

Beleidsvoorstel Opkoopbescherming

Afdeling	Stadsontwikkeling
Datum	20 december 2021

Besluit

De Opkoopbescherming zorgt ervoor dat in gewilde gebieden huizen niet zomaar kunnen worden opgekocht voor de verhuur. Op die manier blijven meer koopwoningen beschikbaar voor mensen die er zelf in gaan wonen. Per 1 januari 2022 wordt de Huisvestingswet gewijzigd die de Opkoopbescherming mogelijk maakt.

Hiervoor moet in de Huisvestingsverordening worden bepaald welke woningen in het goedkope en middeldure segment vallen en voor welke gebieden de maatregel gaat gelden. Op basis van onderstaande onderbouwing vragen wij u te besluiten:

- Om de schaarste aan goedkope en middeldure koopwoningen in de stad te bestrijden de Opkoopbescherming gemeente breed (minus het gedeelte dat tot 1 januari 2019 de zelfstandige gemeente Ten Boer vormde) in te voeren;
- De Opkoopbescherming in te voeren voor koopwoningen met een WOZ-waarde tot en met € 305.500,- en deze prijsgrens jaarlijks te indexeren;
- Vergunningen conform landelijke wetgeving te verlenen op basis van drie voorwaarde
 1. de woonruimte in gebruik wordt gegeven aan een woningzoekende die een bloed- of aanverwantschap in de eerste of tweede graad heeft met de eigenaar;
 2. de eigenaar na de datum van inschrijving in de openbare registers van de akte van levering van die woonruimte aan hem, ten minste twaalf maanden zijn woonadres in die woonruimte heeft en de eigenaar met een woningzoekende schriftelijk overeenkomt dat de woningzoekende de woonruimte voor een termijn van ten hoogste twaalf maanden, anders dan voor toeristische verhuur, in gebruik neemt; of
 3. de woonruimte onlosmakelijk deel uitmaakt van een winkel-, kantoor- of bedrijfsruimte.
- De Opkoopbescherming te laten gelden voor een periode van 4 jaar.

Onderbouwing

Grip op de woningmarkt

Een thuis voor iedereen. We streven ernaar dat iedereen in onze gemeente een goede plek heeft om te wonen. Een goede plek waar je je op je gemak voelt, waar je ruimte hebt om in de buurt een wandeling te maken en te genieten van een groene leefomgeving met voorzieningen vlakbij. Het vinden van een dergelijke plek, waar je ook nog betaalbaar kunt wonen, is niet vanzelfsprekend.

Vraagdruk in Groningen

De woningmarkt in de gemeente Groningen staat bovenaan de lijst met krapste woningmarkten in ons land. De druk is het grootst in het centrum, de schilwijken, het zuiden van de stad en in Haren, maar ook in wijken in het noorden, oosten en westen van Groningen en in dorpen rondom de stad neemt de vraagdruk merkbaar toe. Ondertussen droogt het aanbod op, met als gevolg dat het aantal geïnteresseerden voor één woning steeds groter wordt en de prijzen stijgen.

De krapte op de woningmarkt maakt het voor investeerders steeds aantrekkelijker om woningen te kopen, waar mogelijk om te zetten naar kleinere eenheden, om deze vervolgens voor relatief veel geld te verhuren (buy-to-let). We zien de groep particulieren die meerdere woningen bezit groeien. Het gevolg is dat reguliere woningzoekenden bijna geen (betaalbare) woning meer kunnen vinden.

Buy-to-let

We vinden het onaanvaardbaar dat een kleine groep mensen veel geld verdient aan het woningtekort van anderen. Al enkele jaren doen we door middel van beleid alles wat we kunnen om onze grip op de woningmarkt te versterken: van het aanscherpen van het splitsingsbeleid tot situationeel gemeentelijk grondbeleid tot het opstellen van de doelgroepenverordening en de zelfbewoningsplicht. Deze zelfbewoningsplicht kunnen we echter alleen inzetten op eigen grond bij nieuwbouw voor een periode van een jaar. Voor de bestaande bouw hadden we voorsnog geen instrumenten om meer grip te krijgen en dus om ongewenste buy-to-let tegen te gaan. Met de Opkoopbescherming hebben we dit instrument wel in handen.

Inhoud van de regeling

De Opkoopbescherming zorgt ervoor dat in gewilde gebieden huizen niet zomaar kunnen worden opgekocht voor de verhuur. Op die manier blijven meer koopwoningen beschikbaar voor mensen die er zelf in gaan wonen.

Kader

De gemeenteraad kan de Opkoopbescherming voor (een) nader te bepalen gebied(en) invoeren, in de vorm van een verbod om de woning zonder vergunning te verhuren. Om de maatregel in te voeren moet de gemeenteraad vaststellen of en in welke buurten er sprake is van schaarste aan goedkope en middeldure koopwoningen. De regeling geldt dus alleen voor goedkope en middeldure koopwoningen, welke: (1) voor de aankoop werden bewoond door een eigenaar-bewoner of (2) niet of minder dan zes maanden voor aankoop werden verhuurd of (3) wanneer verhuur niet voor de aankoop al vergund was.

Voorwaarden

Daarnaast zijn er een aantal voorwaarden waarbij een vergunning dient te worden verleend, namelijk wanneer:

1. de woonruimte in gebruik wordt gegeven aan een woningzoekende die een bloed- of aanverwantschap in de eerste of tweede graad heeft met de eigenaar;
2. de eigenaar na de datum van inschrijving in de openbare registers van de akte van levering van die woonruimte aan hem, ten minste twaalf maanden zijn woonadres in die woonruimte heeft en de eigenaar met een woningzoekende schriftelijk overeenkomt dat de woningzoekende de woonruimte voor een termijn van ten hoogste twaalf maanden, anders dan voor toeristische verhuur, in gebruik neemt; of
3. de woonruimte onlosmakelijk deel uitmaakt van een winkel-, kantoor- of bedrijfsruimte.

De voorgenoemde vergunning wordt verleend indien er sprake is van één (of meerdere) van de bovengenoemde voorwaarden. Als de gemeente verhuur constateert zonder vergunning dan volgt handhaving. Het verbod om te verhuren geldt voor de eigenaar voor vier jaar na aankoop van de woning. De Opkoopbescherming blijft van kracht als een woning met afgegeven vergunning wordt doorverkocht. De nieuwe eigenaar moet dan opnieuw een vergunning aanvragen als hij wil verhuren.

Duur van de regeling

Het verbod om te verhuren geldt voor de eigenaar voor vier jaar na de aankoop van de woning. De regeling is in principe voor onbepaalde tijd ingevoerd. Elke vijf jaar zal het Rijk de regeling evalueren en kan de regeling worden ingetrokken.

Opkoopbescherming in Groningen

Zoals aangegeven geldt de Opkoopbescherming voor goedkope en middeldure koopwoningen. In de Huisvestingswet is geen definitie opgenomen van wat hieronder wordt verstaan. Gemeenten kunnen zelf bepalen tot welke prijsgrens woningen onder de regeling vallen. Daarbij moet gekeken worden of en in welke buurten van de gemeente er sprake is van schaarste aan goedkope en middeldure koopwoningen. In november 2021 heeft de gemeenteraad het college in een motie gevraagd de Opkoopbescherming zo breed mogelijk in te voeren om de huidige woningvoorraad betaalbaar te houden en huizenbeleggers de pas af te snijden¹.

¹ Motie van PvdA, CU, PvdD, SP, CDA, Stadspartij voor stad en ommeland en 100% Groningen: Betaalbaar wonen door sociale koopwoningen, een opkoopbescherming en uitbreiding van de zelfbewoningsplicht

Om ten behoeve van de Opkoopbescherming te komen tot een prijsgrens en een selectie van buurten is er gekeken naar de (waarde)ontwikkelingen op de Groningse woningmarkt, de trends inzake buy-to-let en de leencapaciteit van middeninkomens.

Algehele schaarste

Om schaarste te kunnen vaststellen zijn er diverse onderzoeken gedaan. Begin dit jaar (2021) hebben we de Huisvestingverordening 2021 laten vaststellen. Voor de vaststelling hebben we opnieuw onderzoek (zie bijlage) laten doen naar schaarste en daaruit is gebleken dat schaarste de afgelopen jaren in Groningen alleen maar is toegenomen. Er is een algehele overspannenheid op de woningmarkt (minus het gedeelte dat tot 1 januari 2019 de zelfstandige gemeente Ten Boer vormde). Deze overspannenheid uit zich in de vraagprijzen. Deze zijn sinds 2017 met 20 à 30% gestegen, terwijl het aanbod met 50 à 75% daalde. Het aandeel betaalbare woningen neemt daarmee af.

In de wijken waar de vraagdruk het grootst is neemt het aandeel woningen in eigendom van eigenaar-bewoners af. Sinds 2016 is in de wijken Centrum, Oud-Zuid, Oud-West, Oosterparkwijk en Nieuw-West het eigendom voor deze groep respectievelijk met 4,4%, 1,2%, 1,1%, 1,4% en 4,7% afgenomen². De afgelopen jaren worden de verschillen tussen de buurten echter steeds kleiner én zijn de woningwaarden in de hele gemeente gestegen. De keuzevrijheid voor woningzoekenden is daardoor tevens kleiner geworden. Waar huishoudens met een middeninkomen voorheen nog voldoende betaalbare woningen in het noorden, westen of oosten van de stad konden vinden, lukt dat nu steeds minder vaak en zijn ze vaker gedwongen om de stad te verlaten of om suboptimale woningkeuzes te maken.

Vanwege de algehele overspannenheid op de Groningse woningmarkt wordt voorgesteld de Opkoopbescherming voor de gehele gemeente (minus het gedeelte dat tot 1 januari 2019 de zelfstandige gemeente Ten Boer vormde) in te stellen.

Eigenaar-bewoners vs. (particuliere) verhuurders

Het aandeel beschikbare woningen voor eigenaar-bewoners wordt nog kleiner doordat (particuliere) verhuurders in alle wijken woningen opkopen. Onder (particuliere) verhuurders wordt verstaan: ouders-eigenaar, verhuur natuurlijk persoon en verhuur niet-natuurlijk persoon. Het aantal woningen in handen van deze doelgroep is de afgelopen jaren toegenomen, dat blijkt uit onderzoek van OIS Groningen (zie bijlage).

	2016	2017	2018	2019	2020	2021
corporatie	33%	33%	33%	32%	32%	31%
eigenaar-bewoner	39%	39%	40%	39%	39%	38%
ouders-eigenaar	2%	2%	2%	2%	2%	2%
verhuur natuurlijk persoon	13%	14%	15%	15%	16%	16%
verhuur niet-natuurlijk persoon	8%	8%	8%	8%	9%	10%
onbekend	4%	4%	3%	2%	2%	2%

Bron: registraties BAG, WOZ en BRK (gemeente Groningen), november 2021.

Het aandeel woningen in eigendom van eigenaar-bewoners is de afgelopen jaren afgenomen. In deze periode groeide het aantal woningen van ruim 111.000 naar meer dan 118.000. Dit is een groei van ruim 6% over deze periode. Zoals aangegeven zien we deze groei vooral in de toename van de verhuur door natuurlijke en niet-natuurlijke personen. In deze twee categorieën groeide het aantal woningen van ruim 23.000 naar meer dan 31.000 woningen. Het aantal woningen in bezit van eigenaar-bewoners is gegroeid met 1.829.

² Bron: Gronometer – Woonruimte en overige panden

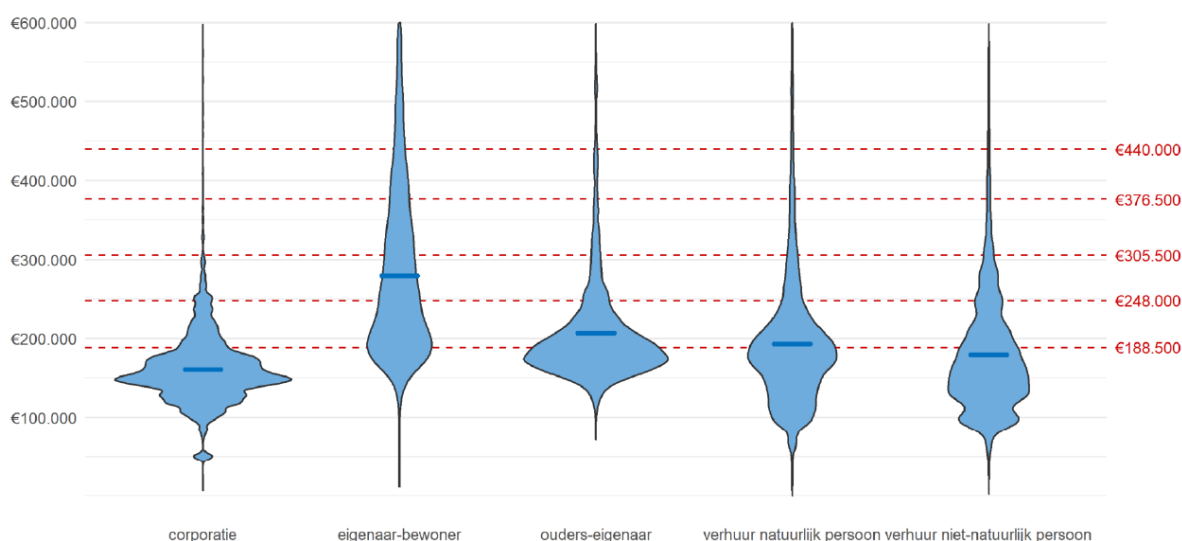
	2016	2017	2018	2019	2020	2021
corporatie	37.185	36.872	36.984	36.774	36.864	36.862
eigenaar-bewoner	43.442	44.441	44.895	45.122	45.301	45.271
ouders-eigenaar	2.510	2.570	2.608	2.680	2.730	2.791
verhuur natuurlijk persoon	14.626	15.545	16.668	17.678	18.386	19.302
verhuur niet-natuurlijk persoon	8.487	8.938	8.918	9.615	10.675	11.907
onbekend	4.926	4.586	2.849	2.861	2.438	2.411
totaal	111.176	112.952	112.922	114.730	116.394	118.544

Bron: registraties BAG, WOZ en BRK (gemeente Groningen), november 2021.

Doelgroepenverordening en leencapaciteit

Ten behoeve van de Opkoopbescherming zijn voor de gemeente Groningen betaalbaarheidsgrenzen geformuleerd (zie bijlage). De betaalbaarheidsgrenzen zijn in lijn met de doelgroepenverordening die in januari 2020 is vastgesteld. Hierin is opgenomen dat voor middeldure huurwoningen huishoudens worden aangemerkt met een inkomen tot maximaal 1,5 keer de DAEB-norm. Aanvullend zijn er in dezelfde methodiek drie hogere betaalbaarheidsgrenzen toegevoegd om een compleet beeld te krijgen van de verdeling van inkomens en WOZ-waarden. Er gekozen om de WOZ-waarde als criterium te nemen, en niet de koopsom, om te voorkomen dat (particuliere) verhuurders de Opkoopbescherming zouden kunnen vermijden door een koopsom net boven het maximumbedrag waarvoor de Opkoopbescherming gaat gelden te betalen.

Voor wat betreft de middeninkomens gaat het om een inkomen tot € 60.036,- (prijspeil 2021). Gekeken naar de leencapaciteit kunnen woningzoekenden op basis van dit inkomen tot maximaal €305.500,- aan hypotheek verkrijgen³. Van de ruim 118.500 woningen in de gemeente zijn circa 31.000 (28%) woningen zijn in eigendom van (particuliere) verhuurders. Ruim 45.000 woningen zijn in (38%) bezit van eigenaar-bewoners. Circa 60% van deze woningen vallen onder de grens van € 305.500,-. Bij (particuliere) verhuurders valt circa 90% van het bezit onder deze grens. Hieruit kan worden opgemaakt dat de focus van (particuliere) verhuurders ligt op woningen tot € 305.500,-. Eigenaar-bewoners en (particuliere) verhuurders richten zich dus voor een groot deel op woningen in dezelfde prijscategorie.



Bron: OIS Groningen, Woningvoorraad in de gemeente Groningen, december 2021

³ Berekend op basis van de drie grootste hypotheekverstrekkers in Nederland (ING, Rabobank en AMRO)

Wanneer de grens wordt vastgesteld op € 305.500,- dan betekent dit enerzijds dat buy-to-let voor een deel wordt tegengegaan doordat (particuliere) verhuurders minder focus hebben op woningen boven deze grens en anderzijds worden 60% van de woningen van eigenaar-bewoners door het instellen van deze grens beschermd.

Gemiddelde WOZ-waarde

Een andere mogelijkheid om te komen tot een definitie van goedkope en middeldure koopwoningen is door aan te sluiten bij de gemiddelde WOZ-waarde. De gemiddelde WOZ-waarde was op 1 januari 2021 € 227.500,-. Dit gemiddelde wordt echter sterk beïnvloed door het hoge aandeel woningen met een waarde tot € 188.500,- (49%). Voor een aanzienlijk deel zijn dit corporatiewoningen (51%), welke doorgaans een lage(re) WOZ-waarde hebben. Op basis van het voorgaande en gekeken naar de gemiddelde leencapaciteit wordt vastgesteld dat de gemiddelde WOZ-waarde te laag is om als grens in te stellen voor de Opkoopbescherming.

Grens goedkope en middeldure koopwoningen

Op basis van het voorgaande wordt voorgesteld om goedkope en middeldure koopwoningen te definiëren als woningen met een WOZ-waarde tot € 305.500,- en deze waarde als maximum WOZ-waarde voor de Opkoopbescherming te hanteren. Deze prijsgrens dient jaarlijks te worden geïndexeerd.

Wat doen andere gemeenten?

Een aantal gemeenten voeren begin volgend jaar de Opkoopbescherming in. De voorgenoemde methodiek is gedeeltelijk vergelijkbaar met de wijze waarop deze gemeenten de regeling uitwerken. Ter informatie volgt hieronder een korte samenvatting ter vergelijking:

Amsterdam

De Opkoopbescherming gaat in Amsterdam gelden voor koopwoningen met een WOZ-waarde tot en met € 512.000,-. Daarmee wordt 60% van de woningen in eigendom van mensen die er zelf wonen beschermd tegen opkoop door beleggers. Amsterdam heeft tevens naar leencapaciteit gekeken op basis van een middeninkomen (tot € 314.000,-). Onder deze grens valt in Amsterdam 20% van de woningen in eigendom van eigenaar-bewoners. Dit percentage heeft volgens het college te weinig bereik en zou de regeling niet effectief maken. Om die reden is er naast leencapaciteit ook gekeken naar de gemiddelde WOZ-waarde van woningen in eigendom van eigenaar-bewoners. Amsterdam is voornemens de regeling in het eerste kwartaal van 2022 vast te stellen.

Rotterdam

Rotterdam gaat de Opkoopbescherming invoeren voor 16 wijken. De prijsgrens wordt vastgesteld op een WOZ-waarde van € 180.000,- voor goedkope koopwoningen en een WOZ-waarde vanaf € 180.000,- tot € 355.000,- (NHG-grens) voor middeldure koopwoningen. Deze prijsgrens voor middeldure koopwoningen is bepaald in het Addendum Woonvisie (2016) van de gemeente Rotterdam. De Opkoopbescherming treedt in werking op 1 januari 2022.

Haarlem

Haarlem stelt de Opkoopbescherming voor de gehele gemeente in. De prijsgrens is vastgesteld op € 389.000,-. Deze grens is bepaald op basis van de naar 2021 geïndexeerde prijsgrenzen uit de nota "Kaders en instrumenten middenhuur" van de gemeente Haarlem. De prijsgrens uit die nota is vastgesteld op basis van maximale leencapaciteit van een huishouden met 2 keer het Nederlandse modale jaarinkomen. De Opkoopbescherming treedt in werking op 1 januari 2022.

Proces

Huisvestingverordening

Regels over de Opkoopbescherming moeten worden opgenomen in de Huisvestingsverordening. Een voorstel voor wijziging van de regels is als bijlage toegevoegd.

Handhaving

Zowel voor het inregelen van het vergunning- en handhavingproces, als voor de uitvoering hiervan is capaciteit en budget nodig. Vergunningen zullen conform landelijke wetgeving worden verleend op basis van drie

voorwaarden: 1. verhuur aan eerste- en tweedegraads familie, 2. tijdelijke ingebruikgeving tot 12 maanden, en 3. verhuur van woningen die onlosmakelijk aan een winkel- of bedrijfspand verbonden zijn. Dat betekent dat er een handhavingsproces moeten worden ingericht waarbij gecontroleerd moet worden of door investeerders aangekochte woningen zonder vergunning worden verhuurd. Het aantal vergunningen dat verleend moet worden is waarschijnlijk beperkt. Uit het onderzoek van OIS Groningen blijkt namelijk dat het bezit van ouders-eigenaren maar beperkt stijgt (circa 50 per jaar). Het aantal vergunningen dat aangevraagd kan worden op basis van de andere twee voorwaarden zal na verwachting ook beperkt zijn.

Voor het vergunningverleningsproces moet een digitaal vergunningaanvraag-formulier worden opgesteld. Daarnaast moet er voor de vergunningverlening extra capaciteit worden ingezet. Op basis van opgedane ervaring moet blijken hoeveel capaciteit hiervoor benodigd is. De precieze hoogte van de leges moet nog worden bepaald. Dit dient tevens te worden opgenomen in de legesverordening.

Per 1 januari start een nieuwe juridisch medewerker bij de afdeling Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving. Deze medewerker wordt gedeeltelijk ingezet in het vergunningverleningsproces ten behoeve van de Opkoopbescherming. Voor de handhaving is op dit moment in de reguliere begroting geen dekking opgenomen. Verdere benodigde capaciteit kan voor de eerste twee jaar uit intensiveringsmiddelen Wonen € 50.000,- worden gedekt. Aan de hand van de evaluatie eind 2022 zal voor de structurele uitvoering van het stelsel voor de begroting van 2024 een knelpunt worden ingediend.

Inwerkingtreding

Om het voorgaande te kunnen inregelen wordt voorgesteld om de Opkoopbescherming op 1 maart 2022 in werking te laten treden.

Monitoring, evaluatie, indexering

Zoals aangegeven wordt de prijsgrens voor de Opkoopbescherming jaarlijks geïndexeerd. Op basis van de nieuwe prijsgrens wordt er een gewijzigde Huisvestingsverordening vastgesteld. Daarnaast wordt de regeling gemonitord en jaarlijks geëvalueerd. Hierbij zal, onder andere, gekeken worden naar de effectiviteit van de regeling, de handhaafbaarheid en eventuele veranderingen op de woning- en financieringsmarkt.