grens: € 355.000 in 2022). Ook kan de leencapaciteit voor een middeninkomen op grond van NIBUD-normen een indicatie geven.

Een tweede manier om tot een afbakening te komen kan het maken van een aantal feitelijke analyses. Denk dan aan het in beeld brengen van de gemiddelde of mediane transactieprijzen in de afgelopen jaren of het in beeld brengen van de gemiddelde of mediane WOZ-waarden.

Verkocht vrij van gebruik en huur

De opkoopbescherming mag volgens de wet **uitsluitend** gelden voor koopwoningen die:
A. na invoering van de opkoopbescherming worden aangekocht vrij van gebruik en huur, of
B. bij aankoop in verhuurde staat waren voor een periode van minder dan zes maanden, of
C. werden verhuurd met een vergunning daarvoor.

Als aankoopdatum geldt hierbij de **datum van inschrijving** door de notaris van de akte van levering in de openbare registers[1].

Verruiming op dit onderdeel is niet mogelijk. De opkoopbescherming richt zich expliciet op 'buy-to-let', ofwel het onttrekken van woningen uit de koopwoningmarkt voor de verhuur. Het zogenaamde 'leave to let' (koophuis aanhouden om te verhuren) kan niet via de opkoopbescherming gereguleerd worden. De gemeenteraad kan in de huisvestingsverordening dus uitsluitend categorieën woonruimte aanwijzen die verkocht worden na de inwerkingtreding van het verbod in de gemeente. Hierdoor weet de potentiële koper voordat hij de woning verwerft, dat het verbod om de woning zonder vergunning van burgemeester en wethouders te verhuren van toepassing is op die woning.

Doordat de gemeenteraad in de Huisvestingsverordening woonruimte kan aanwijzen die in verhuurde staat waren voor een periode van minder dan zes maanden op het moment van de eigendomsoverdracht aan de nieuwe eigenaar is het onmogelijk om de opkoopbescherming te ontwijken door de woning kort voor de verkoop te verhuren. Alleen wanneer de woning al minstens zes maanden in verhuurde staat was, voorafgaand aan de datum van inschrijving in de openbare registers van

1 Akte: akte als bedoeld in artikel 89 lid 1 van Boek 3 van het Burgerlijk Wetboek, en openbare registers: als bedoeld in artikel 16 van Boek 3 van het Burgerlijk Wetboek.

de akte van levering van die woonruimte aan de nieuwe eigenaar, is de opkoopbescherming niet van toepassing op de woning. Wel geldt dat de verhuurder moet aantonen dat het om een woning in verhuurde staat gaat. Dat kan door bijvoorbeeld het huurcontract te overhandigen, eventueel in combinatie met een koppeling met de Basis Registratie Persoonsgegevens (BRP).

In de zes maanden voor de verkoop kan er ook sprake zijn van een huurderswissel. Wanneer een huurder die bijvoorbeeld tien jaar in de woning gewoond heeft, in de betreffende zes maanden zijn contract opzegt, kan de verhuurder zonder gevolgen een nieuwe huurder in de woning plaatsen. Ook met een huurderswissel blijft het een woning dus in verhuurde staat en valt deze niet onder de opkoopbescherming.

Ook nieuwbouwwoningen?
De wet maakt geen onderscheid tussen bestaande bouw en nieuwbouw. In feite is het stelsel echter vooral bedoeld voor bestaande woningen. Als men in de gemeente van mening is dat nieuwbouwwoningen beter buiten het stelsel van opkoopbescherming kunnen worden gehouden, moeten die uitdrukkelijk worden uitgezonderd. Artikel 21l, tweede lid, van de VNG Model Huisvestingsverordening geeft daarvoor een facultatief onderdeel.

Het is echter denkbaar dat men eerst de kat uit de boom wil kijken en daarom liever afwacht of er inderdaad geen problemen zijn in de nieuwbouwsector. Dan kan na een of twee jaren ervaring de nieuwbouwsector desgewenst alsnog worden uitgezonderd door wijziging van de verordening.

Misbruik 'zes-maandenregel'?
Een particulier die verhuist zou de zes maanden voor de verkoop van de woning de woning kunnen verhuren om de opkoopbescherming te ontwijken. Misbruik op grote schaal van deze mogelijkheid is echter niet te verwachten, omdat dit in de praktijk geen aantrekkelijke optie is voor de eigenaar. Deze handelwijze vraagt veel handelingen en brengt extra risico's met zich mee gegeven de geldende huurbescherming. Daarbij is het onwaarschijnlijk dat de woning in verhuurde staat voor meer verkocht zal worden dan wanneer deze vrij van (ver)huur wordt verkocht.

Ook wanneer een woning die met verhuurvergunning opkoopbescherming wordt verhuurd, wordt doorverkocht, blijft de opkoopbescherming van toepassing. Deze woning mag ook dan dus enkel worden verhuurd wanneer de nieuwe eigenaar daarvoor een vergunning heeft.

Hierbij kan het voorkomen dat de nieuwe eigenaar niet in aanmerking komt voor een vergunning, waardoor de zittende huurder niet in de woning kan blijven wonen. Koop breekt echter geen huur. Het is de verantwoordelijkheid van de verhuurder om met de huurder tot een akkoord te komen.

2.2 Grondslag in schaarste of leefbaarheid

Zoals beschreven in paragraaf 2.1.2, kan de gemeenteraad een opkoopbescherming voor (een) nader te bepalen gebied(en) invoeren. Om de maatregel in te voeren moet de gemeente echter vaststellen en onderbouwen in de Huisvestingsverordening:

A. in welk(e) gebied(en) van de gemeente er door schaarste aan goedkope en middeldure koopwoningen onevenwichtige en onrechtvaardige effecten optreden voor bepaalde groepen omdat zij hierdoor onvoldoende kans maken op een betaalbare koopwoning én dat de maatregel noodzakelijk, geschikt en proportioneel is om de schaarste te bestrijden, of
B. dat de inzet van deze maatregel noodzakelijk, geschikt en proportioneel is voor het behoud of de bevordering van de leefbaarheid in het (de) betreffende gebied(en).

Een onderbouwing op basis van een combinatie van schaarste en leefbaarheid is ook mogelijk.

Wanneer de vergunning wordt geweigerd, kan de aanvrager de onderbouwing van de Huisvestingsverordening bij de bestuursrechter ter discussie stellen (door tegen de weigering in beroep te gaan), en zo ook de aanwijzing van de gebieden. Indien de rechter oordeelt dat de onderbouwing van de Huisvestingsverordening niet voldoende is, kan hij de huisvestingsverordening geheel of gedeeltelijk onverbindend oordelen en die daarom buiten toepassing laten. Het is dus zaak een voldoende sterke en overtuigende onderbouwing te bieden.

Om tot een dergelijke onderbouwing te komen kunnen de hier onder beschreven stappen doorlopen worden. De gegevens verzameld in de eerste stap vormen een basis voor de uiteindelijke onderbouwing, maar kunnen ook een goede basis vormen voor de onderbouwing van nut en noodzaak en daarmee de gemeentelijke afweging om de opkoopbescherming überhaupt in te voeren. In de verkennende fase binnen de gemeente voorafgaand aan het besluit tot invoering is het dan ook verstandig stap 1 te doorlopen.

2.2.1 Nut en noodzaak

Stap 1) Analyse van recente transacties

Het verdient aanbeveling te starten met een analyse van de recente transacties op de woningmarkt in detail. Hiermee krijgt de gemeente meteen zicht op eventueel nut en noodzaak van de inzet van een stelsel van opkoopbescherming. Een dergelijke analyse geeft inzicht in:

- de omvang van het probleem (met oog op de proportionaliteit van de maatregel en gegeven de benodigde gemeentelijke uitvoerings- en handhavingscapaciteit in een later stadium);
- de spreiding over de gemeente (met oog op afbakening werkingsgebied, gebiedsaanwijzing in het formuleren van het beleidsvoorstel en de verordeningstekst).

Op welke data kan men zich baseren?

- De samenstelling van de woningvoorraad (per CBS-buurt), zoals beschikbaar op CBS-Statline.
- Op basis van Kadasterdata kan het aantal buy-to-let transacties in beeld gebracht worden en kan het aandeel hiervan in het totaalaantal aankopen worden vastgesteld. Daarnaast is inzichtelijk te maken of het particuliere of bedrijfsmatige aankopen betreffen en kunnen analyses gemaakt worden van gekochte woningen naar prijsklasse door doorstromers, koopstarters en investeerders. Om een trend te kunnen waarnemen is het verstandig hierbij drie à vijf jaar terug te kijken.
- Nadere analyses van de BRP en Basisregistratie Adressen en Gebouwen (BAG) worden gemaakt: in welke woningen is de eigenaar niet dezelfde als de gebruiker? Bij een analyse in detail kan ook bezien worden in welke mate verwacht kan worden dat sprake zal zijn van verplichte vergunningverlening.
- Analyse van de gemeentelijke WOZ-registraties (nadere selectie woningen met WOZ-waarde tot beoogde grens en prijsontwikkeling.
- Mutatiegraad in de particuliere huursector zoals opgenomen in de Lokale Monitor Wonen.

Hierbij is het van belang om zorgvuldigheid te betrachten met betrekking tot het gebruik van persoonsgegevens (Algemene verordening gegevensbescherming-, (AVG)). Verwijder zo snel als mogelijk persoonsgegevens of koppel bestanden slechts gedeeltelijk.

2.2.2 Onderbouwing voor invoering

Stap 2) Gemeente-brede schaarsteanalyse

Allereerst kan gekeken worden naar de aanwezige schaarste op gemeenteniveau, zoals reeds gebruikelijk is in de onderbouwing van andere instrumenten op grond van de Huisvestingswet 2014. Wanneer de gemeente reeds over een dergelijke onderbouwing beschikt, kan deze uiteraard worden gebruikt.

Wel is het zaak om in de onderbouwing specifiek in te zoomen op betaalbare en middeldure segment en in het bijzonder op de positie of verdringing van koopstarters, jongeren en middeninkomens (ofwel de onrechtvaardige en onevenwichtige effecten van schaarste).

De relatie tussen het opkopen door particuliere verhuurders en de kansen van koopstarters is aan de ene kant evident. Elke woning die wordt opgekocht door een verhuurder is niet meer beschikbaar voor koopstarters. En: hoe meer vragers er op de markt zijn, hoe hoger de prijs zal uitvallen. Toch is het niet eenvoudig om een directe link te legen tussen het opkopen van woningen door particulieren voor de verhuur, de kansen van de woningzoekenden en bijvoorbeeld de prijsontwikkeling en betaalbaarheid voor de doelgroepen. Deze worden immers ook door vele andere factoren beïnvloed. Het is dus zaak te komen tot een overtuigende redenenering.

Stap 3) Schaarste (verdringing) op gebiedsniveau

Als de schaarste op gemeentelijk niveau wordt aangetoond, hoeft dat niet te betekenen dat de opkoopbescherming in de gehele gemeenten moet worden ingevoerd. Tegelijkertijd is het maken van een schaarsteanalyse op gemeentelijk niveau het meest logisch. Schaarste op wijk- en buurtniveau is lastig aan te tonen. Als de woningzoekende koopstarter, jongere of huidhouden met een middeninkomen in een nabijgelegen buurt mogelijk wel terecht kan, kan men immers moeilijk spreken van schaarste.

Door nadere gebiedsgerichte analyses te maken kan de verdringing van doelgroepen op gebiedsniveau in kaart worden gebracht. Concreet kan de ontwikkeling van de doelgroepen voor goedkope en middeldure woningen in beeld worden gebracht en vervolgens gespiegeld worden aan de ontwikkeling van de woningvoorraad en de prijsontwikkeling hiervan; of, in andere woorden, kan gekeken worden naar de betaalbetaalbaarheid van de woningvoorraad in het betreffende gebied voor de doelgroepen en de ontwikkeling hierin. De resultaten kunnen op een laag-schaalniveau als de CBS-buurt gepresenteerd worden (bij voorkeur op de kaart).

Stap 4) Onderbouwing op basis van leefbaarheid van de woonomgeving

De relatie tussen (een toename van) particuliere verhuur en leefbaarheid is vermoedelijk in concrete situaties goed aantoonbaar. Op gebiedsniveau is dit echter een stuk moeilijker overtuigend te onderbouwen. Het heeft dan ook de voorkeur om de inzet van de opkoopbescherming te baseren op de aanwezige schaarste; dat zal meestal het meest overtuigende motief zijn.

Als er een woning wordt opgekocht en daarna verhuurd wordt, kan de leefbaarheid onder druk komen te staan doordat huurders minder binding hebben met de buurt, zo is het idee. Dit geldt echter niet voor elke huurder (ook niet in het particuliere segment). Ook een eventuele toename van de overlast als gevolg van verhuur is op buurt- of wijkniveau (door het uitmiddelen van positieve en negatieve aspecten) vaak veel minder zichtbaar en lastig aan te tonen.

Op welke data kan men zich baseren?

Wanneer gekozen wordt voor een onderbouwing op basis van de leefbaarheid kan bijvoorbeeld gebruik gemaakt worden van:

- leefbaarheidsrapportcijfers uit gemeentelijke enquêtes, Leefbaarheid en Veiligheid monitors, wijkanalyses, sociale indexen, wijktoetsen of wijkfoto's;
- fricties met en overlast van buren op basis van gemeentelijke registraties van woonoverlast of meldingen bij politie van burengerucht of burenruzie;
- eventuele data aangaande de buurtbinding of verhuisgeneigdheid.

Hierbij verdient het aanbeveling dat de bronnen waarop de gemeente zich gaat baseren, aan de volgende voorwaarden voldoen:

- ze zijn voor alle betrokken gebieden beschikbaar;
- ze hebben een goede inhoudelijke kwaliteit (zijn ze betrouwbaar?);
- ze zijn controleerbaar;
- ze zijn verzameld (mede) met het oog op het in beeld brengen van leefbaarheidskwesties.

Het is verder van belang dat elke keer dat de noodzaak van het invoeren of het verlengen van het stelsel moet worden onderzocht, met voldoende actuele gegevens worden gewerkt.

2.2.3 Verhouding tot het eigendomsrecht

De opkoopbescherming is een regulering van het eigendomsrecht[2]. Een regulering van het eigendomsrecht is slechts toelaatbaar indien dat gerechtvaardigd is. Dit houdt in dat voldaan moet zijn aan vier voorwaarden. De maatregel moet ten eerste bij wet voorzien zijn, ten tweede moet de beperking noodzakelijk zijn in het algemeen belang, en ten derde moeten er toereikende procedurele waarborgen voor betrokkenen bestaan. In de opzet van de maatregel is met deze voorwaarden rekening gehouden[3].

Tot slot moet er ook aan een vierde voorwaarde worden voldaan: er moet sprake zijn van een 'fair balance' tussen de mate van regulering van het eigendomsrecht van woningeigenaren en het daarmee gediende algemeen belang. Hier wordt in het geval van de opkoopbescherming invulling aan gegeven doordat de gemeenteraad bij het invoeren van de opkoopbescherming moet onderbouwen dat deze maatregel in bepaalde gebieden en voor bepaalde categorieën van woningen noodzakelijk is vanwege de schaarste aan goedkope en middeldure koopwoningen of leefbaarheid van het betreffende gebied. **Hierdoor is het niet mogelijk om zomaar "lukraak" alle woningen in een gemeente aan te wijzen voor de opkoopbescherming. Een goede onderbouwing op gebiedsniveau is vereist.**

Mits goed onderbouwd kan de gehele gemeente worden aangewezen voor de opkoopbescherming. Hierbij geldt dan in ieder geval het adagium dat hoe ruimer de reikwijdte van de regeling wordt vastgesteld, hoe beter de onderbouwing moet zijn. Al worden de echte grenzen op dit vlak uiteindelijk door de rechter gesteld, indien het tot een procedure komt.

Bij een gemeente brede invoering van de opkoopbescherming kan met het oog op het eigendomsrecht ook gesteld worden dat doordat de huizenprijzen van gebied tot gebied verschillen, de opkoopbescherming per gebied anders uitpakt en hiermee als het ware een gebiedsgerichte aanpak ontstaat, waarmee de inbreuk op het eigendomsrecht beperkter is. Door het hele grondgebied van de gemeente aan te wijzen, maar wel maar tot een bepaalde WOZ-waarde werkt de opkoopbescherming van gebied tot gebied anders door.

2.2.4 Vrij verkeer van diensten

Het verbod om zonder vergunning een woning te verhuren is een vergunningsstelsel als bedoeld in de Dienstenrichtlijn. Een dienst die valt onder de Dienstenrichtlijn is gedefinieerd als elke economische activiteit, anders dan in loondienst, die gewoonlijk tegen vergoeding geschiedt. Verhuur en huur van woningen is het verrichten of ontvangen van een dienst.

Als gevolg hiervan kan een vergunningstelsel alleen worden ingevoerd indien:

- *dat noodzakelijk is omwille van het algemeen belang dat met deze beperking wordt gediend en dit middel geschikt is om het nagestreefde doel te bereiken en dat het niet verder gaat dan wat nodig is om dat doel te bereiken.*

  Ondanks het feit dat er volop woningen worden bijgebouwd blijkt dat in bepaalde gemeenten nog steeds een dusdanige schaarste aan goedkope en middeldure koopwoningen is, zeker in de bestaande bouw. Daar waar de opkoop van woningen voor de verhuur de leefbaarheid aantast, kan de opkoopbescherming ervoor zorgen dat er meer koopwoningen behouden blijven in

2 Artikel 1 van het Eerste Protocol bij Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens.
3 In de opzet van de maatregel is ook rekening gehouden met het vrij verkeer van diensten (de Dienstenrichtlijn: Richtlijn 2006/123/EG) en het vrij verkeer van kapitaal (zoals opgenomen in artikel 63 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VwEU)). Zie paragraaf 2.2.4 en 2.2.5.

het koopsegment. Eigenaren die zelf hun woning bewonen hebben immers veelal een grotere binding met de buurt hetgeen de leefbaarheid van de betreffende buurt kan verbeteren. De maatregel kan dus noodzakelijk zijn om te voorzien in een voldoende passend en betaalbaar aanbod van koopwoningen voor woningzoekenden, waaronder starters en middeninkomens; of om te borgen dat de leefbaarheid in de betreffende buurt behouden blijft.

- *het beoogde doel niet door een minder beperkende maatregel kan worden bereikt en het verbinden van voorwaarden aan de vergunning niet op willekeurige wijze kan plaatsvinden.*

  De proportionaliteit van de maatregel wordt in de eerste plaats verzekerd door het feit dat de gemeenteraad slechts een beperkt aantal woonruimten kan aanwijzen (goedkope en middeldure koopwoningen) en de maatregel slechts kan toepassen op die categorieën van woonruimte en die gebieden in de gemeente waar dit noodzakelijk is om de onevenwichtige en onrechtvaardige effecten van schaarste aan dit soort woningen te mitigeren of om de leefbaarheid in de betreffende buurt te behouden.

  Hiernaast is de proportionaliteit van de regeling verzekerd omdat er geen algeheel verbod is ingesteld (de koper van de woning kan met een vergunning nog steeds de woning (tijdelijk) verhuren) en de opkoopbescherming slechts geldt voor een periode van vier jaar vanaf de aankoop. Daarna kan de eigenaar de woning vrij verhuren.

- *de maatregel geen direct of indirect onderscheid maakt naar nationaliteit, en Nederlandse natuurlijke en rechtspersonen en die uit andere lidstaten gelijk behandelt.*

  De maatregel geldt zowel voor Nederlanders als voor ingezetenen van andere lidstaten die een op basis van deze wet in de verordening aangewezen woonruimte verwerven. Er wordt dus geen onderscheid gemaakt.

2.2.5 Vrij verkeer van kapitaal

De opkoopbescherming kan een beperking van het vrij verkeer van kapitaal inhouden omdat het grensoverschrijdende investeringen kan ontmoedigen vanwege het feit dat de koper van de woning in beginsel deze woning moet bewonen of slechts mag verhuren met een vergunning. De maatregel zou immers potentieel niet-ingezeten kunnen ontmoedigen om in Nederland in onroerend goed te investeren. De maatregel geldt echter niet als een verbod tot het doen van investeringen door beleggers van andere lidstaten in Nederland. Slechts een beperkt deel van de woningvoorraad kan worden aangewezen, zodat ingezetenen van andere lidstaten nog steeds vrij woningen kunnen kopen in Nederland.

Ook woningen die onder de opkoopbescherming vallen kunnen door niet-ingezetenen worden gekocht, indien zij na aankoop van die woning zich in die woning vestigen. Indien de opkoopbescherming al een beperking van het vrij verkeer van kapitaal zou kunnen inhouden dan kan worden betoogd dat de maatregel gerechtvaardigd is vanwege een dwingende reden en daarnaast proportioneel en niet-discriminerend is.

2.3 De juridische ins en outs

2.3.1 Verplichte vergunningverlening bij…

In drie gevallen zijn burgemeester en wethouders verplicht om op aanvraag een verhuurvergunning opkoopbescherming verlenen. Dit omdat artikel 41, derde lid, van de Huisvestgingswet 2014 dit dwingend voorschrijft. Het gaat om woonruimten die:

a. aan naaste familie worden verhuurd;
b. tijdelijk worden verhuurd in afwachting van het moment waarop de koper de woning zelf zal betrekken; of
c. onderdeel zijn van een winkel-, kantoor- of bedrijfspand.

Ad a) Verhuur aan familieleden in de eerste of de tweede graad
Hieronder vallen zowel bloed- als aanverwanten. Dit zodat het bijvoorbeeld mogelijk blijft dat een grootouder een woning kan kopen om te verhuren aan een kleinkind. Tot de eerste graad worden gerekend (adoptie)ouders en (adoptie)kinderen. Onder de tweede graad vallen grootouders, kleinkinderen en broers en zussen.

Dit geldt niet wanneer men een woning koopt en 'regulier' verhuurt, maar met de intentie om deze *in de toekomst* aan familie in de eerste of tweede graad te verhuren (bijvoorbeeld wanneer een kind gaat studeren).

Bloed en aanverwantschap
Volgens artikel 3, eerste lid van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek valt onder bloedverwantschap ook erkenning, gerechtelijke vaststelling van het ouderschap of een adoptie. Volgens het tweede lid van dat artikel ontstaat door huwelijk of door geregistreerd partnerschap tussen de ene echtgenoot dan wel de ene geregistreerde partner en een bloedverwant van de andere echtgenoot dan wel de andere geregistreerde partner aanverwantschap in dezelfde graad als er bloedverwantschap bestaat tussen de andere echtgenoot dan wel de andere geregistreerde partner en diens bloedverwant. Ten slotte bepaalt het derde lid dat door het eindigen van het huwelijk of geregistreerd partnerschap de aanverwantschap niet wordt opgeheven.

De aanvrager van de vergunning moet aantonen dat hij of zij aan de eisen voor het verkrijgen van de vergunning voldoet. Zeker indien een persoon achtereenvolgens verschillende huwelijken of geregistreerde partnerschappen heeft gehad, zal niet meteen duidelijk zijn of er een bloed- of aanverwantschap in de eerste of tweede graad bestaat. Het aantonen van de familierelaties is mogelijk met behulp van uittreksels uit de Basisregistratie Personen (BRP). In de BRP staan gegevens over ouders en kinderen. Een voorbeeld: als zowel het kind als de grootouder een uittreksel uit de BRP aanvragen, kan het kind op basis daarvan aan de grootouder gelinkt worden als tweedegraadsfamilie.

Er kunnen zich situaties voordoen waarin het aantonen van bloed- of aanverwantschap op basis van de BRP onmogelijk blijkt te zijn. Deze situatie zal echter zeer weinig voorkomen. Indien dit het geval is zal moeten worden beslist of de verwantschap voldoende aannemelijk is gemaakt, ook al kan ze niet echt worden bewezen.

Ad b) Verhuur van woonruimte dat onderdeel is van een winkel-, kantoor- of bedrijfspand
De verhuurvergunning opkoopbescherming moet ook worden verleend indien het een woonruimte betreft die onlosmakelijk verbonden is met een winkel-, kantoor- of bedrijfsruimte. Het gaat hier om gebouwen waarin de woonruimte een onlosmakelijk deel vormt van de winkel-, kantoor- of bedrijfsruimte. Daarvan is in elk geval sprake als de winkel-, kantoor- of bedrijfsruimte een kadastrale eenheid vormt met de woonruimte.

Indien het eigendomsrecht op de winkel-, kantoor- of bedrijfsruimte en de woonruimte in appartementsrechten als bedoeld in artikel 106, eerste en vierde lid, van Boek 5 van het Burgerlijk Wetboek is gesplitst, is de woonruimte niet meer onlosmakelijk verbonden met de winkel-, kantoor- of bedrijfsruimte en zal daarvoor niet automatisch een verhuurvergunning opkoopbescherming hoeven te worden verleend. Ook appartementen waarbij in de plint een winkel-, kantoor- of bedrijfsruimte is gevestigd zijn daar niet onlosmakelijk mee verbonden.

Ad c) Verhuur van tijdelijke woonruimte
De vergunning zal ook per se moeten worden verleend indien de woonruimte voorafgaand ten minste een jaar door de eigenaar zelf is bewoond en daarna wordt verhuurd met een huurovereenkomst welke een gebruik van woonruimte betreft dat naar zijn aard slechts van korte duur is, met een

maximum van 12 maanden omdat de eigenaar na afloop van die termijn de woning opnieuw zelf wil betrekken. De ratio achter het toestaan van de verhuur van de woning voor maximaal 12 maanden is dat er zich situaties kunnen voordoen waarbij een eigenaar tijdelijk voor zijn werk of andere bezigheden elders moet verblijven en het in een woningmarkt met schaarste onwenselijk is dat de woning gedurende die tijd leeg zou blijven staan.

Hierbij mag het niet gaan om toeristische verhuur van de woonruimten. Dit om ontduiking van het doel van de regel te voorkomen.

Eigen gemeentelijke uitzonderingen

De gemeenteraad kan in de verordening zelf extra uitzonderingsgevallen aanwijzen waarbij een vergunning mag worden verleend. Hieronder een aantal voorbeelden:

- als de woonruimte is aangekocht door een woningcorporatie op grond van een terugkoopplicht, om vervolgens te kunnen worden verhuurd;
- als woningcorporaties woonruimte kopen voor tijdelijke verhuur in afwachting van herstructurering;
- als de gemeente woonruimte aankoopt[4];
- als de woonruimte in opdracht van de gemeente door een marktpartij of woningcorporatie wordt aangekocht[5];
- als de woonruimte door een gecertificeerde of door de gemeente of de rijksoverheid gecontracteerde zorgaanbieder is aangekocht en bedoeld ten behoeve van cliënten met een zorgindicatie.
- als de woonruimte wordt aangekocht voor de huisvesting van personeel van voor de gemeente belangrijke bedrijven;
- als woonruimte wordt aangekocht voor de verhuur aan studenten of via friendscontracten;
- als woonruimte wordt aangekocht voor de huisvesting van ouderen.

Woningcorporaties uitzonderen van opkoopbescherming?

- De wet regelt niet direct dat woningcorporaties zijn uitgezonderd van de opkoopbescherming. Er zijn wel verschillende manieren waarop gemeenten dat alsnog kunnen regelen:
- Een gemeente moet vooraf zelf aanwijzen welke 'categorieën van woonruimte' onder de opkoopbescherming vallen. De gemeente kan er hierbij voor kiezen om corporatiebezit niet aan te wijzen als categorie. Op deze manier ondervinden woningcorporaties die een complex willen verkopen, waar een of meerdere leegstaande woningen deel van uitmaken geen hinder van de opkoopbescherming;
- Gemeenten kunnen de verhuur door een corporatie als categorie toevoegen, waarvoor standaard een vergunning wordt verleend (zie hierboven). Op die manier ondervinden woningcorporaties die bijvoorbeeld via koopgarant moeten terugkopen geen hinder van de opkoopbescherming;
- Als laatste zouden gemeenten ook in individuele gevallen een ontheffing van het verbod kunnen verlenen.

In al deze gevallen is het verstandig om te motiveren waarom je als gemeente onderscheid maakt tussen woningcorporaties en andere eigenaar-bewoners of eigenaar-verhuurders.

4 Denk hierbij aan aankopen, waarbij de Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg) van toepassing is, die eigenaren kan verplichten om een perceel waarop een voorkeursrecht is gevestigd, bij verkoop eerst aan de overheid (de gemeente, provincie of het Rijk) aan te bieden.

5 Denk hierbij aan de situatie waarin een stadsvernieuwingsproject onder gemeentelijke regie geheel of gedeeltelijk door een private partij wordt uitgevoerd. Deze partij koopt dan woningen op, waarbij het de bedoeling kan zijn dat (een deel) huurwoningen zullen blijven of worden.

2.3.2 *Ontheffingsmogelijkheid, maar geen algemene vrijstelling*

De gemeenteraad kan burgemeester en wethouders de bevoegdheid geven om in individuele gevallen ontheffing te verlenen van het verbod om zonder vergunning opgekochte woningen te verhuren. Aan een ontheffing kunnen **voorschriften en beperkingen** worden verbonden.

De ontheffingsmogelijkheid is er omdat zich situaties kunnen voordoen waarin het handhaven van het verbod in individuele gevallen, zou leiden tot een onbillijkheid van overwegende aard (schrijnende gevallen). Hierbij kan bijvoorbeeld geacht worden aan de situatie waarin de eigenaar van een woonruimte waarop het verbod van toepassing is, overlijdt en van de erfgenamen in redelijkheid niet kan worden verlangd dat zij zelf de woning bewonen.

Door middel van de ontheffingsmogelijkheid kan daarnaast ingespeeld worden op situaties de gemeentelijke opsteller van de verordening nog niet van tevoren had kunnen voorzien. Wanneer de gemeente na enige tijd een patroon ziet ontstaan in de aard van de ontheffingsverzoeken, en hieraan mee wil werken, ligt het voor de hand de Huisvestingsverordening te wijzigen en de ontheffingsmogelijkheid te vervangen door een automatisch recht op vergunning.

De ontheffing kan alleen per geval verleend worden, de wet bevat **geen algemene vrijstellingsmogelijkheid**. Omdat de opkoopbescherming door de gemeente gericht wordt ingezet in bepaalde gebieden en voor bepaalde categorieën van woningen is een algehele vrijstelling voor bepaalde woningen niet nodig omdat dit al wordt bewerkstelligd door de aanwijzing van gebieden en categorieën van woningen. Daarnaast heeft de opkoopbescherming als doel om het kopen van woningen door eigenaren die er zelf is gaan wonen te bevorderen en is het mogen verhuren van zo een woning slechts een uitzondering. De opkoopbescherming is dus niet bedoeld om de verhuur van woningen te reguleren door middel van een vrijstelling waarbij voorwaarden gelden als een maximale huurprijs of andere huur gerelateerde onderwerpen.

Ontheffing en de modelverordening

Artikel 21o, tweede lid, van de VNG Model Huisvestingsverordening geeft een beperkte, maar open mogelijkheid voor het geven van een verhuurvergunning opkoopbescherming in bijzondere gevallen. Daardoor is er geen behoefte om gebruik te maken van de ontheffingsfiguur, die artikel 41, vierde lid, van de Huisvestingswet 2014 ook biedt; dat houdt het stelsel overzichtelijk.

2.3.3 *Weigering en intrekking vergunning en Bibob-toets*

Net zoals voor andere vergunningen op basis van de Huisvestingswet 2014 kan de gemeente ook voor de vergunning inzake opkoopbescherming gebruikmaken van de mogelijkheden op basis van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (Wet Bibob).

De verhuurvergunning opkoopbescherming, kan worden geweigerd in de gevallen en onder de voorwaarden, genoemd in artikel 3 van de Wet Bibob. Hieraan voorafgaand kan het Bureau bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur om een advies worden gevraagd.

Met hetzelfde artikel 3 als grondslag kan een verhuurvergunning ook worden ingetrokken indien blijkt dat ernstig gevaar bestaat dat de vergunning mede wordt gebruikt om uit gepleegde strafbare feiten verkregen of te verkrijgen, op geld waardeerbare voordelen te benutten, of strafbare feiten te plegen.

De Huisvestingswet 2014 bepaalt niet dat de vergunning uitsluitend kan worden ingetrokken op basis van de Wet Bibob. Het is dus mogelijk om bijvoorbeeld een aantal extra intrekkingsgronden te formuleren. Artikel 21p van de VNG Model Huisvestingsverordening noemt de situatie waarin blijkt dat de vergunning is verstrekt op grond van onjuiste of onvolledige gegevens, en de vergunning zou zijn geweigerd als de juiste of de volledige gegevens bekend waren geweest.

Een andere mogelijke intrekkingsgrond kan zich voordoen wanneer de omstandigheden op grond waarvan de vergunning is verleend niet meer aanwezig zijn. Op dit laatste vlak gaat het ministerie binnenkort de Huisvestingswet 2014 nog verduidelijken. Een afgegeven vergunning op grond van de Huisvestingswet 2014 mag enkel gebruikt worden voor de activiteit waarvoor hij verleend is. Als iemand bijvoorbeeld in eerste instantie aan zijn of haar familielid verhuurde, en daarna aan een expat, is de vergunning niet meer geldig en is er sprake van een overtreding van het verbod (zie ook: de ter inzage gelegde wijziging van de Huisvestingswet 2014).

2.3.4 Afstemming tussen gemeenten over invoering

Artikel 6, tweede lid van de Huisvestingswet 2014 schrijft voordat bij de voorbereiding van de vaststelling of wijziging van een Huisvestingsverordening burgemeester en wethouders deze afstemmen met de overige gemeenten die deel uitmaken van de woningmarktregio waarin de gemeente is gelegen.

2.4 Evaluatie

Een gemeentelijke huisvestingsverordening is, volgens artikel 4 van de Huisvestingswet 2014, maximaal vier jaar geldig. Daarna is verlenging of nieuwe vaststelling mogelijk. Dit wel na het opnieuw aantonen van de noodzaak. Dat geldt ook voor het hoofdstuk over opkoopbescherming in de verordening.

Na vijf jaar vindt er door de rijksoverheid een evaluatie plaats van het nieuwe stelsel van opkoopbescherming. Indien de noodzaak of relevantie van de maatregel in de economische situatie van dat moment dan onvoldoende wordt bewezen, vervalt de maatregel op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip. **Mocht besloten worden tot afschaffing dan blijven bestaande gemeentelijke maatregelen die op hoofdstuk 7 van de Huisvestingswet 2014 zijn gebaseerd nog twee jaar van kracht.**

Indien het wetsvoorstel na de eerste evaluatie niet vervalt, wordt iedere vijf jaar een nieuwe evaluatie uitgevoerd met de mogelijkheid om hoofdstuk 7 dan alsnog te laten vervallen volgens dezelfde procedure.

Vereniging van
Nederlandse Gemeenten

Nassaulaan 12
2514 JS Den Haag
+31 70 373 83 93
info@vng.nl

december 2021