

Onderbouwing opkoopbescherming

Biilage bij de Huisvestingsverordening Nijmegen 2024

September 2023

Inhoudsopgave

1. Inleiding	2
1.1 Vaststelling nieuwe huisvestingsverordening	2
1.2 Aanpassing prijsgrens	2
2. Onderbouwing schaarste	3
2.1 Schaarste goedkope en middeldure koopwoningen	3
2.1.1 De kwantitatieve woonbehoefte	3
2.1.2 De kwalitatieve woonbehoefte	4
2.1.3 Marktdruk	4
2.2 Analyse woningen opgekocht voor verhuur	6
2.3 Overige instrumenten schaarste	7
2.3.1 Gerealiseerde woningproductie	7
2.3.2 Toekomstige woningproductie	7
2.3.3 Vergunningplicht kamerverhuur	8
2.3.4 Zelfbewoningsplicht	8
3. Conclusie	9
3.1 Noodzakelijk en geschikt, effectief, proportioneel en subsidiair	9

1. Inleiding

Per 1 januari 2022 zijn de maatregelen in het kader van de opkoopbescherming in werking getreden. Door deze wijziging van de Huisvestingswet hebben gemeenten de mogelijkheid om via hun (gewijzigde) Huisvestingsverordening een gebiedsgerichte opkoopbescherming in te voeren. Woningen in aangewezen gebieden mogen gedurende vier jaar na aankoop niet worden verhuurd, tenzij de gemeente daarvoor een vergunning verleent. Het is een maatregel die ingezet wordt bij bestaande woningen en uitsluitend toegepast mag worden op goedkope en middeldure koopwoningen en bij aantoonbare schaarste en/of leefbaarheidsproblemen.

De gemeenteraad kan een opkoopbescherming invoeren voor de in de Huisvestingsverordening aangewezen gebieden. In de toelichting op het voorstel moet het volgende uiteengezet worden:

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

1.1 Vaststelling nieuwe huisvestingsverordening

De gemeente Nijmegen heeft per 15 november 2022 de opkoopbescherming ingevoerd voor woningen met een WOZ-waarde tot en met € 350.000. Dit is opgenomen in hoofdstuk 3A van de Huisvestingsverordening gemeente Nijmegen 2020.

De huidige huisvestingsverordening is geldig tot en met 31 december 2023 en zal daarna van rechtswege vervallen. In deze notitie wordt onderbouwd dat er nog steeds sprake is van schaarste in Nijmegen en dat de inzet van de opkoopbescherming via de huisvestingsverordening noodzakelijk blijft om de onevenwichtige en onrechtvaardige effecten van schaarste te bestrijden.

1.2 Aanpassing prijsgrens

Bij de invoering van de opkoopbescherming is met een onderbouwing aangetoond dat er sprake is van schaarste aan goedkope en middeldure koopwoningen met een WOZ-waarde tot en met € 350.000 én dat het instrument noodzakelijk en geschikt is voor het bestrijden hiervan.

De afgelopen jaren is de gemiddelde marktwaarde van woningen flink gestegen. Hierdoor stijgt ook de gemiddelde WOZ-waarde van woningen. Het aantal woningen dat via de opkoopbescherming wordt beschermd, wordt door de huidige ontwikkelingen echter steeds kleiner. Het instrument is om deze reden minder effectief. Daarom wordt in deze onderbouwing tevens aangetoond dat een aanpassing van de prijsgrens noodzakelijk is.

Gemeenten moeten voor invoering van de opkoopbescherming aantonen dat er actuele schaarste bestaat in het goedkope en middeldure segment. In de toelichting op de Huisvestingswet is opgenomen dat gemeenten op basis van de waarde van de lokale woningvoorraad zelf definities moeten bepalen voor 'goedkope' en 'middeldure' woningen. Door de gehele koopwoningvoorraad van de gemeente Nijmegen op basis van WOZ-waarden in te delen in drie segmenten van gelijke omvang is berekend bij welke WOZ-waarde de grenzen van deze segmenten liggen. De grens voor goedkope koopwoningen ligt op een WOZ-waarde tot en met € 278.000. De grens voor middeldure koopwoningen ligt op een WOZ-waarde tot en met € 396.000. In deze notitie wordt daarom een onderbouwing van de schaarste gegeven ten behoeve van de aanpassing van de prijsgrens naar een WOZ-waarde tot en met € 396.000.

2. Onderbouwing schaarste

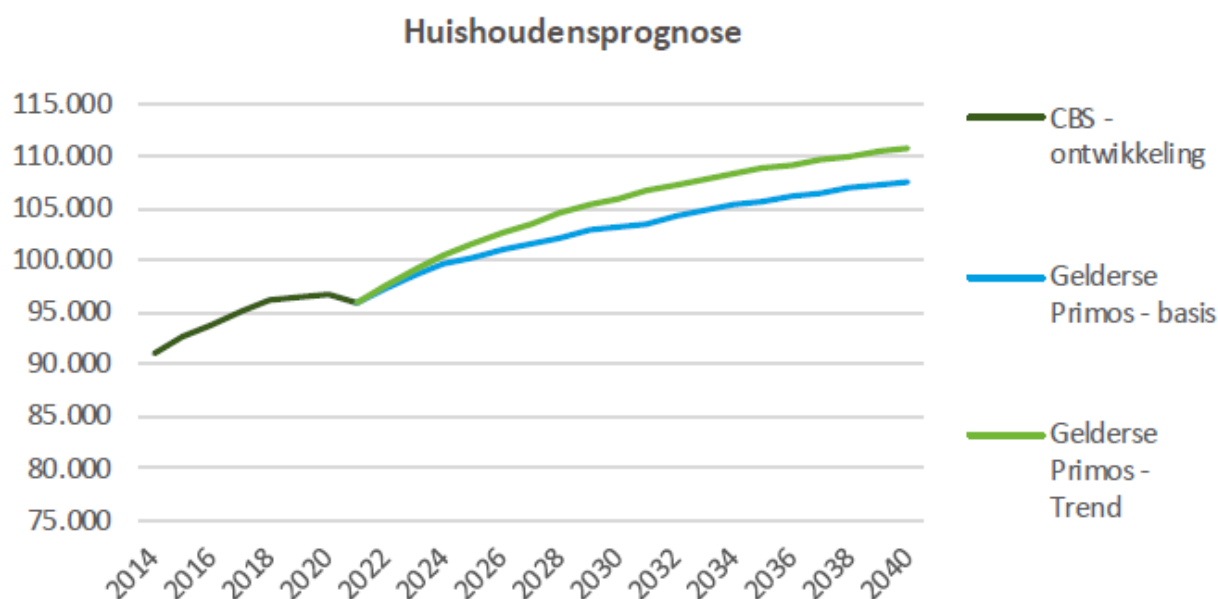
Begin 2023 is een nieuw woonbehoefteonderzoek opgeleverd, uitgevoerd door adviesbureau Companen en in opdracht van de Groene Metropoolregio Arnhem-Nijmegen (Companen, 2023). Op basis van dit onderzoek en gegevens van het Kadaster, wordt in dit hoofdstuk gekeken naar de kwantitatieve en kwalitatieve woonbehoefte in Nijmegen. Vervolgens worden de huidige en ontwikkelingen geanalyseerd. Hoe hoog is de marktdruk als we kijken naar koopwoningen en hoeveel woningen worden opgekocht voor verhuur? Op basis van deze gegevens beargumenteren we aan het eind van dit hoofdstuk dat er daadwerkelijk sprake is van schaarste.

2.1 Schaarste goedkope en middeldure koopwoningen

Voor de onderbouwing van de schaarste aan goedkope en middeldure koopwoningen kijken we eerst naar de kwantitatieve en kwalitatieve woonbehoefte in Nijmegen. Daarna wordt een toelichting gegeven op de marktdruk en het aantal woningen van eigenaar-bewoners dat opgekocht wordt door beleggers.

2.1.1 De kwantitatieve woonbehoefte

De woonbehoefte wordt bepaald door te kijken naar de groei van het aantal huishoudens en het huidige woningtekort. Op basis van het woonbehoefteonderzoek blijkt dat de het aantal huishoudens in de gemeente Nijmegen de komende jaren groeit met ruim 9.000 huishoudens. Deze huishoudensprognose is weergegeven in figuur 2.



Figuur 1: Huishoudensprognose tot 2040. Bron: Companen (2023). Woonbehoefteonderzoek Nijmegen

Daarnaast is in onderstaande tabel te zien dat er een in te lopen woningtekort is van 3.157 woningen. Samen met de groei van het aantal huishoudens is er in de jaren tot 2030 dus een woonbehoefte van 12.265 extra woningen. Als gekeken wordt naar de periode 2022 – 2039, is er sprake van een behoefte van in totaal 16.515 extra woningen.

In te lopen woningtekort	Huishoudens groei 2022-2030	Huishoudens groei 2031-2039	Totale woningbehoefte 2022-2030	Totale woningbehoefte 2022-2039
3.175	9.090	4.250	12.265	16.515

Tabel 1 Groei woningbehoefte (+ in te lopen woningtekort). Bron: Companen (2023). Woonbehoefteonderzoek Nijmegen.

2.1.2 De kwalitatieve woonbehoefte

Naast het bepalen van de kwantitatieve woonbehoefte is het belangrijk om te kijken naar de kwalitatieve behoefte. Welk type woningen zijn de komende jaren nodig om in de behoefte van onze (nieuwe) inwoners te voorzien? Hoewel het woonbehoefteonderzoek uitgaat van andere, regionale prijsgrenzen, is duidelijk dat er sprake is van schaarste in alle segmenten (zowel in het goedkope, middeldure als dure segment).

Uit het woonbehoefteonderzoek blijkt dat er naast sociale en middeldure huurwoningen, veel behoefte is aan goedkope tot middeldure koopwoningen met een WOZ-waarde lager dan € 355.000. Van de totale woningbehoefte betreft 72% een sociale huurwoning, een middeldure huurwoning of een betaalbare koopwoning. Ook is er behoefte aan koopwoningen met een WOZ-waarde hoger dan € 355.000. Hierbij is er met name vraag naar grondgebonden woningen.

Wanneer het gaat om goedkope koopwoningen (met een WOZ-waarde lager dan € 250.000) is er naar verhouding vooral behoefte aan appartementen. Bij betaalbare koopwoningen (met een WOZ-waarde van € 250.000 tot € 355.000) is er vooral behoefte aan grondgebonden (rij)woningen. Bij dure koopwoningen (met een WOZ-waarde vanaf € 355.000) er met name vraag naar grondgebonden woningen. In figuur 3 en tabel 2 wordt de kwalitatieve woonbehoefte weergegeven.



Figuur 2: Vraag en aanbod naar marktsegmenten. Bron: Companen (2023). Woonbehoefteonderzoek Nijmegen.

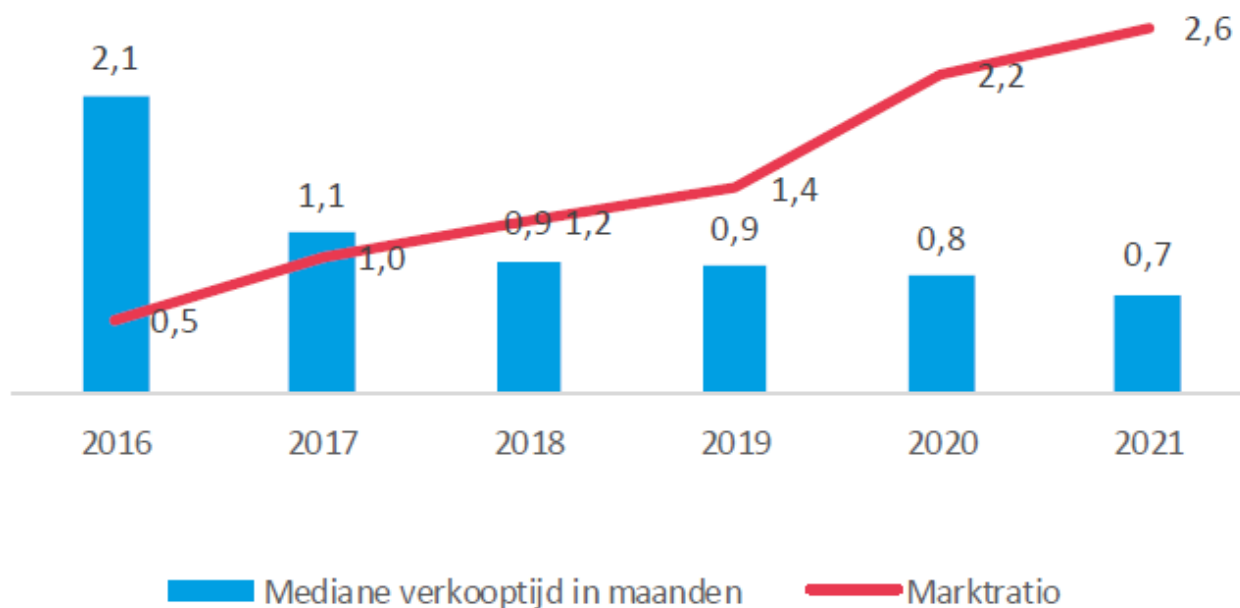
Sociale huur	Middenhuur	Goedkope koop <250.000	Betaalbare koop 250.000 –355.000	Dure koop 355.000+
3.710 (29%)	605 (5%)	2.375 (19%)	2.175 (18%)	3.385 (28%)

Tabel 2 Kwalitatieve woningbehoefte 2022 t/m 2030. Bron: Companen (2023). Woonbehoefteonderzoek Nijmegen.

2.1.3 Marktdruk

Als er veel woningen worden verkocht en de resterende te koop staande voorraad is klein, is dat een indicatie van een grote marktdruk. Kopers hebben dan naar verhouding weinig te kiezen. De marktratio geeft de verhouding weer tussen het aantal verkochte woningen in een periode en het te koop staande aanbod aan het eind van die

periode. De druk op de koopmarkt in Nijmegen was in 2021 met een marktratio van 2,6 hoog (zie figuur 4). Inmiddels is de woningmarkt aan het veranderen.



Figuur 3: Marktratio gemeente Nijmegen. Bron: Companen (2023). Woonbehoefteonderzoek Nijmegen.

Wanneer wordt gekeken naar cijfers van het Kadaster over de verkoop van woningen door eigenaar-bewoners, blijkt dat er in de afgelopen periode weinig woningen zijn verkocht in het goedkope prijssegment. Het aandeel verkochte woningen in dit segment is veel kleiner dan op basis van de WOZ-waarden verwacht zou worden (5,9% van de verkopen in 2022 was een woning in het segment tot € 250.000). In vergelijking met de jaren ervoor is dit aandeel nog verder gedaald. Dit wijst erop dat door de gestegen marktprijzen het aanbod aan goedkope koopwoningen grotendeels is opgedroogd.

Jaar	Koopsom				
	Tot € 250.000	€ 250.000 tot € 355.000	Hoger dan € 355.000	Koopsom onbekend	Totaal
2018	572 (42,7%)	397 (29,6%)	350 (26,1%)	21 (1,6%)	1.340
2019	508 (37,0%)	451 (32,9%)	412 (30,0%)	1 (0,1%)	1.372
2020	326 (25,4%)	421 (32,8%)	537 (41,8%)	0 (0,0%)	1.284
2021	201 (14,0%)	461 (32,1%)	773 (53,8%)	3 (0,2%)	1.438
2022	74 (5,9%)	436 (34,9%)	741 (52,9%)	0 (0,0%)	1.251

Tabel 3 Aankooptransacties van bestaande koopwoningen verkocht door eigenaar-bewoners, 2018 – 2022 (Kadaster, 2023).

Het woonbehoefteonderzoek laat zien dat er schaarste is in Nijmegen en dat er de komende jaren veel woningen gebouwd moeten worden om in de behoefte van (toekomstige) inwoners te voorzien. Ook laat het onderzoek zien dat er veel behoefte is aan koopwoningen met een WOZ-waarde tot € 355.000. Daarnaast is er sprake van een hoge marktdruk. De cijfers van het Kadaster laten ten slotte zien dat het aanbod van goedkope woningen in Nijmegen steeds kleiner wordt.

2.2 Analyse woningen opgekocht voor verhuur

Gegevens van het Kadaster over de jaren 2018 tot en met 2022 laten zien hoeveel woningen van eigenaar-bewoners worden verkocht aan investeerders:

Jaar	Type verkrijger								
	Eigenaar-bewoner				Investeerder				
	Doorstromer	Koopstarter	Onbekend	Tweede woning	Bedrijfsmatig	Particulier	Woningcorporatie	Overig / onbekend	Totaal
2018	671 (39,1%)	549 (32,0%)	120 (7,0%)	130 (7,6%)	33 (1,9%)	178 (10,4%)	32 (1,9%)	5 (0,3%)	1.718 (100%)
2019	693 (40,6%)	578 (33,8%)	101 (5,9%)	162 (9,5%)	28 (1,6%)	114 (6,7%)	25 (1,5%)	7 (0,4%)	1.708 (100%)
2020	640 (37,0%)	556 (32,1%)	88 (5,1%)	175 (10,1%)	51 (2,9%)	182 (10,5%)	30 (1,7%)	9 (0,5%)	1.731 (100%)
2021	598 (37,8%)	719 (45,4%)	121 (7,6%)	60 (3,8%)	15 (0,9%)	59 (3,7%)	7 (0,4%)	5 (0,3%)	1.584 (100%)
2022	562 (38,9%)	610 (42,3%)	79 (5,5%)	98 (6,8%)	23 (1,6%)	54 (3,7%)	16 (1,1%)	1 (0,1%)	1.443 (100%)

Tabel 4 Aankooptransacties van bestaande koopwoningen verkocht door eigenaar-bewoner naar type koper, 2018-2022. (Kadaster 2023).

Het aantal woningen dat verkocht wordt aan investeerders (particulier en bedrijfsmatig) is in 2022 vergelijkbaar met het jaar 2021. Het aantal bedrijfsmatige investeerders is iets gestegen. We zien ook dat het aantal eigenaar-bewoners dat een tweede woning koopt in 2022 hoger ligt dan in 2021 (6,8% ten opzichte van 3,8%). Dit zijn bijvoorbeeld mensen die een woning kopen en verhuren aan een kind dat in Nijmegen studeert.

In het kwartaalbericht van november 2022 van het Kadaster wordt geconcludeerd dat investeerders zich steeds meer terugtrekken van de woningmarkt.¹ Maatregelen van de Rijksoverheid, zoals de verhoging van de overdrachtsbelasting voor investeerders, zorgen ervoor dat het minder aantrekkelijk is om te investeren in woningen. Ook is het effect van de opkoopbescherming te zien in steden die deze begin 2022 hebben ingevoerd. In die steden zijn in het tweede halfjaar van 2022 minder woningen opgekocht door investeerders dan in het eerste halfjaar van 2021. Voor Nijmegen zijn de cijfers nog niet bekend omdat de opkoopbescherming pas in november 2022 inwerking is getreden. De verwachting is dat het aantal aankopen door investeerders na de invoering van de opkoopbescherming is gedaald.

Cijfers van het Kadaster laten zien dat het aantal woningen dat opgekocht wordt door beleggers in 2022 vergelijkbaar is met het jaar daarvoor. Hoewel de verwachting is dat het aantal aankopen door investeerders in Nijmegen na de invoering van de opkoopbescherming is gedaald, blijft dit instrument noodzakelijk om goedkope en middeldure woningen te beschermen.

¹ [Kwartaalbericht Kadaster 3^{de} kwartaal 2022](#)

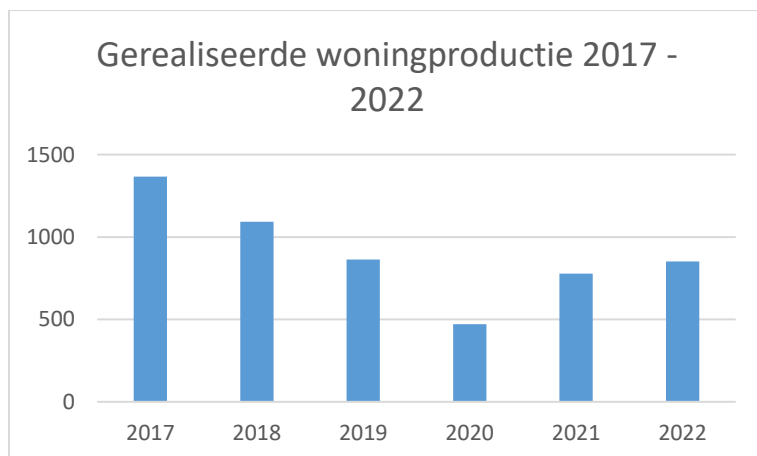
2.3 Overige instrumenten schaarste

Naast de opkoopbescherming zijn er verschillende andere instrumenten om schaarste te verminderen. In deze paragraaf kijken we naar de effecten van nieuwbouw (gerealiseerde en toekomstige woningproductie), de vergunningplicht voor het verhuren van kamers en de zelfbewoningsplicht.

2.3.1 Gerealiseerde woningproductie

Het woningtekort en de verwachte groei van het aantal huishoudens zijn mede aanleiding geweest voor het sluiten van de Woondeal met het Rijk in 2020. De opgaven zijn zo groot en urgent dat ook het Rijk bijdraagt aan de oplossing. Dit laat zien dat ook het Rijk de schaarste onderkent. In de Omgevingsvisie en de bijbehorende Uitvoeringsagenda Wonen 2020-2025 zijn de lijnen uitgezet om de woningbouwopgave aan te pakken. De focus ligt de komende jaren op het versnellen van de woningproductie om de tekorten weg te werken.

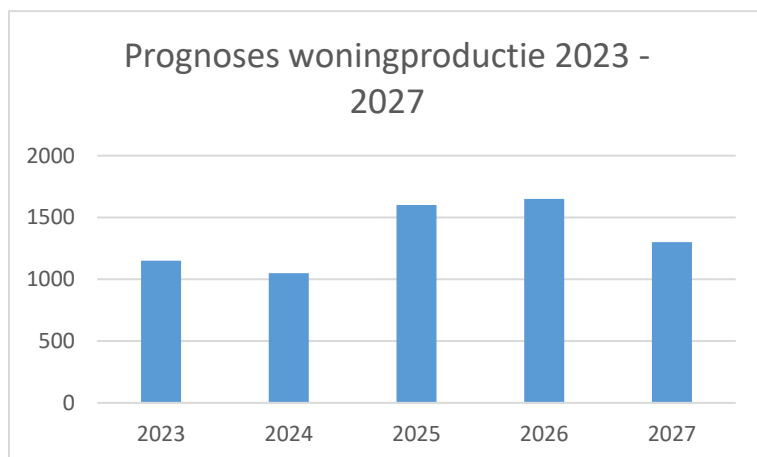
De woningproductie schommelde vrij sterk in de afgelopen periode. Gemiddeld zijn tussen 2017 en 2022 ongeveer 900 woningen gebouwd per jaar. In de grafiek hieronder wordt dit weergegeven.



Figuur 4 Gerealiseerde woningproductie 2010-2020 (Gemeente Nijmegen, afdeling stadsontwikkeling 2023).

2.3.2 Toekomstige woningproductie

Uit onderstaande grafiek blijkt dat de woningproductie de komende jaren flink zal toenemen. De plancapaciteit zit op dit moment op gemiddeld 1.350 per jaar in de jaren 2023 tot en met 2027. Dit is een inschatting. De daadwerkelijke productie is afhankelijk van meerdere factoren



Figuur 5 Prognoses woningproductie 2023-2027 (Gemeente Nijmegen, afdeling stadsontwikkeling 2023).

2.3.3 Vergunningplicht kamerverhuur

Ook de vergunningplicht voor het verhuren van kamers heeft invloed op het voorkomen en terugdringen van schaarste. In de Huisvestingsverordening is vastgelegd dat woningen met een WOZ-waarde tot € 350.000 niet verkamerd mogen worden zonder een omzettingsvergunning. Woningen tot € 220.000 krijgen sowieso geen vergunning. In februari 2022 heeft de raad daarnaast het facetbestemmingsplan kamerverhuur vastgesteld. Sindsdien is, aanvullend op de omzettingsvergunning, een omgevingsvergunning nodig voor de verkamering van alle woningen. Het vergunningenstelsel voor kamerverhuur heeft als doel om voldoende kamerverhuur te behouden, goedkope woningen te beschermen tegen kamerverhuur en overlast tegen te gaan.

2.3.4 Zelfbewoningsplicht

De gemeente Nijmegen heeft in maart 2022 de zelfbewoningsplicht ingevoerd. Toekomstige kopers van nieuwbouwwoningen tot de NHG-kostengrens worden hierdoor verplicht om de woningen voor een periode van vijf jaar zelf te bewonen.

Hoewel bovenstaande instrumenten helpen om de schaarste terug te dringen, is dit nog niet voldoende om de schaarste in het goedkope en middeldure segment op korte termijn te verminderen. Ook de stijgende woningproductie in de komende jaren biedt geen oplossing voor de korte termijn. De vergunningplicht voor het verhuren van kamers zorgt ervoor dat een deel van de (goedkope en middeldure) woningvoorraad beschikbaar blijft voor inwoners die daar zelf gaan wonen, maar voorkomt niet dat woningen opgekocht worden door beleggers. De zelfbewoningsplicht beschermt ten slotte nieuwbouwwoningen, maar beschermt niet de bestaande woningen.

3. Conclusie

Op basis van bovenstaande informatie is het handhaven van de opkoopbescherming en het verhogen van de prijsgrens tot en met € 396.000 goed te onderbouwen vanuit schaarste aan goedkope en middeldure koopwoningen.

Op basis van het woonbehoefteonderzoek is geconcludeerd dat er schaarste is in de gemeente Nijmegen. Uit de kwalitatieve woonbehoefte blijkt dat er veel behoefte is aan goedkope en middeldure koopwoningen. Hoewel het aantal woningen dat opgekocht wordt door beleggers gelijk is gebleven en naar verwachting verder zal dalen, blijft de inzet van de opkoopbescherming noodzakelijk. Andere instrumenten om schaarste te bestrijden, zoals nieuwbouw, de vergunningplicht voor het verhuren van kamers en de zelfbewoningsplicht, zijn onvoldoende om de schaarste op korte termijn op te lossen.

3.1 Noodzakelijk en geschikt, effectief, proportioneel en subsidiair

Het verhogen van de prijsgrens van de opkoopbescherming achten wij noodzakelijk en geschikt voor het bestrijden van onevenwichtige en onrechtvaardige effecten van schaarste aan woonruimte. Daarnaast voldoet het instrument aan de vereisten van effectiviteit, proportionaliteit en subsidiariteit.

Noodzakelijk en geschikt

Het inzetten van de opkoopbescherming en het verhogen van de prijsgrens is noodzakelijk om ervoor te zorgen dat goedkope en middeldure koopwoningen beschermd worden en beschikbaar blijven voor starters en mensen met een middeninkomen die zelf in de woning gaan wonen. Woningen in dit segment zijn schaars.

Effectiviteit

Het instrument opkoopbescherming is effectief omdat voorkomen wordt dat goedkope en middeldure koopwoningen opgekocht en verhuurd worden. Uit gegevens van het Kadaster uit andere steden blijkt dat het instrument ervoor zorgt dat na de invoering van de opkoopbescherming minder woningen opgekocht worden door beleggers.

Proportionaliteit

De schaarste op de huidige woningmarkt maakt, dat potentiële verkopers van goedkope en middeldure koopwoningen de woning kunnen blijven verkopen, ook wanneer de verkoop aan beleggers beperkt wordt. Woningen worden op dit moment bijzonder snel verkocht.

Subsidiariteit

In hoofdstuk 2 is gebleken dat andere instrumenten (op korte termijn) niet voldoende effectief zijn. Hoewel er in de gemeente Nijmegen de komende jaren veel woningen worden gebouwd, is dit geen oplossing voor de schaarste op korte termijn. Bovendien komt in de huidige markt de realisatie van, met name goedkope en middeldure woningen onder steeds grotere druk te staan. Daarnaast dragen de vergunningplicht voor het verhuren van kamers en de zelfbewoningsplicht slechts gedeeltelijk bij aan het voorkomen van schaarste.