

Evaluatie Opkoopbescherming

Inleiding

Aanleiding

De Huisvestingswet is in 2021 gewijzigd waardoor het voor gemeenten mogelijk is om goedkope en middeldure koopwoningen te beschermen tegen het opkopen door (particuliere) verhuurders, de opkoopbescherming. Gemeenten mogen de regeling alleen invoeren vanwege het bestrijden van schaarste aan goedkope en middeldure koopwoningen of voor het behoud van de leefbaarheid van de woonomgeving.

De woningmarkt in Groningen is een van de krapste in ons land. Om die reden is besloten om op 1 maart 2022 de opkoopbescherming in te voeren voor koopwoningen met een WOZ-waarde tot maximaal € 305.500. De regeling is ingevoerd voor de gehele gemeente Groningen (minus het gedeelte dat tot 1 januari 2019 de zelfstandige gemeente Ten Boer vormde).

Terugblik

Er is onderzoek gedaan naar schaarste om de regeling op te kunnen nemen in de Huisvestingsverordening. Hieruit bleek dat er sprake was van een algehele overspannenheid op de woningmarkt in Groningen. Daarnaast bleek dat het aandeel woningen in eigendom van eigenaar-bewoners afneemt in buurten waar de vraagdruk het grootst is.

Om te komen tot een begripsbepaling voor 'goedkope en middeldure koopwoningen' is gekeken naar de leencapaciteit van middeninkomens. Middeninkomens zijn gedefinieerd als huishoudens met een inkomen tot circa 60.000¹. In maart 2022 konden woningzoekenden op basis van dit inkomen tot maximaal € 305.500 aan hypotheek verkrijgen. Daarnaast bleek dat het bezit van (particuliere) verhuurders voornamelijk woningen betreft met een waarde onder deze grens. Middeninkomens en (particuliere) verhuurders oriënteerden zich dus voor een aanzienlijk deel op dezelfde woningen. Vanwege de leencapaciteit en het aankoopgedrag van (particuliere) verhuurders is besloten de grens voor de opkoopbescherming vast te stellen op maximaal € 305.500. Deze waarde sloot tevens aan bij de gemiddelde WOZ-waarde van eigenaar-bewoners.

De regeling wordt gemonitord en geëvalueerd. Deze evaluatie heeft tot doel de effectiviteit van de regel te beoordelen. Daarvoor is gesproken met NVM Groningen en Vastgoed Belang Noord en is onderzoek gedaan naar de invloed van de regeling en landelijke wijzigingen ten aanzien van inkomens- en betaalbaarheidsgrenzen. Tot slot wordt er een voorstel gedaan voor het wijzigen van de Huisvestingsverordening.

Invloed van de regeling

Schaarste

De woningmarkt is aan veel veranderingen onderhevig. Na jaren van onstuimige prijsstijgingen op de woningmarkt begonnen een jaar geleden de prijzen te dalen. Landelijk gezien is de gemiddelde verkoopprijs nu ruim 8 procent lager dan een jaar geleden². NVM Groningen spreekt over een daling van de woningprijzen van 12 procent in het eerste kwartaal van 2023 ten opzichte van een jaar eerder. De woningmarkt is hierdoor verruimt maar van evenwicht tussen aanbod en vraag is geen sprake. De woningmarkt is nog steeds krap.

Veranderingen op de markt

NVM Groningen geeft aan dat de opkoopbescherming voor veranderingen op de markt heeft gezorgd. Voornamelijk bij woningen die verder van het centrum zijn gelegen hebben een langere verkooptijd. Potentiële verhuurders werden geweerd, waardoor starters meer ruimte kregen. Dit beeld komt ook overeen met andere

1 [Verordening doelgroepen woningbouw Groningen 2020](#)

2 NVM, [Woningmarkt naar nieuw evenwicht](#)

gemeenten waar de opkoopbescherming is ingevoerd³. Echter door marktomstandigheden, voornamelijk vanwege de stijgende hypotheekrente, werden starters op de woningmarkt in de tweede helft van 2022 en begin 2023 ook minder actief. Op dit moment lijkt de positie van starters weer te stabiliseren. Vastgoed Belang Noord geeft aan dat er door beleggers vrijwel geen woningen meer worden aangekocht.

In de periode 2019-2022 is het bezit van beleggers, voornamelijk niet-natuurlijke personen⁴, aanzienlijk gegroeid. In lijn met de ontwikkeling die door de beroepsgroepen is geschetst kopen beleggers minder woningen aan, maar het bezit is tussen 2022 en 2023 wel gegroeid⁵. Eigenaar-bewoners de zijn afgelopen jaren steeds meer woningen gaan kopen met een WOZ-waarde boven € 305.500. Belangrijk om op te merken is dat vanaf 2021 ook particuliere beleggers meer woningen zijn gaan aankopen met een WOZ-waarde boven € 305.500,-. Tussen 2021 en 2022 gaat het om een toename van 35 procent⁶.

Casussen

Via het Klant Contact Centrum (KCC), de afdeling Vergunning Toezicht en Handhaving (VTH) en Stadstonwikkeling (SO) zijn veel vragen beantwoord van inwoners en beroepsgroepen over de opkoopbescherming. Hieronder volgt een korte beschrijving gegeven van veel voorkomende vragen. Antwoorden op dergelijke vragen zijn toegevoegd op de informatiepagina. Daarnaast wordt er periodiek gecommuniceerd over de opkoopbescherming via de socials van de gemeente Groningen.

- Verhuurde staat/huurderswissel

De opkoopbescherming is van toepassing op alle woningen met een WOZ-waarde van maximaal € 305.500 die op het moment van de overdracht bij de notaris vrij van huur en gebruik worden opgeleverd of die op dat moment korter dan zes maanden verhuurd waren. Woningen die in verhuurde staat worden overgedragen vallen niet onder de opkoopbescherming.

Niet alle woningen van (particuliere) verhuurders worden in verhuurde staat geleverd. De algemene regel in het huurrecht – koop breekt geen huur- betekent dat huurders/huurcontracten bij de overdracht van een verhuurde woning bij de overdracht overgaan naar de nieuwe eigenaar. Mutatie kan daarom een goed moment zijn om een dergelijke woning te verkopen, omdat een nieuwe eigenaar dan nieuwe contracten kan afsluiten.

In de praktijk komt het voor dat woningen die jaren verhuurd zijn geweest toch onder de opkoopbescherming vallen omdat ze vrij van huur en gebruik worden overgedragen. Of er is in de zes maanden voor de overdracht sprake van een huurderswissel. De wet zegt niet dat er geen wisseling van huurders mag plaatsvinden, maar strikt genomen dienen de huurders elkaar wel direct op te volgen. De wetgever heeft geen uitzonderingen vastgelegd omdat dit de kans op ontwijkroutes vergroot. In de Huisvestingsverordening wordt deze strikte benadering gevolgd. Indien verkopers/kopers aangeven dat dit niet in verhouding staat de feitelijke situatie dan is er een mogelijkheid tot ontheffing. Voor deze casus is tot op heden nog geen ontheffing verleend.

- Generieke ontheffing

Burgemeester en wethouders kunnen een ontheffing verlenen indien omstandigheden zich voordoen die maken dat niet van een eigenaar kan worden verlangd dat de opkoopbescherming wordt nageleefd. Dit vraagt om maatwerk. Het is mogelijk om andere voorschriften of voorwaarden aan de opkoopbescherming te verbinden, bijvoorbeeld in de vorm van een generieke ontheffing. De gemeente Amsterdam heeft opgenomen dat de opkoopbescherming niet van toepassing is als tien of meer leegstaande huurwoningen in een complex tegelijk worden gekocht door één koper. In de gemeente Assen vallen woningcorporaties niet onder de opkoopbescherming en Schiedam verstrekt gecertificeerde of gecontracteerde zorgaanbieders een vergunning om te mogen verhuren.

³ NOS, [Opkoopverbod voor beleggers leidt tot meer kansen voor starters](#)

⁴ Een rechtspersoon of een samenwerkingsverband zonder rechtspersoonlijkheid, bijvoorbeeld de commanditaire vennootschap (cv).

⁵ Bijlage: tabel 1 en 2.

⁶ Bijlage: figuur 1.

Sinds de inwerkingtreding van de opkoopbescherming zijn er drie ontheffingen verleend. In twee casussen betrof het een aankoop van een woning voor de inwerkingtreding van de opkoopbescherming, maar was de overdracht pas na 1 maart. Bij de derde casus ging het om de aankoop van een complex, waarbij mogelijk op het moment van overdracht woningen niet verhuurd waren. Het aantal casussen die zich voordoen zijn beperkt en dermate verschillend dat deze niet in een generieke ontheffing te omschrijven zijn. Om die reden is besloten maatwerk te blijven leveren en geen generieke ontheffingen op te nemen in de Huisvestingsverordening.

- Huishoudens

In de wet zijn drie voorwaarden opgenomen waaronder een woning wel mag worden verhuurd. Hiervoor dient een vergunning te worden aangevraagd. In de praktijk gaat het dan voornamelijk om woningen die door ouders voor (studerende) kinderen worden aangekocht. Op de vergunningaanvraag worden met enige regelmaat aangegeven dat een woning wordt aangekocht voor twee kinderen of voor een kind en een huisgenoot.

Het bestemmingsplan Herziening Bestemmingsregels Wonen 2 (HBW2) stelt dat een woning dient te worden bewoond door een huishouden. Voorgenoemde vorm van bewoning valt niet onder het begrip huishouden. Indieners wordt aangegeven dat er zonder aanleiding niet gehandhaafd wordt op deze vorm van bewoning. Vooralsnog wordt vastgehouden aan deze systematiek. Op basis van de pilots Kamers met Aandacht en Hospi Housing wordt onderzocht of woningdelen door middel van een beleidswijziging mogelijk gemaakt kan worden.

Vergunningverlening

Zoals aangegeven mogen woningen die na 1 maart 2022 zijn aangekocht met een WOZ-waarde tot € 305.500 niet meer worden verhuurd. Verhuren mag alleen wanneer er sprake is van één van de volgende voorwaarden:

- Verhuur aan 1e en 2e graads familie;
- Tijdelijk gebruik (tot 12 maanden);
- Woningen die verbonden zijn aan een winkel- of bedrijfspand.

Tot op heden zijn er 58 vergunningen verleend voor het verhuren van een woning. Het gaat dan voornamelijk om situatie waarbij ouders een woning hebben aangekocht voor een kind.

Toezicht

Om toezicht te kunnen houden op eventuele overtredingen van de opkoopbescherming wordt door VTH ingezet op een datagedreven aanpak. Hierdoor kan risicogerichter worden gewerkt en worden VTH-taken effectiever ingericht. Op basis van data wordt een overzicht gegenereerd van aangekochte woningen na 1 maart 2022 met een WOZ-waarde tot de €305.500 gekoppeld aan de bewoningssituatie op basis van de gegevens in het BRP. Dit geeft vier mogelijke bevindingen weer, namelijk:

- Eigenaar is niet bewoner, bewoner ingeschreven na rechtshandeling;
- Eigenaar is niet bewoner, minimaal 1 bewoner woonde er al tijdens rechtshandeling;
- Geen bewoners ingeschreven;
- Minimaal 1 eigenaar is bewoner.

Op basis van deze bevindingen wordt een administratieve onderzoek uitgevoerd. Vervolgens wordt er een inspectie uitgezet en bezoekt de inspecteur de woning waarna wordt besloten om al dan niet tot verdere handhaving over te gaan.

Handhaving

Eigenaren die handelen in strijd met de opkoopbescherming riskeren boete. De bestuurlijke boete is op 1 januari 2023 opgenomen in de Huisvestingsverordening 2022 en kan oplopen tot € 22.500. VTH is begin dit jaar gestart met (actieve) handhaving op de opkoopbescherming. Het handhavingsproces ziet er als volgt uit:

1. Constatering van een overtreding op basis van melding of gemeentelijke data;
2. Constatering van een overtreding op locatie door toezichthouder;
3. Toezenden boeterapport en vooraankondiging last onder dwangsom voor zienswijze;
4. Opleggen boetebeschikking;
5. Hercontrole door toezichthouder;
6. Eventueel opleggen last onder dwangsom;

7. Eventueel bezwaar en beroep.

De overtreder krijgt de kans om een zienswijze in te dienen. Dit kan gebruikt worden om een boete wel of niet op te leggen of te matigen. De last onder dwangsom heeft als doel de illegale situatie ongedaan te maken en wordt alleen opgelegd als de illegale situatie niet ongedaan gemaakt binnen het gestelde termijn.

Tot op heden zijn er zeven inspecties uitgevoerd. Op basis van inspectie zijn twee brieven gestuurd voor een mogelijke last onder dwangsom⁷. Deze zijn verstuurd voor adressen die na 1 maart 2022 zijn aangekocht met een WOZ-waarde tot maximaal € 305.500 en waar de bewoner en eigenaar niet overeenkomen en/of waar voor de verhuur van de woning geen vergunning is aangevraagd.

Veranderingen WOZ-waarde en inkomensgrenzen

Ontwikkeling WOZ-waarde

De opkoopbescherming is gekoppeld aan de WOZ-waarde. De WOZ-waarden zijn de afgelopen jaren sterk gestegen. Voor de invoering van de opkoopbescherming is gekeken naar de verdeling van WOZ-waarden met prijspeil 1 januari 2021. In 2021 was de gemiddelde WOZ-waarde € 227.500, in 2023 is de WOZ-waarde gestegen naar circa € 300.000.

De opkoopbescherming beschermt woningen tegen het opkopen door beleggers. De wijze van levering van de woningen is leidend voor de opkoopbescherming. De regeling geldt namelijk alleen voor woningen die vrij van huur en gebruik worden opgeleverd of op de datum van levering korter dan 6 maanden verhuurd waren. Dit zijn dus voornamelijk woningen die voor verkoop in eigendom van eigenaar-bewoners waren. Door het vastleggen van de grens op een maximale WOZ-waarde van € 305.500 werd ruim 60 procent van de woningen van eigenaar-bewoners beschermd tegen opkopen.

Door de ontwikkeling van de WOZ-waarde vallen op dit moment nog circa 35 procent van de woningen van eigenaar-bewoners onder de opkoopbescherming. De gemiddelde WOZ-waarde van eigenaar-bewoners is tussen 2021 en 2023 gestegen van € 303.200 naar € 392.500.

Inkomensgrenzen en hypotheek

Steeds meer woningen zijn onbereikbaar geworden voor mensen met een middeninkomen. Daarom wordt vanuit het rijk meer gereguleerd om middeninkomens betere kansen te geven op de woningmarkt. Naast de opkoopbescherming biedt de wet Betaalbare huur instrumenten om woningen toe te wijzen aan de juiste doelgroep. Het rijk komt in deze wet ook met een definitie van een middeninkomen: "Middeninkomens zijn eenpersoonshuishoudens met een inkomen van € 44.035 tot € 57.573 en meerpersoonshuishoudens met een inkomen van € 48.625 tot € 76.764 (prijspeil 2023)".

Voor de invoering van de opkoopbescherming is aangesloten bij de doelgroepenverordening. In de doelgroepenverordening wordt middelduur gedefinieerd als 1,5 keer de DAEB-norm (tot € 58.583 bruto per jaar - eenpersoonshuishouden, prijspeil 2020). Voor de opkoopbescherming is dit inkomen geïndexeerd naar een inkomen tot € 60.036 (prijspeil 2021). Op basis van deze systematiek komen in 2023 de middeninkomens uit op € 66.053 voor eenpersoonshuishoudens en € 72.938 voor meerpersoonshuishoudens.

Middeninkomens kunnen op basis van voorgenoemde inkomensgrenzen het volgende aan hypotheek verkrijgen⁸:

⁷ Bij de betreffende adressen lag de aankoopdatum rondom het moment van inwerkingtreding van de regeling. Ten tijden van het inspectiebezoek was de wijze van handhaving nog niet duidelijk. Daarom was het onredelijk om op een later moment alsnog een bestuurlijke boete op te leggen.

⁸ Annuïteiten, 20 jaar vast, rente 4,15%

	Inkomen	Te verkrijgen hypotheek
Eenpersoonhuishouden (Rijksoverheid)	€ 57.573	€ 250.000
Eenpersoonshuishouden (DAEB-norm x 1,5)	€ 66.053	€ 306.000
Meerpersoonshuishouden (DAEB-norm x 1,5)	€ 72.938	€ 350.000
Meerpersoonshuishouden (Rijksoverheid)	€ 76.764	€ 365.000

Daarnaast is in de Nationale Woon- en Bouwagenda opgenomen dat betaalbare koopwoningen, woningen zijn tot aan de NHG-grens. De NHG-grens ligt op € 405.000. De NHG-kostengrens wordt gebruikt als betaalbaarheidsgrens voor koopwoningen. Echter door de forse stijging van de NHG-kostengrens is per 2023 de nieuwe NHG-grens losgekoppeld van de betaalbaarheidsgrens. De (beschikbare) inkomens zijn namelijk het afgelopen jaar veel minder sterk gestegen dan de NHG-kostengrens, die de huizenprijsontwikkeling volgt. Het rijk blijft daarom de NHG-grens van 2022, €355.000, hanteren als betaalbaarheidsgrens⁹.

Conclusie en aanbevelingen

Invloed opkoopbescherming

De woningmarkt is aan veel veranderingen onderhevig. Halverwege 2022, kort na de invoering van de opkoopbescherming, is de woningmarkt aanzienlijk veranderd. Dit is gedeeltelijk toe te schrijven aan de opkoopbescherming, maar wordt ook veroorzaakt door andere beleids- en wetswijzingen. De directe invloed van de opkoopbescherming is om die reden niet exact meetbaar. Niettemin lijkt de opkoopbescherming een waardevolle bijdrage te leveren aan beschermen van betaalbare en middeldure koopwoningen en verbeterd het de positie van staters op de woningmarkt.

Definitie middeninkomen

Om het doel van de opkoopbescherming, het beschermen van betaalbare en middeldure koopwoningen, te bewaken. Is het wel aan te bevelen de definitie van middeninkomens/betaalbare koop te herzien. Zoals gezegd wordt er vanuit het rijk meer gestuurd om middeninkomens meer kansen te geven op de woningmarkt. Daarmee komen ze ook met nieuwe definities. Deze definities bieden houvast voor het bepalen van nieuw beleid en het herzien van huidig beleid. Om binnen het woonbeleid goede, afgewogen beslissingen te kunnen nemen is het belangrijk om de definities in verschillende (toekomstige) instrumenten – de opkoopbescherming, doelgroepenverordening, Strategische Woningbouw Programmering (SWP) en de regulering van de middenhuur - met elkaar in overeenstemming te brengen.

Op basis van het voorgaande wordt voorgesteld om voor de definitie van betaalbare koop aan te sluiten bij de landelijke betaalbaarheidsgrens. Circa 50% van de woningen van eigenaar-bewoners worden beschermd door de regeling vast te leggen op deze waarde (€ 355.000).

Overwogen is de grens voor de opkoopbescherming aan te laten sluiten bij de gemiddelde WOZ-waarde van eigenaar-bewoners. Deze is de afgelopen jaren sterk gestegen. In 2021 was de gemiddelde WOZ-waarde van eigenaar-bewoners circa € 303.000, in 2022 € 336.000 en in 2023 € 392.500. Echter het gemiddelde is gevoelig voor uitschieters. Daarnaast is de WOZ-waarde van 2023 gebaseerd op transacties van 2022. Mogelijk dat de WOZ-waarde in 2024 (op basis van prijspeil 2023) zal dalen. Vanwege het voorgaande en de mogelijke juridische risico's is het niet aan te bevelen aan te sluiten bij de gemiddelde WOZ-waarde van dit jaar.

Voorgestelde wijzingen van de Huisvestingsverordening

Voorgesteld wordt om per 1 januari 2024 in de Huisvestingsverordening de grens voor de opkoopbescherming te wijzigen naar een maximale WOZ-waarde van € 355.000. De opkoopbescherming wordt gemonitord en indien nodig aangepast.

⁹ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties: Aanpassingen Nationale Hypotheek Garantie per 2023.

Bijlagen

Tabellen

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
corporatie	36.872	36.984	36.774	36.864	36.862	35.859	36.123
eigenaar-bewoner	44.731	45.129	45.403	45.578	45.578	45.707	46.215
onbekend	4.586	2.849	2.861	2.438	2.409	2.387	2.742
ouders-eigenaar	2.559	2.594	2.670	2.711	2.775	2.584	2.287
verhuur natuurlijk persoon	15.265	16.447	17.407	18.128	19.012	19.511	19.821
verhuur niet-natuurlijk persoon	8.938	8.918	9.615	10.675	11.908	13.841	14.760
	112.951	112.921	114.730	116.394	118.544	119.889	121.948

Tabel 1: Aantal woningen naar soort eigenaar (stand per 1 januari) – OI&S Groningen

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
corporatie	-1%	0%	-1%	0%	0%	-3%	1%
eigenaar-bewoner	2%	1%	1%	0%	0%	0%	1%
ouders-eigenaar	3%	1%	3%	2%	2%	-7%	-11%
verhuur natuurlijk persoon	6%	8%	6%	4%	5%	3%	2%
verhuur niet-natuurlijk persoon	5%	0%	8%	11%	12%	16%	7%

Tabel 2: Procentuele ontwikkeling van het aantal woningen naar soort eigenaar – OI&S Groningen

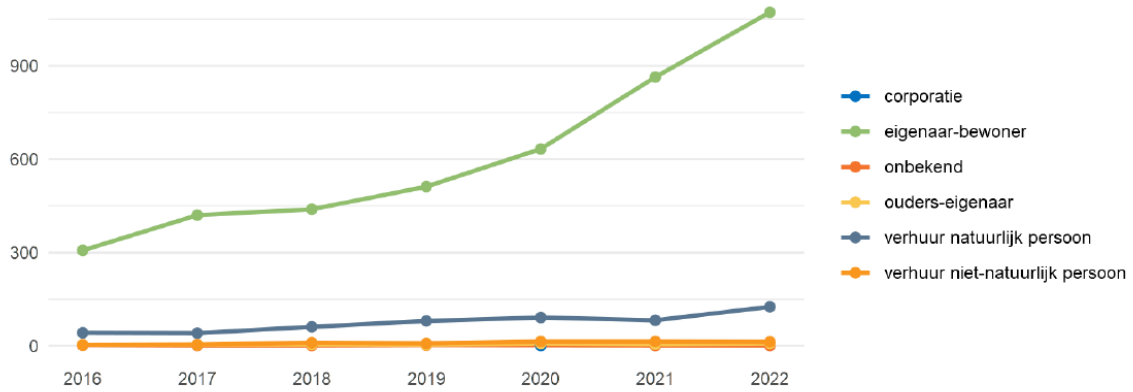
	tot 188.500	188.500	248.000	305.500	376.500	meer dan 440.000	on- bekend	totaal
corporatie	29.853	5.361	1.236	239	60	112	1	36.862
eigenaar-bewoner	8.138	12.302	7.967	6.921	3.914	6.029	0	45.271
ouders-eigenaar	1.379	956	223	109	54	70	0	2.791
verhuur natuurlijk persoon	10.752	5.181	1.497	820	404	648	0	19.302
verhuur niet-natuurlijk persoon	7.678	2.257	1.156	420	174	221	1	11.907
onbekend	7	6	7	5	5	12	2.369	2.411
totaal	57.807	26.063	12.086	8.514	4.611	7.092	2.371	118.544

Tabel 3: Woningvoorraad naar eigenaar en WOZ-waarde binnen betaalbaarheidsgrenzen, aantallen (peildatum 1 januari 2021) – OI&S Groningen

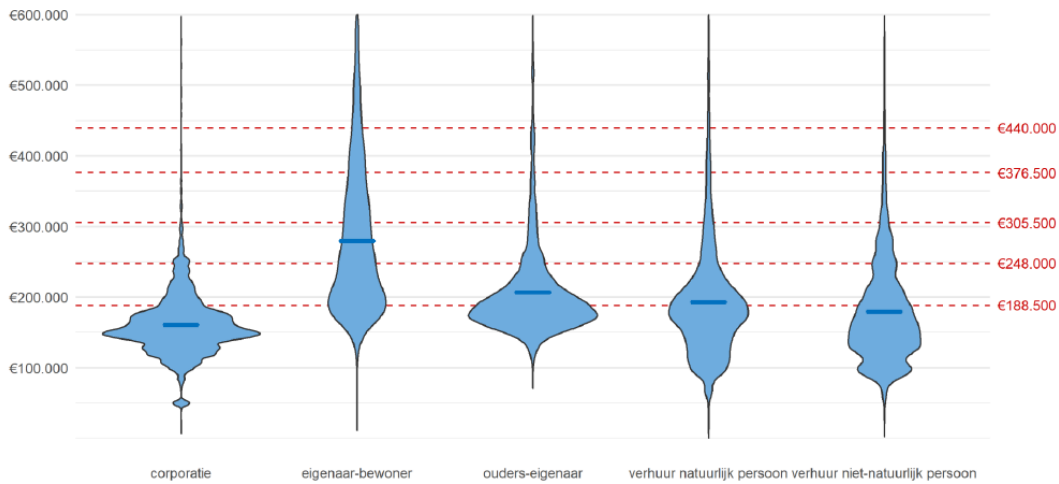
	tot 188.500	188.500	248.000	305.500	376.500	meer dan 440.000	onbekend	totaal
corporatie	10.073	17.396	6.522	1.676	256	199	1	36.123
eigenaar-bewoner	688	6.576	10.351	9.143	5.699	13.757	1	46.215
ouders-eigenaar	78	942	748	283	94	142		2.287
verhuur natuurlijk persoon	4.614	5.952	4.988	2.217	811	1.239		19.821
verhuur niet-natuurlijk persoon	5.394	3.992	2.821	1.559	467	527		14.760
onbekend	1	4	5	8	5	17	2.702	2.742
	10775	17466	18913	13210	7076	15682	2703	121.948

Tabel 4: Woningvoorraad naar eigenaar en WOZ-waarde binnen betaalbaarheidsgrenzen, aantallen (peildatum 1 januari 2023) – OI&S

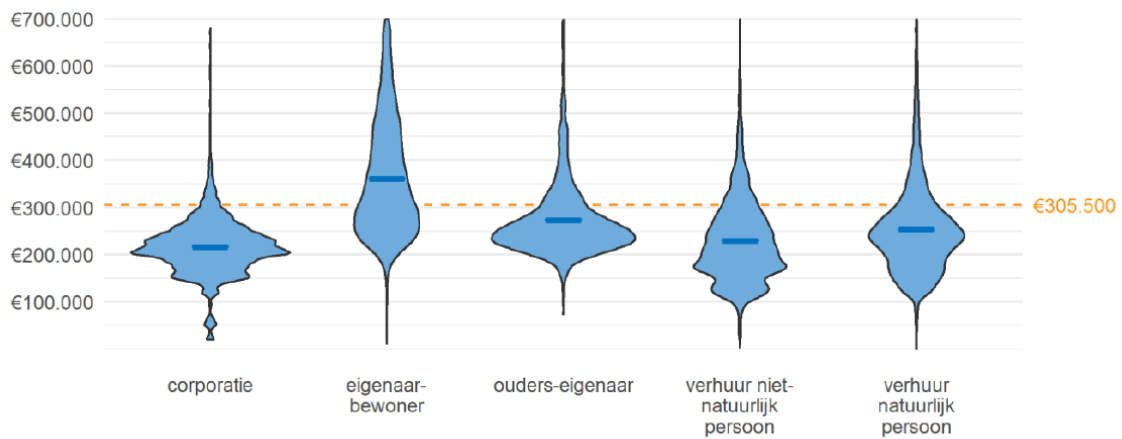
Figuren



Figuur 1: Aantal woningtransacties per jaar naar soort eigenaar (woningen boven €305.500)– OI&S Groningen



Figuur 2: Verdeling WOZ-waarde per type woningbezit (1 januari 2021) – OI&S Groningen



Figuur 3: Verdeling WOZ-waarde per type woningbezit (1 januari 2023) – OI&S Groningen