

Informatienota voor de raad

Datum 13 oktober 2021

Onderwerp	Huisvestingsverordening en Opkoopbescherming
Versienummer	V 4.0

Portefeuillehouder Ed Anker

Informant H. Selles-Heikoop/ S. Heikoop
Afdeling Ruimte en Economie
Telefoon 038 498 2425
Email H.Selles-Heikoop@zwolle.nl
Bijlagen 1. Kadasteronderzoek, update 2021

Wij stellen u voor kennis te nemen van:

1. Kennis nemen van de toegezegde informatie en de dilemma's bij invoeren van de Opkoopbescherming en vragen van u om richting te geven op de vraag of het wel of niet wenselijk is om te komen tot een huisvestingsverordening met opkoopbescherming.

Datum

6 oktober 2021

[Toelichting op het voorstel](#)**Inleiding**

Met motie 10-8-M 'Zelfbewoningsplicht voor bestaande woningen' is het college opgedragen om de raad op de hoogte te houden over ontwikkelingen rondom de opkoopbescherming. Tijdens het spoeddebat van 4 oktober over de opkoopbescherming heeft het college toegezegd met een dilemmanotitie hierover te komen. In deze dilemmanotitie wordt informatie over de opkoopbescherming gedeeld en richting gevraagd over het wel of niet invoeren van een huisvestingsverordening met een opkoopbescherming en de daarvan afgeleide dilemma's. Hiermee voldoen we aan de toezegging om de Raad op korte termijn te voorzien van informatie. Het college gaat graag met de raad in gesprek aan de hand van deze dilemmanotitie en we vragen van u om richting te geven op de vraag of het wel of niet wenselijk is om te komen tot een huisvestingsverordening met opkoopbescherming.

Woningmarkt in breder perspectief

Er is sprake van een historisch woningtekort in heel het land, waardoor de beschikbaarheid en betaalbaarheid van woningen in heel Nederland zwaar onder druk staat. Ook in Zwolle. Met name mensen met een middeninkomen en starters komen op dit moment moeilijk aan een woning. De leencapaciteit en landelijke fiscale regelgeving zijn belangrijke oorzaken waardoor de prijzen van de woningen in heel Nederland stijgen. De oplossing voor deze wooncrisis is niet eenvoudig, dat blijkt onder andere ook uit de brede aandacht die er is voor de crisis van onder meer politiek, woningmarktexperts, marktpartijen, corporaties, provincies en gemeenten. Als gemeente werken we samen met partners dagelijks aan de woningmarktontwikkelingen in Zwolle. Tegelijkertijd zijn deze ontwikkelingen sterk verbonden met de regionale en landelijke bewegingen in de woningmarkt. In de afgelopen periode hebben we als gemeente al diverse maatregelen genomen met als doel om de woningen betaalbaar te houden. Enerzijds moeten we het aanbod vergroten door woningen te blijven toevoegen aan de stad om de druk niet nog groter te laten worden. Anderzijds zien we dat de prijzen zo hard stijgen, waardoor een betaalbaar product maken ook een uitdaging is geworden. De instrumenten die we als gemeenten in handen hebben zijn beperkt.

Aanbod vergroten en aandacht voor betaalbaarheid.

Naast het bouwen van woningen zijn er maatregelen ingevoerd om de woningen betaalbaar te houden. Hiervoor hebben we het Zwols Pakket aan maatregelen ingesteld samen met onze partners van het Concilium. In dit pakket zit o.a. de zelfbewoningsplicht en het anti-speculatiebeding, om meer betaalbaar aanbod voor starters beschikbaar te krijgen. Ook is de beleidsregel Klein Wonen ingesteld waarbij verdergaande verkamering van bepaalde delen van Zwolle wordt beperkt. Met deze maatregel hebben we oog voor de leefbaarheidsissues in de bestaande wijken. Binnen het Concilium hebben we spelregels afgesproken voor een inclusieve stad. Deze spelregels zijn overgenomen in de Ontwikkelstrategie wonen en zijn daarmee de basisafspraken van waaruit we werken in de diverse gebiedsontwikkelingen. De positie en rol van de corporaties is expliciet benoemd in deze spelregels, net als het handhaven van de 30/40/30 regel, om ervoor te zorgen dat er voldoende sociale woningen worden bijgebouwd. De 30/40/30 helpt ook om in de nieuwbouw een evenwichtig en divers aanbod te creëren.

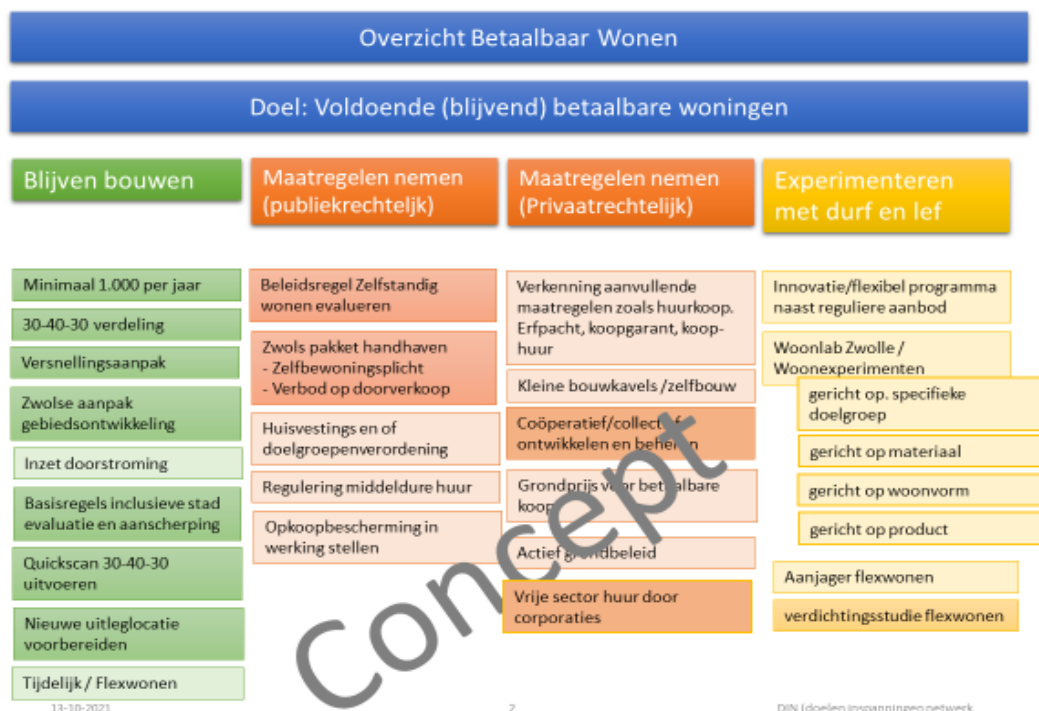
De druk en complexiteit in de huidige woningmarkt vraagt om systeeminterventies vanuit de landelijke overheid. In onze contacten met andere overheden en in de lobby benoemen we dit. Vanuit het lokale speelveld kunnen we dit aanvullen met een aanpak hoe we op alle mogelijke manieren in kunnen spelen op betaalbaar wonen in zowel nieuwbouw als bestaande bouw. We betrekken aan de voorkant onze

Datum

6 oktober 2021

partners bij volgende stappen in Betaalbaar Wonen om de effecten van maatregelen goed te kunnen inschatten evenals de uitvoerbaarheid en de effecten en de flexibiliteit voor als de vraag en aanbod in de woningmarkt wijzigt (denk aan de kredietcrisis nog niet zo lang geleden). Dit vraagt om een zorgvuldig proces. Van belang is eveneens dat dit in samenhang gebeurt waarbij we ons beseffen dat de invloedssfeer van het gemeentelijk beleid beperkt is.

Hieronder zijn vier (concept)hoofddijnen van aanpak Betaalbaar Wonen benoemd. Binnen de volgende stap in Betaalbaar Wonen gaan we onderstaande routes verder aanvullen en uitwerken zodat een totaaloverzicht ontstaat van de mogelijkheden. Hier staan ook de maatregelen in die we in Zwolle al hebben ingevoerd (de donkere gekleurde blokjes) en de effecten hiervan worden inzichtelijk gemaakt. Daarnaast wordt het overzichtelijk wat we kunnen doen in de nieuwbouw en welke maatregelen effect hebben op de bestaande woningvoorraad. Op basis van het totale palet kunnen er keuzes worden gemaakt en nieuwe onderdelen worden uitgevoerd. Dit vraagt ook meerjarige inzet van middelen en capaciteit. In de begroting 2022 wordt aan de gemeenteraad extra capaciteit en middelen voor onder andere een kwartiermaker flexwonen aangevraagd.



Opkoopbescherming

In de zomer van 2021 heeft de Eerste Kamer ingestemd met een tijdelijke aanpassing van de Huisvestingswet, waardoor een bepaling over opkoopbescherming in de bestaande bouw maximaal vijf jaar kan worden toegevoegd aan de Huisvestingsverordening van de gemeente met ingang vanaf 1 januari 2022. Vanuit de grote steden is de roep om deze maatregel al even gaande omdat ze daar zien dat investeerders hele delen van hun stad opkopen en duur verhuren, hierdoor komen koopstarters niet aan bod en komt de leefbaarheid onder druk te staan. De opkoopbescherming is een maatregel om deze huidige excessen op de woningmarkt aan te pakken en de betaalbaarheid van woningen voor onder

Datum

6 oktober 2021

andere starters en mensen met middeninkomens te verbeteren. Gemeenten krijgen de mogelijkheid om een opkoopbescherming in te voeren voor goedkope en middeldure koopwoningen. Het gaat hier om het reguleren van de verhuur van bestaande koopwoningen die verkocht worden vanaf het moment van invoering.

Voor betaalbare koopwoningen moet een vergunning worden aangevraagd bij de gemeente als de eigenaar de woning wil verhuren. Dit houdt in dat we als gemeente bepalen in welke gevallen en onder welke voorwaarden we verhuur in dit segment toe willen staan. Bijna alle gemeenten in Nederland maken nu de afweging om wel of niet met de opkoopbescherming te gaan werken. De gemeente Amsterdam heeft al ingestemd hiermee en koerst op invoering per juni 2022. Andere steden doen nog onderzoek naar de wenselijkheid en uitvoerbaarheid, zie link naar persbericht: Link: [Dit willen de tien grootste gemeenten doen tegen beleggers die huizen opkopen | NOS](#)

De opkoopbescherming is hiermee een nieuwe maatregel die aan het palet van de gemeente wordt toegevoegd. Het is aan de gemeente om een eigen afweging om de maatregel van opkoopbescherming binnen het totale palet van beïnvloedingsmogelijkheden te willen invoeren.

Waarom invoeren?

Het doel van de tijdelijke aanpassing van de Huisvestingswet met opkoopbescherming is om woningen in schaarse wijken beter bereikbaar te houden voor (startende) kopers op de woningmarkt die er zelf willen gaan wonen. Er is sprake van schaarste als een groep woningzoekende met geringe financiële mogelijkheden beperkt wordt in de keuzemogelijkheden. Ook in Zwolle worden woningen door investeerders gekocht en zien we dit aandeel groeien, we monitoren dit via het Kadasteronderzoek (bijlage). Met de opkoopbescherming krijgen gemeenten de mogelijkheid om ervoor te zorgen dat goedkope en middeldure koopwoningen beschikbaar blijven als koopwoningen, in buurten waar sprake is van schaarste aan dat soort woningen. Ook kan de opkoopbescherming worden ingezet wanneer de leefbaarheid in een buurt wordt aangetast, door de opkoop van deze woningen voor de verhuur. Dit zijn ook de twee argumenten die overheidsingrijpen op bestaande eigendomsrelaties rechtvaardigen. Het tijdelijke karakter van de regeling is ook een belangrijk argument in het kader van proportionaliteit. Het is namelijk een ingrijpende maatregel die alleen in crisissituaties toegepast zou moeten worden.

Huisvestingsverordening

Voorwaarde voor invoering van de opkoopbescherming is dat de deze moet worden opgenomen in de Huisvestingsverordening. Zwolle heeft op dit moment geen huisvestingsverordening in tegenstelling tot de grote steden zoals Amsterdam en Den Haag en dit maakt daarmee onderdeel uit van het proces om een opkoopbescherming in te kunnen voeren. De Huisvestingswet biedt gemeenten de mogelijkheid om in een Huisvestingsverordening regels vast te leggen over de toewijzing van huurwoningen en over het bepalen van de urgentievolgorde voor woningzoekenden. Daarnaast kunnen wijzigingen in de woningvoorraad vergunningsplichtig worden gesteld. Bijvoorbeeld bij het onttrekken of samenvoegen van woonruimte, het overgaan tot kamergewijze verhuur of het splitsen van woonruimte. Het is daarom gewenst dat gemeenten bij het vaststellen van een huisvestingsverordening het bestaan van schaarste onderbouwen om zo de noodzaak van het ingrijpen op de vrijheid van vestiging te legitimeren. Bij invoering van de Woningwet heeft Zwolle ervoor gekozen om geen Huisvestingsverordening te maken, omdat we al heldere afspraken hebben met de corporaties omtrent de Woonruimteverdeling in de Woningzoeker. Regionaal met Kampen en enkele jaren geleden zijn ook de woningen van Wetland Wonen hieraan toegevoegd waardoor woningzoekers uit Steenwijkerland en Zwartewaterland ook gebruik maken van het systeem. Daarnaast hebben we de beleidsregel Klein

Datum

6 oktober 2021

wonen ingevoerd omtrent splitsing. Hiermee heeft Zwolle de twee belangrijkste doelen van een huisvestingsverordening namelijk de woonruimteverdeling en regels omtrent splitsen en samenvoegen al op een andere manier geregeld.

Dilemma's bij het invoeren van een huisvestingsverordening met opkoopbescherming

1. Urgentie en proportionaliteit van de maatregel opkoopbescherming.

Hoe urgent is het probleem dat er woningen in Zwolle worden opgekocht door investeerders met als doel deze te verhuren? Uit het onderzoek van Kadaster blijkt dat in de Binnenstad, Diezerpoort en Holtenbroek de laatste jaren het aandeel woningen gekocht om niet zelf in te wonen verder toeneemt. Uit dit onderzoek blijkt verder dat de investeerders zich vaker richten op appartementen en de alleenstaande koopstarter richt zich ook op het type woning waar de investeerder naar zoekt. Er zijn verschillende typen eigenaren van woningen. Denk daarbij aan particulieren die zelf hun huis bewonen, particulieren die investeren in één of meer woningen (bijvoorbeeld voor hun familie of pensioen), woningcorporaties, institutionele beleggers, zoals pensioenfondsen en verzekeraars, maar ook plaatselijke en landelijke ontwikkelaars. Investeerders komen dus in vele vormen en maten en voorzien ook in een woonbehoefte: middeldure huur.

Op basis van het Kadasteronderzoek is de inschatting dat het om circa 100 woningen per jaar gaat die nu door investeerders worden opgekocht in de drie wijken. De woningen blijven beschikbaar als woning om in te wonen, maar wordt ipv een koopwoning een huurwoning. Op basis van de trend en het geld dat in de markt beschikbaar is, is het aannemelijk dat dit aandeel de komende jaren nog toeneemt. Dit gaat om bestaande koopwoningen, niet om nieuw te bouwen woningen waarbij we al een zelfbewoningsplicht hebben ingevoerd met het Zwols Pakket.

Daar tegenover staat de maatregel opkoopbescherming die ingrijpt in het eigendomsrecht van degene die zijn huis wil verkopen, omdat je bepaalt dat de koper dan wel investeerder niet geheel vrij is om deze woning te verhuren. Hiervoor moet een vergunning worden aangevraagd bij de gemeente op basis van de opkoopbescherming. De gemeente bepaalt op basis van voorwaarden (in de huisvestingsverordening) wanneer een woning alsnog verhuurd mag worden.

Er is een aantal uitzonderingen op basis waarvan de gemeente een vergunning in kader van de opkoopbescherming moet verlenen. Dit geldt voor woningen die aan familie wordt verhuurd, als de woning onderdeel is van een winkel, kantoor of bedrijfspand of als de woning tijdelijk wordt verhuurd. Bij deze tijdelijke verhuur geldt wel de voorwaarde dat de eigenaar zelf minimaal 1 jaar de woning heeft bewoond. Daarnaast kunnen gemeente extra uitzonderingsgevallen vaststellen die passend zijn bij de problematiek en samenstelling van de buurt.

2. Uitvoerbaarheid

Schaarste van goedkope en middeldure koopwoningen is een afweging op basis waarvan de opkoopbescherming kan worden ingevoerd. Deze schaarste moet onderbouwd worden. Hiervoor hebben we het kadasteronderzoek laten updaten. Leefbaarheid is het tweede argument op basis waarvan de opkoopbescherming kan worden ingevoerd. Het buurt voor buurt onderzoek en gesprekken met de wijkmanager levert waardevolle informatie op de indicatoren op gebied van leefbaarheid. Omdat het een nieuwe maatregel is, is er juridisch nog weinig bekend over hoe schaarste en leefbaarheid onderbouwd moeten worden. Het snel invoeren alleen op basis van het Kadasteronderzoek is hier een mogelijk risico.

Datum

6 oktober 2021

Zorgvuldigheid omtrent de keuze van wijken die onder de opkoopbescherming vallen is ook van belang. De huidige en toekomstige bewoners van de wijken beperk je in het verhuren van hun woning en in het kader van de sociaal economische status van deze wijken moeten we zorgvuldig afwegen of deze maatregel de gewenste effecten met zich meebrengt.

De opkoopbescherming voor de hele stad invoeren is ook een mogelijkheid die veelal de grote steden als Den Haag en Utrecht overwegen maar juridisch nog onzeker is. Onderzoek moet dan wel aantonen dat er schaarste en leefbaarheidsproblemen zijn in de hele stad. Voor Zwolle achten we dit niet haalbaar en zullen we de schaarste onderbouwen bij bepaalde wijken. De kans is aannemelijk dat door een opkoopbescherming een waterbedeffect ontstaat naar de wijken waar de opkoopbescherming niet van toepassing is. Indien een dergelijk effect zich voordoet, kan de opkoopbescherming ook worden uitgebreid naar die betreffende wijk, maar dat houdt wel in dat de verordening moet worden gewijzigd. Kanttekening hierbij is dat het uitbreiden van de verordening naar een andere wijk pas kan als er ook in die wijk sprake is van schaarste en/of leefbaarheidsproblematiek.

3. Schaalniveaus nationaal regionaal en lokaal

Zoals in de inleiding al beschreven is de oplossing voor de wooncrisis niet eenvoudig en vereist dit ingrijpen van de nationale overheid. Het instrument opkoopbescherming wordt aan het gemeentelijke palet aan instrumenten toegevoegd, maar heeft een beperkt effect op de totale wooncrisis. Hiervoor is het nodig om de maatregel in samenhang met de andere sturingsmogelijkheden te bekijken en de effecten hiervan af te wegen.

Naast het waterbedeffect binnen de stad, kan dit effect zich ook voordoen in en door omliggende regiogemeenten. Als wij als grootste gemeente in de regio een Huisvestingsverordening met opkoopbescherming in een aantal wijken invoeren, kan het zijn dat investeerders in de regiogemeenten op zoek gaan naar woningen. Andersom geldt hetzelfde: als andere gemeenten een Huisvestingsverordening met opkoopbescherming invoeren en wij als gemeente Zwolle niet, kan dit effect bij ons optreden. Als grootste gemeente in de regio hebben wij een bijzondere positie, overleg met onze regiogemeenten is hierbij wenselijk. Daarnaast hebben we een regionaal woonruimte verdeelsysteem zoals hierboven al beschreven.

Dan is er nog het waterbed effect vanuit de grote steden die de opkoopbescherming invoeren en het geld wat in de markt bij investeerders beschikbaar is. Hiermee is te verwachten dat de investeerders in Zwolle op zoek gaan naar woningen om te kopen en te verhuren.

4. Effecten op huur en koop woningmarkt

Het instrument opkoopbescherming beoogt de huidige druk op betaalbare koopwoningen te verlichten. Dit heeft tot gevolg dat startende kopers meer kans hebben op een betaalbare woning in het gebied waarop de opkoopbescherming van toepassing is verklaard. Ook zal het gevolgen hebben voor het huuraanbod, omdat er minder woningen kunnen worden gekocht met als doel deze te verhuren. In die zin is het mogelijk dat de druk op de particuliere huurmarkt juist toeneemt omdat de groei vanuit de investeerders beperkt wordt met invoering van de opkoopbescherming.

Consequenties

In Zwolle hebben we een goede relatie met onze partners in het Concilium om bij invoeren van maatregelen dit samen te doen. Alle partners onderschrijven de noodzaak om te doen wat kan om

Datum 6 oktober 2021

kwalitatief goede en betaalbare woningen in Zwolle beschikbaar te hebben. Door hen vroegtijdig in het proces te betrekken, kunnen we de effecten van de maatregel op de markt in beeld brengen en samen bepalen of dit een gewenste maatregel is. De gesprekken met het Concilium over de brede betaalbaarheid zijn gestart. De opkoopbescherming bespreken we binnenkort, waarbij we ook kijken naar de effecten op bijvoorbeeld middeldure huur en het invoeren van de Huisvestingsverordening.

Naast de professionele partners betreft de opkoopbescherming het eigendomsrecht van huiseigenaren in de diverse wijken van Zwolle. Binnen het proces bij de totstandkoming van het invoeren van een dergelijke opkoopbescherming, is het zorgvuldig als wij ook met deze groep in gesprek gaan over de consequenties van de invoering van deze maatregel.

Het invoeren van de opkoopbescherming vereist een Huisvestingsverordening. Vanwege het bestaande regionale woonruimte verdeelsysteem (De Woningzoeker) en een potentieel waterbedeffect naar de regiogemeenten, hebben we ook overleg te voeren met in ieder geval de gemeenten Zwartewaterland, Steenwijkerland en Kampen.

Wat is ervoor nodig om de opkoopbescherming in te voeren?

1. *Er moet een Huisvestingsverordening worden ingevoerd, waarin een bepaling kan worden opgenomen over de opkoopbescherming.*
2. *Onderzoeken in welke wijken de opkoopbescherming van toepassing mag worden verklaard. En wat het effect is op omliggende wijken.*
3. *Praktische uitwerking t.a.v. aspecten als voorwaarden vergunningen en toezicht, capaciteit, etc.*
4. *Gesprek en afspraken met Concilium, corporaties en regiogemeentes.*

Financiën

Het is nog onduidelijk welke consequenties het invoeren van de opkoopbescherming heeft voor financiële middelen/ capaciteit om het uit te voeren. Na de richtinggevende uitspraken van uw raad onderzoeken we in overleg met partners hoe de betaalbaarheid bevorderd wordt en welke instrumenten daar passend en effectief bij zijn.

Bij de uitwerking hiervan komen we hierop terug.

Communicatie

Vanwege het zeer korte tijdsbestek om deze notitie te schrijven is deze niet afgestemd met partners zoals het Concilium.

Vervolg

Het college gaat graag met de raad in gesprek aan de hand van deze dilemmanotitie en we vragen van u om richting te geven op de vraag of het wel of niet wenselijk is om te komen tot een huisvestingsverordening met opkoopbescherming. Binnenkort komt ook de woonbrief naar de raad en met onze partners gaan we in gesprek om het volgende stap in Betaalbaar Wonen verder uit te werken. Samen met onze Concilium partners willen we dan ook op korte termijn het goede gesprek voeren over nut en noodzaak van maatregelen/ en sturingsmogelijkheden, rollen en verantwoordelijkheden. Op basis hiervan worden afwegingen voorgelegd waarin u als raad wordt gevraagd richting te geven in het palet aan maatregelen dat zich voordoet. Begin december kunnen we de volgende stap in Betaalbaar Wonen met u bespreken.



Datum

6 oktober 2021

Openbaarheid

Openbaar

Burgemeester en Wethouders van Zwolle,

voorzitter, Peter Snijders

interim-secretaris, Liesbeth Borsboom