

Opkoopbescherming in Leeuwarden

Achtergrond en advies

Inhoudsopgave

Inleiding	3
Hoofdstuk 1: De opmars van buy-to-let	5
Hoofdstuk 2: Tijdelijke regeling inzake opkoopbescherming en zijn (wettelijke) randvoorwaarden	11
Hoofdstuk 3 Situatieschets Leeuwarden	13
Deel A: Buy-to-let in Leeuwarden in beeld	13
Deel B: Inventarisatie gebieden waar nog meer buy-to-let risicovol is	17
Hoofdstuk 4: Uitgangspunten opkoopbescherming in Leeuwarden (gebieden, prijsklasse en type woning) en de verwachte effecten	21
Hoofdstuk 5: Opkoopbescherming in de praktijk	25
Hoofdstuk 6: Samenhang met overige opgaven van het woonbeleid	27
Bijlagen	29

Inleiding

Toenemende druk op betaalbaarheid en toegankelijkheid

De betaalbaarheid en de toegankelijkheid van de woningmarkt staat landelijk al een tijd onder druk.¹ Ook in Leeuwarden zien we dat niet alleen de prijzen op de koopmarkt snel stijgen, maar ook zijn betaalbare huurwoningen steeds moeilijker te vinden zijn. Met name voor huishoudens met een smallere beurs is het lastiger geworden om aan een geschikte, betaalbare (koop-)woning te komen.

Als gemeente willen we graag dat de stad en de dorpen toegankelijk blijven voor alle doelgroepen.²³ De particuliere verhuur speelt daarin een cruciale rol. Voor spoedzoekers, expats en huishoudens met hogere inkomens die willen huren, sluit het aanbod in de particuliere verhuur goed aan. Maar we zien ook dat er in een aantal gebieden in de stad een concentratie van kwetsbare huishoudens in de particuliere verhuur voorkomt. Dit leidt tot onwenselijke situaties, waardoor de leefbaarheid op deze plekken onder druk komt te staan.

Opmars buy-to-let

De afgelopen jaren is het aandeel particuliere verhuur in Leeuwarden sterk toegenomen. Deze toename komt deels door nieuwbouw. Maar in grote mate is de groei veroorzaakt door een groeiende groep particuliere beleggers die koopwoningen uit de bestaande voorraad opkoopt en deze vervolgens verhuren, ook wel buy-to-let genoemd. Als studentenstad ligt het aandeel buy-to-let in Leeuwarden structureel wat hoger. Het is dan ook op zichzelf geen nieuw verschijnsel⁴. Wel is duidelijk te zien dat beleggers zich vooral richten op de wat kleinere woningen in het goedkope tot middeldure segment.⁵ Hierdoor wordt het met name voor starters en alleenstaanden lastig gemaakt; met deze vermogende concurrenten op de markt neemt hun kans op een betaalbare (koop-)woning flink af.

Inzet opkoopbescherming voor behoud betaalbaar wonen en leefbaarheid

De opmars van buy-to-let beperkt zich niet tot alleen tot de stad Leeuwarden, maar komt in alle (grote) steden in Nederland voor. De opmars heeft dusdanig een negatieve impact op het aanbod van betaalbare (koop-)woningen en de leefbaarheid in bepaalde buurten, dat het rijk heeft besloten om in te grijpen met de aanpassing van de Huisvestingwet. Met een tijdelijke regeling - de zogeheten 'opkoopbescherming' - kunnen gemeenten nu gebieden aanwijzen waar het zonder vergunning niet meer is toegestaan aangekochte koopwoningen voor verhuur aan te bieden. Met de opkoopbescherming mag een woning in aangewezen gebieden alleen nog verhuurd worden onder strenge voorwaarden, zoals verhuur aan directe familieleden (ouders, kinderen, broers en zussen).

Met de voorgenomen opkoopbescherming zorgen we ervoor dat (1) de leefbaarheid in bepaalde gebieden in Leeuwarden minder onder druk komt te staan en (2) dat huishoudens met een smallere beurs meer kans hebben op een betaalbare koopwoning.

¹ De politiek van buy-to-let, J. Bosma e.a., Universiteit van Amsterdam – KU Leuven, artikel uit Boom Bestuurskunde, aflevering 3, 2018

² Volkshuisvestingsvisie 2021. Leeuwarden: ongedeeld en vitaal!, Gemeente Leeuwarden.

³ "Woningzoekenden mogen het niet langer afleggen tegen beleggers. Daarom willen we in bepaalde wijken en/of dorpen een zelfbewoningsplicht. Daarmee krijgt iedereen, ook de kwetsbare doelgroepen en ouderen, een eerlijke kans op een passende woning. In een huisvestingsverordening willen we waar nodig particuliere verhuur, woningtoewijzing en een verbod op tweede woningbezit regelen." Uit Coalitieakkoord Gemeente Leeuwarden 2022 - 2026

⁴ Tot 2016 was het in Leeuwarden mogelijk om bestaande (koop)woningen om te zetten in kamerverhuurpanden, feitelijk ook een vorm van particuliere huur.

⁵ Zie 1

Onderbouwing op basis van (data-)onderzoek over buy-to-let in Leeuwarden

In onderliggend advies lichten we toe waarom de toegankelijkheid van de koopmarkt en leefbaarheid in bepaalde buurten in Leeuwarden onder druk staat. We baseren onze bevindingen op het (data-)onderzoek over het verschijnsel buy-to-let in Leeuwarden.⁶ De uitkomsten vormen de onderbouwing voor het college van de gemeente Leeuwarden om de gemeenteraad voor te stellen om de opkoopbescherming in bepaalde buurten in te gaan zetten.

Leeswijzer

Het rapport is opgebouwd uit 6 hoofdstukken, waarin we achtereenvolgens de aanleiding, de wettelijke randvoorwaarden en de manier waarop we de opkoopbescherming in Leeuwarden willen inzetten, uiteenzetten.

In hoofdstuk 1 lichten we het verschijnsel buy-to-let en de gevolgen ervan verder toe. De (wettelijke) randvoorwaarden van de opkoopbescherming komen in hoofdstuk 2 aan de orde. In hoofdstuk 3 schetsen we op basis van het (data-)onderzoek de huidige situatie in Leeuwarden: Waar en op welke wijze komt buy-to-let in Leeuwarden voor en in welke gebieden vormt een verdere toename een risico. In hoofdstuk 4 geven we aan op basis van welke uitgangspunten de opkoopbescherming willen invoeren: In welke buurten, in welke prijsklassen en voor welke type woningen. We gaan daarbij ook in op de verwachte (tegen-)effecten. In hoofdstuk 5 lichten we de uitvoering van opkoopbescherming in de praktijk toe, waarbij we ook inzoomen op het vergunningstraject en de handhaving. Ten slotte beschrijven we in hoofdstuk 6 in hoeverre de opkoopbescherming met andere opgaven van het woonbeleid samenhangt.

⁶ Staat van de woningmarkt. Onderzoek naar eigendomsverhouding van verkochte woningen. Rapport voor opkoopbescherming 15 maart 2022 (Statistiek en Onderzoek gemeente Leeuwarden). Zie ook bijlage 5.

Hoofdstuk 1: De opmars van buy-to-let

In dit hoofdstuk lichten we toe wat buy-to-let is, hoe de opmars ervan tot stand is gekomen en tot effecten buy-to-let heeft geleid.

Wat is buy-to-let (niet)?

De letterlijke vertaling van *buy-to-let* is **kopen om te verhuren**. Het betekent dat een koopwoning wordt gekocht met de bedoeling om deze te gaan verhuren. Meestal is het een particuliere belegger die een woning koopt, maar het zijn soms ook professionele verhuurders die bedrijfsmatig te werk gaan. Het opkopen van koopwoningen door een corporatie om deze vervolgens te verhuren, valt hier niet onder.

Naast buy-to-let zijn er nog andere manieren om huurwoningen te creëren. Voor onderstaande manieren van verhuur geldt de opkoopbescherming dus *niet*:

Het bouwen van nieuwbouwwoningen die bedoeld zijn voor de verhuur

Voorbeelden: De appartementen aan de Molkenkelder en Foarein in Techum.

Het ombouwen van niet-woongebouwen naar woningen die bedoeld zijn voor de verhuur.

Voorbeelden: Het voormalige kantoor aan de Archipelweg 111 en de studentenhuisvesting in Markt058 aan de Lange Marktstraat.

Het splitsen van één woning in meerdere woningen bestemd voor verhuur.

Voorbeelden: panden in de binnenstad, waar de (vaak leegstaande) woonruimte boven een winkel wordt omgezet naar twee of meerdere huurappartementen.

Tijdelijke woonruimte bedoeld voor verhuur.

Denk aan de toenmalige tijdelijke huisvesting in (woon)units bij Burmaniakamp aan de Troelstraweg, studentenhuisvesting aan het Rengerspark, antikraak in Aldlânstate.

Keep-to-let

Keep-to-let betekent dat een koopwoning door de eigenaar in eigendom wordt gehouden en (tijdelijk) wordt verhuurd, terwijl hij ondertussen een andere woning betreft. Naar aanleiding van de financiële crisis in 2008 konden particuliere woningeigenaren op basis van de Leegstandswet hier gebruik van maken. Of en op welke schaal dit nu nog gebeurt, is niet bekend.

Oorzaken van de opmars van buy-to-let

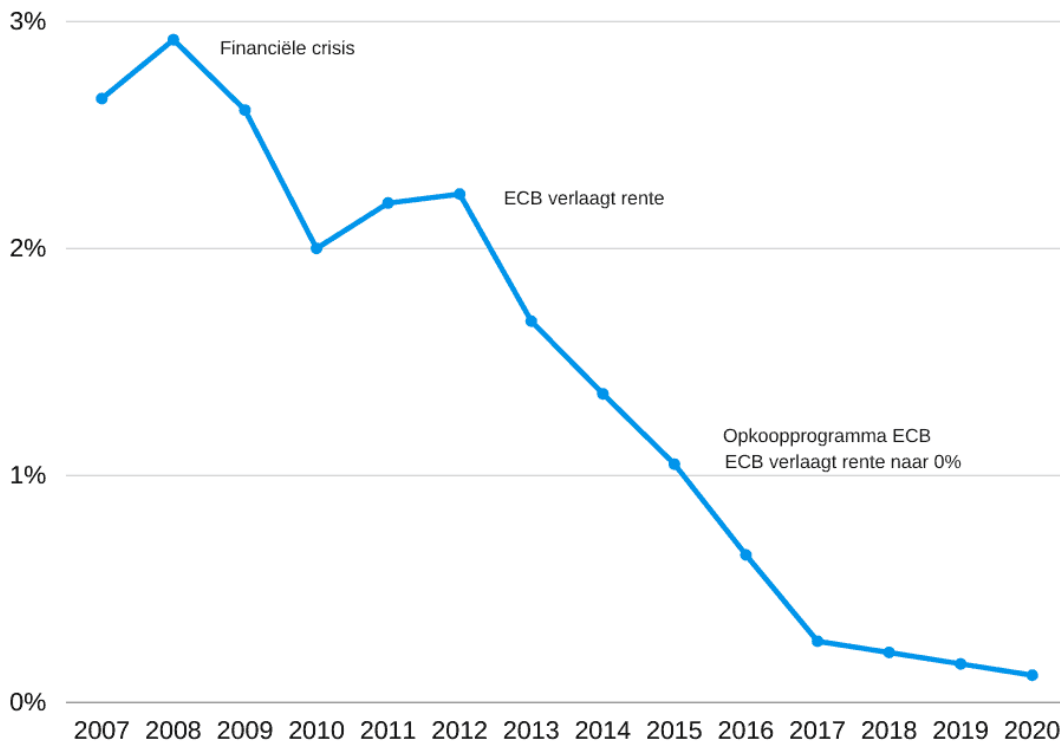
Een aantal specifieke ontwikkelingen en regelingen zorgt ervoor dat particulieren de afgelopen jaren een hoog en (tot op heden) risicoarm rendement konden halen via particuliere verhuur.⁷ De belangrijkste oorzaken van de groei van buy-to-let hebben we hieronder op een rij gezet:

Daling rente

De spaarrente is in de financiële crisis sterk gedaald. De Europese Centrale Bank (ECB) verlaagde vooral bij de Eurocrisis 2010 – 2012 de rente fors. In combinatie met een omvangrijk opkoopprogramma van staatsschulden zorgde dit voor ongekend lage rentes. Het resultaat was dat

⁷ De politiek van buy-to-let, J. Bosma et al., Universiteit van Amsterdam – KU Leuven, artikel uit Boom Bestuurskunde, aflevering 3, 2018

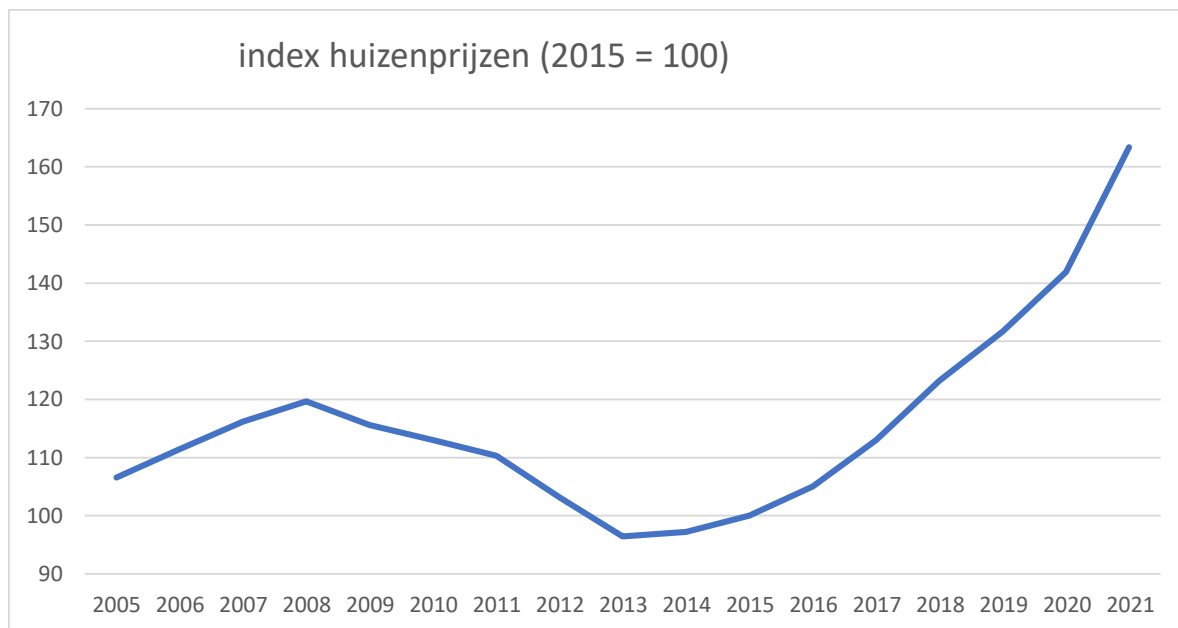
vermogende particulieren zagen dat hun spaargeld geen of zelfs een negatief rendement maakte en dus op zoek gingen naar andere manieren om rendement te halen.



Figuur 1: Ontwikkeling spaarrentes 2007-2020 (Bron: DNB/Spaarrentesvergelijken.net)

Lage instapprijzen en daaropvolgende prijsstijgingen

Na de financiële crisis in 2008 daalden de huizenprijzen in Nederland sterk en steeg het aanbod te koop staande woningen fors. Voor vermogende particulieren werd instappen op de woningmarkt daardoor erg toegankelijk en interessant. De jaarlijks sterk stijgende huizenprijzen zorgen zo direct al voor een fors rendement op de belegging.



Figuur 2: ontwikkeling index verkoopprijzen bestaande koopwoningen (CBS)

Stijgende huizenprijzen betekent stijgende huren

De stijgende huizenprijzen hebben tot gevolg (gehad) dat de huurprijzen in de vrije sector meestijgen. Tegelijkertijd heeft de rijksoverheid de wettelijke mogelijkheden voor tijdelijke huurcontracten fors verruimd. In de particuliere huur wordt daar nu veel gebruik van gemaakt, waarbij verhuurders veelal bij elke mutatie de huren (soms fors) laten stijgen. Tegelijkertijd neemt door de stijgende huizenprijzen de investeringscapaciteit van particuliere verhuurders toe, omdat de zogeheten loan-to-value⁸ (LTV) steeds lager wordt.

Lage lasten voor particuliere verhuurders

In Nederland valt een tweede (en derde, vierde etc.) woning in box 3, de box van sparen en beleggen.⁹ Inkomsten uit rente, dividend of huuropbrengst hoeven in box 3 niet opgegeven te worden en zijn dus onbelast. Dit betekent dat met verhuur van woningen door particulieren snel een stevig rendement te halen is. Veel particuliere huizen worden na aankoop hypotheckair belast, wat het directe rendement nog verder vergroot.

Groeiende doelgroep voor particuliere huur

Vanwege een aantal redenen stijgt de groep die (soms noodgedwongen) een beroep moet doen op particuliere huur. Deze redenen zijn onder andere:

Groeiende groep jongvolwassenen

Er was tussen 2014 en 2021 een sterke toename van de 25- tot 35-jarigen¹⁰ in Nederland. Deze groep starters verhuist van alle doelgroepen het meest naar reguliere huizen. Deze doelgroep groeide met

⁸ Loan-to-value = verhouding hypotheek/woningwaarde. Banken werken met een zogenaamde risico-opslag. Hoe hoger de hypotheek is in verhouding tot de woningwaarde (= hogere LTV), hoe hoger de risico-opslag. Dit betekent dat de risico-opslag lager wordt als de LTV lager wordt. Een lagere risico-opslag zorgt voor een lagere hypotheekrente. Door de stijgende huizenprijzen daalt de LTV automatisch.

⁹ In box 3 staat inkomen uit sparen en beleggen. De werkelijke inkomsten uit vermogen, bijvoorbeeld de rente op spaargeld, het dividend op aandelen of de huuropbrengst, hoeven niet te worden opgegeven. De kosten, zoals betaalde rente, zijn niet af te trekken. Bron: www.belastingdienst.nl

¹⁰ Zie o.a. paragraaf 3.4 van de longread van het CBS over huizenprijsstijgingen: <https://www.cbs.nl/nl-nl/longread/de-nederlandse-economie/2022/achtergrond-bij-de-huizenprijsstijgingen-vanaf-2013/3-demografische-ontwikkelingen-en-de-woningvoorraad>

10% en zorgde voor meer vraag naar woningen. Het aantal expats groeit ook; deze doelgroep doet ook een beroep op particuliere verhuur.

Minder toegang tot corporatiebezit

Lange tijd was het gebruikelijk dat de eerste woning een huurwoning van de corporatie was. Sinds 2011 mogen corporaties alleen woningen aan huishoudens met een inkomen tot de DAEB-inkomensgrens¹¹ toewijzen. Veel werkende jongvolwassenen kunnen sindsdien vanwege een inkomen boven de inkomensgrens geen toegang meer tot een corporatiewoning krijgen.

Minder toegang koopvoorraad

Sinds 2011 is het aantal vaste dienstverbanden met 6% gedaald, terwijl tegelijkertijd het aantal flexcontracten met 75% groeide en het aantal ZZP'ers met 23%. Deze laatste twee groepen krijgen veel minder snel een hypotheek en zijn daarmee eerder aangewezen op huur. Een deel van deze groepen heeft een inkomen boven de DAEB-inkomensgrens en heeft daardoor geen toegang tot de sociale huur. Een ander deel heeft qua inkomen wel recht op een sociale huurwoning, maar is vanwege de (relatieve) krimp van de sociale huursector (zie ook hierna) toch aangewezen op particuliere huur.

Krimpende corporatiesector

De totale omvang van de corporatiesector is de afgelopen jaren min of meer stabiel gebleven, waardoor het aandeel in de totale woningvoorraad sterk daalde¹². Tussen 2012 en 2021 groeide de totale woningvoorraad van Nederland met 579.588 woningen, maar de corporatiesector slechts met 25.639 woningen (4,4% van totale groei). Dit was het resultaat van de introductie van de verhuurdersheffing¹³. Deze heffing zorgde ervoor dat de investeringscapaciteit van corporaties fors afnam, zodat corporaties veel minder nieuwbouw konden realiseren en tegelijkertijd woningen moesten verkopen. Het aandeel sociale huur in de totale woningvoorraad daalde daardoor landelijk van 30,7% naar 28,8%. In de stad Leeuwarden daalde het percentage corporatiehuur van 35,4% in 2012 naar 32,3% in 2020¹⁴; vooral als gevolg van de toename van koopwoningen en particuliere huurwoningen.

Gevolgen van toename particuliere verhuur

De toename van particuliere verhuur heeft een aantal effecten. De effecten zijn met name in stedelijke gebieden merkbaar:

Minder betaalbare koopwoningen

Ten eerste is door buy-to-let vooral het aantal (beschikbare) betaalbare koopwoningen in de steden gedaald. Zeker tot de invoering van de hogere overdrachtsbelasting van 8% voor particuliere verhuur¹⁵, was de financiële positie van de particuliere verhuurder ten opzichte van koopstarters veel

¹¹ Corporaties behoren met hun gereguleerde huurwoningen tot de categorie Diensten van Algemeen Economisch Belang (DAEB); hierbij is staatssteun toegestaan. Om de staatssteun heeft het rijk sinds 2011 de toegang tot de sociale huursector beperkt tot een maximale inkomensgrens van € 33.614 bruto per jaar. Sindsdien moeten corporaties tot 90 procent van hun bezit verhuren aan huishoudens met een inkomen tot deze grens. Een gevolg is dat de corporatiewoningen steeds vaker tot de allerlaagste inkomens behoren (SCP, 2017). Inmiddels is de inkomensgrens meegestegen tot maximaal € 40.765 voor eenpersoonshuishoudens en maximaal € 45.014 voor meerpersoonshuishoudens. (Volkshuisvestingsvisie 2021, Leeuwarden: Ongedeeld en vitaal).

¹² Zie: <https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/82900NED/table?fromstatweb>

¹³ De verhuurderheffing is een belasting op sociale huurwoningen. Sinds 2013 dragen alle verhuurders die meer dan vijftig sociale huurwoningen in bezit hebben een bepaald percentage van de WOZ-waarde af aan het rijk. Het overgrote deel wordt opgebracht door corporaties, ongeveer € 1,7 miljard per jaar.

¹⁴ Bron: <https://leeuwarden.incijfers.nl/>

¹⁵ Iedereen die een huis aankoopt om er niet zelf te gaan wonen, betaalt vanaf 1 januari 2021 8 procent overdrachtsbelasting in plaats van 2 procent.

sterker. Hierdoor is een groeiende groep potentiële koopstarters noodgedwongen op de huurmarkt aangewezen.

Hoge woonlasten voor huurders belemmert toegang tot koopmarkt

In Nederland worden zowel de bewoners in de koopsector (hypotheekaftrek) als de bewoners in de sociale huursector (huurtoeslag) gesubsidieerd. In de particuliere verhuur worden alleen de verhuurders fiscaal tegemoetgekomen. De huurders in de particuliere huur (vrije sector) kennen deze tegemoetkoming niet. Mede hierdoor betalen huurders in de particuliere huur het meest aan wonen. Zo is *gemiddelde* woonquote¹⁶ van huishoudens onder de 35 jaar in de particuliere huur 45%^{17,18}. Een groeiende groep jonge huishoudens heeft dan ook geen mogelijkheden om voor de eigen bijdrage voor de eerste koopwoning te sparen¹⁹. Dit heeft tot gevolg dat de toegang tot de koopmarkt nog verder uit beeld raakt. Ook blijkt een groeiende groep jongvolwassenen hierdoor de volgende levensstap²⁰ uit te stellen.

Grote verhuiscgenigheid vormt risico voor leefbaarheid

In de particuliere verhuur wordt het meest verhuist^{21,22}. Er is dus sprake van veel kortdurende bewoning, wat vaak betekent dat bewoners minder investeren in onderhoud van bijvoorbeeld voortuinen. Ook zorgen de vele wisselingen van bewoners doorgaans voor weinig sociale cohesie in de buurt. Het resultaat is dat de leefbaarheid van straten en buurten met veel particuliere huur dan ook onder druk kan komen te staan. Dat veel particuliere huur in kwetsbare buurten voorkomt, versterkt dit effect.

De redenen voor een grote verhuiscgenigheid zijn divers.

- 1) De hoge woonlasten (zie hiervoor) leveren een impuls op om snel te verhuizen: als er een goedkoper alternatief is (koop of huur) wordt deze kan benut.
- 2) De prijskwaliteitverhouding bij particuliere huur is doorgaans minder gunstig dan bij huren bij een corporatie of het hebben van een eigen koopwoning. Bewoners betalen verhoudingsgewijs meer voor de woonkwaliteit, waardoor, vergelijkbaar bij een hoge woonquote, er bij een meer gunstig alternatief snel wordt verhuist.
- 3) Het groeiende aandeel van tijdelijke huurcontracten²³ werkt een hoge mutatiegraad in de hand. Een tijdelijk huurcontract levert grote woononzekerheid bij huurders. Huurders gaan vanwege die onzekerheid eerder en vaker op zoek naar meer vastigheid (sociale huur of koop). Of huurders worden gedwongen te verhuizen vanwege het einde de van een huurcontract.

¹⁶ De woonquote geeft de verhouding weer tussen uitgaven voor het wonen (huur + bijkomende lasten) en de inkomsten van een huishouden. Als de inkomsten dalen en de woonlasten stijgen, hebben beide invloed op deze quote.

¹⁷ Zie onder andere Wonen langs de meetlat. Resultaten van het WoonOnderzoek Nederland 2021

¹⁸ Zie ook: <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2022/23/aandeel-woonlasten-in-inkomen-gedaald-in-2021>

¹⁹ Zie: <https://www.independer.nl/hypotheek/info/onderzoek/eigen-geld-starters-2022> Een alleenstaande starter met een bruto-inkomen van € 38.000 moest in 2021 in Leeuwarden minimaal € 4.289 eigen geld inbrengen voor de koop van een appartement van 60 m².

²⁰ Zie bv. <https://www.cbs.nl/nl-nl/visualisaties/dashboard-bevolking/levensloop/uit-huis-gaan> de leeftijd waarop gemiddeld jongeren het huis verlaten is tussen 2012 en 2020 met bijna een jaar gestegen.

²¹ Zie Wonen langs de meetlat. Resultaten van het WoonOnderzoek Nederland 2021, blz. 6. Landelijk verhuist in de gereguleerde particuliere huur 27% per twee jaar, in de middenhuur (tot € 1.000) 36% en in de dure huur (> € 1.000) meer dan 47%.

²² Zie het woningmarktonderzoek Rapport Woningmarkt in beweging (PDF, 2.27 MB) op <https://www.leeuwarden.nl/nl/wonen-gemeente-leeuwarden>. In de stad Leeuwarden verhuist jaarlijks 29% van de huurders in de particuliere huur (blz. 33).

²³ Zie Wonen langs de meetlat. Resultaten van het WoonOnderzoek Nederland 2021, blz. 29. Van de recent verhuisden in de particuliere huur heeft 29% een tijdelijk huurcontract.

- 4) Ook is de behoefte van de doelgroep die op het meest op particuliere huur is aangewezen – jonge huishoudens -, sowieso veranderlijk. Jonge huishoudens verhuizen doorgaans vaker, vanwege verandering van baan en inkomen, of andere samenstelling van het huishouden.
- 5) Tot slot is de particuliere huur bij uitstek het segment waar spoedzoekers²⁴ in terecht komen. Deze categorie zoekt een tijdelijk onderkomen en verhuist weer wanneer het huishouden in een rustiger levensfase komt.

²⁴ Spoedzoekers zijn woningzoekenden die door uitzonderlijke situaties per direct op zoek zijn naar onderdak. Denk aan: scheiding, ex-gedetineerden, verlies baan, huisuitzetting of gedwongen verkoop

Hoofdstuk 2: Tijdelijke regeling inzake opkoopbescherming en zijn (wettelijke) randvoorwaarden

In dit hoofdstuk gaan we in op de opkoopbescherming en de (wettelijke) randvoorwaarden die aan de regeling worden gesteld aan.

Aanpassing Huisvestingswet

De Huisvestingswet geeft de gemeente bevoegdheden om in te grijpen in de samenstelling van de woningvoorraad en in de toewijzing van gereguleerde huurwoningen. Per 1 januari 2022 is 'Hoofdstuk 7. Tijdelijke regeling inzake opkoopbescherming' in de Huisvestingswet van kracht geworden. Hiermee heeft de gemeente de bevoegdheid gekregen om in bepaalde gebieden bepaalde categorieën koopwoningen aan te wijzen die zonder vergunning niet verhuurd mogen worden. De tijdelijke regeling is tenminste 4 jaar van kracht. Binnen vijf jaar zal de minister van BZK evalueren of er nog noodzaak is voor instandhouding van de opkoopbescherming.

Wettelijke uitzonderingen

Als een gemeente een opkoopbescherming invoert, dan wordt in de volgende gevallen altijd een vergunning verleend:

- De woonruimte in gebruik wordt gegeven aan een woningzoekende die een bloed- of aanverwantschap in de eerste of tweede graad heeft met de eigenaar. Zo is het voor bijvoorbeeld kinderen nog steeds mogelijk om een woonruimte voor hun ouders aan te schaffen en deze aan hen te verhuren.
- De woonruimte voorafgaand ten minste een jaar door de eigenaar is bewoond en daarna wordt verhuurd met een tijdelijke huurovereenkomst van maximum van een jaar. De eigenaar moet na afloop van die termijn de woonruimte zelf weer opnieuw willen betrekken.
- De woonruimte onlosmakelijk deel uitmaakt van een winkel-, kantoor of bedrijfsruimte.

Wettelijke eisen aan invoering opkoopbescherming

De nieuwe bevoegdheid van de opkoopbescherming betekent een behoorlijke beperking van het eigendomsrecht. De wetgever heeft dan ook bepaald dat de gemeente alleen van deze bevoegdheid gebruik mag maken wanneer aangetoond wordt dat er:

- Sprake is van schaarste aan goedkope en middeldure koopwoningen, en/of
- Ingrijpen nodig is voor behoud van leefbaarheid

Alleen van toepassing op goedkope en middeldure koopwoningen in bestaande voorraad

De opkoopbescherming is volgens de wet alleen in te zetten voor goedkope en middeldure koopwoningen in de bestaande voorraad (zie ook inzet). De reden hiervoor is dat koopwoningen in het dure segment in de bestaande voorraad worden minder vaak opgekocht om verhuurd te worden.

Bestaande woningvoorraad en nieuwbouw

De opkoopbescherming is bedoeld om alleen voor bestaande koopwoningen te gelden. Minister De Jonge heeft dat in antwoord²⁵ op de schriftelijke vragen van het lid Koerhuis aangegeven. De wetgevingstekst is hier echter onduidelijk over. De Minister gaat ervan uit dat gemeenten dit in de

²⁵ Zie: <https://open.overheid.nl/repository/ronl-8e6b36a79fcf1814ec86b0c89c9f140e423638eb/1/pdf/antwoorden-op-kamervragen-over-het-artikel-dat-de-ivbn-oproept-de-nieuwe-wet-opkoopbescherming-aan-te-passen.pdf>

huisvestingsverordening expliciet opnemen, anders kan de ongewenste situatie ontstaan dat nieuw gebouwde huurwoningen niet verhuurd mogen worden.

Leeuwarden heeft nieuwbouw dan ook uitgesloten van de opkoopbescherming. Wanneer gesproken wordt over het werkingsgebied van de opkoopbescherming, dan wordt expliciet de bestaande koopwoningenmarkt bedoeld.

De wet geeft geen afbakening van de prijsgrenzen; die moet de gemeente zelf vastleggen. De gemeente moet beargumenteren hoe zij tot de onderverdeling tussen goedkoop, middelduur en dure koop gekomen is. In hoofdstuk 4 gaan we in op de onderverdeling die we in Leeuwarden willen hanteren.

Behoud van leefbaarheid

Zoals in het vorige hoofdstuk beschreven, zijn de verhuisbewegingen van huurders in de particuliere huurhuizen hoog. In straten met veel particuliere huur betekent dit dat de zittende bewoners in de straat en buurt vaak te maken krijgen met nieuwe buurtgenoten. Nieuw buurtgenoten die doorgaans minder of geen binding met de omgeving hebben. Door de korte verblijfsduur nemen velen namelijk niet de moeite om te investeren in sociale contacten in de buurt of het onderhoud in en om het huis.

Een hoog percentage particuliere huur in een straat of buurt vormt dan ook een risico voor de leefbaarheid. Met name in buurten die al laag scoren qua leefbaarheid, kan het gebrek aan sociale cohesie en verwaarlozing van (tuin)onderhoud een behoorlijk negatieve impact hebben op de woonomgeving. Met de invoering van de opkoopbescherming kunnen we de toename van buy-to-let in bepaalde gebieden een halt toeroepen, en daarmee de belasting op deze buurten verkleinen.

Inwerkingtreding van de opkoopbescherming

In Leeuwarden willen we de opkoopbescherming per 1-1-2023 in laten gaan. De opkoopbescherming is vanaf dan alleen van toepassing op koopwoningen in de bestaande voorraad die nog dienen te worden aangekocht. Of anders gezegd, de al in eigendom zijnde koopwoningen mogen wel verhuurd worden (het zogenoemde *keep-to-let*). Zie verder hoofdstuk 5 voor een andere toelichting over de opkoopbescherming in de praktijk.

Hoofdstuk 3 Situatieschets Leeuwarden

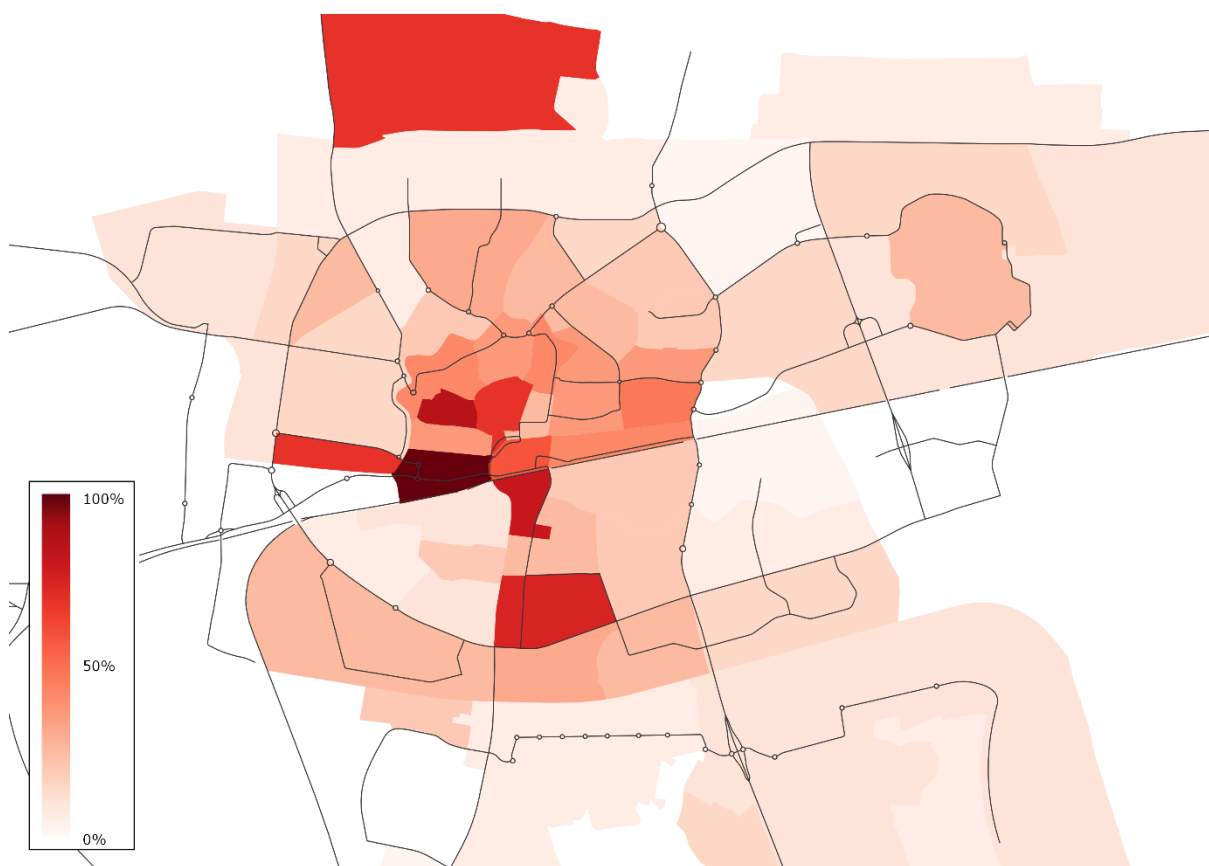
Dit hoofdstuk bestaat uit twee delen. In deel A lichten we op basis van het (data-)onderzoek²⁶ toe waar en in welke mate buy-to-let in de gemeente Leeuwarden plaatsvindt, welk type koopwoningen het betreft en in welke prijssegmenten de opkoop het meest voorkomt.

In deel B zoomen we in op in welke buurten in Leeuwarden de leefbaarheid onder druk komt te staan als het aandeel buy-to-let in deze gebieden toeneemt.

Deel A: Buy-to-let in Leeuwarden in beeld

Concentraties particuliere verhuur in oude delen van de stad

Ten eerste hebben we in kaart gebracht waar de concentraties van particuliere huur in Leeuwarden te vinden zijn. In onderstaande kaart valt direct de hoge concentratie in de buurten in en rondom de binnenstad op, in de oudere delen van de stad. Denk aan de buurten als Hoek, Oranjewijk, Rengerspark, Huizum-Badweg en Oldegalileën. In deze delen van de stad staan dan ook de meeste kleine en/of goedkopere koopwoningen en is de concentratie van (particuliere) studentenhuisvesting relatief hoog. Bovendien zijn deze buurten qua ligging ten opzichte van voorzieningen aantrekkelijk voor starters. In bijlage 1 is een uitgebreid overzicht van de buurten en dorpen waar meer dan 15% van de woningvoorraad uit particuliere huurwoningen bestaat.



Figuur 2: Aandeel particuliere verhuur in 2021 (S&O)

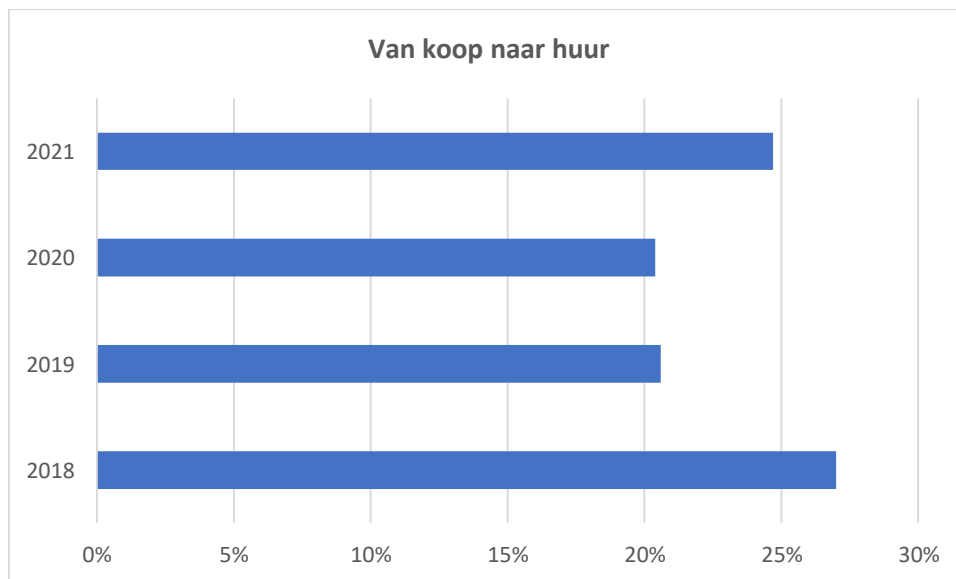
²⁶ Staat van de woningmarkt. Onderzoek naar eigendomsverhouding van verkochte woningen. Rapport voor opkoopbescherming 15 maart 2022 (Statistiek en Onderzoek Gemeente Leeuwarden). Zie ook bijlage X.

Toelichting methodiek inventarisatie buy-to-let in Leeuwarden

De gemeente beschikt over eigendomsregistraties van alle panden gelegen binnen haar grondgebied en de registratie van inwoners (ingezetenen). Op basis hiervan is onderscheid te maken tussen welke woningen bewoond worden door eigenaar-bewoners en welke voor verhuur worden aangeboden. Binnen de verhuur is onderscheid te maken tussen corporaties en overige verhuurders. Daarnaast is uit de data af te leiden of het nieuwbouw of bestaande bouw betreft. Let wel, de data zijn indicatief. Er is geen 100% sluitende administratie van welke woningen van koop naar particuliere huur gaan. Dit is bijvoorbeeld het geval wanneer de eigenaar nog niet bekend is, of er nog geen bewoner is.

1/4 van koopwoningen opgekocht voor verhuur

Vervolgens hebben we onderzocht hoe groot het aandeel buy-to-let in Leeuwarden is. Op basis van registraties over een periode van 2018 tot 2021 is er gekeken hoeveel koopwoningen er worden opgekocht voor verhuur.²⁷ Uit het (data-)onderzoek blijkt dat in de periode 2018 tot en met 2021 gemiddeld 1/4 van de koopwoningen van koop naar huur gaat. Het aandeel buy-to-let op de totale koopvoorraad is dus relatief groot. Wat op zijn beurt betekent dat het invoeren van een opkoopbescherming in een deel van de stad een forse impact kan hebben.

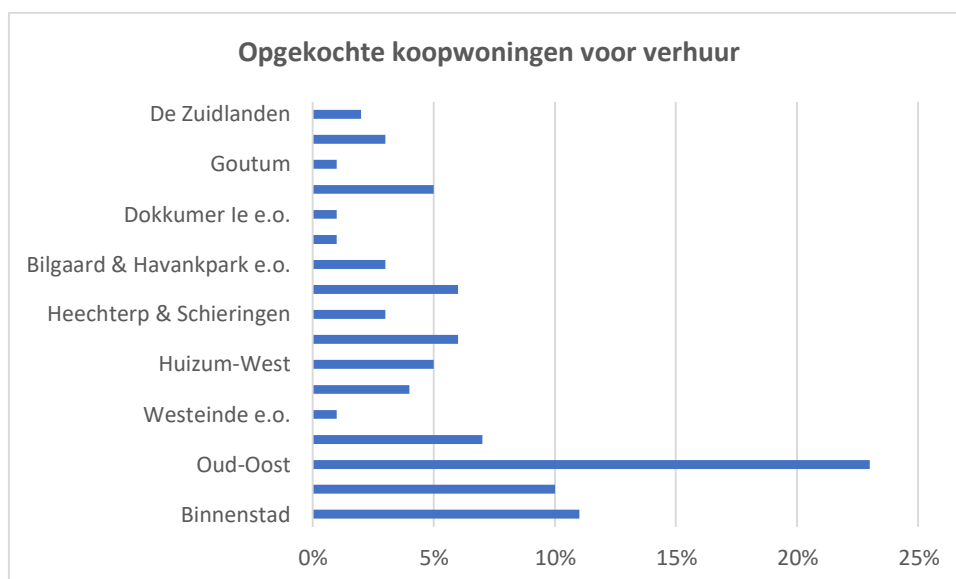


Figuur 3: aandeel koop naar huur van verkochte woningen. Bron: gemeente Leeuwarden

Grootste groei van buy-to-let in Oud-Oost, Binnenstad en Potmargezone

Het aandeel koopwoningen dat voor buy-to-let wordt ingezet, verschilt erg per buurt. De tabel hieronder laat zien waar in de jaren 2018 tot en met 2021 de meeste koopwoningen zijn opgekocht. Hierin valt op dat in de wijk Oud-Oost verreweg de meeste koopwoningen voor verhuur zijn ingezet (23%). De Binnenstad en Potmargezone volgen met respectievelijk 11% en 10%. In de wijken met veel corporatiehuur zoals Heechterp & Schieringen worden uiteraard in absolute zin weinig koopwoningen voor verhuur opgekocht. En ook in de wijken Goutum en Zuiderburen, wijken met relatief veel duurdere woningen, is het aantal opgekochte woningen relatief laag.

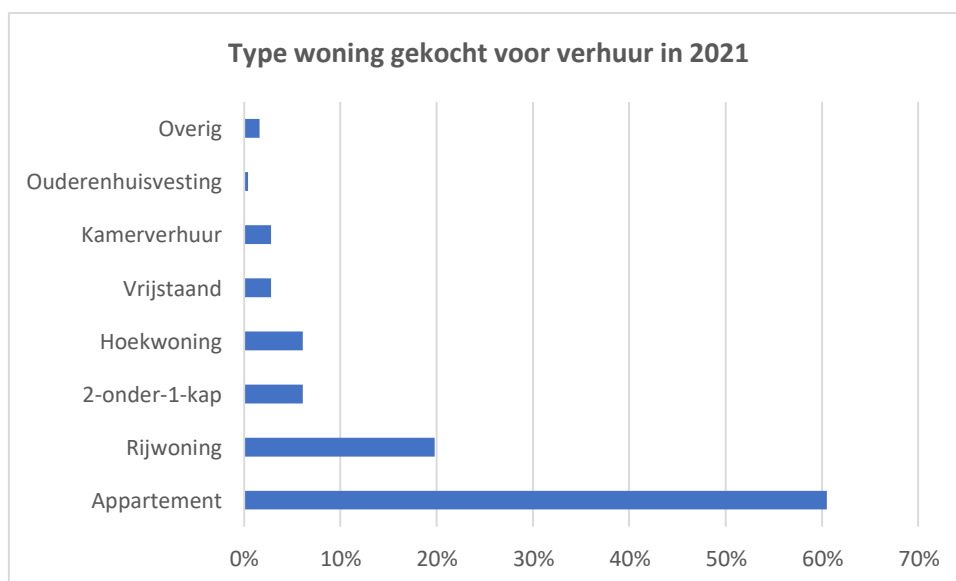
²⁷ Staat van de woningmarkt. Onderzoek naar eigendomsverhouding van verkochte woningen. Rapport voor opkoopbescherming 15 maart 2022 (Statistiek en Onderzoek gemeente Leeuwarden). Zie ook bijlage X.



Figuur 4: opgekochte woningen voor verhuur 2018 - 2021 verdeeld over de wijken

Vooral rijwoningen en appartementen in trek

Ook hebben we gekeken welk type woning het afgelopen jaar het meest is opgekocht voor verhuur. Hieruit komt naar voren dat vooral rijwoningen en appartementen in trek zijn. Deze woningtypen hebben dan ook gemiddeld de laagste woningwaarde, waarmee ze een laagdrempelige instap/relatief veilige belegging vormen voor vermogende particulieren.

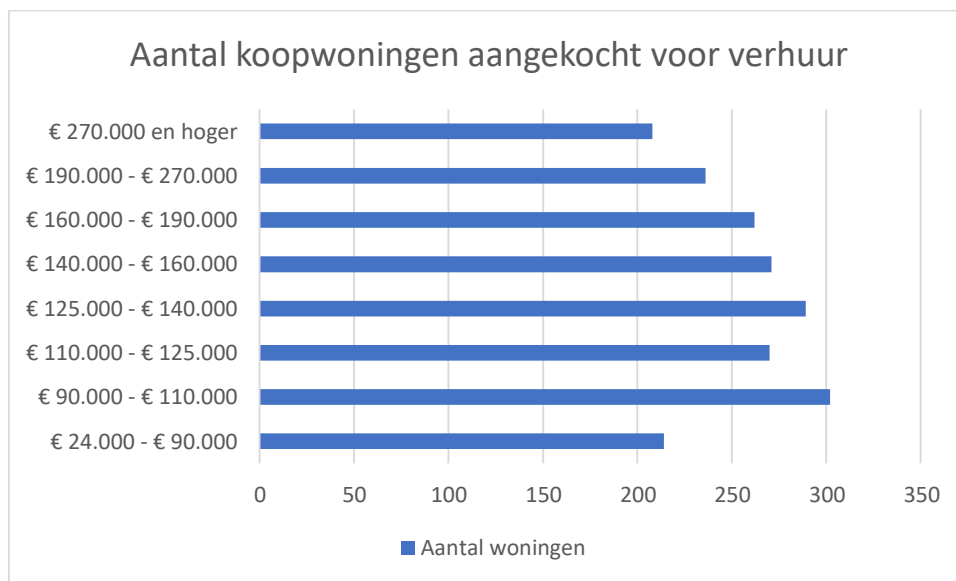


Figuur 5: aandeel type huis in koop naar huur in 2021

90% van de buy-to-let tot WOZ-waarde € 270.000

Naast het type woning, hebben we onderzocht in welke prijsklasse(n) koopwoningen worden opgekocht voor verhuur. En ook hier zien we een duidelijk profiel: In de afgelopen 4 jaar is er voor

90% gekocht in het prijssegment met een WOZ-waarde tot € 270.000. Hierbij baseren we ons op de periode van januari 2018 tot en met december 2021 en de WOZ-waarde op 1 januari 2020.²⁸



Figuur 6: Opgekochte koopwoningen voor verhuur van 2018 tot en met 2021 naar WOZ-waarde (2021)

De WOZ-waarde loopt altijd een aantal jaren achter ten opzichte van de actuele waarde. Om een logische prijsgrens voor de opkoopbescherming te bepalen, is het dus van belang om de WOZ-waarde van 2020 te corrigeren naar de waarde van nu. Zoals in hoofdstuk 2 beschreven, dienen we als gemeente namelijk zelf de prijsgrenzen af te bakenen.

De vertaling van WOZ-waarde van 2020 naar de waarde van nu doen we aan de hand van de huizenprijsindex voor Fryslân. Deze is in de afgelopen twee jaar met 34%²⁹ is gestegen. Op basis daarvan is een woning die in 2020 een waarde had van € 270.000, in het eerste kwartaal van 2022 tot een waarde van afgrond ($270.000 \times 132\% =$) € 357.000 is gegroeid. 90% van de opkopen in buy-to-let worden dus tot een actuele prijsgrens van € 357.000 gedaan.

Buy-to-let 65% van het huidige koopaanbod

Als we kijken naar welk aanbod er is tot de vraagprijs tot € 355.000 (Funda prijsklasse) dan worden er op 15 september 2022 in totaal 174 bestaande koopwoningen aangeboden op een totaal van 260 bestaande koopwoningen. Het overgrote deel van de buy-to-let vindt dus plaats in 67% van het koopaanbod. Let wel, hierbij kijken we naar het aanbod in heel Leeuwarden. De opkoopbescherming gaat voor een deel van de stad – en dus koopaanbod - gelden.

²⁸ De WOZ-waarde is de waarde van een pand of woning. De WOZ-waarde wordt gebruikt om de hoogte van belastingen en heffingen te bepalen zoals de onroerendezaakbelasting. Het bepalen van de hoogte van de WOZ-waarde gaat via een taxatie.

²⁹ Zie <https://opendata.cbs.nl/#/CBS/nl/dataset/83913NED/table>. De huizenprijsindex (2015 = 100) in Fryslân was in 2020 136,7. In het eerste kwartaal van 2022 was deze gestegen naar 180,3. Dat is een stijging van 32%.

Deel B: Inventarisatie gebieden waar nog meer buy-to-let risicovol is

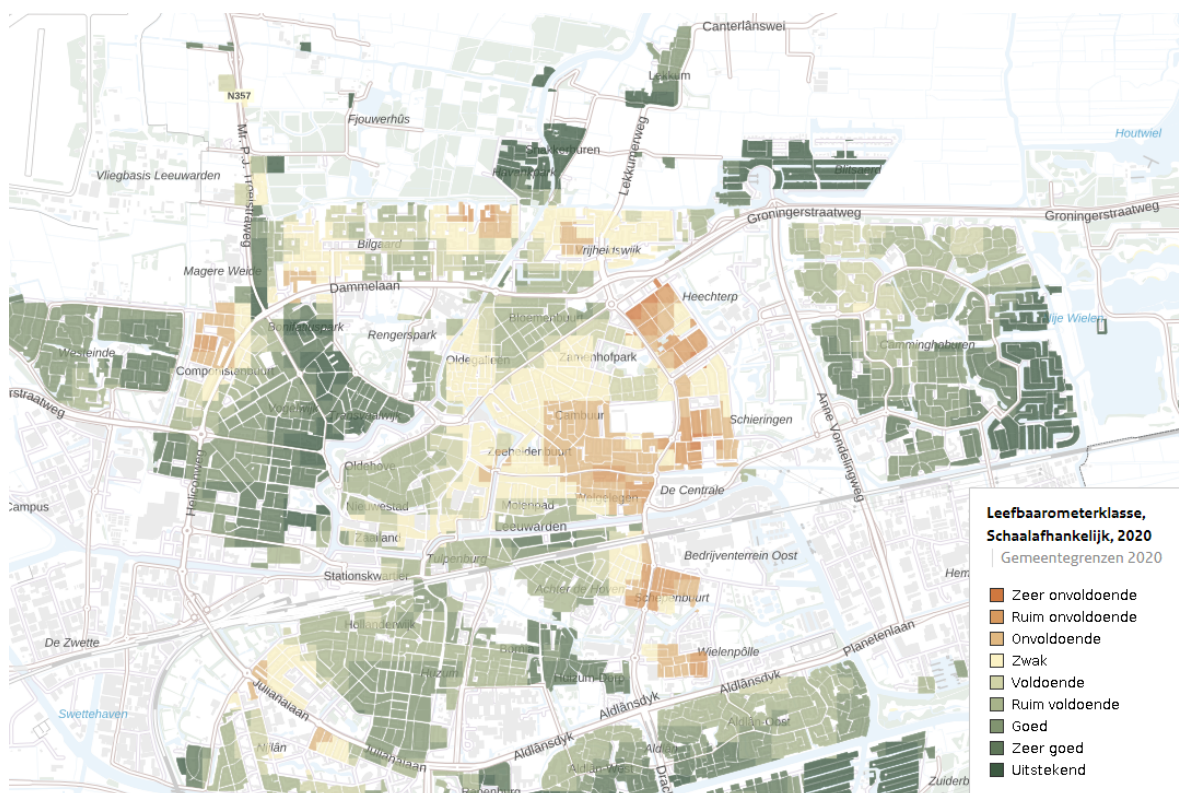
In Leeuwarden zijn ten aanzien van buy-to-let een aantal kwetsbare gebieden aan te wijzen. Er zijn (1) buurten waar de leefbaarheid al onmiskenbaar onder druk staat. Deze buurten hebben dusdanig weinig draagkracht, dat de gevolgen van nog meer buy-to-let niet goed op te vangen zijn. Daarnaast zijn (2) de buurten met een overwegend groot deel woningvoorraad in huur (corporatie + particulier), en daarmee optelling van verschillende problematiek, kwetsbaar. Tot slot, zijn er dan nog (3) de buurten waarop zichzelf al een groot aandeel particuliere verhuur is. Door nog meer buy-to-let in deze gebieden toe te voegen, kan ook hier de leefbaarheid op den duur onder druk komen te staan. We lichten de drie verschillende condities hieronder toe.

Conditie 1: Kwetsbaar door leefbaarheidsklasse zwak en (ruim) onvoldoende

Een aantal delen van de stad Leeuwarden scoort qua leefbaarheid zwak tot ruim onvoldoende. Dit komt onder andere door een combinatie van tekortkomingen in de fysieke omgeving, een gebrek aan (sociale) veiligheid en te eenzijdige woningvoorraad (zie inzet methodiek leefbaarheidsclassificatie). Op onderstaande kaart is te zien waar op basis van leefbaarheid gebieden kwetsbaar zijn, en waar de draagkracht voor nog meer buy-to-let gering is (alle zones die geel en (donker)oranje kleuren).

Toelichting methodiek leefbaarheidsclassificatie

De leefbaarheid wordt door de rijksoverheid aan de hand van de Leefbaarometer (<https://www.leefbaarometer.nl>) in kaart gebracht en gemonitord. In de Leefbaarometer 3.0 worden gebieden beoordeeld aan de hand van de volgende dimensies: 1) Woningvoorraad, 2) Fysieke omgeving, 3) Voorzieningen, 4) Sociale samenhang en 5) Overlast en onveiligheid. Elk van deze dimensies is onderverdeeld in omgevingskenmerken waarvan sommige een positieve en andere een negatieve invloed hebben op de leefbaarheid. Het aandeel particuliere huur is ook opgenomen als omgevingskenmerk.



Figuur 7: Algemene score leefbaarheid Leefbaarometer 3.0

Op basis hiervan is te zien dat er 16 buurten zijn die op basis van (zwak tot ruim onvoldoende) leefbaarheid kwetsbaar zijn:

Hoek, Stationskwartier, Achter de Hoven, Oldegaleë, Cambuursterpad, Zamenhofpark, Cambuur, Zeeheldenbuurt, Valeriuskwartier, Bilgaard, Schepenbuurt, Wielenpôle, Indische buurt, Welgelegen, Schieringen, Heechterp

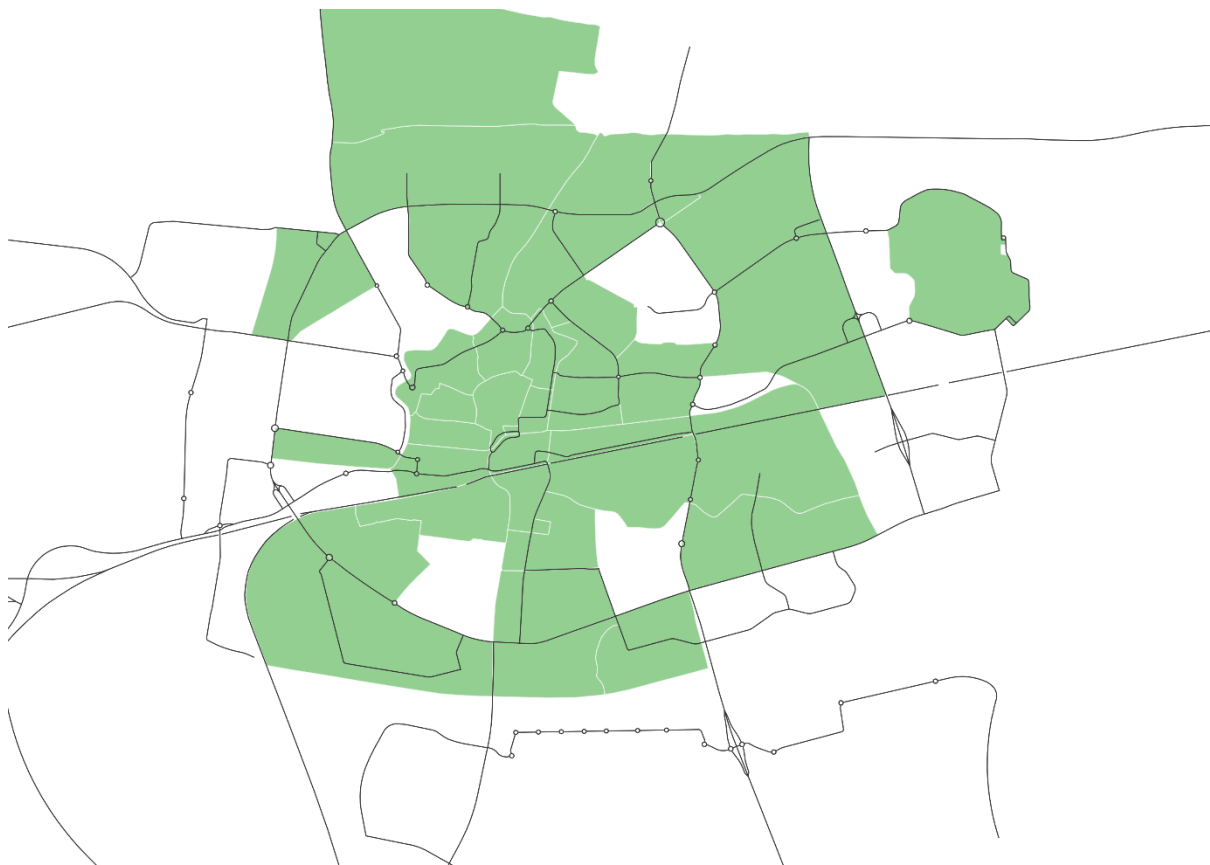
Daarnaast zijn er de 5 buurten die qua leefbaarheid op *buurniveau* voldoende scoren, maar waarvan al relatief grote delen aanwijsbaar 'zwak' tot 'ruim onvoldoende' scoren: Vrijheidswijk-Oost, Vrijheidswijk-West, Huizum-West en Nijlân. NB Met relatief grote delen bedoelen we een geclusterde zone van tenminste meerdere straten, oftewel gele en (donker-)oranje zones die op de kaart in figuur 2 duidelijk aanwijsbaar zijn.

Zie bijlage 1 voor de specificatie van leefbaarheidsscore per buurt.

Conditie 2: Kwetsbaar door een woningvoorraad met totale huur >40%

In de 'Volkshuisvestingsvisie 2021. Leeuwarden ongedeelde en vitaal!' geven we aan te werken aan meer gedifferentieerde wijken. Veel buurten in Leeuwarden kennen nu nog een te eenzijdig aanbod van woningen, hetzij in de koop of in de (sociale) huur. In de buurten met een hoog percentage huur (corporatie + particulier) ontstaat er vaak een optelling van problematiek. Enerzijds bestaat de instroom in sociale huurwoningen van de corporatie in grote mate uit kwetsbare huishoudens³⁰ (gemiddeld inkomen nieuwe huurders ligt onder de € 20.000 per jaar). Anderzijds brengt de particuliere verhuur, zoals in hoofdstuk 1 beschreven, grote verhuisneiging en ongebondenheid van huurders met zich mee. Deze combinatie maakt dat de leefbaarheid in deze buurten onder druk komt te staan. In buurten en dorpen waar het totaal aantal huurwoningen (corporatie + particulier) boven de 40% komt, achten we dan ook kwetsbaar.

³⁰ Zo was het gemiddeld inkomen van een nieuwe huurder bij Elken in 2021 € 18.424 en bij WoonFriesland € 16.755.



Figuur 8: waar het totaal aantal huurwoningen (corporatie + particulier) boven de 40% komt

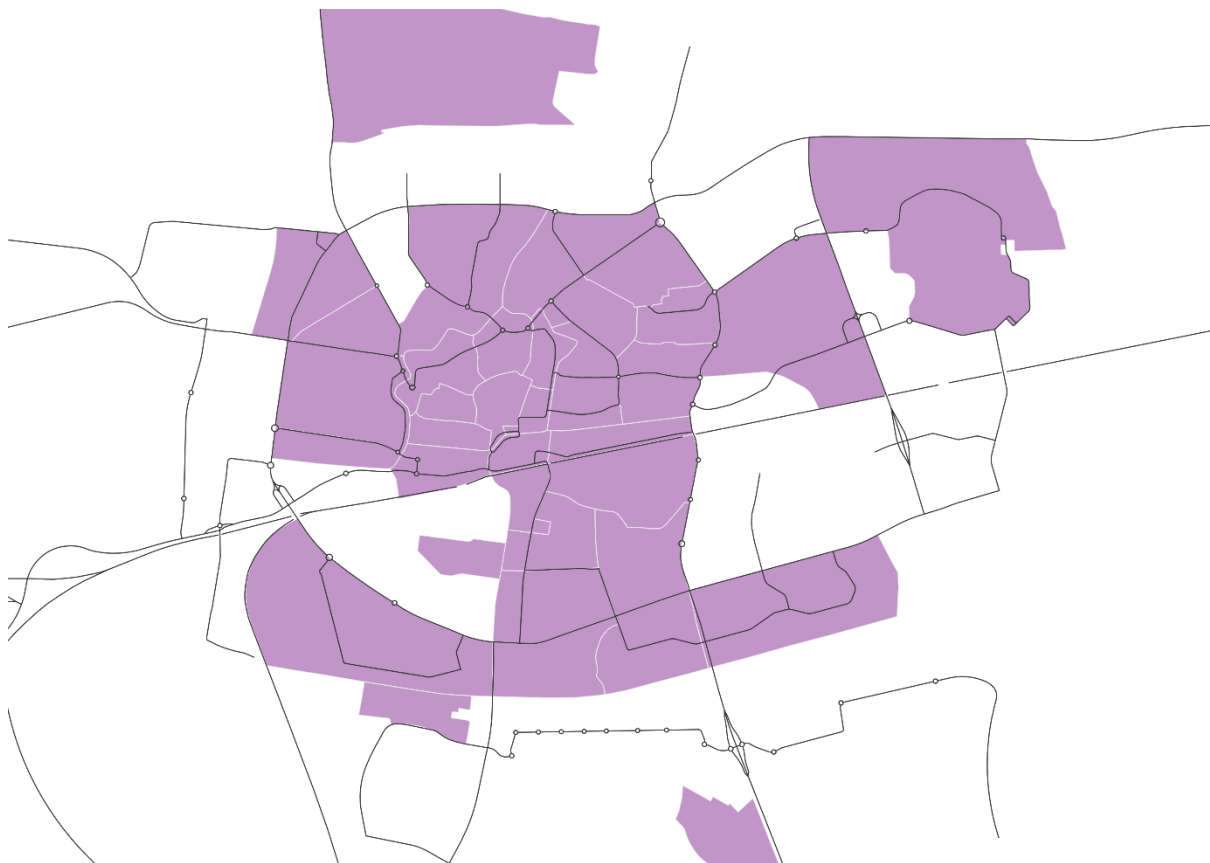
Op basis hiervan zijn er 40 buurten waar het aandeel totale huur relatief hoog is (>40%, in volgorde van grootte aandeel):

Stationskwartier, Blokhuisplein, Heechterp, Schepenbuurt, Hoek, Valeriuskwartier, Vrijheidswijk-Oost, Nieuwestad, Rengerspark, Oldehove, Huizum-Sixma, Bilgaard, Schieringen, Wielenpôlle, Grote Kerkbuurt, De Waag, Welgelegen, Indische buurt, Huizum-Badweg, Jan van Scorelbuurt, Zaailand, Vrijheidswijk-West, Zeeheldenbuurt, Tulpenburg, Nijlân, Vierhuisterweg e.o., Harlingervaart Noord, Oldegaleleën, Cambuursterpad, Bloemenbuurt, Hollanderwijk, Molenpad, Achter de Hoven, Aldlân-West, Rapenburg, Huizum-Bornia, Sonnenborgh, Camminghaburen-Midden, Oranjewijk.

Zie bijlage 2 voor de specificatie van het aandeel totale huur per buurt. NB Bij sommige buurten is er overlap in condities. Denk aan buurten waar de leefbaarheid zwak scoort, maar ook het aandeel totale huur boven de 40% uitkomt.

Conditie 3: Kwetsbaar door particuliere verhuur >15%

Tot slot zijn er buurten die op zichzelf al een groot aandeel particuliere verhuur tellen (15% of hoger). Hoewel de leefbaarheidsscore en de balans tussen koop en huur op dit moment redelijk kan zijn, kan het toevoegen van nog meer buy-to-let ook in deze buurten de leefbaarheid onder druk zetten. De hierboven al benoemde grote verhuisneiging en ongebondenheid van huurders in de particuliere huur maakt op schaal van de straat en/of buurt op den duur vaak kwetsbaar. Denk aan de impact die een straat met een rij verwaarloosde (voor)tuinen en steeds minder sociale samenhang kan hebben.



Figuur 9: waar het totaal particuliere verhuur boven de 15% komt

Er zijn 44 buurten waar het aandeel particuliere verhuur relatief hoog is (>15%, in volgorde van grootte aandeel):

Stationskwartier, Nieuwestad, Huizum-Sixma, Huizum-Badweg, De Waag, Vierhuisterweg e.o., Harlingervaart Noord, Tulpenburg, Welgelegen, Oldehove, Oranjewijk, Hoek, Zaailand, Zeeheldenbuurt, Grote Kerkbuurt, Molenpad, Indische buurt, Rapenburg, Rengerspark, Huizum-Bornia, Camminghaburen-Midden, Cambuursterpad, Nijlân, Aldlân-West, Sonnenborgh, Blokhuisplein, Oldegaleleën, Havenstêd, Huizum-Dorp, Gerard Dou, Zamenhofpark, Cambuur, Achter te Hoven, Transvaalwijk, Schieringen, Vossepark, Techum, Vogelwijk, Valeriuskwartier, Aldlân-Oost, Camminghaburen-Noord, Bloemenbuurt, Wiarda.

Zie bijlage 3 voor de specificatie van het aandeel particuliere huur per buurt. NB Ook hier geldt: Bij sommige buurten is er overlap in condities. Denk aan buurten waar de leefbaarheid zwak scoort, en zowel het aandeel totale huur en particuliere huur respectievelijk boven de 40% en 15% uitkomt.

Hoofdstuk 4: Uitgangspunten opkoopbescherming in Leeuwarden (gebieden, prijsklasse en type woning) en de verwachte effecten

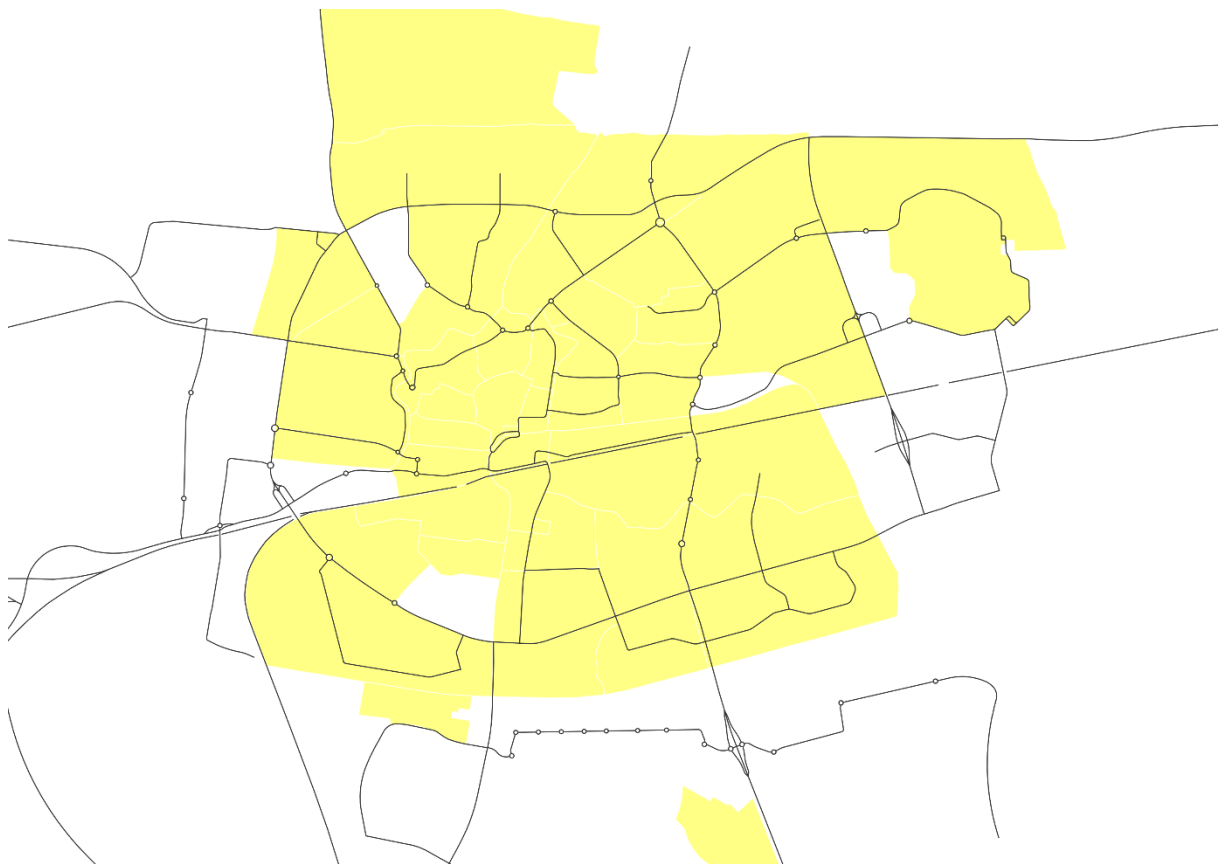
Aan de hand van de wettelijke randvoorwaarden (hoofdstuk 2) en de uitkomsten van de situatieschets (hoofdstuk 3) hebben we een drietal uitgangspunten bepaald op basis waarvan we de opkoopbescherming laten ingaan. In dit hoofdstuk beschrijven we opeenvolgend (1) in welke gebieden, (2) voor welke prijsklassen en (3) voor welk type woningen de nieuwe opkoopbescherming in Leeuwarden gaat gelden.

Uitgangspunt 1: Opkoopbescherming in *alle* gebieden die kwetsbaar zijn voor extra buy-to-let

In deel 2 van hoofdstuk 3 hebben we op basis van drie condities gebieden in de stad als (te) kwetsbaar voor extra buy-to-let bestempeld:

- Buurten met (grote geclusterde delen met) een leefbaarheidsscore van zwak tot zeer onvoldoende;
- Buurten met een woningvoorraad met een totale huur van meer dan 40%;
- Buurten met een aandeel van particuliere verhuur dat hoger is dan 15%.

In de buurten waar één of meerdere van bovenstaande condities van toepassing zijn, zien we dat door verschillende redenen de leefbaarheid al onder druk staat of op den duur bedreigd wordt. Het uitgangspunt is om al deze kwetsbare buurten onder de nieuwe opkoopbescherming te laten vallen. In onderstaande kaart is geschetst voor welke delen in de stad het opkopen van woningen voor verhuur straks alleen met een vergunning mogelijk is.



Figuur 10: Overzichtskartaal waar de opkoopbescherming gaat gelden

Er zijn in totaal 51 buurten die (te) kwetsbaar zijn voor extra buy-to-let:

Stationskwartier, Nieuwestad, Huizum-Sixma, Huizum-Badweg, De Waag, Harlingervaart Noord, Vierhuisterweg e.o., Tulpenburg, Welgelegen, Oranjewijk, Hoek, Oldehove, Zaailand, Zeeheldenbuurt, Grote Kerkbuurt, Molenpad, Rapenburg, Rengerspark, Indische buurt, Huizum-Bornia, Camminghaburen-Midden, Nijlân, Cambuursterpad, Aldlân-West, Sonnenborgh, Blokhuisplein, Oldegaleleë, Huizum-Dorp, Gerard Dou, Havenstêd, Zamenhofpark, Cambuur, Achter de Hoven, Transvaalwijk, Schieringen, Vossepark, Techum, Vogelwijk, Valeriuskwartier, Aldlân-Oost, Camminghaburen-Noord, Bloemenbuurt, Wiarda, Hollanderwijk, Wielenpôle, Jan van Scorelbuurt, Vrijheidswijk-West, Bilgaard, Vrijheidswijk-Oost, Heechterp, Schepenbuurt.

Zie bijlage 4 voor de specificatie ten aanzien van welke conditie (leefbaarheid, aandeel totale huur en/of aandeel particuliere huur) per buurt geldt.

Uitgangspunt 2: Opkoopbescherming tot prijsklasse tot € 355.000

Uit het (data-)onderzoek naar buy-to-let³¹ blijkt dat het merendeel van de buy-to-let plaatsvindt in het prijssegment tot € 357.000 (actuele WOZ-waarde, uitgaande van een WOZ-waarde 2020 van € 270.000). Deze aankoop prijs ligt dicht bij de NHG-kostengrens voor 2022 van € 355.000³². Vanwege de nabijheid van een al bestaande grens, hanteren we voor de opkoopbescherming dezelfde. Dit betekent dat in de gebieden genoemd bij uitgangspunt 1 de opkoopbescherming geldt voor alle woningen met een WOZ-waarde tot en met € 355.000.

Uitgangspunt 3: Geen specifiek onderscheid in categorieën van woningen

Uit hetzelfde (data-)onderzoek komt naar voren dat met name rijwoningen en appartementen opgekocht worden voor verhuur. De voorkeur voor deze woningtypen is echter vooral toe te schrijven aan de lage woningwaarden die deze typologieën doorgaans hebben. Door de sterke relatie met de woningwaarde is het uitgangspunt om voor de opkoopbescherming dan ook geen specifiek onderscheid te maken in typologieën. Of anders gezegd: alle type woningen in de gebieden en prijsklassen zoals bij uitgangspunt 1 en 2 zijn beschreven, komen onder de opkoopbescherming te vallen. Immers, een toevallig betaalbare vrijstaande woning die wordt opgekocht voor de verhuur vormt net zo goed een risico voor de toegankelijkheid van de markt en behoud van leefbaarheid als een rijwoning die om dezelfde reden wordt opgekocht.

Zoals ook in Hoofdstuk 2 is aangegeven, is de opkoopbescherming door de minister expliciet bedoeld voor de bestaande koopwoningenmarkt. Dit sluit ook aan bij de systematiek en bedoeling van de Huisvestingswet: deze wet is gericht op woningtoewijzing en op wijzigingen in de woningvoorraad. Vandaar dat nieuwe **toevoegingen** aan de woningvoorraad hier niet onder vallen. Het gaat dan om toevoegingen via nieuwbouw of transformatie. Let wel: een nieuwbouwkooptwoning die door de derde eigenaar³³ opgekocht wordt ten behoeve van verhuur, valt wel onder de regeling (in die gevallen dat de woning aan de criteria voldoet).

Verwachte effecten tweeledig

De opkoopbescherming op basis van bovenstaande drie uitgangspunten houdt in dat het voor straks *alle* categorieën koopwoningen met een WOZ-waarde tot en met € 355.000 in de zogeheten

³¹ Staat van de woningmarkt. Onderzoek naar eigendomsverhouding van verkochte woningen. Rapport voor opkoopbescherming 15 maart 2022 (Statistiek en Onderzoek Gemeente Leeuwarden). Zie ook bijlage X.

³² In 2022 is de Nationale Hypotheek Garantie (NHG)-kostengrens gestegen van € 325.000 naar € 355.000. Met een NHG-hypotheek is een borgstelling in de zin van artikel 7:850 van het Burgerlijk Wetboek (BW) aan de geldverstrekker.

³³ De eerste eigenaar is de ontwikkelende partij. De tweede eigenaar diegene die de woning van de ontwikkelaar afneemt, hetzij voor verhuur of voor zelfbewoning. De derde eigenaar is degene die de woning van de eerste eigenaar-bewoner of verhuurder overneemt.

kwetsbare buurten (zie overzichtskaart vorige pagina) zonder een vergunning niet is toegestaan is om te verhuren. Verhuren is dus nog wel mogelijk, maar alleen onder strikte voorwaarden. Zoals in hoofdstuk 2 beschreven, is dat onder andere verhuur aan bloedverwanten of wanneer de eigenaar een jaar in het buitenland verblijft, en daarna de woning weer betreft. Het verwachte effect van de opkoopbescherming is tweeledig:

Effect 1: Grip op leefbaarheid in delen van de stad

Met de invoering van de opkoopbescherming op voorgestelde wijze krijgen we als gemeente meer grip op de samenstelling van de woningvoorraad in de meest kwetsbare delen van de stad. Met name in de oude delen van in en rondom de (binnen-)stad waar het aandeel particuliere verhuur relatief hoog is, kunnen we verdere groei van buy-to-let door middel van de opkoopbescherming inperken. Daarmee kunnen we niet alleen de leefbaarheid in deze buurten verbeteren, maar bovendien de markt van de relatief goedkope tot middeldure koopwoningen toegankelijker maken. Vooral voor diegenen die nu nog vaak aangewezen zijn op dure huur of langer thuis wonen, worden de kansen om in te stappen op de koopmarkt groter.

(Tegen)Effect 2: Kans op waterbedeffect door begrenzing gebied en prijs

Het stellen van de uitgangspunten voor gebied, prijsklasse en typologie zorgt voor een helder kader waarbinnen de opkoopbescherming van toepassing is. Het risico is dat de begrenzing ten aanzien van buurten en prijsklasse voor via het waterbedeffect³⁴ zorgen dat elders meer buy-to-let gaat plaatsvinden.

Doordat de maatregelen niet voor alle buurten in de stad gelden, is er een kans dat de toename van buy-to-let (en de gevolgen ervan) zich naar de andere, vaak aangrenzende, buurten verplaatst. Als de toename van buy-to-let opnieuw een vlucht neemt, kunnen deze buurten op den duur ook een (te) groot aandeel particuliere verhuur krijgen en kwetsbaar worden. Daarnaast kan in de buurten waar de opkoopbescherming wel van kracht wordt, een prijsopdrijvend effect ontstaan. Er is een kans dat meer panden net boven de grens van € 355.000 worden aangeboden. Veel starters, alleenstaanden en ouderen moeten voor de aankoop van een woning dan alsnog concurreren met vermogende particulieren.

Bestrijding: monitoring en meer aanbod genereren

Om het waterbedeffect in zijn geheel te voorkomen, zou de opkoopbescherming voor de hele regio Leeuwarden en voor alle prijsklassen van kracht moeten worden. Afgezien of een gemeente zo ver wil ingrijpen, is het binnen de randvoorwaarden van de Huisvestingswet ook niet mogelijk. Zoals in hoofdstuk 2 beschreven, is de opkoopbescherming alleen in te zetten daar waar aantoonbaar (1) sprake is van schaarste aan goedkope en middeldure koopwoningen en/of (2) ingrijpen nodig is voor behoud van leefbaarheid.

Om het waterbedeffect zoveel mogelijk te bestrijden, is het in ieder geval belangrijk de status van de leefbaarheid en het aandeel (particuliere) huur per buurt te blijven monitoren. Zo kunnen we tijdig schakelen als de leefbaarheid in de andere buurten onder druk komt te staan. Als de gevolgen van buy-to-let de buurt aantoonbaar kwetsbaar maakt, kunnen we ook dit gebied op den duur aan de opkoopbescherming toevoegen.

Maar het is vanzelfsprekend krachtiger om het verwachte tegeneffect bij de wortel aan te pakken. In hoofdstuk 1 is uitgebreid stilgestaan waarom buy-to-let zo aantrekkelijk³⁵ is. Als er meer betaalbare woningen beschikbaar komen voor de huidige groep huurders, zal de vraag naar buy-to-let dalen en

³⁴ De term waterbedeffect wordt in algemene zin gebruikt om te verwijzen naar een ongewenste toestand die op een bepaalde plaats tegengegaan wordt, maar elders opnieuw opduikt.

³⁵ Kort samengevat is buy-to-let aantrekkelijk omdat het 1) een hoog rendement (vanwege een ruimhartige fiscale behandeling) combineert met 2) een extreem laag risicoprofiel (door grote vraag, zie hoofdstuk 1).

daarmee de kans op het waterbedeffect afnemen. Via onder andere nieuwbouw in Middelsee en Spoordok zetten we als gemeente dan ook in om het woningaanbod in het betaalbare en middeldure segment uit te breiden. Daarnaast bieden we woningcorporaties via prestatieafspraken de ruimte om meer aanbod voor middeninkomens te realiseren.

Hoofdstuk 5: Opkoopbescherming in de praktijk

In hoofdstuk 5 lichten we de inwerkingtreding van opkoopbescherming toe en zoomen we in op het vergunningstraject en de manier waarop we willen handhaven.

Inwerkingtreding op 1-1-2023

Zoals in hoofdstuk 2 aangegeven, willen we de opkoopbescherming per 1-1-2023 in werking laten treden. Vanaf die datum is de regeling in ieder geval 4 jaar van kracht. Voor de komende 4 jaar betekent dit concreet dat de goedkope en middeldure koopwoningen in de aangewezen buurten (zie hoofdstuk 4) die vanaf die datum van eigenaar wisselen niet meer zonder vergunning mogen worden verhuurd. Deze vergunningsplicht geldt voor alle koopwoningen die op het moment van inschrijven niet langer dan 6 maanden verhuurd zijn en waar niet al een vergunning voor geldt. Voor het moment van inschrijven wordt wettelijk het inschrijven van de akte van levering in de openbare registers aangehouden.

Overgangssituatie: Wel of niet vergunningsplichtig?

Om te bepalen of een particuliere belegger in de overgang van 2022 naar 2023 wel of niet met de opkoopbescherming te maken heeft, is zowel het moment van eigendom als het moment van verhuur van belang.

Vergunningsplichtig bij akte van levering vanaf 1-1-2023

Op 5 september 2022 wordt de woning aan de Pensioenstraat 11 verkocht. De koopovereenkomst wordt op 6 september 2022 door beide partijen ondertekend. Deze is op vrijdag 9 september 2022 definitief bindend voor beide partijen. In de koopovereenkomst is als opleverdatum 5 januari 2023 afgesproken. Op 5 januari 2023 tekenen beide partijen de akte van levering. De notaris laat deze op 5 januari 2023 inschrijven bij het Kadaster. Dit is het moment van officieel eigendomsoverdracht en is daarmee bepalend voor de opkoopbescherming.

Vergunningsplichtig als woning minder dan 6 maanden is verhuurd vanaf 1-1-2023.

Voorbeeld bij van kracht worden opkoopbescherming 1 januari 2023: Op 1 november 2022 wordt de koopwoning aan de Pensioenstraat 5 voor het eerst verhuurd. Qua huizenprijs en locatie valt deze woning onder de nieuwe regeling. Op 3 maart 2023 wordt deze woning verkocht aan de familie Oud. De huurder woont er nog in. De familie Oud zal een vergunning moeten aanvragen. Als de vergunning niet wordt verleend, zal de familie Oud voor een andere huurwoning voor de huurder moeten zorgen.

Vergunningverlening onder drie voorwaarden

Een vergunning moet worden verleend als onder één van onderstaande voorwaarden wordt voldaan:

- Als de woonruimte verhuurd wordt aan een bloed- of aanverwantschap in de eerste of tweede graad met de eigenaar;
- De woningeigenaar er tenminste een jaar heeft gewoond, en de woonruimte voor maximaal een jaar verhuurd aan een woningzoekende. Ook hier wordt voor de datum de inschrijving in de openbare registers van de akte van levering aangehouden.
- Als de woonruimte onlosmakelijk deel uitmaakt van een winkel-, kantoor of bedrijfsruimte.

Zoals in principe bij elk vergunningstraject, kan het college in bepaalde situaties afwijken van de vergunningsverplichting. Bijvoorbeeld als blijkt dat het belang van verhuur zwaarder weegt dan het verbod.

De vergunnings- (of ontheffings-)aanvraag is altijd op naam van de woningeigenaar zelf. Als de aanvraag eenmaal ingediend is, geldt er voor de gemeente een beslistermijn van 8 weken met optioneel een verlenging van 6 weken. Als er binnen die periode niet is gereageerd, is de vergunning van rechtswege gegeven.

Huidige huurwoningen

Zoals in hoofdstuk 2 uitgelegd geldt de regeling alleen voor nieuwe gevallen; alle bestaande (particuliere) huurwoningen zijn bij recht toegestaan. Bij eigendomswisseling hoeft de nieuwe eigenaar dan ook geen vergunning aan te vragen. De uitzondering hierop zijn huurwoningen die vanaf 1 januari 2023 minder dan 6 maanden geleden voor het eerst verhuurd zijn. Bij eigendomswisseling moet de nieuwe eigenaar dan **wel** een vergunning aanvragen.

De eigenaar van een bestaande particuliere huurwoning kan ook na 1 januari 2023 vergunningsloos een huurwoning verhuren aan een nieuwe huurder.

Communicatie opkoopbescherming

Wij zullen zorgen voor een voldoende (actieve) informatievoorziening over de nieuwe regeling. Zodat het voor particuliere verhuurders, potentiële verhuurders, omwonenden, makelaars en notarissen duidelijk is wat de opkoopbescherming inhoudt en wat de rechten en plichten zijn. Naast informatie op de gemeentelijke website zijn wij van plan om hierover 1 of meerdere informatiebijeenkomsten te organiseren.

Handhaving doormiddel van bestuurlijke boetes

In het geval een nieuwe eigenaar vanaf 1-1-2023 zich niet aan de voorwaarden en/of voorschriften van de nieuwe huisvestingsverordening houdt, kan het college ingrijpen. Dit gebeurt door bestuurlijke boetes op te leggen. De bestuursboeten starten bij 4.000 euro en gaan tot maximaal 21.750 euro voor respectievelijk van 'geen vergunning of ontheffing, maar wel te verkrijgen voor overtreden situatie' tot aan 'vier of vaker een overtreding gemaakt van geen vergunning of ontheffing en ook niet te verkrijgen voor de overtreden situatie'.

Hoofdstuk 6: Samenhang met overige opgaven van het woonbeleid

In dit hoofdstuk lichten we toe in hoeverre de opkoopbescherming met andere opgaven in het woonbeleid samenhangt. Waar en op welke wijze is particuliere verhuur in Leeuwarden bijvoorbeeld mogelijk? Hoe bewaken we de kwaliteit van de particuliere huur? En welke andere onderdelen van de Huisvestingswet willen we wel of niet in de toekomst gaan gebruiken.

Particuliere verhuur in de stad na invoering opkoopbescherming

Met de opkoopbescherming hebben we als gemeente de bevoegdheid gekregen om in bepaalde gebieden bepaalde categorieën koopwoningen aan te wijzen, die zonder vergunning niet verhuurd mogen worden. Omdat alleen onder strikte voorwaarden verhuur nog mogelijk is, kunnen we de stevige toename van particuliere verhuur in de aangewezen buurten gedurende de looptijd van de regeling een halt toe roepen. De opkoopbescherming is dan ook alleen van kracht in de zogeheten kwetsbare buurten; daar waar de leefbaarheid of de goedkope tot middeldure woningvoorraad onder druk staat.

Met het oog op een gedifferentieerd woningaanbod is het belangrijk dat particuliere verhuur wel mogelijk blijft. Voor de buurten die meer draagkracht hebben, blijven alle vormen van verhuur *zonder vergunning* mogelijk. En ook blijft de bestaande voorraad particuliere verhuur gehandhaafd. Bovendien is, zoals in hoofdstuk 1 al aangegeven, het ombouwen van niet-woongebouwen naar woningen voor verhuur, het splitsen van één woning in meerdere woningen voor verhuur en tijdelijke woonruimte voor verhuur en keep-to-let binnen de wettelijke kaders nog steeds mogelijk. Ook nieuwbouw in de particuliere verhuur is mogelijk. Daarbij is het toegestaan dat de tweede eigenaar³⁶ de woning als huurwoning gebruikt.

Kwaliteit bewaken via Wet Goed Verhuurderschap

De opkoopbescherming geldt zoals beschreven alleen voor nieuw aangekochte woningen. Als gemeente kunnen we op dit moment weinig sturen op de al bestaande particuliere verhuur, ook niet als de leefbaarheid aantoonbaar onder druk staat. Door de krapte op de woningmarkt ontstaan er geregeld misstanden in de bestaande particuliere verhuur, zoals veel te hoge huurprijzen, achterstallig onderhoud, intimidatie of discriminatie. Met de invoering van de Wet Goed Verhuurderschap³⁷ wil het rijk daar nu een einde aan maken en hebben we als gemeente meer mogelijkheden om op te treden.

Met de wet komt er een landelijke set algemene regels voor goed verhuurderschap waarmee we huurders kunnen beschermen bij het verhuren van woningen. In de algemene regels is opgenomen welke gedrag van goede verhuurders en verhuurbemiddelaars verwacht mag worden in relatie tot woningzoekenden en huurders. Door een norm voor goed verhuurderschap te introduceren en gemeenten de mogelijkheid te geven om een verhuurvergunning te verplichten, kunnen we actief sturen op goed verhuurderschap. Zo kunnen we extra eisen stellen aan de verhuurder als het gaat om het onderhoud van de woning, de maximale huurprijs van gereguleerde huurwoningen en goed contact met de huurders.

Het wetsvoorstel dient op het moment van schrijven nog goedgekeurd te worden door de Tweede en Eerste Kamer. Zodra dit is gebeurd, kunnen we als gemeente Leeuwarden de wet in uitvoering

³⁶ De ontwikkelende partij zien we als eerste eigenaar: de tweede eigenaar is diegene die de woning koopt van de ontwikkelende partij. Alleen indien de ontwikkelende eigenaar ook in de woning gaat wonen (zoals bij zelfbouw c.q. particulier opdrachtgeverschap) zien we dit als tweede eigenaarschap.

³⁷ Begin juni 2022 is de Wet Goed Verhuurderschap aangeboden aan de Tweede Kamer. [Wetsvoorstel goed verhuurderschap naar de Tweede Kamer | Nieuwsbericht | Rijksoverheid.nl](#)

brengen. Hiermee kunnen we de kwaliteit van de particuliere verhuur, ook van de al bestaande voorraad, bewaken.

Urgentieverordening

De Huisvestingswet geeft de gemeente bevoegdheden om in te grijpen in de samenstelling van de woningvoorraad en in de toewijzing van gereguleerde huurwoningen. Er komt een wettelijke verplichting³⁸ voor gemeenten om een urgentieregeling via of de huisvestingsverordening of een urgentieverordening te hebben. Daarmee kunnen we als gemeente dan met voorrang sociale huurwoningen laten toewijzen aan aandachtsgroepen met o.a. een sociale of medische urgentie.

³⁸ 'We leggen wettelijk vast dat alle gemeenten een huisvestings- of urgentieverordening opstellen voor de toewijzing van woningen aan mensen uit de aandachtsgroepen die met urgentie wachten op een sociale huurwoning'. Uit programma 'Een thuis voor iedereen', blz. 17.

Bijlagen

Bijlage 1: Buurten met (grote geclusterde zones met) leefbaarheidsscore zwak of (ruim) onvoldoende (bron: Leefbaarometer 3.0)

	Buurt	Leefbaarheidsscore
1	Hoek	Zwak
2	Stationskwartier	Zwak
3	Achter de Hoven	Zwak
4	Oldegaleeën	Zwak
5	Cambuurstepad	Zwak
6	Zamenhofpark	Zwak
7	Cambuur	Zwak
8	Zeeheldenbuurt	Zwak
9	Valeriuskwartier	Zwak
10	Bilgaard	Zwak
11	Schepenbuurt	Onvoldoende
12	Wielenpôle	Onvoldoende
13	Indische buurt	Onvoldoende
14	Welgelegen	Onvoldoende
15	Schieringen	Onvoldoende
16	Heechterp	Ruim onvoldoende
17	Vrijheidswijk-Oost	Voldoende, maar op de nieuwbouw en gerenoveerde delen na scoort verder hele buurt 'zwak'
18	Vrijheidswijk-West	Voldoende, maar grote delen van de buurt scoren 'zwak' en direct ten westen van de Lekkumerweg zelfs 'onvoldoende'
19	Huizum-West (wijk)	Voldoende, maar relatief grote zone bij Van Loonstraat- Julianalaan scoort 'zwak' tot 'ruim onvoldoende'.
20	Nijlân	Voldoende, maar zone tussen Curaçaostraat en Julianalaan scoort 'zwak' tot 'onvoldoende'.

Bijlage 2: Buurten met een hoog aandeel totale huur (>=40%) (Bron: Statistiek & Onderzoek)

Buurt	Totale woningvoorraad	% particuliere huur	% corporatie huur	Totaal aandeel huur
Stationskwartier	714	99%	0%	99%
Blokhuisplein	325	25%	70%	95%
Heechterp	1073	1%	88%	90%
Schepenbuurt	464	0%	89%	89%
Hoek	697	41%	46%	88%
Vrijheidswijk-Oost	794	3%	83%	86%
Valeriuskwartier	835	16%	70%	86%
Nieuwestad	203	84%	0%	85%
Rengerspark	591	33%	50%	83%
Huizum-Sixma	54	80%	0%	80%
Bilgaard	3300	6%	72%	78%
Oldehove	351	41%	36%	77%
Schieringen	1114	20%	56%	76%
Wielenpôlle	208	7%	67%	74%
Grote Kerkbuurt	810	37%	36%	74%
Welgelegen	987	47%	26%	73%
De Waag	655	66%	7%	73%
Huizum-Badweg	135	72%	0%	72%
Jan van Scorelbuurt	1044	7%	65%	71%
Zaailand	348	38%	32%	70%
Vrijheidswijk-West	1001	6%	64%	70%
Zeeheldenbuurt	402	38%	31%	68%
Tulpenburg	430	57%	9%	67%
Nijlân	2375	28%	39%	67%
Harlingervaart Noord	247	65%	0%	65%
Vierhuisterweg e.o.	125	65%	0%	65%
Oldegalileën	1173	25%	37%	63%
Indische buurt	801	30%	31%	61%
Bloemenbuurt	790	16%	44%	59%
Cambuursterpad	1126	27%	31%	58%
Hollanderwijk	1092	11%	46%	58%
Molenpad	681	37%	16%	53%
Achter de Hoven	1219	21%	30%	51%
Aldlân-West	1107	27%	24%	51%
Rapenburg	575	35%	12%	47%
Huizum-Bornia	537	29%	16%	45%
Sonnenborgh	939	26%	17%	43%
Camminghaburen-Midden	1797	28%	14%	42%
Oranjewijk	608	42%	0%	42%

Bijlage 3: Buurten met een hoog aandeel particuliere huur (>=15%) inclusief bijzonderheden
(Bron: Statistiek & Onderzoek)

Buurt	Aandeel particuliere huur	Bijzonderheden
Stationskwartier	99%	Betreft hoofdzakelijk studentenhuisvesting Markt058
Nieuwestad	84%	
Huizum-Sixma	80%	
Huizum-Badweg	72%	Betreft studentenhuisvesting westelijke van Oostergoweg
De Waag	66%	
Harlingervaart Noord	65%	Door woontorens Tesselschadestraat
Vierhuisterweg e.o.	65%	Primair door particuliere huur Burmaniakamp
Tulpenburg	57%	
Welgelegen	47%	
Oranjewijk	42%	
Hoek	41%	Door verkoop Het Nieuwe Hoek, Catharinahof en Amelandshof van corporatie Habion aan particuliere verhuurder
Oldehove	41%	
Zaailand	38%	
Zeeheldenbuurt	38%	
Grote Kerkbuurt	37%	
Molenpad	37%	
Rapenburg	35%	
Rengerspark	33%	Door studentenhuisvesting op Kenniscampus
Indische buurt	30%	
Huizum-Bornia	29%	
Camminghaburen-Midden	28%	
Nijlân	28%	
Cambuursterpad	27%	
Aldlân-West	27%	
Sonnenborgh	26%	
Blokhuisplein	25%	
Oldegalileën	25%	
Huizum-Dorp	25%	
Gerard Dou	24%	
Havenstêd	22%	
Zamenhofpark	22%	
Cambuur	21%	
Achter de Hoven	21%	
Transvaalwijk	20%	

Schieringen	20%	
Vossepark	20%	
Techum	17%	
Vogelwijk	17%	
Valeriuskwartier	16%	
Aldlân-Oost	16%	
Camminghaburen-Noord	16%	
Bloemenbuurt	16%	
Wiarda	16%	

Bijlage 4: Buurten waar één of meerdere condities gelden, waardoor extra buy-to-let het gebied (te) kwetsbaar maakt

Buurt:	Conditie op basis waarvan een gebied als kwetsbaar voor extra buy-to-let wordt bestempeld:		
	Meer dan 15% particuliere verhuur	Meer dan 40% totaal huur	(Grote delen met) leefbaarheidsscore zwak tot (ruim) onvoldoende
Stationskwartier	X	X	X
Nieuwestad	X	X	
Huizum-Sixma	X	X	
Huizum-Badweg	X	X	
De Waag	X	X	
Harlingervaart Noord	X	X	
Vierhuisterweg e.o.	X	X	
Tulpenburg	X	X	
Welgelegen	X	X	X
Oranjewijk	X	X	
Hoek	X	X	
Oldehove	X	X	
Zaailand	X	X	
Zeeheldenbuurt	X	X	X
Grote Kerkbuurt	X	X	
Molenpad	X	X	
Rapenburg	X	X	
Rengerspark	X	X	
Indische buurt	X	X	X
Huizum-Bornia	X	X	
Camminghaburen-Midden	X	X	
Nijlân	X	X	X
Cambuursterpad	X	X	X
Aldlân-West	X	X	
Sonnenborgh	X	X	
Blokhuisplein	X	X	
Oldegalelëen	X	X	X
Huizum-Dorp	X		
Gerard Dou	X		
Havenstêd	X		
Zamenhofpark	X		X
Cambuur	X		
Achter de Hoven	X	X	X
Transvaalwijk	X		
Schieringen	X	X	X
Vossepark	X		

Techum	X		
Vogelwijk	X		
Valeriuskwartier	X	X	X
Aldlân-Oost	X		
Camminghaburen-Noord	X		
Bloemenbuurt	X	X	
Wiarda	X		
Hollanderwijk		X	
Wielenspôle		X	X
Jan van Scorelbuurt		X	X
Vrijheidswijk-West		X	X
Bilgaard		X	X
Vrijheidswijk-Oost		X	X
Heechterp		X	X
Schepenbuurt		X	X