Rapportage

De relevantie van de opkoopbescherming toen en nu

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties

De relevantie van de opkoopbescherming toen en nu

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties

Datum:	10 juni 2026
Opdrachtgever:	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties
Contactpersoon:	Esra Verhage
Nadere inlichtingen:	Thierry Wever (thierry.wever@rigo.nl)
Auteurs:	Thierry Wever – RIGO Dorien Frinking – RIGO Pieter Kranenborg – RIGO Joost Zuidberg – Kadaster Lianne Hans – Kadaster Niels Kuiper – Kadaster
Projectnummer:	P 51540
Foto voorpagina:	*Gemeente Rotterdam: https://www.rotterdam.nl/opkoopbescherming*

RIGO is lid van de Vereniging voor Beleidsonderzoek (VBO) en gecertificeerd volgens ISO 9001:2015

WWW.RIGO.NL | DE RUIJTERKADE 112-C AMSTERDAM | IBAN NL 14 INGB 0002903851 | T 020 522 11 11
INFO@RIGO.NL | POSTBUS 2805 1000 CV AMSTERDAM | BTW NR NL 0092.84.461.B.01 | KVK 33227618

Inhoudsopgave

Samenvatting 1

Inleiding 4

1 De opkoopbescherming 6
- 1.1 Waarom de opkoopbescherming 6
- 1.2 Onderbouwde inzet 7
- 1.3 Juridische ins en outs 8

2 De inzet van de opkoopbescherming 10
- 2.1 Reden tot invoering 11
- 2.2 Welke gemeenten zetten de opkoopbescherming in 13
- 2.3 Onderbouwingen 14
- 2.4 Reikwijdte 16
- 2.5 Uitzonderingsgronden 18

3 De uitvoering door gemeenten 20
- 3.1 Invoering 20
- 3.2 Uitvoering 20

4 Ontwikkeling investeerdersaankopen 23
- 4.1 Ontwikkeling investeerdersaankopen 23
- 4.2 Particuliere versus bedrijfsmatige investeerders 24
- 4.3 Ontwikkeling koopstarters 25
- 4.4 Woningprijsontwikkeling 26
- 4.5 Investeerders in de woningvoorraad 27
- 4.6 Opkoopbescherming in een veranderende context 28

5 De relevantie van de opkoopbescherming 30
- 5.1 Econometrische analyse: isolatie effect opkoopbescherming 30
- 5.2 Effecten op basis van de interviews 33
- 5.3 Waterbedeffecten 38
- 5.4 De veranderde woningmarkt en de kansen van huurders en kopers 39
- 5.5 De toekomst van de opkoopbescherming volgens gemeenten, belangenorganisaties en experts 42

6 Conclusies en aanbevelingen 45
- 6.1 Conclusies 45
- 6.2 Synthese en aanbevelingen 47

Bijlage 1 Respondentenlijst 50

Bijlage 2 Controlegroep in de analyse 51

Samenvatting

De opkoopbescherming is sinds 1 januari 2022 beschikbaar voor gemeenten om op te nemen in de huisvestingsverordening. Dit instrument maakt het mogelijk om in aangewezen gebieden en prijssegmenten het verhuren van aangekochte woningen voor vier jaar te verbieden, tenzij hier een vergunning voor wordt verleend. Bij de invoering had de opkoopbescherming drie doelen:

1) Het verbeteren van de kansen van koopstarters;
2) Het verbeteren van de sociale cohesie en leefbaarheid;
3) Het tegengaan van malafide verhuur.

Deze evaluatie onderzoekt de inzet, werking en effecten van de opkoopbescherming op basis van kwantitatieve analyses met Kadasterdata en interviews met gemeenten, marktpartijen en experts.

Concluderend kunnen we zeggen dat de doelen van de opkoopbescherming wat betreft het tegengaan van opkopen door investeerders en het vergroten van de kansen voor koopstarters behaald worden. Deze effecten van de opkoopbescherming zijn echter vooral zichtbaar in de eerste jaren na invoering van de wet. Sindsdien lijkt de maatregel aan relevantie te hebben ingeboet door andere ontwikkelingen, wat wordt bevestigd door zowel de Kadasterdata als door de ervaringen van gemeenten, belangenorganisaties en experts.

Toch willen gemeenten de regeling graag achter de hand houden, bijvoorbeeld om te sturen op leefbaarheid en kamergewijze verhuur, ondanks dat gemeenten de inzet van het instrument vrijwel niet op basis van leefbaarheid onderbouwen. Ook in het geval dat de regulering van de huurprijzen in de middenhuur versoepeld zou worden of beleggers weer actiever zouden worden in de bestaande voorraad, zien deze gemeenten de opkoopbescherming als een belangrijk 'vangnet' om te kunnen sturen op de verhouding huur/koop en de kansen voor koopstarters.

Daarmee komen we tot verschillende aanbevelingen in het scenario dat de opkoopbescherming behouden blijft en in het scenario dat de opkoopbescherming wordt afgeschaft. Om tot die keuze te komen is het vooral zaak om de **doelen van de opkoopbescherming te herdefiniëren in de huidige context.**

Mocht de opkoopbescherming doorgezet worden kan de **onderbouwing die nodig voor de opkoopbescherming genormeerd worden**; in welke situaties en met welke prijsgrens mag het wel en in welke niet?

In het scenario waarin de opkoopbescherming wordt afgeschaft is het verstandig om **een vinger aan de pols te houden** wat betreft het investeringsgedrag en de kansen van koopstarters. Voor de sturing op leefbaarheid en kamergewijze verhuur geldt dat de gemeenten beschikken over verschillende andere sturingsinstrumenten.

72 gemeenten zetten de opkoopbescherming in. Vooral in de beginperiode van de regeling nam het aantal gemeenten met opkoopbescherming snel toe. Inmiddels voegen nog maar enkele gemeenten de opkoopbescherming toe aan hun huisvestingsverordening. Gemeenten die de opkoopbescherming toepassen zijn grofweg in te delen in verschillende typen: grotere gemeenten; buurgemeenten van grotere gemeenten die de opkoopbescherming hebben; gemeenten die de opkoopbescherming gebruiken om te sturen op het tegengaan van kamergewijze verhuur.

Gemeenten hebben vaak een politieke aanleiding om de opkoopbescherming in te voeren, zoals een motie vanuit de raad. Verschillende gemeenten gebruiken de opkoopbescherming om te sturen op kamergewijze verhuur, in aanvulling op de doelen van de wet. Het waterbedeffect wordt ook door verschillende gemeenten genoemd als aanleiding om te sturen, hoewel dit geen geldige grondslag is voor de inzet van de opkoopbescherming.

De inzet van de opkoopbescherming moet onderbouwd worden door de gemeente. Dit kan op basis van schaarste (in lijn met het eerste doel) of op basis van leefbaarheid (in lijn met het tweede en derde doel van de opkoopbescherming). Daarnaast moet de nut en noodzaak op gebiedsniveau worden onderbouwd. We zien dat de **kwaliteit van de onderbouwingen verschilt tussen gemeenten**. Er lijkt pragmatisch om te worden gegaan met de onderbouwing: men kiest voor een aanpak die methodologisch haalbaar is en tegelijkertijd juridisch standhoudt. Hierdoor geeft de gekozen onderbouwing niet altijd volledig weer wat het werkelijke doel van de sturing is. Ook wordt de gemeentebrede inzet van de opkoopbescherming of de prijsgrens niet altijd volledig onderbouwd.

De wet is duidelijk en goed uitvoerbaar voor gemeenten, maar de organisatorische inrichting en de inzet die dit vraagt verschillen sterk. Als vergunningen worden verleend, gebeurt dat vrijwel altijd op basis van de wettelijke grond van verhuur aan een familielid. De handhaving van de opkoopbescherming wordt in de grotere gemeenten breed opgepakt doordat het is ingebed in een breder handhavingsteam en zij instaat zijn op basis van data-analyse gericht te handhaven. In kleinere gemeenten wordt er vaak gewerkt met een piepsysteem, of er wordt niet gehandhaafd en uitgegaan van het afschrikwekkend effect van de opkoopbescherming.

Het aandeel **investeerdersaankopen is over de tijd sterk teruggelopen en het aandeel eigenaars-bewoners neemt toe**. Beide trends zijn zowel in gebieden met, als in gebieden zonder de opkoopbescherming zichtbaar al zijn beide dalingen sterker in gebieden met de opkoopbescherming. Dit effect is deels te verklaren doordat het aandeel in gebieden die de opkoopbescherming hadden voor invoering hoger lag dan in gebieden die geen opkoopbescherming hadden waardoor een sterkere terugloop mogelijk is. Dat er ook in gebieden zonder opkoopbescherming sprake is van een teruglopend aandeel investeerdersaankopen, laat zien dat er ook andere beleids- en/of marktontwikkelingen zijn geweest die invloed hebben gehad op deze ontwikkeling.

We zien een afname in het aantal aankopen en een toename in het aantal verkopen (uitpondingen) door particuliere investeerders. De effecten van de opkoopbescherming hierin zijn moeilijk te isoleren ten opzichte van **andere veranderingen in wet- en regelgeving en veranderende marktomstandigheden** die effect kunnen hebben op het gedrag van investeerders, zoals:

- Wet differentiatie overdrachtsbelasting;
- Aanpassing box 3;
- Wet betaalbare huur;
- Wet vaste huurcontracten;
- De renteontwikkeling.

Met een econometrische analyse kunnen we, ondanks de aanwezigheid van deze andere invloeden, het effect van de opkoopbescherming zo zuiver mogelijk isoleren. Deze analyse laat zien dat de invoering van de opkoopbescherming samenhangt met een statistisch significante afname van de kans dat een woning die onder de opkoopbescherming valt wordt gekocht door

een investeerder en een toename van de kansen voor koopstarters. **Dit geldt echter alleen wanneer de gemeente de opkoopbescherming relatief vroeg heeft ingevoerd (voor het tweede kwartaal van 2023)**. Recenter lijkt de opkoopbescherming dus geen significant effect te hebben. Verder is er geen duidelijke indicatie van een waterbedeffect te zien van de activiteiten van investeerders. Zowel niet naar wijken zonder de opkoopbescherming als naar een hoger prijssegment binnen dezelfde wijk.

Gemeenten herkennen de impact van andere veranderingen in wetgeving en marktomstandigheden en zowel **gemeenten, experts en belangenorganisaties zijn het eens dat de relevantie van de opkoopbescherming in de huidige marktcontext beperkt is**, al hebben gemeenten weinig monitoringsdata om dit te onderbouwen. Daarnaast zien gemeenten en marktpartijen weinig bewijsbaar effect van de opkoopbescherming op leefbaarheid. Op dit thema, en met name voor het tegengaan van kamergewijze verhuur, wordt de opkoopbescherming ingezet als onderdeel van een breed pakket aan maatregelen en verwachten gemeenten dus ook vooral een algeheel effect als gevolg van dit brede pakket.

De **meeste gemeenten willen de opkoopbescherming wel behouden**. Dit gezien de politieke wensen, de rol van het instrument binnen een breder sturingsbeleid en de wens om te anticiperen op mogelijke toekomstige veranderingen van de woningmarkt. Met name grotere gemeenten verwachten dat het afschaffen van de regeling leidt tot een stijging in het aantal opkopen en een aantal kleinere gemeenten verwachten toenemende leefbaarheidsproblematiek. Experts en belangenorganisaties zouden graag zien dat als het instrument behouden blijft, het gerichter en doelbewuster in wordt gezet, bijvoorbeeld specifiek op leefbaarheid.

Gemeenten en belangenpartijen zien dat de koopstarter, met name in het begin van de regeling, geholpen is met de opkoopbescherming. Tegelijkertijd zien zij dat door de stijgende prijzen slechts een deel van de koopstarters aan bod komt en er een deel dus aangewezen is op de huurmarkt. Een opkoopbescherming zorgt niet actief voor een kleiner wordend aanbod maar beperkt de *uitbreiding* van het huuraanbod voor deze en andere groepen. De opkoopbescherming in combinatie met andere maatregelen die particuliere verhuur minder aantrekkelijk maken kunnen zo zorgen voor *krimp* van het huuraanbod. **Doelgroepen die afhankelijk zijn van huurwoningen komen in een kleiner wordende huurmarkt verminderd aan bod**. De vraag die hier aan bod komt, en die ook door het IBO-huursector is gesteld, is of dit een wenselijke ontwikkeling is.

Inleiding

Een gemeente kan er vanaf 1 januari 2022 voor kiezen een stelsel van opkoopbescherming in te voeren. Na invoering van het stelsel is het de koper van een (aangewezen) goedkope of middeldure woning verboden om deze zonder vergunning, in gebruik te geven (te verhuren) binnen een periode van vier jaar na de leveringsdatum.

In de wet waar de opkoopbescherming onder valt is opgenomen dat vijf jaar na invoering van het instrument een evaluatie wordt uitgevoerd. Aan dit voornemen geeft deze rapportage invulling.

Een bijzonderheid is dat ook in de wet is opgenomen dat als de noodzaak of relevantie van de maatregel in de economische situatie van dat moment (vijf jaar na dato) onvoldoende wordt bewezen, de maatregel vervalt op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip. Mocht de minister besluiten tot afschaffing dan kunnen de gemeenten die de opkoopbescherming in hun huisvestingsverordening hebben deze nog wel twee jaar blijven uitvoeren. Als het wetsvoorstel niet vervalt, behouden de gemeenten de mogelijkheid om de opkoopbescherming in te zetten. In dat geval wordt iedere vijf jaar een nieuwe evaluatie uitgevoerd, waarbij wederom de mogelijkheid bestaat het instrument af te schaffen.[1]

Onderzoeksopzet

Dit onderzoek wordt uitgevoerd door RIGO in samenwerking met het Kadaster. We gebruikten in dit onderzoek zowel kwantitatieve als kwalitatieve onderzoeksmethoden.

Om een beeld te krijgen van welke gemeenten op welke manier met de opkoopbescherming sturen, maken we een inventarisatie. Op basis van de website officiële bekendmakingen brengen we in beeld welke gemeenten de opkoopbescherming inzetten en op welke wijze zij dit doen. Vanuit deze overzichten wordt ook bezien op welke gronden de gemeenten het instrument hebben onderbouwd voordat zij tot invoering zijn overgegaan.

Deze inventarisatie wordt vervolgens gebruikt om in de database van het Kadaster waarin alle verkooptransacties worden bijgehouden (woningtransactiebestand BWD) een onderscheid te kunnen maken van transacties (verkopen) die wel en niet onder de opkoopbescherming vallen. Het Kadaster maakt vervolgens een analyse waarin wordt gekeken naar het aantal woningtransacties, met uitsplitsing naar jaar, relevante prijsklasse, woningtype en type koper en verkoper. Met deze analyses onderzochten wij brede ontwikkelingen van de woningvoorraad en woningprijzen aan de ene kant en gedrag van investeerders aan de andere kant. Hierbij keken we specifiek naar een mogelijk waterbedeffect van aankopen door investeerders naar plekken waar de opkoopbescherming niet geldt en naar een hoger prijssegment waarvoor de opkoopbescherming niet geldt. Daarnaast wordt er door het Kadaster een Difference-In-Difference analyse uitgevoerd die het effect van de opkoopbescherming zoveel mogelijk isoleert van andere veranderingen op de woningmarkt in de periode 2022 tot en met 2025.

Daarnaast worden er interviews afgenomen met gemeenten, belangenvertegenwoordigers, verhuurders en experts. We spraken meerdere belangenvertegenwoordigers van verhuurders en makelaars. Een overzicht van de gesproken partijen is te vinden in bijlage 1. De resultaten van de interviews zijn verwerkt in de rapportage.

[1] Zie: Artikel 51, lid 5 t/m 8 van de Huisvestingswet 2014.

Leeswijzer

In hoofdstuk 1 zetten we de doelen, randvoorwaarden en werking van de opkoopbescherming uiteen. De doelen van de opkoopbescherming die we uit hoofdstuk 1 halen zijn de kaders waar we deze evaluatie aan ophangen.

In hoofdstuk 2 beschrijven we hoe de opkoopbescherming wordt ingezet in de praktijk. We kijken naar welke gemeenten de opkoopbescherming in hun huisvestingsverordening hebben opgenomen, met welke beweegredenen en met welke onderbouwing.

Op basis van de interviews beziet hoofdstuk 3 hoe gemeenten uitvoering aan de opkoopbescherming vormgegeven. We kijken naar de vergunningverlening door gemeenten en naar hoe zij handhaven op, en bekendheid geven aan de regeling.

In het vierde hoofdstuk kijken we naar de particuliere koop- en huurmarkt en het gedrag van investeerders. We kijken naar hoe ontwikkelingen hierin verschillen tussen gebieden met en zonder de opkoopbescherming. Ook kijken we naar de aankopen van woningen door starters en woningprijsontwikkelingen. Dit alles tegen de achtergrond van de invoering van de opkoopbescherming. De basis voor dit hoofdstuk zijn analyses van het Kadaster. Ook gaan we in op andere ontwikkelingen die invloed hebben op de ontwikkeling van de particuliere koop- en huurmarkt. Dit laatste punt maakt dat de effecten van de opkoopbescherming moeilijk geïsoleerd waar te nemen zijn.

In hoofdstuk 5 beschrijven we dan ook de resultaten van de econometrische analyse waarmee we inzicht geven in het effect van de opkoopbescherming gecorrigeerd voor de andere beleidsmaatregelen en marktomstandigheden die van invloed zijn geweest op het handelen van investeerders op de woningmarkt. Daarnaast kijken we naar mogelijke waterbedeffecten en rapporteren we de visie van de respondenten over de effecten en de toekomst van het instrument.

Vervolgens trekken we in hoofdstuk 6 conclusies over de relevantie van de opkoopbescherming, reflecteren we op de inzet van de opkoopbescherming door gemeenten en doen we aanbevelingen voor de toekomst van het instrument.

1 De opkoopbescherming

Een gemeente kan er sinds 1 januari 2022 voor kiezen om een opkoopbescherming in te voeren. Na invoering van een opkoopbescherming is het de koper van een aangewezen goedkope of middeldure woning verboden om deze zonder vergunning in gebruik te geven (te verhuren) binnen een periode van vier jaar na de leveringsdatum. In dit hoofdstuk beschrijven we de argumentatie voor de invoering van de wet, de eisen die de wet stelt aan de gemeenten bij invoering, en de juridische ins en outs.

1.1 Waarom de opkoopbescherming

De mogelijkheid van het invoeren van een opkoopbescherming komt voort uit een amendement van de Kamerleden Dik-Faber, Terpstra, Koerhuis en Van Eijs (Kamerstuk 35517, nr. 53[2]). Daarbij is een nieuw hoofdstuk 7 toegevoegd aan de Huisvestingswet 2014. De wetswijziging trad in werking op 1 januari 2022. De opkoopbescherming is daarmee onderdeel van de instrumenten die een gemeente in een huisvestingsverordening op kan nemen. De huisvestingsverordening heeft verschillende onderdelen die als gemene deler hebben dat ze allemaal ingrijpen op de bestaande woningvoorraad van de gemeente. Aangezien de regels ingrijpen op verschillende rechten en vrijheden van verhuurders, woningbezitters en woningzoekenden, is er voor de meeste onderdelen van de huisvestingsverordening een onderbouwing nodig. In het geval van de opkoopbescherming kan de onderbouwing op basis van schaarste of leefbaarheid worden onderbouwd dat het ingrijpen op het eigendomsrecht gerechtvaardigd is.

Om de kansen tot toetreding op de koopwoningmarkt voor met name starters en mensen met een middeninkomen op korte termijn te verbeteren, is het met de opkoopbescherming mogelijk om er als gemeente voor te zorgen dat goedkope en middeldure woningen in het koopsegment behouden blijven voor kopers die er zelf willen wonen. Dit vanuit de constatering dat in die periode steeds meer koopwoningen werden opgekocht en vervolgens verhuurd. Als gevolg hiervan zijn deze niet meer beschikbaar als koopwoning en ontstaat er mogelijk een prijsopdrijvend effect omdat eigenaars-verhuurders vaak hogere prijzen bieden dan eigenaars-bewoners. De opkoopbescherming zou kunnen leiden tot normalisering van de prijzen van de woningen.

Hiernaast heeft de opkoopbescherming twee andere doelen. Zo was er de zorg dat de opkoop van woningen voor verhuur extra druk op de **leefbaarheid** legt. Dit wanneer verhuur leidt tot een hoge mutatiegraad van de bewoners. Als gevolg hiervan is er weinig binding van de bewoners met de buurt, hetgeen ten koste gaat van de sociale cohesie. Een mogelijke ‘bijvangst’ van de regeling is dat de **impact van slecht verhuurderschap** op wijken minder wordt. Een nieuwe eigenaar die niet mag verhuren, kan immers ook geen misstanden begaan. Dit is het derde doel dat de opkoopbescherming dient.

Geen zelfbewoningsplicht

De opkoopbescherming is niet hetzelfde als een zelfbewoningsplicht, al worden deze termen nog weleens door elkaar gebruikt. Een zelfbewoningsplicht zorgt ervoor dat een koper van een nieuwbouwwoning hier zelf moet gaan wonen. Deze zelfbewoningsplicht wordt vaak opgenomen in de koopakte met een kettingbeding en volgt veelal uit (anterieure) afspraken

[2] Zie ook: Wijziging van de Woningwet naar aanleiding van de evaluatie van de wet en aanpassing van enkele andere wetten (35.517) - Eerste Kamer der Staten-Generaal.

tussen de gemeente en de bouwende partij. Het is dus een privaatrechtelijk instrument dat de gemeente heeft voor sturing op het gebruik van de woningvoorraad. De opkoopbescherming is een publiekrechtelijk instrument en het verbiedt specifiek de verhuur van de woning voor vier jaar, maar legt geen verplichting tot zelfbewoning op. Het verschil tussen de twee zit dus in de juridische grondslag van het instrument en in hoeverre de eigenaar wordt ingeperkt in het gebruik van de woning.

Nieuwbouwwoningen

De wet maakte oorspronkelijk bij de inzet van de opkoopbescherming geen onderscheid tussen bestaande bouw en nieuwbouw. In feite is het stelsel echter vooral bedoeld voor bestaande woningen. Een aanpassing/verduidelijking in de wet heeft ervoor gezorgd dat het instrument zich specifiek richt op bestaande bouw, en niet op nieuwbouw. Wanneer de nieuwbouwwoning na aankoop wordt bewoond en vervolgens wordt doorverkocht, valt deze wel onder de opkoopbescherming, mits deze behoort tot de in de huisvestingsverordening aangewezen vergunningplichtige woningvoorraad.

1.2 Onderbouwde inzet

De opkoopbescherming is een regulering van het eigendomsrecht.[3] Dit mag enkel als de regulering gerechtvaardigd is. De rechtvaardiging kan worden aangetoond door te onderbouwen dat de opkoopbescherming als maatregel in bepaalde gebieden noodzakelijk is vanwege de schaarste aan goedkope en middeldure koopwoningen of vanwege de leefbaarheid van het gebied. **Hierdoor is het niet mogelijk om op willekeurige wijze woningen in een gemeente aan te wijzen voor de opkoopbescherming. Een goede onderbouwing op gebiedsniveau is vereist.**

De gemeenteraad kan een opkoopbescherming voor in de aangewezen gebied(en) invoeren. In de toelichting op het voorstel moet worden toegelicht:

a. 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;

b. 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).

Het is hierbij aan de gemeente zelf om nader in te vullen wat een gebied is (o.a. wijk, buurt of postcodegebied). Als het juridisch overtuigend onderbouwd kan worden (op basis van schaarste- of leefbaarheidsproblematiek) is aanwijzing van de gehele gemeente als werkingsgebied op zichzelf mogelijk.[4]

Het aanwijzen van de gehele gemeente kan voor een gemeente logisch aanvoelen om een eventueel ‘waterbedeffect’ te voorkomen. Door sommige gebieden wel en andere gebieden niet aan te wijzen is er de kans dat de opkoop van panden zich verplaatst naar een nabijgelegen wijk. **Dergelijke zorgen over een ‘waterbedeffect’ zijn volgens de wet echter geen grondslag voor de inzet van de opkoopbescherming.** Er moet sprake zijn van schaarste of

[3] Artikel 1 van het Eerste Protocol bij Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens.
[4] Het is mogelijk om het (de) aangewezen gebied(en) op een later moment te wijzigen of uit te breiden. Hiervoor dient de gemeenteraad dan wel een aangevulde huisvestingsverordening vast te stellen.

druk op de leefbaarheid. Daarnaast dient de opkoopbescherming, gegeven de inbreuk op het eigendomsrecht (waarover meer in § 1.3.4), idealiter **zo beperkt mogelijk, gebiedsgericht ingezet** te worden.

Opkoopbescherming alleen in het goedkope en middeldure segment

De opkoopbescherming richt zich op het goedkope en middeldure segment. Alleen deze woningen kunnen door de gemeente als vergunningplichtig worden aangewezen. De prijsgrenzen van deze woningen zijn niet gedefinieerd in de Huisvestingswet 2014 of andere wet- en regelgeving, omdat de gemeenten zelf het beste zicht hebben op de lokale situatie. De gemeenteraad moet dan ook, op basis van hun lokale situatie, onderbouwen tot welke WOZ-waarde koopwoningen in het aangewezen segment vallen.

Proportionele inzet

De opkoopbescherming geldt op gemeentelijk niveau dus voor een beperkt aantal woonruimten (de goedkope en middel dure koopwoningen). Daarnaast kan de opkoopbescherming door de gemeente alleen toegepast worden op die categorieën van woonruimte en die gebieden in de gemeente waar dit noodzakelijk is om de onevenwichtige en onrechtvaardige effecten van schaarste aan dit soort woningen te verzachten of om de leefbaarheid in de betreffende buurt te behouden. Dit waarborgt de proportionele inzet van het instrument door de gemeenten. Daarnaast is de proportionaliteit van de regeling in zijn algemeenheid door de wetgever verzekerd omdat er geen algeheel verbod is ingesteld (de koper van de woning kan met een vergunning nog steeds de woning (tijdelijk) verhuren) en de opkoopbescherming slechts geldt voor een periode van vier jaar vanaf de aankoop.

1.3 Juridische ins en outs

1.3.1 Via een vergunningstelsel

Met de opkoopbescherming kan de gemeente in aangewezen gebieden een **verbod instellen op het verhuren van nieuw aangekochte woningen** in het goedkope en middeldure segment. Dit verbod geldt voor een **periode van vier jaar na de leveringsdatum**, tenzij de eigenaar beschikt over een **verhuurvergunning** opkoopbescherming, uitgegeven door het college van burgemeester en wethouders. De opkoopbescherming richt zich expliciet op ‘buy-to let’, oftewel het onttrekken van woningen uit de koopwoningmarkt voor de verhuur. Het zogenaamde ‘leave to let’ (koophuis aanhouden om te verhuren) kan niet via de opkoopbescherming gereguleerd worden.

De opkoopbescherming heeft de vorm van een **vergunningsstelsel onder de Huisvestingswet** 2014. Wanneer de gemeente gebruik wil maken van deze mogelijkheid, moet het instrument dan ook opgenomen worden in de huisvestingsverordening.

De gemeenteraad kan burgemeester en wethouders de bevoegdheid geven om in individuele gevallen **ontheffing** te verlenen van het verbod om zonder vergunning opgekochte woningen te verhuren. Aan een ontheffing kunnen voorschriften en beperkingen worden verbonden. De ontheffingsmogelijkheid is er omdat zich situaties kunnen voordoen waarin het handhaven van het verbod in individuele gevallen, zou leiden tot een onbillijkheid van overwegende aard (schrijnende gevallen). Hierbij kan bijvoorbeeld geacht worden aan de situatie waarin de eigenaar van een woonruimte waarop het verbod van toepassing is, overlijdt en van de erfgenamen in redelijkheid niet kan worden verlangd dat zij zelf de woning bewonen.

De ontheffing kan alleen per geval verleend worden, de wet bevat geen algemene vrijstellingsmogelijkheid.

1.3.2 Verkocht vrij van gebruik en huur

De opkoopbescherming mag volgens de wet uitsluitend gelden voor koopwoningen die:

a. na invoering worden aangekocht vrij van gebruik en huur, of;
b. bij aankoop minder dan zes maanden in verhuurde staat waren,[5] of;
c. werden verhuurd met een vergunning daarvoor.[6]

Verruiming hiervan is niet mogelijk. Daarnaast kan de gemeenteraad in de huisvestings-verordening uitsluitend categorieën woonruimte aanwijzen die verkocht worden na de inwerkingtreding van het instrument in de gemeente.

1.3.3 Vergunningverlening

In drie gevallen zijn burgemeester en wethouders verplicht om op aanvraag een verhuurvergunning opkoopbescherming verlenen. Dit omdat artikel 41, derde lid, van de Huisvestgingswet 2014 dit dwingend voorschrijft. Het gaat om woonruimten die:

a. aan naaste familie worden verhuurd;
b. tijdelijk worden verhuurd in afwachting van het moment waarop de koper de woning zelf zal betrekken; of
c. onderdeel zijn van een winkel-, kantoor- of bedrijfspand.

Eigen gemeentelijke uitzonderingen

De gemeenteraad kan in de verordening zelf extra uitzonderingsgevallen aanwijzen waarbij een vergunning mag worden verleend.[7] De wet regelt ook niet dat woningcorporaties automatisch zijn uitgezonderd van de opkoopbescherming. Wanneer dit de wens is moet de gemeente dit expliciet regelen.

Weigering en intrekking vergunning en Bibob-toets

De verhuurvergunning opkoopbescherming, kan worden geweigerd in de gevallen en onder de voorwaarden, genoemd in artikel 3 van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (Wet Bibob).

---

[5] Doordat de gemeenteraad in de Huisvestingsverordening woonruimte kan aanwijzen die in verhuurde staat waren voor een periode van minder dan zes maanden op het moment van de eigendomsoverdracht aan de nieuwe eigenaar is het onmogelijk om de opkoopbescherming te ontwijken door de woning kort voor de verkoop te verhuren.

[6] Als aankoopdatum geldt hierbij de datum van inschrijving door de notaris van de akte van levering in de openbare registers. Het betreft de akte als bedoeld in artikel 89 lid 1 van Boek 3 van het Burgerlijk Wetboek, en openbare registers: als bedoeld in artikel 16 van Boek 3 van het Burgerlijk Wetboek.

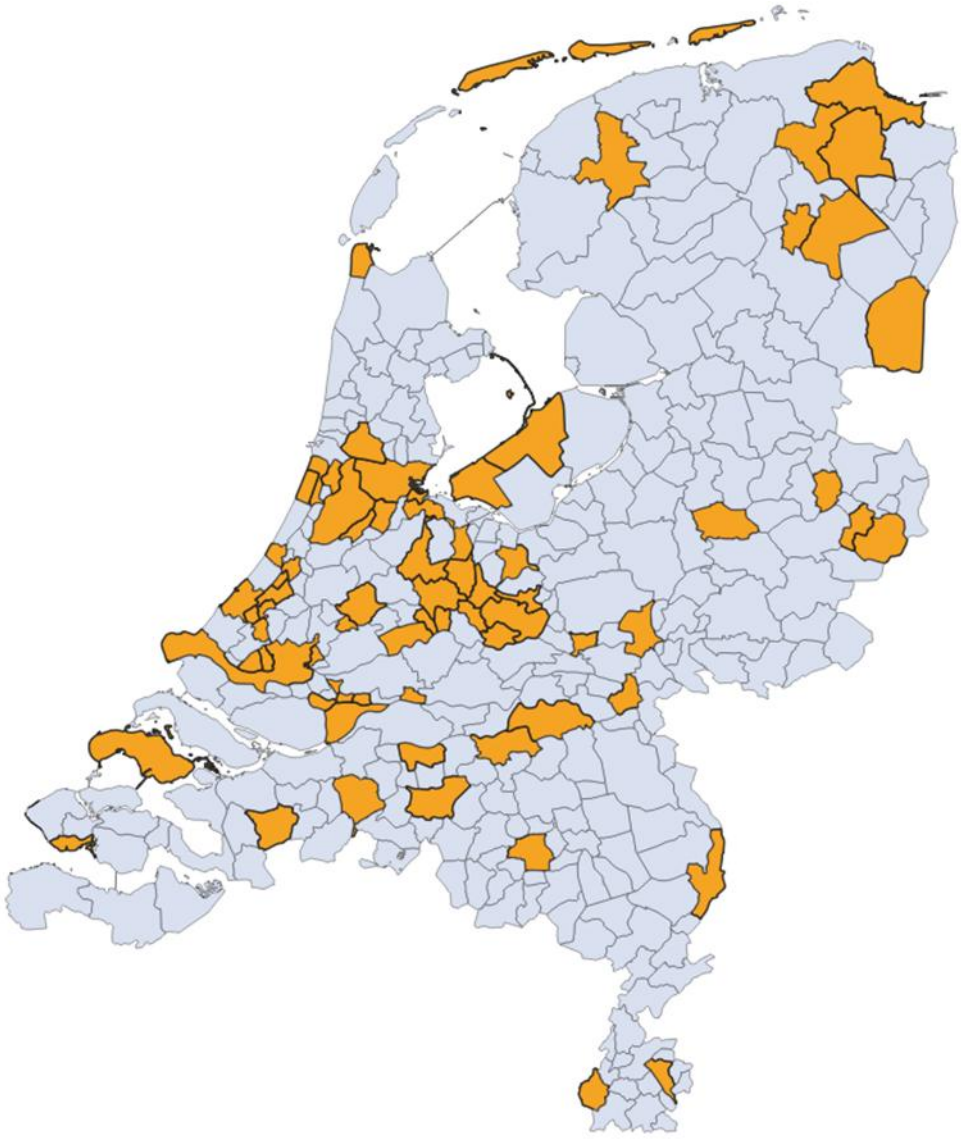
[7] Gedacht kan worden aan de situatie waarin woonruimte wordt aangekocht door een woningcorporatie; als de gemeente woonruimte aankoopt; als de woonruimte door een zorgaanbieder is aangekocht; als de woonruimte wordt aangekocht voor de huisvesting van personeel van voor de gemeente belangrijke bedrijven; als woonruimte wordt aangekocht voor de verhuur aan studenten of via friendscontracten; als woonruimte wordt aangekocht voor de huisvesting van ouderen; et cetera.

2 De inzet van de opkoopbescherming

Om de opkoopbescherming te evalueren kijken we eerst naar de inzet van het instrument in de afgelopen vier jaar. Hiervoor analyseren we wat voor gemeenten de regeling hebben geïmplementeerd, wanneer zij dit hebben gedaan, op welke manier deze is onderbouwd en hoe deze is ingericht.

De opkoopbescherming wordt op peilmoment 1 januari 2026 ingezet door 72 van de 342 Nederlandse gemeenten. In Figuur 1 zijn deze gemeenten weergeven.

Figuur 1 Nederlandse gemeenten met de opkoopbescherming. Peildatum 1 januari 2026. Bron: officiële bekendmakingen; Bewerking RIGO.

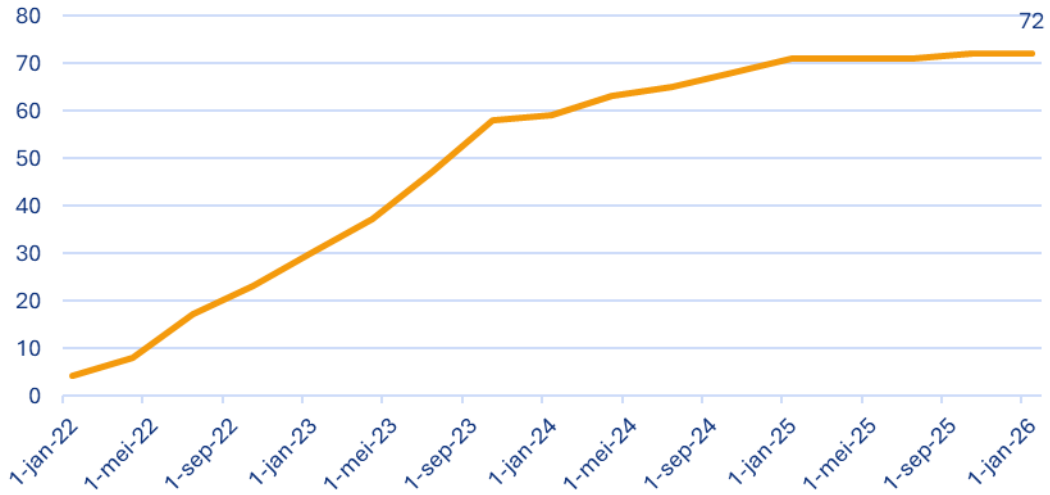


Bij de invoering op 1 januari 2022 waren er 4 gemeenten die de opkoopbescherming direct invoerden. Zij hadden op het inwerkingtreden van de wet geanticipeerd. Dit waren de gemeenten Ameland, Den Haag, Haarlem en Rotterdam. In figuur 2 is te zien dat er tot september 2023 een stabiele stijging van de introductie van de opkoopbescherming is in

diverse gemeenten. Hierna zwakt de toename af. Sinds 2025 voeren nog maar enkele nieuwe gemeenten de opkoopbescherming in.

De opkoopbescherming heeft, net als de huisvestingsverordening waarin de opkoopbescherming wordt opgenomen, in beginsel een geldigheidsduur van vier jaar. Na deze vier jaar moet de huisvestingsverordening en dus de opkoopbescherming opnieuw afgewogen, onderbouwd en vastgesteld worden. Voor de ongeveer 30 gemeenten die de opkoopbescherming hebben ingevoerd in 2022 moet deze afweging in 2026 worden gemaakt. De tien gemeenten die voor juni 2026 de keuze moesten maken hebben de inzet van de opkoopbescherming verlengd. In de meeste gevallen is dit stilzwijgend gebeurd, dus zonder nieuwe politieke afweging of onderbouwing. Tot Q2 2026 heeft nog geen enkele gemeente de opkoopbescherming ingetrokken of niet verlengd. Een aantal van de gemeenten die we spraken in het kader van dit onderzoek gaven daarbij aan deze keuze uit te stellen totdat de landelijke evaluatie is afgerond en het ministerie de keuze voor het al dan niet continueren van de regeling heeft gemaakt.

Figuur 2 Aantal gemeenten met actieve opkoopbescherming per kwartaal.
Bron: officiële bekendmakingen; Bewerking RIGO.



2.1 Reden tot invoering

In meerdere interviews en raadsvoorstellen van de opkoopbescherming wordt duidelijk dat een motie vanuit de raad de invoering van de opkoopbescherming heeft geïnitieerd. Er zijn verschillende aanleidingen voor gemeenten om de opkoopbescherming in te voeren. In de gevoerde gesprekken met gemeenten kwamen de volgende aanleidingen aan bod:

1) schaarste terugdringen en kansen voor (lokale) koopstarters vergroten;
2) leefbaarheid verbeteren, onder te verdelen in:
   a) balans van koop en huur in de wijken verbeteren;
   b) hoge mutaties tegengaan;
   c) (overlast gevende) kamergewijze verhuur reguleren;
3) angst voor een waterbedeffect vanuit een grotere gemeente in de buurt die de opkoopbescherming invoerde. Deze zorg was in enkele gemeenten zelfs de belangrijkste reden voor invoering.

Hierbij is **schaarste en de kansen voor koopstarters het vaakst genoemd als reden voor invoering van de opkoopbescherming door gemeenten**. Vrijwel alle gemeenten noemen dit als aanleiding om de opkoopbescherming in te voeren, al was dit niet voor alle gemeenten de belangrijkste reden.

Daarnaast noemen veel gemeenten het **verbeteren van de leefbaarheid** als reden. Dit is opvallend, omdat we later in § 2.3 zullen zien dat deze reden in slechts enkele gevallen als onderbouwing wordt gebruikt terwijl dit dus wel reden voor invoering is. Soms wordt leefbaarheid als secundaire reden genoemd voor de invoering van de opkoopbescherming, iets wat speelde op de achtergrond. In een aantal gemeenten wordt het verbeteren van de leefbaarheid echter als belangrijke reden benoemd.

In een aantal gemeenten (6 van de 17 gesproken gemeenten) speelde specifiek het **tegengaan van overlast gevende kamergewijze verhuur** (al dan niet gekoppeld aan de huisvesting van buitenlandse werknemers of mensen met onbegrepen gedrag in deze woningen) een grote rol in de motivering om de opkoopbescherming in te voeren. Het tegengaan van kamergewijze verhuur relateert aan het doel van leefbaarheid verbeteren maar ook aan het derde doel van de opkoopbescherming: het tegengaan van malafide verhuurders.

Malafide verhuurders tegengaan werd door twee grotere gemeenten genoemd als secundair sturingsdoel. Inmiddels is er voor dit doel een ander, gerichter instrument geïntroduceerd, de Wet goed verhuurderschap (sinds 1 juli 2023). Met deze wet is een algemene basisnorm voor goed verhuurderschap geïntroduceerd in de vorm van een set algemene regels. Deze algemene regels gelden voor alle verhuurders en verhuurbemiddelaars. Gemeenten zijn bevoegd deze regels te handhaven middels een bestuursrechtelijke escalatieladder. Dit kan proactief of naar aanleiding van een melding. Gemeenten dienen daartoe een meldpunt te hebben ingericht. In aanvulling op de algemene regels kunnen gemeenten het hebben van een verhuurvergunning verplichten. Gemeenten die na de introductie van deze wet de opkoopbescherming in hebben gevoerd noemen de malafide verhuur niet meer als sturingsdoel.

Naast het tegengaan van kamergewijze verhuur kan er volgens de geïnterviewde gemeenten met de opkoopbescherming gestuurd worden op de **balans tussen koop en huur in de wijken**. Hierdoor beïnvloedt de opkoopbescherming de mutatiegraad en binding aan de buurt van bewoners (sociale cohesie), wat de leefbaarheid ten goede komt in deze buurten. Deze reden om te sturen wordt genoemd door 3 van de 17 gesproken gemeenten.

In verschillende gemeenten is bij invoering van het instrument ook het eventuele **afschrikwekkende effect** of de signaalfunctie van opkoopbescherming meegewogen. Dit gold bijvoorbeeld in de gemeenten Leeuwarden, Vlissingen, Maastricht en Waalwijk. De signaalfunctie is gelegen in het feit dat je als gemeente laat zien de problematiek in een bepaald gebied serieus te nemen (in het geval van een gebiedsgerichte inzet van de opkoopbescherming). Dit zijn dan veelal wijken waar opkoop van woningen niet het enige punt van zorg is.

Voor een aantal gemeenten, met name gemeenten die de opkoopbescherming na 2023 hebben ingevoerd, lag het aantal opkopen in de gemeente op moment van onderbouwen erg laag. De impact van het instrument is dan naar verwachting niet hoog aangezien de opkoopbescherming alleen effect heeft op dit type transacties. Na een verkennend onderzoek was dit voor een aantal gemeenten in Nederland reden om de opkoopbescherming niet in te voeren. In andere gemeenten lagen de politieke wens en prioriteit anders en werd de opkoopbescherming alsnog ingevoerd. Deze gemeenten gaven desgevraagd aan dat zij de opkoopbescherming als

onderdeel van een breder pakket van maatregelen zien om schaarste of kamergewijze verhuur tegen te gaan en wegen de proportionaliteit van de maatregel minder zwaar mee. Een gemeente karakteriseert deze inzet als ‘baat het niet dan schaadt het niet’.

In de gemeenten die de invoering van de opkoopbescherming hebben overwogen, maar dit uiteindelijk niet hebben gedaan, was de aanleiding om hiernaar te kijken veelal een vraag vanuit de gemeenteraad. Na onderzoek bleek veelal dat er onvoldoende sprake van investeerdersactiviteit was om de opkoopbescherming als een nuttig instrument te zien. De proportionaliteit voor de inzet van de maatregel ontbrak, ook wanneer deze werd afgezet tegen de uitvoeringskosten. Op basis van de ervaringen uit onze adviespraktijk in de afgelopen jaren is dit vaker de uitkomst van een onderzoek naar de inzet van de opkoopbescherming geweest.

2.2 Welke gemeenten zetten de opkoopbescherming in

Er zijn verschillende gemeenten te typeren die de opkoopbescherming inzetten. Globaal zijn er drie typen gemeenten te onderscheiden.

Ten eerste zijn er de **grote gemeenten**. De elf grootste gemeenten van Nederland (in inwonertal) hebben allen de opkoopbescherming ingevoerd. Van de grootste twintig gemeenten hebben zeventien gemeenten de opkoopbescherming ingevoerd. Deze gemeenten hebben een bovengemiddeld percentage particuliere huur in hun voorraad. Schaarste en druk op de positie van koopstarters zijn voor deze gemeenten redenen om te sturen.

Daarnaast is er een groep gemeenten die **rondom de grotere gemeenten** ligt en de opkoopbescherming hebben ingevoerd. Dit zijn zowel gemeenten met een grotere particuliere markt als gemeenten met weinig opgekochte woningen of particuliere huurwoningen hebben. Een deel van deze groep heeft een afgestemde huisvestingverordening. Dit is het geval in de regio Utrecht en ook rond Amsterdam en Rotterdam speelt dit. Als reden voor de invoering van de opkoopbescherming noemden deze gemeenten bijvoorbeeld de angst voor het waterbedeffect vanuit de regulering van de grotere stad. De invoering van de opkoopbescherming zou ertoe kunnen leiden dat opkopende partijen zich verplaatsen naar omliggende gemeenten. Door de opkoopbescherming ook in te voeren, wordt een verschuiving van de investeerdersaankopen vanuit de stad naar een omliggende gemeente voorkomen.

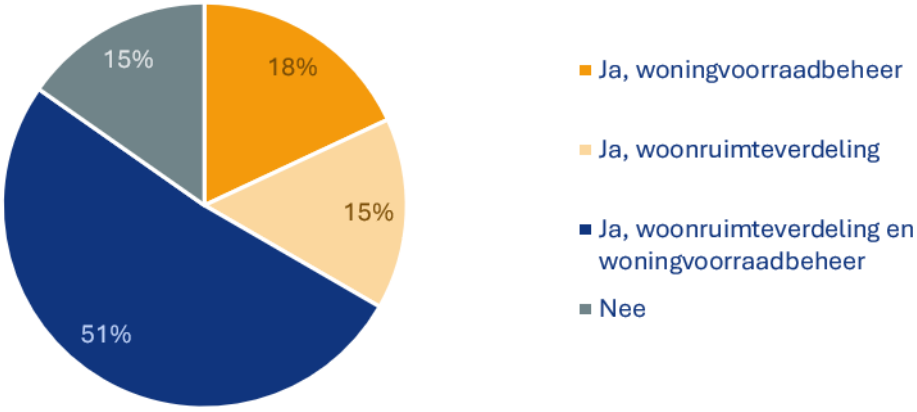
Tot slot zijn er nog een aantal kleinere en middelgrote gemeenten die niet in de buurt van een grotere gemeente met opkoopbescherming liggen. Ze hebben allen een laag percentage particuliere huur en ook in absolute zin gaat het om kleine aantallen. Deze gemeenten hebben vaker leefbaarheid als motivatie om te sturen, al is dit niet altijd onderdeel van de officiële onderbouwing. Met name het **tegengaan van kamergewijze verhuur** is een belangrijke reden om de opkoopbescherming in te voeren voor deze gemeenten.

Een bijzondere groep binnen deze typering zijn de Waddeneilanden. Alle Waddeneilanden, met uitzondering van Texel, hebben een opkoopbescherming ingevoerd. Zij hebben een bijzondere positie binnen de Huisvestingswet 2014 door hun geïsoleerde ligging en unieke woningmarkt. Opvallend is dat veel van de waddengemeenten niet of nauwelijks de inzet van de opkoopbescherming hebben onderbouwd.

De meeste gemeenten hebben, zoals te zien in figuur 3 hieronder, naast de opkoopbescherming ook andere regels in hun huisvestingsverordening opgenomen. Voor elf gemeenten is de opkoopbescherming het enige instrument in de huisvestingsverordening. Voor 37 gemeenten is de opkoopbescherming onderdeel van een breed pakket aan sturing. Zij hebben zowel regels op het gebied van woonruimteverdeling als woningvoorraadbeheer

opgenomen. In de gevoerde gesprekken komt dit vaker terug: de opkoopbescherming is voor een deel van de gemeenten een onderdeel van het pakket om schaarste aan te pakken, leefbaarheid te verbeteren of om kamergewijze verhuur tegen te gaan.

Figuur 3 Sturing via de huisvestingsverordening naast de opkoopbescherming.
Bron: Officiële bekendmaking, bewerking RIGO, 2026.



2.3 Onderbouwingen

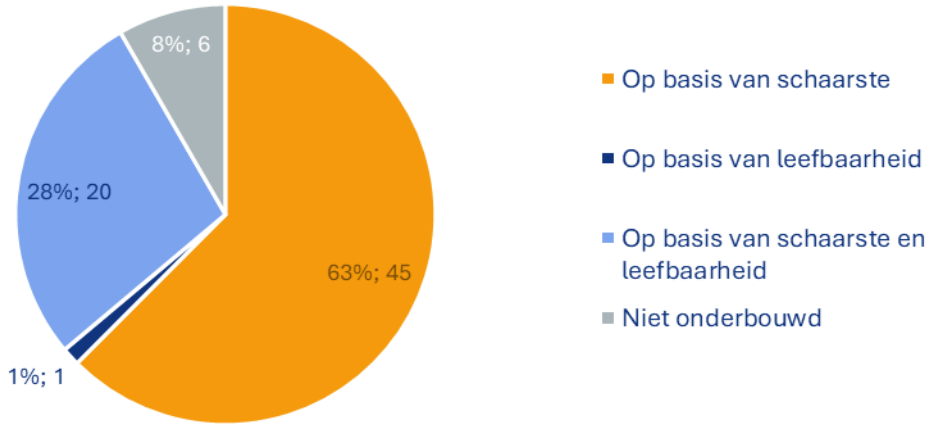
De opkoopbescherming kan onderbouwd worden op basis van schaarste, leefbaarheid of een combinatie van deze twee gronden. In figuur 4 is te zien op welke basis de gemeenten hun onderbouwing baseren. De invoering van instrumenten op grond van leefbaarheid is methodologisch complex, niet alleen bij de opkoopbescherming. Het lijkt dan ook dat sommige gemeenten alleen op schaarste onderbouwen terwijl leefbaarheid een (net zo) belangrijke reden voor sturing is. De formele onderbouwingsgrond vertelt met andere woorden niet altijd het volledige verhaal over het doel van de sturing.

De gemeenten die (gedeeltelijk) onderbouwen op basis van leefbaarheid, doen dit aan de hand van de Leefbaarometer en het aantal keer dat een woning van bewoner wisselt (mutatiegraad). Een hoge mutatiegraad zou verband houden met een slechtere binding met de buurt en dus een slechtere leefbaarheidsscore. Daarbij ligt de mutatiegraad in de particuliere huur gemiddeld hoger dan in de koop[8]. Een aantal gemeenten kijkt alleen naar de Leefbaarometer, en dus de huidige situatie, zonder de causale link met de opkoop van woningen te leggen. Deze onderzoeksmatige moeilijkheden verklaren waarom slechts één gemeente (Den Helder) de regeling enkel op de grond van leefbaarheid heeft onderbouwd. Deze gemeente geeft aan geworsteld te hebben met de juridische en beleidsmatige onderbouwing, juist omdat leefbaarheid moeilijk causaal te koppelen is aan opkoop door beleggers. Effecten op leefbaarheid zijn moeilijk meetbaar en niet direct te isoleren.

45 gemeenten hebben de opkoopbescherming in de gemeente onderbouwd op basis van schaarste en 20 gemeenten hebben beide gronden gebruikt. Bij zes gemeenten is er geen onderbouwing alvorens het instrument in te zetten.

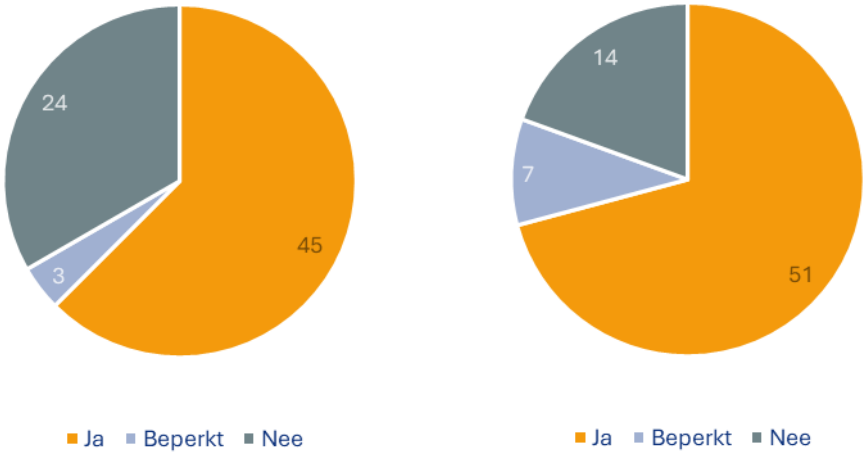
[8] De mutatiegraad is een deel van de dimensie ‘sociale samenhang’ in de Leefbaarometer. Bij een hogere mutatiegraad is volgens de Leefbaarometer te verwachten dat buurtbewoners elkaar minder goed kennen en dat er daardoor een grotere drempel is om buren op (on)gewenst gedrag aan te spreken of tijd in elkaar te investeren. Het percentage bewoners dat van woning veranderde in 2023 was in de particuliere huur gemiddeld 18,1%, in de koopsector 4,1% (bron: Lokale Monitor Wonen).

Figuur 4 Basis voor de onderbouwing van de opkoopbescherming.
Bron: Officiële bekendmaking, bewerking RIGO, 2026.



De onderbouwing van het instrument omvat idealiter ook een analyse van nut en noodzaak van de opkoopbescherming. Dit wordt door gemeenten gedaan door te kijken naar het bezit van particuliere verhuurders in de gemeente of per wijk (48 gemeenten kijken hiernaar) of door te kijken in hoeverre woningen in de gemeente of per wijk ook daadwerkelijk worden opgekocht door investeerders (58 gemeenten kijken hiernaar). Door ongeveer de helft van de gemeenten wordt naar deze beide factoren gekeken en door acht gemeenten naar geen van beide.

Figuur 5 Overzicht van hoeveel gemeente de nut en noodzaak hebben onderbouwd op basis van bezit (links) en op basis van opkopen (rechts).
Bron: Officiële bekendmaking, bewerking RIGO, 2026.



2.4 Reikwijdte

Van de gemeenten die de opkoopbescherming hebben ingevoerd zetten 35 gemeenten de maatregel gebiedsgericht in[9]. Voor de overige 37 gemeenten geldt de opkoopbescherming voor de gehele gemeente. Een afweging voor het gemeentebreed toepassen die in de interviews naar voren kwam is om een eventueel waterbedeffect binnen de gemeente te voorkomen.

Zoals te lezen in het vorige hoofdstuk (§1.2) is het de bedoeling dat de opkoopbescherming, met het oog op proportionaliteit, op wijkniveau wordt toegepast en onderbouwd, maar is gemeentebreed inzetten niet uitgesloten. Voor de 35 gemeenten waar de opkoopbescherming op wijkniveau wordt toegepast is dit ook op dit schaalniveau onderbouwd. Voor gemeenten waar de opkoopbescherming gemeentebreed wordt toegepast is er in een deel van de gevallen geen onderbouwing op wijkniveau beschikbaar (zie figuur 6). Dit zijn met name kleinere gemeenten die als argument gebruiken dat zij dermate klein zijn dat er geen concreet onderscheid te maken is naar wijken in hun gemeente.

Sommige gemeenten bepalen de reikwijdte van de inzet van de opkoopbescherming op basis van de activiteiten van investeerders. Hierbij kan gedacht worden aan wijken waar aantrekkelijk (goedkoop) aanbod voor investeerders is of wijken waar al veel verhuurd wordt.

Figuur 6 Onderbouwing van de gemeenten waar de opkoopbescherming gemeentebreed geldt. Bron: Officiële bekendmaking, bewerking RIGO, 2026.

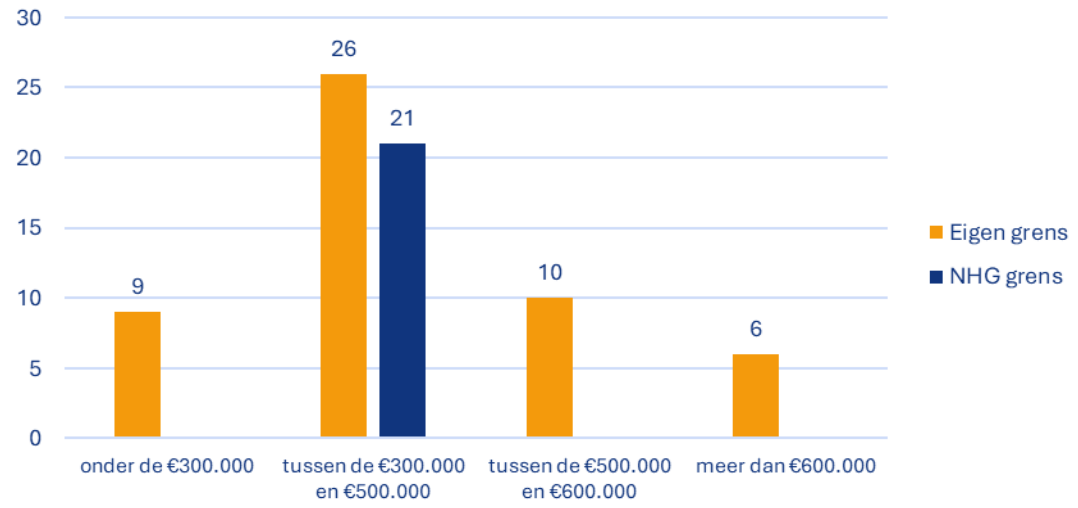
Naast de locaties waar de opkoopbescherming geldt is een andere afbakening die gemeenten dienen te maken de prijsgrens die ze hanteren (zie figuur 7 voor een overzicht). Bij een WOZ-waarde onder de prijsgrens vallen woningen onder de opkoopbescherming. Deze prijsgrens is dus belangrijk voor het aantal woningen dat uiteindelijk onder de opkoopbescherming valt. Het merendeel van de geïnterviewde gemeenten geeft aan dat met name de hoogte van de prijsgrens een punt van politieke discussie was bij invoering.

De gemeenten Amsterdam, Den Haag, Utrecht en Eindhoven waarderen dat de gemeenten in het invoeren van de opkoopbescherming zelf de reikwijdte kunnen bepalen. Zij geven aan dat dit maakt dat de opkoopbescherming zo effectief mogelijk ingezet kan worden. Door als gemeente zelf de reikwijdte te bepalen kan aangesloten worden bij de lokale woningmarkt.

[9] In verdiepende interviews kwam naar voren dat een deel van deze gemeenten zonderen slechts enkele wijken uit, zoals industrieterreinen, waardoor er in de praktijk toch sprake is van een gemeentebrede invoering.

In drie gemeenten wordt per wijk (kern) een andere prijsgrens bepaald. Het gaat hier met name om gemeenten met veel oppervlakte en meerdere kernen die een wezenlijk afwijkende marktsituatie hebben.

Figuur 7 Gehanteerde prijsgrens in de opkoopbescherming in 2025.
Bron: Officiële bekendmaking, bewerking RIGO, 2026.



De meeste gemeenten hanteren een prijsgrens tussen de € 300.000 en € 500.000. De Waddeneilanden hanteren hogere prijsgrenzen, Terschelling is hierbij de uitschieter met € 703.000. Daarnaast hebben de gemeenten Zeist (€ 691.000), Amsterdam (€ 623.000), Ameland (€ 619.621), de Utrechtse Heuvelrug (€ 615.000) en De Bilt (€ 611.000) prijsgrenzen van boven de zes ton.

De onderbouwing van de grens wordt niet altijd beredeneerd vanuit het perspectief en de financiële mogelijkheden van de woningzoekende (33 gemeenten) of aan het begrip van goedkope/ middeldure woningen in de gemeente (45 gemeenten). Waar deze link wel wordt gelegd zijn er twee redenatierichtingen te onderscheiden. Aan de ene kant kijken gemeenten wat koopstarters kunnen betalen en stellen ze daar de prijsgrens. De 21 gemeenten die de NHG-grens[10] volgen zijn hier een voorbeeld van. Nog een viertal gemeenten volgt de betaalbare koopgrens.[11]

Aan de andere kant stelt een aantal gemeenten een grens op basis van een bepaald deel van de voorraad onder de opkoopbescherming te laten vallen. Zo hanteren Utrecht en de omliggende gemeenten een ‘zestigprocentmethode’ waarbij zestig procent van de woningen in de gemeente onder de prijsgrens moet vallen. De hierboven genoemde gemeenten die de hoogste prijsgrenzen hanteren gebruiken allemaal deze (of een vergelijkbare) methodiek.

Tot slot valt op dat de prijsgrens niet altijd goed wordt onderbouwd. Van de 47 gemeenten die een eigen grens bepalen hebben er zeven deze niet of nauwelijks onderbouwd.

[10] De kostengrens geldend voor de Nationale Hypotheek Garantie.
[11] Deze grens is in 2023 losgekoppeld van de NHG-grens, en wordt sindsdien jaarlijks door de rijkoverheid vastgesteld. Een groot deel van de gemeenten hebben in 2022 hun opkoopbescherming hebben ingevoerd. Dit verklaart waardoor slechts een klein deel van de gemeenten deze betaalbare koopgrens volgt en een groter deel van de gemeenten de NHG-grens aanhoudt.

De NHG-grens wordt jaarlijks geïndexeerd en daarmee dus ook de prijsgrens van gemeenten die deze volgen in hun opkoopbescherming. Gemeenten die de NHG-grens niet volgen indexeren in iets minder dan de helft van de gevallen hun prijsgrens niet. De 29 gemeenten die hun prijsgrens wel indexeren doen dit op basis van uiteenlopende methoden, bijvoorbeeld op basis van de Consumentenprijsindex (CPI)[12], de ontwikkeling van de WOZ-waarde of een update van de 'zestigprocentmethode'. Twee geïnterviewde gemeenten die hun prijsgrens niet indexeren merken op dat dit ervoor heeft gezorgd dat een groot deel van de woningen niet meer onder de opkoopbescherming valt.

Verreweg de meeste gemeenten gebruiken de datum van inschrijving als toetsingsmoment voor de prijsgrens. Een enkele gemeente gebruikt een vast peilmoment (zoals de WOZ-waarde in 2020 op 2021), zij indexeren de grens vervolgens niet. Op deze manier wordt er als het ware een foto gemaakt van de voorraad op een vast moment en de woningen die op dat moment een WOZ-waarde onder de prijsgrens hebben blijven vervolgens onder de opkoopbescherming vallen.

Alles overziend kunnen we stellen dat de kwaliteit van de onderbouwing sterk verschilt tussen gemeenten. Aan het ene uiterste worden meerdere indicatoren afgewogen en gecombineerd om tot een wijkselectie te komen en is er een methodiek ontwikkeld om tot een prijsgrens te komen, aan het andere uiterste is er geen of heel beperkte cijfermatige onderbouwing van keuzes gemaakt. Tot slot zien we nog gemeenten die de onderbouwing wel op orde hebben, maar waarbij de onderbouwingsgrond afwijkt van de daadwerkelijke reden van sturing.

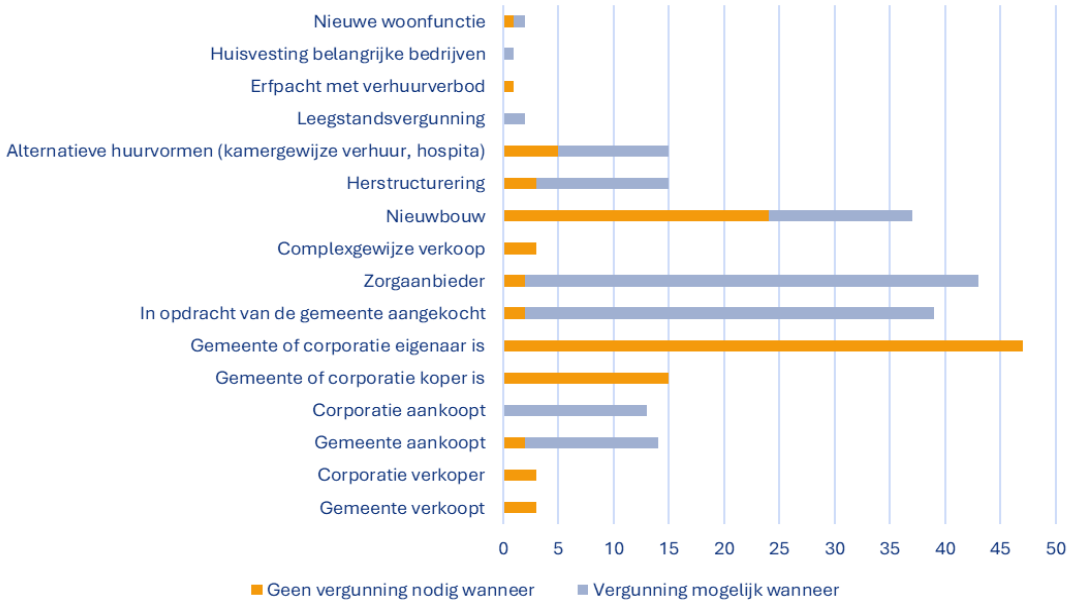
2.5 Uitzonderingsgronden

Hoewel het met de opkoopbescherming verboden wordt om woningen te kopen en deze vervolgens te verhuren zijn er uitzonderingsgevallen waarvoor dit verbod niet geldt. Dit is sowieso het geval voor de wettelijke uitzonderingsgronden.[13] In aanvulling daarop hanteren gemeenten in verschillende mate eigen uitzonderingsgronden in het geval er geen vergunning nodig is (ontheffing) of waarvoor er een vergunning wordt verleend.

In de meeste gevallen is de koop bijvoorbeeld ontheven van de vergunningsplicht als de gemeente of een corporatie de eigenaar is, of als zij de koper zijn. Ook zijn er een aantal situaties waarin verhuur niet onwenselijk is, zoals bij zorginstanties of bij herstructurering. Ruim 35 gemeenten hebben een uitzondering voor nieuwbouw opgenomen.[14] Op een aantal plekken zijn er geen gronden voor ontheffing (tien gemeenten) geformuleerd en twee daarvan hebben ook geen eigen mogelijke gronden voor vergunningverlening.

[12] Zie: Consumentenprijsindex | CBS.
[13] Zie § 1.3.3 voor een overzicht.
[14] Dit zijn gemeenten die de opkoopbescherming hebben ingevoerd voorafgaand aan een verduidelijking van het ministerie dat het instrument nadrukkelijk is bedoeld voor bestaande bouw. Een aanpassing van de wettekst heeft ervoor gezorgd dat een uitzondering voor nieuwbouw niet meer nodig is en nieuwbouw per definitie is uitgesloten (zie ook § 1.1).

Figuur 8 Totaaloverzicht van alle door gemeenten vastgestelde situaties zonder vergunningsplicht en de situaties die met een vergunning mogelijk zijn.
Bron: Officiële bekendmaking, bewerking RIGO, 2026.



Het grootste deel van de gemeenten (59 gemeenten) heeft een vorm van eigen vergunningsgronden opgenomen. Zo hebben 41 gemeenten de mogelijkheid ingebouwd dat de vergunning '*in bijzondere gevallen [kan] worden verleend als het belang dat gediend wordt met het verhuren van de beschermde woonruimte naar het oordeel van burgemeester en wethouders zwaarder moet wegen dan het belang van het behouden van de beschermde woonruimte voor de kopersmarkt*'. Dertien gemeenten hebben een mogelijkheid tot ontheffing opgenomen. Hierbij hoeft er geen vergunning worden aangevraagd. In vijf gemeenten is er een meer generieke hardheidsclausule (of afwijkingsbevoegdheid) opgenomen waarbij er van de in de verordening gestelde regels afgeweken kan worden. Dit kan zowel resulteren in een ontheffing als in een verleende vergunning.

3 De uitvoering door gemeenten

In dit hoofdstuk gaan we in op hoe de gemeenten de invoering en de uitvoering van de opkoopbescherming ervaren, gebaseerd op de gehouden interviews.

3.1 Invoering

In de basis is de opkoopbescherming voor gemeenten een duidelijk instrument. Voor de meeste gemeenten was het helder wat invoering van hen vroeg. Wel heeft een redelijk groot deel van de gemeenten voor de onderbouwing ondersteuning gezocht bij onderzoeks- en adviesbureaus.

In een aantal gemeenten bestond verwarring over de vraag of nieuwbouwwoningen ook onder de opkoopbescherming zouden moeten vallen, aangezien de wet hierin geen onderscheid maakt. Een verduidelijking van het ministerie loste dit op (zie ook § 1.1 en 2.5).

3.2 Uitvoering

De ervaringen met de uitvoering verschillen sterk. Sommige gemeenten hebben veel werk aan de opkoopbescherming, andere gemeenten nauwelijks. Sommige gemeenten vinden de handhaving complex, andere gemeenten eenvoudig.

Vergunningverlening

Het aantal vergunningaanvragen op basis van een van de uitzonderingsgronden is over de hele linie beperkt. Dit onderdeel kost dus ook relatief weinig capaciteit. In kleinere tot middelgrote gemeenten gaat het om enkele vergunningaanvragen per jaar. Wel krijgen gemeenten veel informerende vragen over de opkoopbescherming van personen die zich afvragen of zij in aanmerking komen voor een vergunning. In deze eerste ‘linie’ sneuvelen al veel potentiële vergunningaanvragen, zo lijkt het. Deze informatievoorziening vooraf kost wel veel ambtelijke capaciteit. Een gemeente geeft aan dat het hierbij soms lastig is bij dergelijke vragen een definitief uitsluitsel te geven, omdat de vraag of de opkoopbescherming van toepassing is afhankelijk is van de prijs, locatie en aan wie er wordt verhuurd. Dit ‘terwijl mensen behoefte hebben aan een antwoord: dat mag, of dat mag niet.’

Dit aspect vraagt niet alleen alertheid van vergunningverleners, maar ook van medewerkers van bijvoorbeeld het klantcontactcentrum. Een gemeente vertelt dat dit voor deze medewerkers een leerproces was: ‘Mensen bellen voor iets anders dan de opkoopbescherming en het vraagt alertheid om dan te denken: wacht even, dit zou weleens een opkoop kunnen zijn.’

Als vergunningen worden verleend, gebeurt dat vrijwel altijd op basis van verhuur aan een familielid. In sommige gemeenten wordt daarnaast met enige regelmaat een hardheidsclausule toegepast. Bijvoorbeeld voor iemand die de woning kocht voor een ander die de woning zou gaan verbouwen. Verhuur van woningen boven winkelpanden kwam in de interviews geen enkele keer aan bod.

Bezwaren tegen een geweigerde vergunning lijken niet vaak voor te komen, een aantal gemeenten geven aan meer bezwaren verwacht te hebben. Een grote gemeente vertelt dat een bezwaarprocedure wel tot lastige situaties kan leiden: ‘Zo’n zaak duurt lang, maar intussen zitten er wel huurders in. Als wij de zaak winnen, moeten die huurders eruit.’

‘Sluiproutes’

Het merendeel van de gemeenten heeft geen signalen dat er ‘sluiproutes’ worden genomen om ondanks de opkoopbescherming alsnog woningen te kopen om deze te gaan verhuren. De grote gemeenten Amsterdam, Den Haag, Utrecht en Eindhoven geven aan dat ‘leave-to-let’ soms voorkomt, maar wel afneemt. Deze ontwikkeling wordt echter niet direct toegeschreven aan gemeentelijk beleid of de opkoopbescherming. Ook Vlissingen kent ‘leave-to-let’. Het betreft enkele gevallen gekoppeld aan een specifieke beroepsgroep: het loodswezen. Een aantal van hen is elders gaan wonen, en verhuurt de oorspronkelijk woning aan collega’s die de woning afwisselend bewonen.

Bekendheid

De indruk van gemeenten is dat beleggers en makelaars goed bekend zijn met de opkoopbescherming. Na invoering in 2022 kwamen makelaars soms met vragen bij gemeenten, maar na verloop van tijd niet meer. De NVM geeft desgevraagd aan dat het informeren van kopers over de opkoopbescherming onderdeel is van het takenpakket van makelaars.

Handhavingspraktijk

Een aantal (grotere en kleinere) gemeenten hanteert een ‘100%-handhaving’: de Kadastertransacties worden naast de BRP gelegd en zo wordt zichtbaar of een koper zelf in de woning ingeschreven is of niet. Aanvullend doen (met name grotere) gemeenten soms huisbezoeken. Eén gemeente (Utrecht) houdt ook toezicht op de afgegeven ontheffingen. Voor gemeenten die een dergelijke sluitende aanpak hanteren is de uitvoering op zichzelf gemakkelijk, maar doet het wel een beroep op de gemeentelijke capaciteit.

De interviews schetsen het beeld dat voor grotere gemeenten de capaciteitsvraag relatief kleiner is, omdat de handhaving op de opkoopbescherming wordt ingebed in een breder handhavingsteam dat bijvoorbeeld ook handhaaft op leegstand. Binnen dat totaalpakket aan te handhaven instrumenten lijkt de opkoopbescherming een instrument dat relatief weinig vraagt.

In sommige kleinere gemeenten leidt een gebrek aan capaciteit ertoe dat enkel wordt afgegaan op meldingen van bewoners, en niet proactief wordt gehandhaafd op de opkoopbescherming. ‘Als niemand ervan weet, doet de gemeente dus niets,’ aldus een van deze gemeenten. Een gemeente die een dergelijk ‘piepsysteem’ hanteert, schat in dat de opkoopbescherming zich hier eigenlijk niet goed voor leent: ‘In hoeverre heeft een bewoner door dat de woning naast hem wordt opgekocht voor verhuur, én dat de opkoopbescherming van toepassing is [en het dus niet is toegestaan om de woning na aankoop te verhuren]?’

Dezelfde gemeente geeft aan dat haar gemeenteraad op de hoogte was van het gebrek aan capaciteit en accepteerde dat het instrument vooral een afschrikwekkende werking zou hebben. Een andere gemeente die weinig handhaaft op de opkoopbescherming, noemt dit wel kwetsbaar. Misschien schrikt de maatregel in eerste instantie af, ‘maar als er iemand alsnog gaat opkopen en die persoon wordt niet aangepakt, dan kan dat ook een effect hebben.’

Wanneer we de balans opmaken zetten de meeste gemeenten die de opkoopbescherming hebben ingevoerd niet of nauwelijks in op (proactieve) handhaving. Mede dankzij het afschrikwekkende effect (in de periode voorafgaand aan invoering en kort na invoering) dat de

opkoopbescherming lijkt te hebben is hiermee niet gezegd dat de opkoopbescherming geen effect heeft of een ‘papieren tijger’ is. Zodra men echter doorheeft dat de gemeente niet handhaaft ontstaat er een reëel risico ten aanzien van de effectiviteit van het instrument.

Onvoorziene dillema’s

In specifieke situaties konden gemeenten tegen dilemma’s aanlopen waarin de regeling niet heeft voorzien. Zo noemden meerdere gemeenten de onduidelijkheid over of een woning die in de verhuur was en vervolgens leeg verkocht wordt. Gemeenten komen deze situatie bijvoorbeeld tegen bij woningen die al twintig jaar verhuurd zijn geweest. ‘Feitelijk valt die woning dan onder de opkoopbescherming. Er is hierover geen jurisprudentie. Nu vragen we personen in die situatie om aan te tonen dat het vanwege een renovatie is en niet iets anders,’ aldus een grote gemeente.

Daarnaast zijn er vragen rond panden met meerdere woningen en één WOZ-waarde, de verhouding tot de Leegstandwet en bv’s die een woning kopen om te verhuren aan een bloedverwant van een van de eigenaren van de bv. Hoewel de wet dus duidelijk is voor gemeenten, is het in deze specifieke situaties niet altijd helder hoe de wetgever hiermee om wil gaan.

4 Ontwikkeling investeerdersaankopen

Dit hoofdstuk presenteert de cijfermatige ontwikkeling van het aantal investeerders(aankopen) tegen de achtergrond van de invoering van de opkoopbescherming. Allereerst wordt het aantal investeerdersaankopen in beeld gebracht, waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen gebieden met en zonder opkoopbescherming. Vervolgens schetsen we in dit hoofdstuk een beeld van trends op de particuliere verhuurmarkt en koopmarkt en welke andere ontwikkelingen invloed hebben op deze markten.

Verantwoording

In het eerste deel van dit hoofdstuk wordt beschrijvend in beeld gebracht hoe het aandeel investeerdersaankopen zich over de tijd heeft ontwikkeld. En, in het verlengde daarvan, in hoeverre het aandeel van koopstarters in het aantal woningaankopen is toegenomen. In de analyse wordt onderscheid gemaakt tussen particuliere en bedrijfsmatige investeerders, omdat die twee groepen zich in de praktijk vaak verschillend gedragen. De categorie tweede woning (woningen in eigendom van een particulier die in totaal twee woningen in bezit heeft en niet in de betreffende woning staat ingeschreven) bestaat voor een deel ook uit investeerders, maar laten we in deze analyse buiten beschouwing. In eerdere analyses heeft het Kadaster gezien dat de categorie tweede woning zich in grote lijnen hetzelfde ‘gedraagt’ als kleine particuliere investeerders.

Omdat gemeenten met opkoopbescherming die beleidsmaatregel op verschillende momenten in de tijd hebben ingevoerd is de eenheid tijd in de figuren in dit hoofdstuk gestandaardiseerd. Dat betekent dat t=0 het jaar is dat de opkoopbescherming lokaal is ingevoerd. Op die manier wordt de vergelijking tussen gemeenten met en zonder opkoopbescherming zo zuiver mogelijk gemaakt. Voor gemeenten zonder opkoopbescherming geldt voor t=0 het jaar 2022.

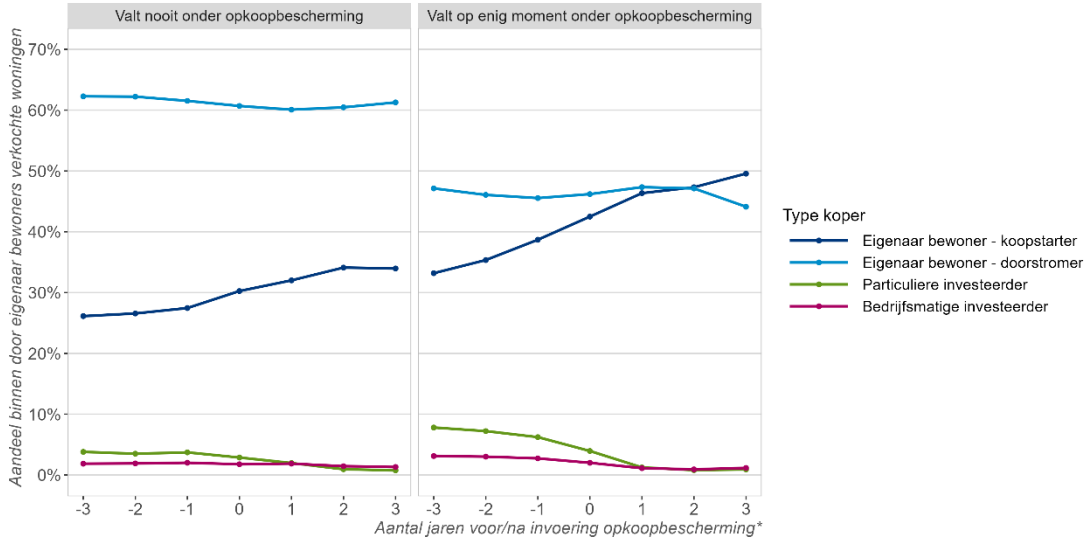
4.1 Ontwikkeling investeerdersaankopen

Figuur 9 laat zien dat **het aandeel investeerdersaankopen over de tijd sterk is teruggelopen**. Dit is het best zichtbaar in gebieden met opkoopbescherming. Dat komt ook doordat het aandeel investeerdersaankopen in die gebieden daar initieel hoger lag dan in gebieden waar nooit opkoopbescherming is ingevoerd.

In gebieden met opkoopbescherming daalde het totale aandeel investeerdersaankopen (particulier en bedrijfsmatig samen) van 10,9% drie jaar vóór invoering naar 2,4% erna. Het aandeel aankopen door particuliere investeerders daalde van 7,8% drie jaar vóór invoering naar 1,3% een jaar na invoering. Voor bedrijfsmatige investeerders ging het in dezelfde periode om een daling van 3,1% naar 1,1%. In gebieden zonder opkoopbescherming daalde het aandeel aankopen door particuliere investeerders van 3,8% naar 2,0%, terwijl het aandeel bedrijfsmatige investeerders vrijwel gelijk bleef. In deze gebieden zette de daling daarna verder door tot respectievelijk 0,8% (particulier) en 1,3% (bedrijfsmatig) drie jaar na de ‘kunstmatige invoering’ in 2022 (zie verantwoording hierboven). **Dat het aandeel investeerdersaankopen ook daalde in gebieden zonder opkoopbescherming wijst erop dat ook andere factoren invloed hebben gehad op de ontwikkeling van investeerdersaankopen op de woningmarkt.**

Tegelijkertijd zien we het totale aandeel aankopen van eigenaar-bewoners toenemen. De groei zit volledig bij koopstarters. Hun aandeel steeg in zowel gebieden met als gebieden zonder opkoopbescherming. Het aandeel van doorstromers daalde over de hele periode zelfs licht. Met name in gebieden met opkoopbescherming. Dat hangt vermoedelijk samen met het recent beschikbaar komen van geschikt aanbod voor koopstarters door het hoge aantal verkopen door investeerders (niet alleen veroorzaakt door de opkoopbescherming, waarover later meer).

Figuur 9 Ontwikkeling aandeel gekochte woningen per type koper.
Bron: Kadaster, 2026.



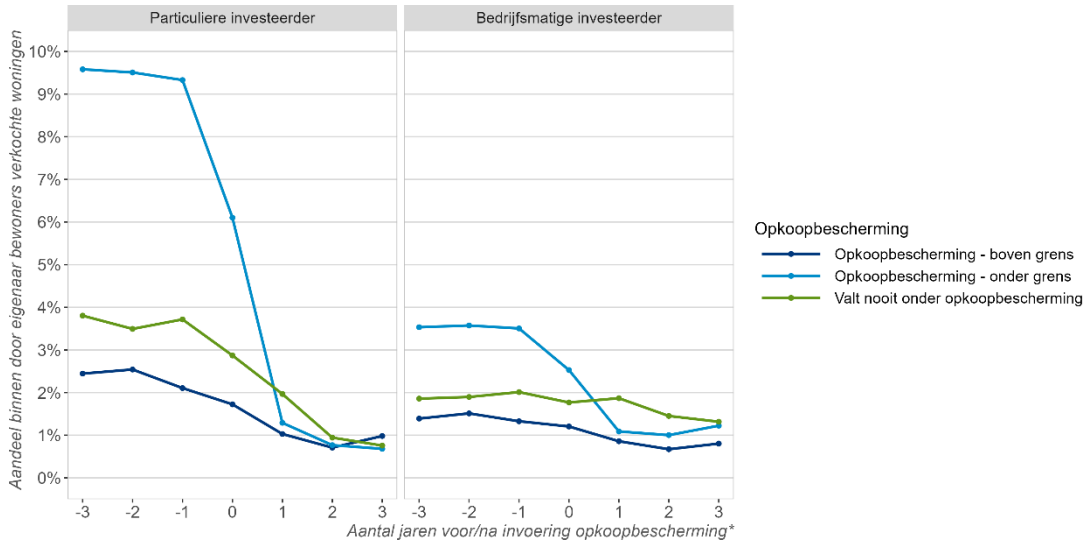
4.2 Particuliere versus bedrijfsmatige investeerders

Eerder zagen we al dat het aandeel aankopen door particuliere investeerders sterker is gedaald dan het aandeel aankopen door bedrijfsmatige investeerders. Als we inzoomen op investeerders is dat nog scherper zichtbaar (zie figuur 10). In de figuur wordt onderscheid gemaakt tussen aankopen in gebieden zonder opkoopbescherming en in gebieden met opkoopbescherming. Daarbij wordt een onderverdeling gemaakt naar de geldende prijsgrens van de opkoopbescherming (boven of onder).

Uit figuur 10 hieronder blijkt dat particuliere investeerders initieel een hoger aandeel woningaankopen hadden dan bedrijfsmatige investeerders. Met name in gebieden met opkoopbescherming onder de geldende prijsgrens was het aandeel particuliere investeerders hoog: 9,6%. In die gebieden was het aandeel bedrijfsmatige investeerders ook relatief hoog, alhoewel minder opvallend dan dat van particuliere investeerders. **Dit impliceert dat er gemiddeld genomen een logica zit achter de gebieden waar opkoopbescherming wordt ingevoerd: daar is het aandeel investeerdersaankopen immers het hoogst.**

De figuur laat zien dat overal het aandeel investeerdersaankopen uiteindelijk terugloopt naar ongeveer 1%, ongeacht of er sprake is van opkoopbescherming of niet. Daarbij valt op dat het aandeel aankopen door bedrijfsmatige investeerders na invoering van de opkoopbescherming zelfs marginaal hoger ligt dan het aandeel aankopen door particuliere investeerders.

Figuur 10 Ontwikkeling aandeel gekochte woningen per type investeerder.
Bron: Kadaster, 2026.



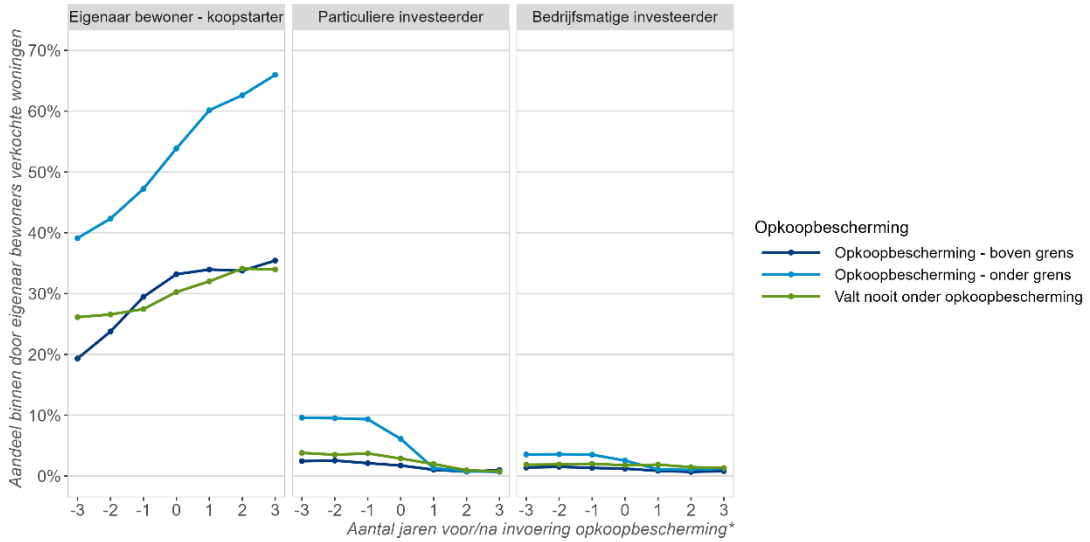
4.3 Ontwikkeling koopstarters

Onderstaande figuur 11 laat de ontwikkeling van het aandeel van koopstarters in het aantal woningaankopen zien, afgezet tegen de aandelen van particuliere en bedrijfsmatige investeerders. Eerder zagen we al dat het aandeel van koopstarters in woningaankopen recent steeg. In onderstaande figuur wordt ter verdieping onderscheid gemaakt tussen gebieden zonder opkoopbescherming en gebieden met opkoopbescherming met daarin een onderverdeling naar boven en onder prijsgrens.

Het valt op dat in alle koopsegmenten het aandeel van koopstarters is toegenomen. De toename is echter het grootst in gebieden met opkoopbescherming en onder de geldende prijsgrens. In dit segment werd door de opkoopbescherming concurrentie van investeerders weggenomen. Bovendien verkochten investeerders vooral in dit segment veel woningen, waardoor het beschikbare aanbod voor koopstarters ook nog eens toenam. Het aandeel van koopstarters steeg van 39,1% drie jaar voor invoering van de opkoopbescherming naar 66,0% drie jaar na invoering. In gebieden zonder opkoopbescherming steeg het aandeel van koopstarters het minst sterk: van 26,1% naar 34,0%.

Het feit dat ook in segmenten waar opkoopbescherming niet van kracht was, het aandeel koopstarters aanzienlijk steeg, laat eens te meer zien dat er ook andere beleids- en/of marktontwikkelingen zijn geweest die invloed hebben gehad op de kansen van deze groep.

Figuur 11 Ontwikkeling aandeel gekochte woningen per type koper per koopsegment. Bron: Kadaster, 2026.



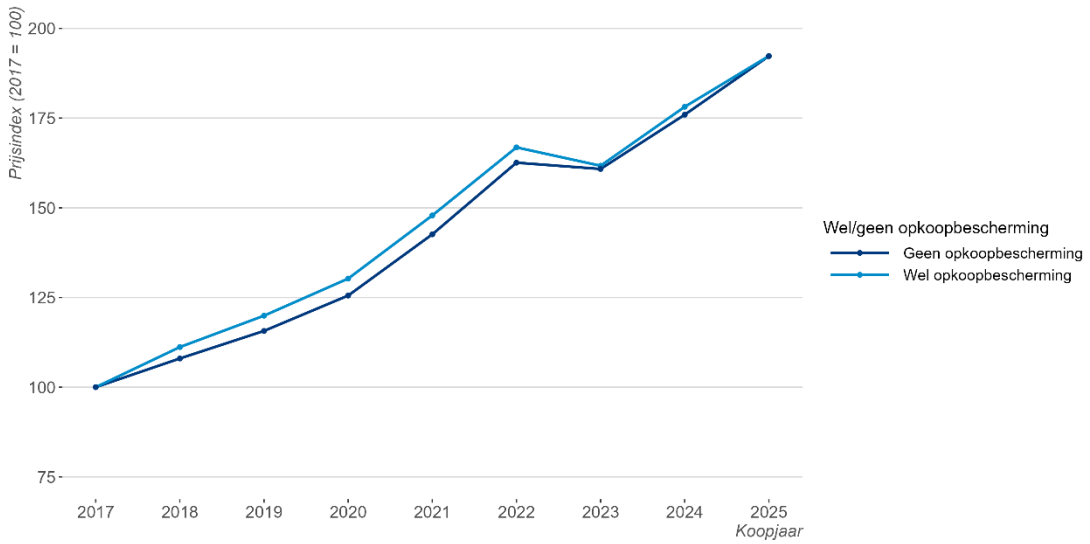
4.4 Woningprijsontwikkeling

Onderstaande figuur 12 geeft inzicht in de geïndexeerde woningprijsontwikkeling in gebieden met en zonder opkoopbescherming. In tegenstelling tot voorgaande figuren is het niet goed mogelijk om de woningprijsontwikkeling op basis van een gestandaardiseerde tijdsindicatie weer te geven.

De data laten zien dat de gemiddelde woningprijs in gebieden waar later de opkoopbescherming is ingevoerd tussen 2017 en 2022 sterker is gestegen dan in gebieden zonder opkoopbescherming. De woningprijsindex in gebieden met opkoopbescherming is in 2022 bijna 167 en in gebieden zonder opkoopbescherming ongeveer 162,5 (2017 = 100). Dat betekent dat de geïndexeerde prijs van woningen, gecorrigeerd voor allerlei woningkenmerken, in opkoopbeschermingsgebieden in 2022 67% hoger ligt en in gebieden zonder opkoopbescherming ongeveer 62,5%. Na 2022 lopen beide indexen weer naar elkaar toe. In 2025 is er nauwelijks verschil tussen de woningprijsindex in gebieden met en zonder opkoopbescherming.

Alhoewel de figuur laat zien dat voor invoering van veel opkoopbeschermingsmaatregelen de woningprijs in die gebieden sterker steeg dan in gebieden zonder opkoopbescherming en dat dat verschil in de periode van invoering verdwijnt, is er op basis van deze figuur **geen causaliteit** aan te tonen tussen de invoering van opkoopbescherming en de ontwikkeling van de gemiddelde woningprijs.

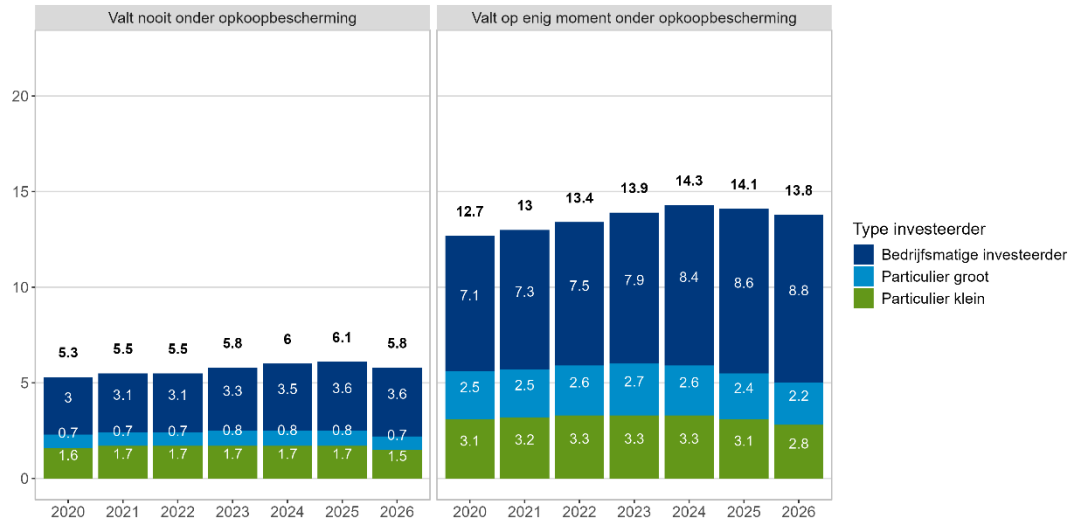
Figuur 12 Ontwikkeling woningprijs naar wel/niet opkoopbescherming. Bron: Kadaster, 2026.



4.5 Investeerders in de woningvoorraad

In gebieden waar op enig moment opkoopbescherming van kracht is, is het aandeel investeerders in de voorraad altijd hoger geweest dan in gebieden zonder opkoopbescherming (zie figuur 13). Investeerders hebben vanaf 2020 gemiddeld ongeveer 14% van de woningvoorraad in handen in gebieden waar op enig moment opkoopbescherming geldt en gemiddeld ongeveer 6% in gebieden zonder opkoopbescherming.

Figuur 13 Ontwikkeling van het aandeel investeerders in de woningvoorraad per 1 januari. Bron: Kadaster, 2026.



Daarbij is het aandeel bedrijfsmatige investeerders hoger dan het aandeel particuliere investeerders: op 1 januari 2026 bijna 9% tegenover 5% in gebieden met opkoopbescherming. Dat verschil is in de loop van de tijd groter geworden. Het aandeel particuliere investeerders is in gebieden met opkoopbescherming met 1 procentpunt gedaald ten opzichte van 1 januari 2023. Over die periode is het aandeel bedrijfsmatige investeerders juist toegenomen. Dat komt

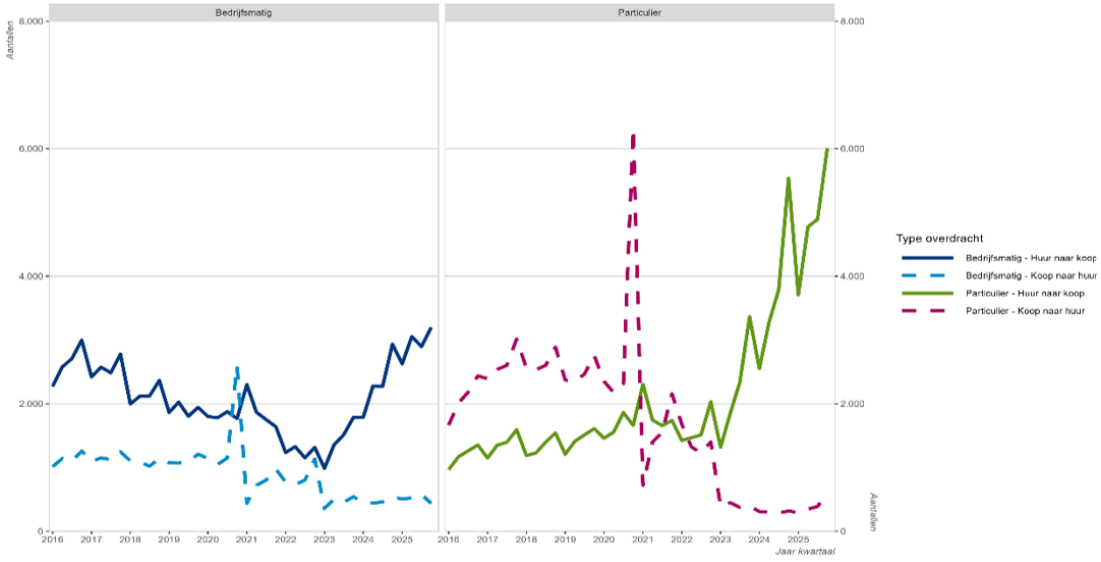
omdat bedrijfsmatige investeerders ook nieuwbouw zelf ontwikkelen. Die groei zien we daarom niet terug in de transactiedata van bestaande koopwoningen.

Het aandeel van investeerders in gebieden zonder opkoopbescherming is over de tijd tamelijk stabiel. Ook het aandeel van particuliere investeerders is tussen 1 januari 2023 en 1 januari 2026 met slechts 0,3 procentpunt afgenomen. Het marktaandeel van bedrijfsmatige investeerders is op eenzelfde manier toegenomen.

4.6 Opkoopbescherming in een veranderende context

Onderstaande figuur 14 laat zien dat er vanaf eind 2022 sprake is van een stijgend aantal verkopen van investeerders aan eigenaar-bewoners, terwijl het aantal investeerdersaankopen van eigenaar-bewoners juist is teruggelopen. Deze ontwikkeling is het best zichtbaar onder particuliere investeerders: waar deze groep in de periode 2016-2020 ieder kwartaal meer kocht dan verkocht, ziet dat plaatje er nu heel anders uit. Bedrijfsmatige investeerders ontwikkelen ook nieuwbouw die ze vervolgens verkopen, waardoor bedrijfsmatige investeerders doorgaans altijd meer verkopen dan kopen. Ook onder bedrijfsmatige investeerders is echter een toenemend aantal verkopen zichtbaar in de afgelopen jaren.

Figuur 14 Overzicht van investeerdersaankopen van en -verkopen aan eigenaar-bewoners (alleen een-woning-transacties).[15] Bron: Kadaster, 2025.



We zien dus een afname van het aantal woningen dat wordt opgekocht en juist een toename van het aantal verkopen, hetgeen een negatief effect heeft op het aantal beschikbare huurwoningen en een positief effect op het aantal beschikbare koopwoningen. Woningen die wel worden opgekocht zijn vaker grotere woningen.[16] Deze vallen eerder buiten de opkoopbescherming vanwege de hogere WOZ-waarde.

[15] Ontwikkeling transacties tussen eigenaar-bewoners en particuliere en bedrijfsmatige investeerders. In dit figuur staan twee stromen. De stroom van huur naar koop laat zien dat investeerders woningen verkopen aan mensen die er zelf in gaan wonen (eigenaar-bewoners): huurwoningen worden koopwoningen. De stroom van koop naar huur is het omgekeerde: koopwoningen worden gekocht om te verhuren.

[16] Kadaster (2025). Investeerders 2e kwartaal 2025 minder woningen voor verhuur. Deelrapport 1.

Is deze afname van opgekochte woningen te verklaren door de opkoopbescherming? Om hier uitspraken over te doen moeten we corrigeren voor een aantal **andere oorzaken.** We kijken hiervoor naar beleidsmaatregelen en ontwikkelingen die naar alle waarschijnlijkheid hebben bijgedragen aan de afname van opkoping en de toename van uitponden. Deze maatregelen hebben parallel aan de invoering van de opkoopbescherming een mogelijk effect op de woningmarkt gehad en kunnen (deels) de veranderingen uit figuur 14 verklaren.

Wet differentiatie overdrachtsbelasting (1 januari 2021)

Deze wet zorgt ervoor dat koopstarters geen overdrachtsbelasting hoeven te betalen en beleggers juist meer (van 2% voor iedereen naar 8% voor beleggers). In 2023 is dit verder verhoogd naar 10,4%, maar inmiddels (2026) weer verlaagd naar 8%.

Aanpassing box 3 (2023)

In 2022 is de wijze waarop verhuurinkomsten worden belast veranderd. Indirect rendement moet worden meegenomen en minder kosten mogen worden afgetrokken. Dit maakt dat veel verhuurders sinds 2022 meer belasting moeten betalen. In 2023 werd het verhuren van vastgoed zwaarder belast door de actualisatie van de leegwaarderatio. In box 3 wordt in 2025 36% belasting geheven over het inkomen uit vermogen. Vastgoed valt onder de categorie ‘overige bezittingen’, waarvoor in 2025 met een forfaitair (verondersteld) rendement van 5,88% gerekend wordt. Over dat rendement betaalt men het tarief van 36%.[17] Niet alleen zorgt dit voor extra belastingheffing over inkomsten uit huurwoningen, het forfaitair rendement is niet altijd het werkelijke rendement. Bij de belastingaangifte komt daardoor ook extra administratief werk kijken, om dit werkelijke rendement aan te tonen.

Wet betaalbare huur (1 juli 2024)

De Wet betaalbare huur zorgt ervoor dat woningen in de vrije huursector die voorheen niet gereguleerd werden ook onder het woningwaarderingsstelsel (WWS) vallen. De gereguleerde huur wordt met deze wet uitgebreid naar huurwoningen in het middensegment tot en met 186 punten, die volgens het WWS maximaal €1.228,07 (prijspeil 2026) per maand mogen kosten. Huurders in het middensegment hebben ook toegang tot de Huurcommissie voor geschillen over onder meer de huurprijs, servicekosten of het onderhoud aan de woning.

Wet vaste huurcontracten (1 juli 2024)

Sinds 1 juli 2024 geldt de Wet vaste huurcontracten. Dat betekent dat nieuwe huurcontracten vanaf deze datum in principe voor onbepaalde tijd gelden. Er zijn wel doelgroepen waarvoor een uitzondering geldt en waarvoor wel een huurcontract van maximaal twee jaar mag worden aangeboden (zoals studenten). Het verbieden van tijdelijke contracten maakt de investeringsbereidheid ten aanzien van huurwoningen lager. Een woning met huurders erin verkopen levert namelijk doorgaans minder op.

Renteontwikkeling

In combinatie met bovenstaande ontwikkelingen zorgt de relatief hoge rente ervoor dat alternatieve beleggingen aantrekkelijker zijn geworden dan het verhuren van woningen[18]. Tegelijkertijd liggen de verkoopprijzen hoger, waardoor het met het oog op rendement aantrekkelijker wordt om huurhuizen te verkopen.

[17] ABN AMRO (31 juli 2025) Vastgoed in box 3, wat is de stand van zaken?
[18] NOS (3 november 2025). Particulieren verkopen steeds vaker hun studentenwoning.

5 De relevantie van de opkoopbescherming

De effecten van de opkoopbescherming zijn moeilijk geïsoleerd waar te nemen. De resultaten van een econometrische analyse geven indicatief inzicht in het effect van de opkoopbescherming gecorrigeerd voor de andere beleidsmaatregelen en marktomstandigheden die van invloed zijn geweest op het handelen van investeerders op de woningmarkt. Deze beelden vullen we aan met resultaten uit de interviewronde. Zo creëren we een overzicht van de rol van de opkoopbescherming en haar effecten.

DiD analyse

Met een difference-in-difference (DiD) analyse wordt econometrisch verkend of er een causaal verband bestaat tussen de invoering van de opkoopbescherming en de kans dat een woning wordt gekocht door een investeerder of koopstarter. De complexiteit daarvan zit voornamelijk in het feit dat er tegelijkertijd een aantal andere beleidsmaatregelen zijn ingevoerd die ook van invloed kunnen zijn geweest op investeerdersgedrag op de woningmarkt, waarover meer in § 5.2. Daarnaast gaat de econometrische analyse ook in op het al dan niet optreden van prijseffecten en waterbedeffecten (geografisch of prijstechnisch).

5.1 Econometrische analyse: isolatie effect opkoopbescherming

De ontwikkelingen beschreven in paragraaf 4.7 hebben geleid tot veranderingen in de woningmarkt en volgens verhuurder- en investeerdervertegenwoordigers tot een onaantrekkelijke investeringsmarkt. Dit zou, naast de opkoopbescherming, een aandeel kunnen hebben in de veranderingen in het aantal aankopen door investeerders en de trends op de particuliere verhuurmarkt en koopmarkt, die we zagen in hoofdstuk 4. Daarbij wordt de opkoopbescherming niet willekeurig ingevoerd, maar richt deze zich op specifieke locaties en segmenten van de woningmarkt. Daarom is het, voor een goede evaluatie van de opkoopbescherming, zaak om het effect van de opkoopbescherming zoveel mogelijk los te trekken van deze veranderende context.

Om het daadwerkelijke effect van de opkoopbescherming zo goed mogelijk te kunnen isoleren, vergelijken we de ontwikkeling in de transacties van woningen die onder de opkoopbescherming vallen met een geschikte controlegroep van vergelijkbare woningtransacties die niet onder de maatregel vallen. Deze difference-in-differences aanpak kijkt dus niet alleen naar veranderingen binnen één groep, maar juist naar het verschil in veranderingen tussen beide groepen. Voor een toelichting op de gehanteerde methode en controlegroep verwijzen we graag naar bijlage 2. **De analyses laten zien dat de invoering van de opkoopbescherming samenhangt met een statistisch significante afname van de kans dat een woning onder de prijsgrens van een eigenaar-bewoner wordt gekocht door een investeerder. Deze kans daalt met ongeveer 10 procentpunt: van 14% naar 4% (bij 95% betrouwbaarheidsinterval: -8,9 en -11,9 procentpunt).** Dit effect is inherent aan de werking van de opkoopbescherming en daarmee niet verassend, maar desalniettemin relevant. Het biedt namelijk inzicht in het effect van de opkoopbescherming, los van bredere trends en gelijktijdige ontwikkelingen die het investeringsklimaat op de woningmarkt hebben beïnvloed.

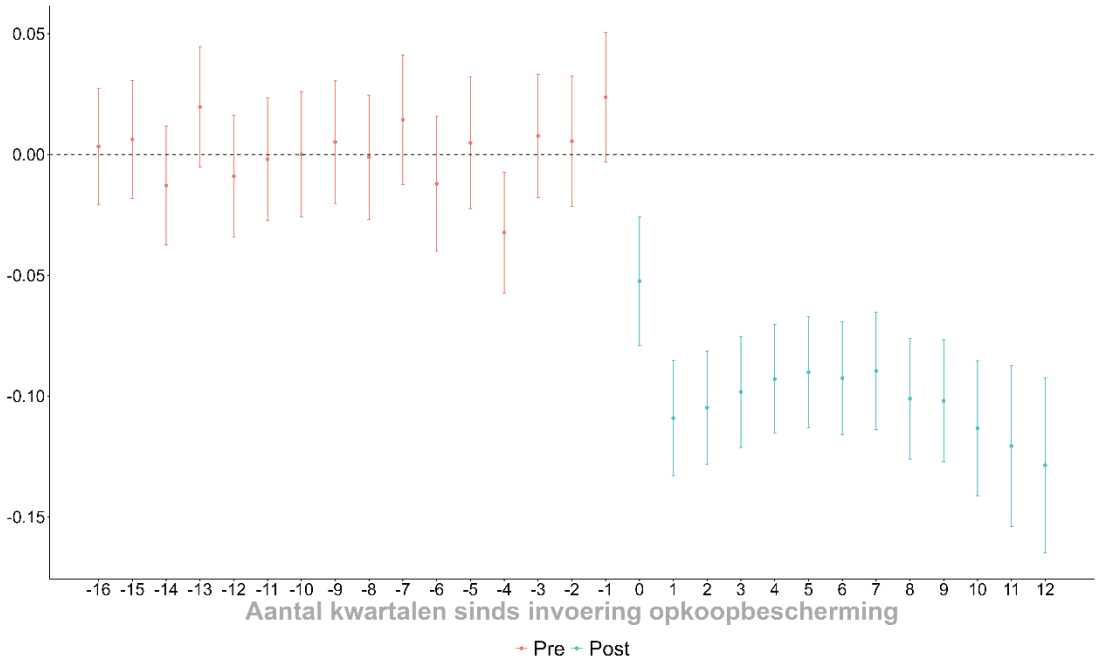
Vanuit dat perspectief is het dan ook opvallend dat de analyses laten zien dat **alleen wanneer een gemeente de opkoopbescherming relatief vroeg heeft ingevoerd (voor het tweede kwartaal van 2023), er een significant beleidseffect wordt gevonden.** Hoewel het mogelijk is dat gemeenten die de opkoopbescherming relatief vroeg hebben ingevoerd een andere

woningmarktdynamiek kennen dan gemeenten waar de opkoopbescherming later is ingevoerd, kan dit er ook op wijzen dat de opkoopbescherming vooral effectief was in een periode waarin andere beleidsmaatregelen en macro-economische omstandigheden het investeerdersklimaat nog niet of minder sterk hadden beïnvloed.

Figuur 15 hieronder toont de impact van de opkoopbescherming op de kans dat een woning van een eigenaar-bewoner wordt gekocht door een investeerder (verticale as) in de kwartalen rondom de invoering (horizontale as). Hieruit blijkt dat de kans dat een investeerder een woning van een eigenaar-bewoner koopt, vrijwel direct na invoering significant afneemt en zich snel stabiliseert rond een effect van ongeveer -10 procentpunt. We zien weinig duidelijke indicaties voor anticipatie-effecten, met mogelijk een enkele lichte verhoging in de activiteit van investeerders één kwartaal voor invoering. Echter, de schattingen voor de invoering zijn klein en niet statistisch significant. Dit betekent ook dat er vóór de invoering geen duidelijke verschillen of trends zichtbaar waren tussen de behandelde en de controlegroep. Dat vergroot het vertrouwen dat de gevonden daling daadwerkelijk samenhangt met de invoering van de opkoopbescherming en niet met al bestaande ontwikkelingen.

Figuur 15 Het effect van de opkoopbescherming op de kans dat een woning van een eigenaar-bewoner wordt gekocht door een investeerder per kwartaal sinds de invoering.
Bron: Kadaster, 2026.

Leeswijzer: De verticale as in de grafiek laat het effect van de opkoopbescherming zien in procentpunten (0.05 = 5 procentpunt), de horizontale as geeft het tijdsinterval in kwartalen tot (negatieve waarden, rode schattingen) en sinds (positieve waarden, blauwe schattingen) de invoering van de opkoopbescherming aan. Voor elk kwartaal wordt het geschatte effect (punten) en het betrouwbaarheidsinterval (balken) getoond. Wanneer de balken niet de nullijn (stippellijn) doorkruizen is het gevonden effect statistisch significant.



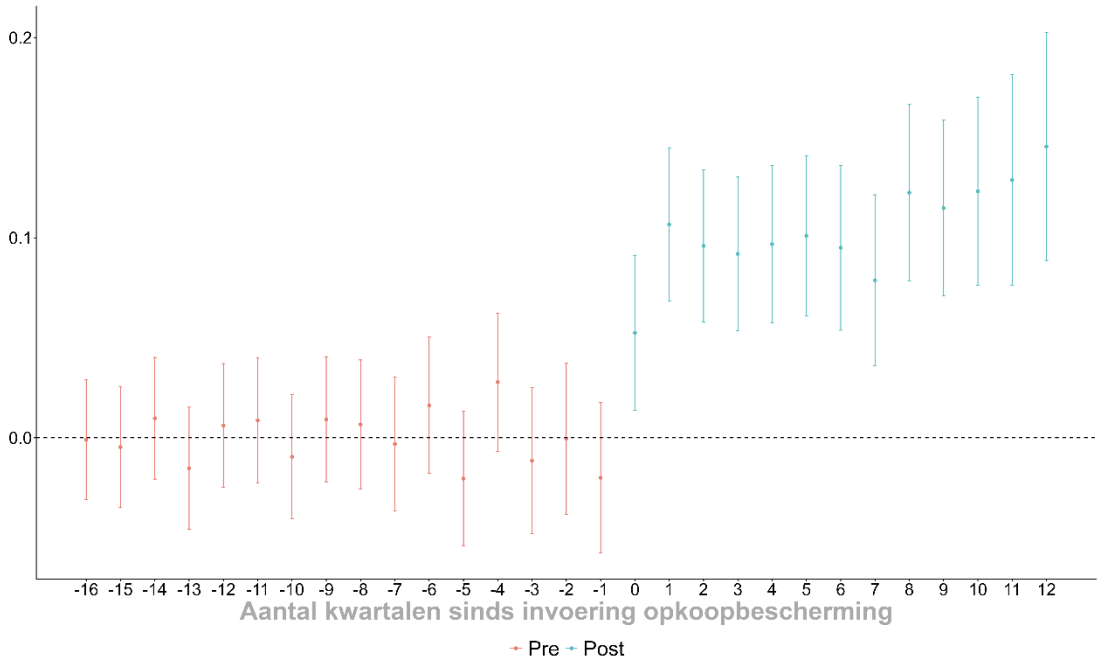
Verdere analyses suggereren dat het hiervoor besproken directe beleidseffect samenhangt met **een grotere kans voor koopstarters om een woning te verkrijgen** (tussen de +8,7 en +12,8 procentpunt binnen het 95%-betrouwbaarheidsinterval), **evenals een lichte daling van**

prijzen van woningen onder de maatregel (tussen de -2,8% en -4,8% binnen het 95%-betrouwbaarheidsinterval), *ceteris paribus* (als alle andere factoren gelijk blijven).

Ook hier geldt dat deze effecten voornamelijk optreden in gemeenten die de opkoopbescherming relatief vroeg hebben ingevoerd. **Hoewel de invoering van de opkoopbescherming bijna direct zorgt voor een grotere kans voor koopstarters om een woning te kunnen kopen van eigenaar-bewoners, zien we pas na een jaar een significant prijseffect** (zie figuur 16 en 17 hieronder).

Figuur 16 Het effect van de opkoopbescherming op de kans dat een woning van een eigenaar-bewoner wordt gekocht door een koopstarter per kwartaal sinds de invoering.
Bron: Kadaster, 2026.

Leeswijzer: De verticale as in de grafiek laat het effect van de opkoopbescherming zien in procentpunten (0.1 = 10 procentpunt), de horizontale as geeft het tijdsinterval in kwartalen tot (negatieve waarden, rode schattingen) en sinds (positieve waarden, blauwe schattingen) de invoering van de opkoopbescherming aan. Voor elk kwartaal wordt het geschatte effect (punten) en het betrouwbaarheidsinterval (balken) getoond. Wanneer de balken niet de nullijn (stippellijn) doorkruizen is het gevonden effect statistisch significant.



De opkoopbescherming zorgde in Rotterdam overigens in eerste instantie voor een kleine stijging in de koopprijzen blijkt uit ander onderzoek.[19] Over twee kwartalen stegen de prijzen met 2 tot 3%. Dit is op het eerste gezicht verrassend, omdat de opkoopbescherming het potentieel aantal kopers reduceert. Een mogelijke verklaring is volgens de onderzoekers dat kopers een buurt positiever beoordelen als er niet meer opgekocht kan worden en er meer eigenwoningbezit is. Dit raakt aan het leefbaarheidsdoel van de maatregel.

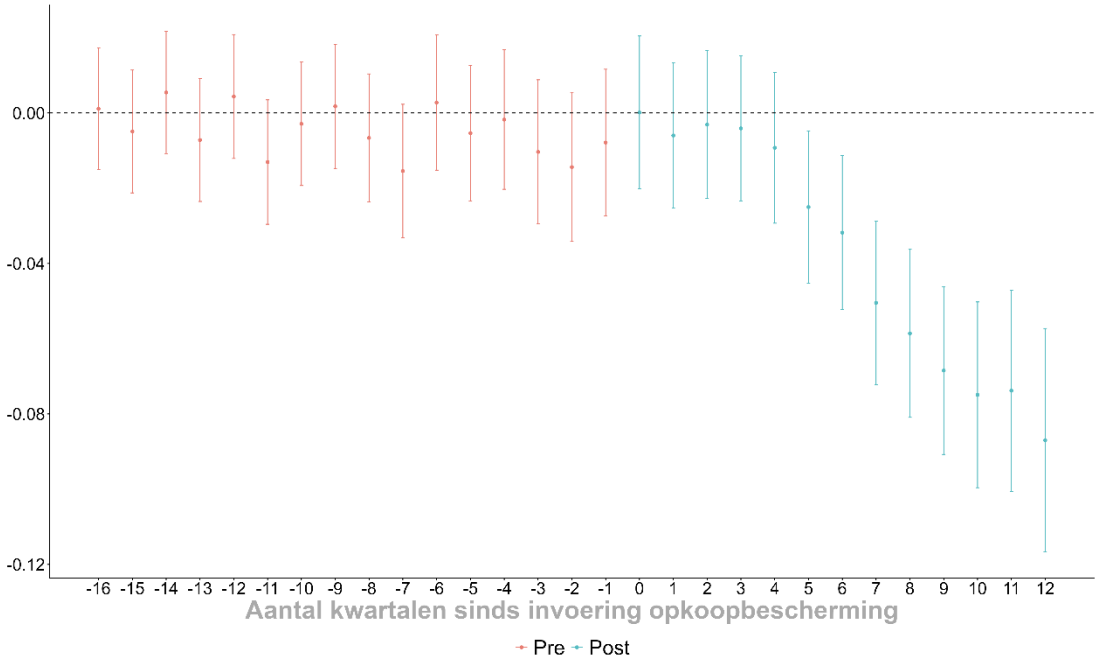
In het kader van de effecten op de prijzen geeft Vereniging Eigen Huis (VEH) in het interview in het kader van deze evaluatie aan, een prijsdaling te verwachten in de gebieden waar de

[19] Francke et al. (2025) Buy-to-live vs. Buy-to-let: Homeownership and residential sorting in housing markets.

opkoopbescherming wordt ingevoerd. Dit zien zij als een negatief effect voor haar achterban. De prijsdaling is volgens VEH het gevolg van een lagere concurrentie omdat het potentiële aantal kopers lager is. Dit zou dan weer de kansen van een eigenaar-bewoner op het zetten van een volgende stap in de woon carrière kunnen verslechteren. De waardeontwikkeling van een woning in het betaalbare segment is tenslotte lager. Cijfermatig bewijs heeft VEH hier echter niet voor en zij geeft aan dat dit effect van geval tot geval zal verschillen.

Figuur 17 Het effect van de opkoopbescherming op de prijs van een woning die verkocht wordt door een eigenaar-bewoner per kwartaal sinds de invoering.
Bron: Kadaster, 2026.

Leeswijzer: De verticale as in de grafiek laat het effect van de opkoopbescherming zien in percentages (0.04 = 4 procent), de horizontale as geeft het tijdsinterval in kwartalen tot (negatieve waarden, rode schattingen) en sinds (positieve waarden, blauwe schattingen) de invoering van de opkoopbescherming aan. Voor elk kwartaal wordt het geschatte effect (punten) en het betrouwbaarheidsinterval (balken) getoond. Wanneer de balken niet de nullijn (stippellijn) doorkruizen is het gevonden effect statistisch significant.



5.2 Effecten op basis van de interviews

We hebben dus gezien dat de opkoopbescherming een effect heeft op aankopen door investeerders. In deze paragraaf onderzoeken we of gemeenten dit herkennen en beschrijven we de effecten die de opkoopbescherming heeft gehad volgens de respondenten in deze evaluatie. We koppelen de effecten aan de doelen die men bij invoering nastreefde.

5.2.1 Kansen voor koopstarters

Voor de steden Amsterdam, Den Haag, Utrecht en Eindhoven is de opkoopbescherming een belangrijk instrument gebleken om verdringing van koopstarters tegen te gaan en de betaalbare koopwoningen blijvend te beschermen. Het instrument verzekert lokaal het behoud van betaalbare koopwoningen voor de beoogde doelgroep zo geven deze gemeenten aan. Utrecht ziet dat de opkoopbescherming vooral van invloed is op kleine particuliere beleggers met een

portefeuille van 5 tot 10 woningen, dit wordt ondersteund door de analyse van het kadaster uit figuur 13.

Waar het, het bevorderen van de positie van koopstarters op de woningmarkt betreft geven meerdere gemeenten, en ook bijvoorbeeld de NVM en verschillende marktpartijen, aan dat de opkoopbescherming in het huidige tijdsgewricht eigenlijk geen rol meer speelt. Zij constateren wel dat het instrument in de eerste periode na invoering zijn waarde heeft gehad. Een gemeente geeft aan: 'In bepaalde wijken was er wat voor te zeggen', en in het eerste jaar [2022] zal de opkoopbescherming wel effect hebben gehad, maar sinds de komst van de Wet betaalbare huur (huurprijsregulering), de veranderingen in de rentestand en Box 3-veranderingen is dit minder geworden'. Hiermee is voor vele gemeente het afzonderlijke effect van de opkoopbescherming ook moeilijk te duiden.

Een andere gemeente geeft aan nadrukkelijk het doel te hebben gesteld om via de opkoopbescherming 'de differentiatie tussen koop en huur binnen de wijken recht te trekken', en koopstarters meer kansen te geven. In deze gemeente leeft het beeld dat de opkoopbescherming sterk heeft bijgedragen aan het realiseren van dit doel. Een andere gemeente ziet deze waarde ook, maar schat het effect een stuk kleiner in omdat het aantal mutaties (van op- of aankopen en verhuringen) op de schaal van een buurt of wijk relatief klein is en niet zo snel tot grote wijzigingen in de verhoudingen tussen koop- en huurwoningen en huurders en kopers leiden.

Een van deze gemeenten wijst hierbij nog wel op een probleem: 'Een probleem is nog wel het in zijn algemeenheid hoge prijspeil. Woningen zijn slechts voor een select groepje koopstarters beschikbaar, en de kwaliteit is lang niet altijd goed'. Ook de verschillende marktpartijen, de NVM en Vastgoed Belang wijzen hierop: 'Vooral starters met een hoger inkomen of financiële ondersteuning van ouders (bv. via een schenking of familiehypotheek), komen nog in aanmerking voor een koopwoning'. Zij wijzen op de ongelijkheid binnen de groep koopstarters die aan het ontstaan is. Op deze regel zijn er altijd uitzonderingen, sommige gemeenten geven aan dat er in hun gemeente nog steeds een relatief goede een betaalbare woning te vinden is.

5.2.2 Uitponden

Verschillende geïnterviewden wijzen erop dat de invoering van de opkoopbescherming de 'uitpondgolf' lijkt te stimuleren of in ieder geval hieraan heeft bijgedragen (zie ook in § 5.1). De kern van dit principe is dat het verkopen van een woning in onverhuurde staat aan andere beleggers door de opkoopbescherming onaantrekkelijk is geworden. Deze woning mag tenslotte gedurende vier jaar niet verhuurd worden. Hierdoor is de zogenaamde 'optiewaarde'[20] van het verkopen van een woning in onverhuurde staat voor beleggers sterk verminderd. Een van de experts geeft aan: 'Woningmarktbeleggers verkopen hun woningen graag 'leeg', dat wil zeggen in onverhuurde staat. Dat geeft waarde aan de woning omdat een volgende belegger de woning bijvoorbeeld kan renoveren voordat hij begint met verhuren'. Lang niet alle gemeenten geven overigens aan hier heel streng op te zijn in de uitvoering van de opkoopbescherming. Juist omdat zij de meerwaarde zien van een gerenoveerde woning.

Een aantal gemeenten geven aan het uitpondeffect niet per se erg te vinden. Zo geeft een gemeente aan: 'er is hoe dan ook een dalende trend van opkopen zichtbaar in het via de

[20] De optiewaarde voor een vastgoedbelegger is de potentiële meerwaarde die kan worden gerealiseerd door slimme strategische keuzes, optimalisatie en het benutten van toekomstige ontwikkelingsmogelijkheden van een pand. Het gaat hierbij niet alleen om de huidige huurinkomsten, maar om het maximale financiële potentieel dat uit een object kan worden gehaald.

opkoopbescherming gereguleerde koopsegment en daarboven. In de wijken en buurten waar de opkoopbescherming geldt is dit effect nog iets sterker'. Een andere gemeente noemt dat de starter in hun gemeente vooral op zoek is naar een koopwoning. Mits deze woning betaalbaar is, is deze woningzoekende dan ook geholpen met de gesignaleerde trend.

Volgens de gemeenten Amsterdam, Utrecht, Den Haag en Eindhoven houdt de opkoopbescherming geen verband met de huidige verkoopgolf. Deze wordt volgens deze gemeenten veroorzaakt door de andere beleidswijzigingen die invloed hebben op de huur- en koopmarkt en marktveranderingen (zie § 5.2). De opkoopbescherming is volgens een van de gemeenten een rem op de toename, maar geen prikkel om te verkopen.

De Rabobank signaleerde eerder dat uitponding toeneemt als gevolg van de Wet vast huurcontracten.[21] De opkoopbescherming wordt daarin niet genoemd als oorzaak. De verwachting is echter dat dit op termijn zal afnemen: omdat een tijdelijk huurcontract onder de oude wetgeving een maximale duur van twee jaar kende, zullen de laatste huurwoningen die onder een tijdelijk contract werden verhuurd tot juli 2026 vrijkomen. Daarna zullen veel huurders een vast contract hebben en neemt het aantal uitgeponde woningen als gevolg van de Wet vaste huurcontracten waarschijnlijk af, zo is de verwachting. Het effect van de differentiatie van de overdrachtsbelasting en de aanpassingen in Box 3 is dat meer koopstarters en minder beleggers een woning hebben gekocht.[22] Verschillende verhuurmakelaars geven desgevraagd aan dat er door de hogere overdrachtsbelasting in de eerste 3 jaar van verhuur geen rendement wordt gemaakt. Deze hebben naar verwachting ook effect op de uitponding.

Ook Vastgoed Belang en verschillende marktpartijen constateren dat er uitponding plaatsvindt, maar kunnen dat niet één op één toeschrijven aan de opkoopbescherming. Wel maken de eigenaren veelal enkele jaren voordien de keuze om hun bezit te gaan verkopen en moeten hier veel stappen voor gezet worden voordat dit zover is (vaak moet bijvoorbeeld eerst een kadastrale splitsing wordt geregeld). De keuzes voor verkoop worden dus niet ad-hoc gemaakt.

Vastgoed Belang en de marktpartijen geven aan dat de maatregel indirect kan bijdragen aan uitponding doordat het vertrouwen in de huurmarkt verder afneemt, waarmee de investeringsbereidheid van beleggers afneemt. De negatieve toonzetting van de communicatie rond de opkoopbescherming helpt hierin ook niet meegeven deze partijen aan: 'In sommige wijken wordt actief gecommuniceerd dat beleggers worden geweerd, wat volgens de gesprekspartner bijdraagt aan het gevoel dat beleggers niet welkom zijn'. Dit werkt uitponden verder in de hand zo is de gedachte.

5.2.3 Leefbaarheid

De gemeente Den Helder is een van de weinige gemeenten die de opkoopbescherming primair op leefbaarheid heeft onderbouwd. De opkoopbescherming is in Den Helder ingezet als onderdeel van een breder pakket aan wijkgerichte maatregelen, waaronder het programma Kansrijke Buurten, een samenwerking met de woningcorporaties, gebiedsontwikkeling en verschillende sociale interventies. De opkoopbescherming wordt vooral gezien als aanvullend en symbolisch: 'het signaal dat verdere ongewenste ontwikkelingen niet meer worden geaccepteerd'. Als gevolg van de gecombineerde aanpak is de meest acute problematiek rond

[21] Rabobank (2025). Kwartaalbericht woningmarkt: veel woningverkopen en aanhoudende stijging huizenprijzen.
[22] SEO (2024) Kopen zonder heffen: evaluatie differentiatie overdrachtsbelasting woningmarkt.

malafide verhuurders afgenomen. De gemeente Gorinchem geeft aan dat: ‘het instrument wel iets lijkt te doen, maar dat het effect niet toe te schrijven is aan de opkoopbescherming ‘alleen’. Ook hier is de opkoopbescherming een van de instrumenten in een bredere aanpak.

De gemeenten Rotterdam en Maastricht geven aan dat een direct effect op leefbaarheid niet aantoonbaar is. Ook deze gemeenten concluderen ambtelijk dat de opkoopbescherming op de leefbaarheid alleen een klein en indirect effect heeft. Ook deze gemeenten zetten de opkoopbescherming in als onderdeel van een bredere set maatregelen gericht op het verbeteren van de leefbaarheid. Een andere gemeente geeft aan dat de leefbaarheidsproblematiek die zij ervaren zich vooral voordoet in andere woningmarktsegmenten dan diegene waar de opkoopbescherming zich op richt.

Respondenten geven aan dat de opkoopbescherming door wijkraden en raadsleden nogal eens gezien wordt als algemene oplossing voor overlast of problemen met particuliere verhuurders. Vaak is hierbij ambtelijk de inschatting dat deze problematiek vaak beter met andere instrumenten kan worden aangepakt (denk aan handhaving op woonoverlast en de mogelijkheden die de Wet goed verhuurderschap of Leegstandswet bieden).

Verschillende marktpartijen wijzen er in dit kader op dat leefbaarheidsproblemen eerder samenhangen met de wijze waarop woningen worden gebruikt, bijvoorbeeld bij overbewoning, dan met de verhouding tussen koop en huur. Ook geven zij aan dat ook koopstarters vaak slechts tijdelijk in een woning blijven wonen, bijvoorbeeld tot het moment van gezinsuitbreiding, waardoor er ook in de koopsector sprake kan zijn van een relatief hoge mutatiegraad, met mogelijk een negatieve impact op de leefbaarheid. Huurders in betaalbare huurwoningen blijven doorgaans langer zitten volgens de gesproken professionals, omdat de totale woonlasten toch vaak nog lager zijn dan in de koop of zij geen toegang tot de koopsector hebben.

5.2.4 Opkoopbescherming als instrument in de aanpak van kamergewijze verhuur

Zoals we al in hoofdstuk 2 beschreven wordt de opkoopbescherming in een aantal gemeenten gezien als belangrijke schakel in het reguleren van de kamergewijze verhuur. Een van de experts die we spraken ziet de opkoopbescherming ook als een ‘logisch verlengstuk om ongewenste kamerverhuur en overbewoning tegen te gaan’. Al wordt ook in deze context door een gemeente geconstateerd dat het inmiddels ook financieel onaantrekkelijker is geworden om nog kamergewijs te verhuren.

In verschillende gemeenten heeft de opkoopbescherming gewerkt als een extra bescherming, maar geeft men ambtelijk aan dat de parallelle inzet via het Omgevingsplan en de huisvestingsverordening een krachtiger instrument zijn gebleken in de regulering van kamergewijze verhuur. In een van de studentensteden die we spraken werd aangegeven dat de inzet op het vergroten van het aanbod voor studenten in zijn algemeenheid tot een betere balans op de lokale woningmarkt heeft geleid.

Twee gemeenten waar ondernemers in de toeristische sector in het zomerseizoen vele tijdelijke werknemers willen huisvesten geven aan dat de opkoopbescherming het zichtbaar moeilijker voor deze bedrijven maakt om woningen te kopen voor de huisvesting van hun werknemers. Een uitweg wordt soms gevonden in het starten van B&B’s, na het opdelen van een woning. Deze beweging leidde bij een gemeente tot het aanscherpen van het B&B-beleid. Een andere gemeente overweegt gegeven het economische belang dat gepaard gaat met het huisvesten van (tijdelijke) werknemers een aanpassing van het beleid, bijvoorbeeld in de vorm van een ontheffing van de opkoopbescherming.

5.2.5 Kansen kwetsbare doelgroepen

Een van de experts karakteriseert de opkoopbescherming als een krachtig instrument voor sturing op de samenstelling van wijken en het bevorderen van eigenaar-bewoning, maar wijst ook op een keerzijde. Zo verhelpt de opkoopbescherming niet de onderliggende schaarste aan betaalbare huurwoningen: ‘de opkoopbescherming sluit impliciet huurders uit’. De zorg is dat wanneer de private verhuur wordt beperkt zonder alternatief te bieden, kwetsbare groepen worden verdrongen naar illegale of ‘onzichtbare’ woonvormen. Bepaalde groepen woningzoekenden zijn primair aangewezen op het particuliere huuraanbod. Buitenlandse werknemers en studenten hebben bijvoorbeeld vaak geen toegang tot koop of sociale huur, of moeten te lang op een dergelijke woning wachten.

Uit wetenschappelijke analyses in een grote gemeente blijkt dat het aandeel bewoners dat buiten Nederland is geboren in de door opkoopbescherming gereguleerde wijken sterk is afgenomen, terwijl het effect op studenten relatief beperkt bleef. Een deel van de studentenhuisvesting lijkt te zijn verschoven van verhuur door ouders naar directe aankoop door de studenten zelf met financiële steun van hun ouder. Dit leidt op papier tot meer eigenaar-bewoning zonder dat de toegankelijkheid voor minder kapitaalkrachtigen verbetert.

Een opkoopbescherming beperkt dus *uitbreiding* van het aanbod voor dergelijke groepen. Andere maatregelen die particuliere verhuur minder aantrekkelijk maken kunnen zorgen voor *krimp* van het aanbod. Deze constatering wordt erkent door verschillende marktpartijen. Een aantal gemeenten benadrukken dat kamerverhuur blijft voorzien in een reële behoefte, met name voor internationale medewerkers en andere doelgroepen voor wie de reguliere woningmarkt (nog) niet toegankelijk is. Een groeiend deel van deze groepen valt ‘tussen wal en schip’. Een van de geïnterviewde experts plaatst wel de kanttekening dat de huurwoningen die als gevolg van ‘buy-to-let’ ontstonden wel een hoge huurprijs hadden, bij gebrek aan huurprijsregulering. De vraag is in hoeverre deze groepen woningzoekenden met dit particuliere huurwoningaanbod waren geholpen.

Een van de experts geeft in dit kader aan dat de particuliere huursector in zijn algemeenheid een belangrijke rol heeft in het functioneren van een ‘gezonde’ woningmarkt: ‘voor een stad is het heel belangrijk dat er een flexibel deel van de markt is, waar de woningzoekenden dan weliswaar wat meer betalen, maar wel direct toegang toe kunnen hebben’. Bij gebrek aan een dergelijk middenhuursegment resteert alleen de sociale huur, maar daarvoor zijn de wachttijden lang, en niet iedereen zal tot de doelgroep van de woningcorporaties behoren gegeven hun inkomen. De mate waarin de overheid wil inzetten op een dergelijk middenhuursegment is volgend deze expert nadrukkelijk een politieke keuze.

Intussen proberen sommige gemeenten situaties aan te pakken waarin woningdelen/ kamergewijze verhuur leidt tot overlast. Deze ingrepen tezamen kunnen er mogelijk voor zorgen dat er niet genoeg laagdrempelig aanbod overblijft voor deze doelgroepen, en/of dat zij noodgedwongen in illegale constructies terechtkomen.

5.3 Waterbedeffecten

Hier bespreken we achtereenvolgens de resultaten van de econometrische analyse en de visie van de geïnterviewden rond dit onderwerp.

5.3.1 Econometrische analyse: indicatie waterbedeffect

Als gevolg van de invoering van de opkoopbescherming kunnen twee typen waterbedeffecten optreden: (1) geografische waterbedeffecten en (2) verschuivingen tussen prijssegmenten.

Ten eerste zouden prijsgevoelige investeerders hun geografische scope kunnen aanpassen en ervoor kiezen woningen in dezelfde prijsklasse als voorheen aan te kopen op locaties waar de opkoopbescherming niet van toepassing is. Zij blijven dus hetzelfde type woningen kopen, maar op een andere locatie. In die gebieden kan het aantal investeerdersaankopen daardoor toenemen. Het ligt daarbij voor de hand dat het vooral gaat om relatief nabijgelegen locaties.

Ten tweede kunnen investeerders primair locatiegevoelig zijn. In dat geval willen ze per se in een bepaald gebied investeren en is het aannemelijk dat zij binnen dezelfde buurt uitwijken naar een hoger prijssegment, net boven de prijsgrens van de opkoopbescherming. In dit aangrenzende prijssegment kan het aantal investeerdersaankopen dan juist toenemen.

Indien investeerders zowel prijs- als locatiegevoelig zijn, hebben zij geen aantrekkelijk alternatief om naartoe uit te wijken. Daardoor stoppen ze (tijdelijk) met kopen, in plaats van hun vraag te verplaatsen naar een andere plek of prijsklasse. In dit scenario treden geen waterbedeffecten op.

Om deze mogelijke waterbedeffecten zo goed mogelijk te kunnen identificeren en isoleren, is lokale variatie in de invoering van de opkoopbescherming noodzakelijk. Daarom richten deze analyses zich uitsluitend op gemeenten die de opkoopbescherming op wijkniveau hebben ingevoerd. Alle wijken in deze gemeenten die de opkoopbescherming niet hebben ingevoerd dienen als controlegroep.

Uit de analyses volgt geen duidelijke indicatie dat beide waterbedeffecten op lokaal niveau optreden, dat wil zeggen binnen een gemeente.[23] We achten het onwaarschijnlijk dat als zulke waterbedeffecten lokaal niet optreden, ze regionaal (dat wil zeggen tussen gemeenten, dus over een grotere afstand) wel plaatsvinden. Om deze redenen is dit kwantitatief niet verder onderzocht in deze evaluatie.

5.3.2 Waterbedeffecten volgens de geïnterviewden

De resultaten van de interviews over het bestaan van waterbedeffecten wijzen een andere kant op dan de uitkomst van de econometrische analyse.

Zo heeft de gemeente Waalwijk geen signalen van de buurgemeenten ontvangen dat er sprake is van waterbedeffecten. Wel was binnen de gemeente een effect zichtbaar. De interesse van beleggers in woningen in andere wijken dan waar de opkoopbescherming van kracht was nam toe. Dit bleek vooral uit een toename in het aantal aanvragen voor een vergunning voor kamergewijze verhuur. Dit is in de gemeente Waalwijk ook gereguleerd. Of dit effect volledig toe te schrijven is aan de opkoopbescherming durft de gemeente echter niet te zeggen. Ook heeft

[23] Deze analyses zijn gebaseerd op een relatief laag aantal observaties. Om deze reden controleren de modellen ook enkel voor de oppervlakte van de woning als een geobserveerd woningkenmerk, en niet voor woningtype of structurele lokale verschillen op provincie niveau.

het verplaatsen van de activiteit in de gemeente ook nooit een hoge vlucht kunnen nemen vanwege de regulering van de kamergewijze verhuur. Het feit dat de gemeente een afstandscriterium en wijkquotum toepast, maakt dat kamergewijze verhuur in omvang beperkt is en stopt wanneer de gestelde maxima in de wijken bereikt was.

Ook is in Waalwijk een deel van de beleggers boven de geldende WOZ-waardegrens voor de opkoopbescherming gaan zoeken (de duurdere segmenten van de woningmarkt). Ook in Den Haag, Utrecht, Eindhoven en Maastricht zijn deze signalen er: 'Wanneer particuliere verhuurders woningen kopen van eigenaar-bewoners gaat het nu juist vaak om woningen met een hoge WOZ-waarde die ver buiten de opkoopbescherming vallen'. De gemeente Amsterdam heeft naar dit effect onderzoek gedaan en geen duidelijk bewijs in de cijfers gevonden dat beleggers zijn uitgeweken naar duurdere segmenten van de woningmarkt.

Verschillende marktpartijen en Vastgoed Belang signaleren ook waterbedeffecten en geven aan te merken dat beleggers zich vaker richten op gemeenten en wijken waar geen opkoopbescherming geldt. In andere gevallen trekken beleggers zich volledig terug uit de markt. Dit laatste effect ziet een van de experts ook: 'Een waarschijnlijke verklaring is dat beleggers door de combinatie van regelgeving en marktomstandigheden hun kapitaal niet verplaatsten naar andere Nederlandse wijken, maar juist wegtrokken uit Nederlands vastgoed als geheel. Ook zijn kleinere beleggers überhaupt vaak lokaal actief, wat minder snel leidt tot een waterbedeffect.

5.4 De veranderde woningmarkt en de kansen van huurders en kopers

Er zijn verschillende onderzoeken gedaan naar de kansen van kopers en huurders als gevolg van de veranderingen op de (huur)markt in de afgelopen jaren. Hoewel deze veranderingen lang niet allemaal het gevolg zijn van de opkoopbescherming, is het interessant om te zien hoe de kansen van kopers en huurders zich hebben ontwikkeld aangezien dit raakt aan een van de doelen van de opkoopbescherming. Zo biedt het context voor de afweging of de opkoopbescherming in de huidige markt relevant is.

5.4.1 Huuraanbod krimpt

Het huuraanbod neemt af door de recente 'uitpondgolf'. Het NVM constateert 38% minder verhuringen in de vrije sector eind 2025 ten opzichte van een jaar eerder. In de middenhuur zijn er in de G4 zelfs 50% tot 70% minder verhuringen. Daarnaast stijgt de mediane aanvangshuur in de vrije huur sinds medio 2024 sterker dan in voorgaande jaren[24]. In deze data gaat het overigens enkel om woningen verhuurd door een NVM-makelaar, terwijl ook een groot deel van de huurmarkt zich afspeelt buiten de makelaardij om. Voor heel Nederland zien we echter ook investeerders een kleiner deel van het aantal woningen in bezit hebben, met name door een afname van particuliere verhuurders[25].

In dit kader geven enkele gemeenten aan dat er in de afgelopen jaren relatief veel nieuwe huurwoningen in het middensegment zijn gerealiseerd, die deels worden uitgepond. Men geeft aan dit jammer te vinden van de inspanningen, zeker ook omdat extra woningen realiseren in

[24] NVM (2026) Starters op de woningmarkt: uitponden private huurwoningen vergroot ongelijkheid tussen starters

[25] Kadaster (2025). Investeerders 3e kwartaal 2025: woningbezit investeerders neemt verder af. Bedrijfsmatige verhuur neemt wel toe, maar niet voldoende om de afname van particulier bezit te compenseren.

dit segment in de huidige tijd moeilijk is. Deze gemeenten willen deze woning het liefste behouden, zeker wanneer het goede verhuurders zijn. De opkoopbescherming wordt door deze gemeenten niet aangewezen als de (enige) oorzaak achter het uitponden, maar de trend werkt wel door in de afweging die de gemeente maakt rond de opkoopbescherming. Deze gemeenten willen eerst fundamenteel onderzoek doen naar de brede situatie op de lokale woningmarkt voordat ze het verlengen van de opkoopbescherming overwegen.

De marktpartijen die we interviewden in het kader van dit onderzoek wijzen ook op de grote actuele tekorten in het betaalbare huursegment: 'meer keuze voor koopstarters gaat ten koste van de particuliere huurmarkt'. Zij werpen hierbij de vraag op of dit wenselijk is.

IBO Huursector: opkoopbescherming op gespannen voet met doel middenhuur

Het Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) Huursector uit 2025 stelt dat de opkoopbescherming 'op gespannen voet' kan staan met het doel om meer middenhuur te realiseren. Ook roept het onderzoek de vraag op of de opkoopbescherming nog proportioneel is, nu bijvoorbeeld ook de differentiatie van de overdrachtsbelasting het al minder aantrekkelijk maakt voor verhuurders om woningen op te kopen. Een van de aanbevelingen van het IBO is om private verhuur aantrekkelijker te maken, en een van de maatregelen om dit te bereiken is volgens het IBO de inperking van de opkoopbescherming.[26]

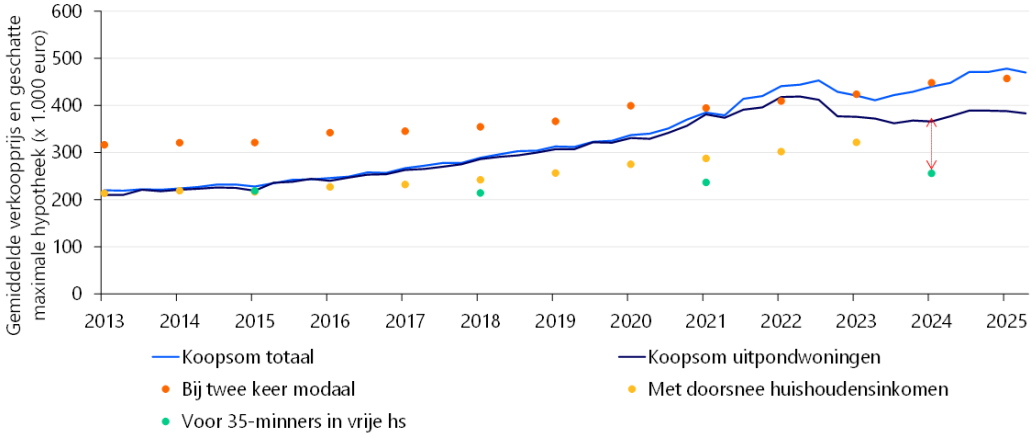
5.4.2 Groter koopaanbod, maar voor andere inkomens

De andere kant van de medaille is dat de verkoopgolf zorgt voor een groter koopaanbod. Bovendien zijn de prijzen van deze uitgeponde woningen relatief laag. Koopstarters betaalden in 2025 gemiddeld € 350.000 voor een uitgeponde woning, terwijl zij in het algemeen gemiddeld € 396.000 betaalden.[27]

Het is echter niet zo dat de uitpondgolf zorgt voor een dusdanig goedkoop koopaanbod dat huishoudens die anders hadden gehuurd, nu kunnen kopen. Verschillende onderzoeken laten namelijk zien dat de kopers van uitgeponde woningen gemiddeld een hoger inkomen hebben dan de huurders die anders de woning hadden gehuurd (zie ook figuur 18).[28]

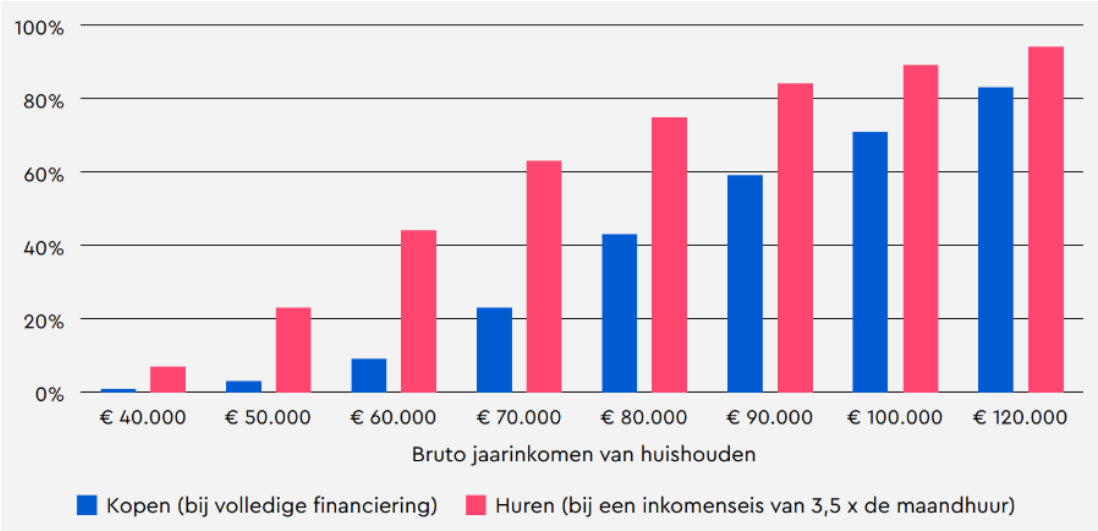
[26] De opkoopbescherming zou volgens het IBO wel beschikbaar moeten blijven voor sturing op leefbaarheid. Het rapport constateert dat veel gemeenten momenteel nog onvoldoende de instrumenten inzetten waarmee op leefbaarheid gestuurd kan worden, vanwege onbekendheid ermee of vanwege beperkte capaciteit. Er wordt dan ook gepleit voor betere benutting van het bestaande instrumentarium op dit vlak.
[27] Kadaster (2025) Investeerders 2e kwartaal 2025 minder woningen voor de verhuur.
[28] NVM (2026) Starters op de woningmarkt: uitponden private huurwoningen vergroot ongelijkheid tussen starters;
Korevaar & Van Dijk (2025) Het WWS en de private huurmarkt: De werking van het Woningwaarderingsstelsel in de private huurmarkt. Instituut voor de Publieke Economie (IPE);
Rabobank (2025). Kwartaalbericht woningmarkt geen afkoeling ondanks meer aanbod.

Figuur 18 De bereikbaarheid van koopwoningen en uitpondwoningen voor verschillende inkomensgroepen.
Bron: RaboResearch, 2025.



Een middenhuurwoning die een huurder met een inkomen van € 51.000 zou kunnen huren, is eenmaal uitgepond pas toegankelijk voor een koper met een jaarinkomen van € 77.000, aldus de NVM. In de vrije huur is het verschil nog groter: de mediane koopsom is hier € 516.000 en voor een dergelijke hypotheek is € 104.500 jaarinkomen nodig. Bij verhuur zou een inkomen van € 65.000 à € 87.000 nodig zijn. Met hetzelfde inkomen is in theorie dus meer te huren dan te kopen, zeker voor lagere inkomens. Voorwaarde is wel dat die woningen ook beschikbaar zijn (zie ook figuur 19).

Figuur 19 Aandeel van het koop- en huuraanbod dat betaalbaar is bij verschillende inkomens, op basis van woningen uitgepond door investeerders en verkocht via NVM-makelaar.
Bron: NVM, 2026.



Dit fenomeen verschilt wel per woning en locatie, aldus Korevaar en Van Dijk. Met name woningen op populaire locaties zijn met een bepaald inkomen wel te huren maar niet te kopen. Dit blijkt uit het feit dat de huurrendementen op populaire locaties laag zijn: dat wijst erop dat de huurprijs ten opzichte van de koopprijs laag is. Andersom zien de onderzoekers dat kwalitatief mindere woningen, afhankelijk van de locatie, juist relatief lage koopprijzen hebben

ten opzichte van vergelijkbare huurwoningen. Bij deze woningen is kopen financieel relatief gunstiger dan huren.

Er zijn volgens Korevaar & Van Dijk ook grote verschillen zichtbaar tussen markthuren en WWS-huren. Zij zien dat voor bepaalde typen woningen regulering met het WWS (als gevolg van de komst van de Wet betaalbare huur) grote huurverlagingen afdwingt. Daarmee concluderen zij dat met het WWS het tekort aan kwalitatief mindere huurwoningen en huurwoningen op populaire locaties toeneemt. Kopers van deze woningen zijn echter doorgaans niet dezelfde mensen als de huurders die anders in deze woningen zouden wonen.[29] Tegelijkertijd geven bedrijfsmatige (institutionele) verhuurders aan dat de wet niet heeft geleid tot verkoop aangezien hun huurprijzen al relatief laag waren en dus niet naar beneden hoeven worden bijgesteld.[30] Dit verklaart ook de groei van bezit van bedrijfsmatige investeerders.

5.5 De toekomst van de opkoopbescherming volgens gemeenten, belangenorganisaties en experts

5.5.1 Volgens gemeenten

Veel gemeenten erkennen dat de urgentie van de opkoopbescherming nu minder groot lijkt dan ten tijde van invoering door het Rijk, door de beschreven beleidswijzigingen en de veranderde markt. Tegelijkertijd is de ambtelijke inschatting dat de meeste colleges van burgemeester en wethouders en gemeenteraden door willen met de opkoopbescherming. Ook zouden ze de opkoopbescherming, als ze deze nog niet hadden, nu ook invoeren. Veelal is de opkoopbescherming nog steeds een ‘politiek gewenst instrument, met een positief imago en duidelijke doelen’. Ambtelijk is er twijfel nu het aantal opkopen sterkt daalt. Een groep ziet wél een reële kans dat de opkoopbescherming niet wordt doorgezet in de gemeente. Het aantal opkopen is sterk gedaald en de inzet is inmiddels onderdeel geworden van een ‘bredere beleidsmix waarin andere markt regulerende maatregelen zwaarder wegen en de noodzaak voor de opkoopbescherming is afgenomen of verdwenen’. Het al dan niet voortzetten van de opkoopbescherming is vooral een politieke afweging in deze gemeenten, zo geeft men aan. Hierin zou ook meer de effectiviteit, proportionaliteit en mogelijkheden om alternatieve instrumenten in te zetten of te volstaan met de bestaande regulering meegewogen moeten worden.

Een aantal van de grote gemeenten pleit voor behoud van de opkoopbescherming. Amsterdam, Utrecht, Den Haag en Eindhoven verwachten dat zonder opkoopbescherming het opkopen van woningen door beleggers weer zal toenemen. ‘Reguliere woningzoekenden krijgen zo concurrentie van beleggers die vaak toegang hebben tot meer kapitaal’, aldus de gemeenten. De gemeente Utrecht geeft aanvullend aan dat een huurwoning in een van de grote steden nog steeds een aantrekkelijk investeringsproduct is en Amsterdam geeft aan dat de schaarste op de Amsterdamse koopwoningmarkt nog steeds groot is, waardoor bescherming van de bestaande woningvoorraad noodzakelijk wordt geacht.

Andere gemeenten beargumenteren dat de relevantie van de opkoopbescherming wel verband heeft met de woningmarktcontext. Zij zien door de afname van opkopen minder relevantie voor de maatregel, maar kunnen zich voorstellen dat de opkoopbescherming in andere marktomstandigheden weer nodig is. Bijvoorbeeld in de situatie waarin de regulering van de

[29] Korevaar & van Dijk (2025). Het WWS en de private huurmarkt: De werking van het Woningwaarderingsstelsel in de private huurmarkt. Instituut voor de Publieke Economie (IPE).
[30] NOS (19 juli 2024). Grote verhuurders: geen verkoopgolf door middenhuurwet, huren dalen beperkt.

huurprijzen in de middenhuur wordt versoepeld of beleggers weer actiever worden in de bestaande voorraad. In die situaties wint de opkoopbescherming weer aan belang als ‘vangnet’. Dit zou er volgens gemeenten voor pleiten om de opkoopbescherming voor de zekerheid ‘achter de hand te houden’, gemeenten moeten net zoals nu het geval is de keuze hebben het instrument al dan niet in te zetten. Andere gemeenten zien dit juist niet zitten: ‘We willen geen jojobeleid, dus niet steeds van: nu opkoopbescherming, dan als er niet meer wordt opgekocht afschaffen, en later weer invoeren.’ Een aantal kleinere gemeenten verwijst niet naar de bredere marktontwikkelingen in Nederland, maar wil een lokale evaluatie afwachten alvorens te oordelen over toekomstige inzet.

Sommige gemeenten gebruiken de opkoopbescherming om te sturen op kamergewijze verhuur en daarmee op de daaruit volgende veronderstelde leefbaarheidseffecten. Zij willen de opkoopbescherming graag behouden. Bij afschaffing van de opkoopbescherming verwachten deze gemeenten (een deel van hun) grip op dit probleem te verliezen. Een gemeente die de opkoopbescherming voornamelijk met dit doel inzet, vertelt: ‘De opkoopbescherming werkt aan de voorkant, dat is zo fijn eraan. De handhavingsmogelijkheden zijn op dit probleem verder beperkt. Bij afschaffing moet er veel meer arbeidskracht worden ingezet om dit probleem toch op te lossen.’ Ook een andere gemeente verwacht grip te verliezen op dit fenomeen: ‘We hebben nu geen controle en als we de opkoopbescherming niet hebben, hebben we nog minder controle.’

In weer andere gemeenten is de beschikbare capaciteit een belangrijke afweging voor de inzet van de opkoopbescherming. Zoals beschreven in paragraaf 3.2 wordt de capaciteitsvraag als relatief groot gezien, met name voor kleinere gemeenten. In gemeenten waar de relevantie van de opkoopbescherming klein lijkt kan dit eventueel leiden tot afschaffing. Geen van de gesproken gemeenten had hierover al een keuze gemaakt. De VNG geeft in dit kader aan dat een beter inzicht in de huurmarkt gemeenten veel zou helpen: ‘Je kunt eigenlijk niet zonder een huurregister’.

Een specifieke situatie geldt op de Waddeneilanden. Vier van de vijf eilanden (inclusief sinds 2026 ook Vlieland) voeren de opkoopbescherming. Op de Waddeneilanden worden woningen dikwijls opgekocht door ondernemers voor hun personeel. Met de opkoopbescherming proberen gemeenten voorraad te behouden voor lokale koopstarters. Als de regeling wordt afgeschaft verwacht de gemeente Schiermonnikoog dat de kansen van lokale starters op het eiland zullen afnemen.

Tot slot geven gemeenten aan dat het lastig wordt om de nut en noodzaak van de opkoopbescherming een tweede maal te onderbouwen met data. Als er in de voorgaande jaren een opkoopbescherming gold in een gemeente, zijn er immers niet of nauwelijks woningen opgekocht. Het is voor een gemeente dan lastig om aan te tonen of dat door de opkoopbescherming komt (en deze dus nut heeft) of door andere oorzaken.

5.5.2 Volgens marktpartijen en belangenorganisaties

Volgens een aantal gesproken makelaars en de NVM is de rol van de opkoopbescherming (veel) kleiner geworden. ‘De andere maatregelen werken al als een soort opkoopbescherming, omdat ze opkopen en verhuren onaantrekkelijk maken’. De VNG erkent dat de relevantie minder groot is, maar dat zij geen breed sentiment ziet onder gemeenten dat de opkoopbescherming zou moeten worden afgeschaft, of dat gemeenten zich zorgen maken over negatieve effecten van de opkoopbescherming op de koop- of huurmarkt. De VNG evenals VEH pleiten ervoor de maatregel achter de hand te houden, omdat marktomstandigheden weer kunnen veranderen.

De zorg is dat wanneer de opkoopbescherming wordt afgeschaft het (te) lang duurt voordat het instrument weer terug is wanneer deze nodig wordt geacht.

Meerdere partijen wijzen erop dat gemeenten het instrument doelbewust moeten inzetten en alleen waar nodig. Hier is volgens partijen wellicht een 'moeilijk gesprek' nodig met gemeenten over de vraag of ze het instrument wel goed inzetten. De VNG verwacht dat het instrument in de toekomst wellicht doelgerichter wordt ingezet dan in het verleden, als gemeenten gaan afschalen vanuit het oogpunt van efficiënte middeleninzet maar het instrument nog wel inzetten op gebieden waar dat nodig is. De VNG ziet graag dat gemeenten zelf kunnen blijven inzetten, afschalen of laten rusten, afhankelijk van lokale omstandigheden. 'In de landelijke ontwikkelingen zie je dat het minder aantrekkelijk is geworden om op te kopen, maar het kan nog steeds zo zijn dat je in bepaalde gebieden erop wil sturen als gemeente.'

Vastgoed Belang stelt dat de voortzetting van de opkoopbescherming kan leiden tot afname in het vertrouwen van vastgoedbeleggers in het beleid. Voortzetting kan volgens de belangenorganisatie leiden tot lagere investeringsbereidheid, een kleiner aanbod aan huurwoningen, minder investeringen in verduurzaming en verbetering van woningen, met als breder gevolg gentrificatie. Waar het de zorg betreft dat de opkoopbescherming de verduurzaming en verbetering van woningen betreft geeft een gemeente aan in deze gevallen een belangenafweging te maken en veelal soepel op te gaan met de opkoopbescherming. Aanvullend geeft Vastgoed Belang aan dat de opkoopbescherming leidt tot een minder efficiënt gebruik van de woningvoorraad: 'Woningen die worden verkocht, worden bijvoorbeeld minder vaak gesplitst of opgehoogd'.

Afschaffing van de opkoopbescherming kan op korte termijn leiden tot een toename van de investeringsbereidheid, maar op de lange termijn spelen ook de andere maatregelen een rol die invloed hebben op de business case van verhuurders, zo verwacht Vastgoed Belang.

Tot slot speculeert de VNG dat de focus van de opkoopbescherming in de toekomst mogelijk meer verschuift naar leefbaarheid. Wel is een onderbouwing op grond van leefbaarheid methodologisch ingewikkeld, omdat causaliteit tussen (bijvoorbeeld) opkopen en leefbaarheid moeilijk te kwantificeren is, zo geeft men aan.

5.5.3 Volgens experts

De gesproken experts achten de relevantie van de opkoopbescherming op korte termijn beperkt. Binnen het geheel van huurregulering is de rol van deze maatregel klein. 'In de huidige markt zie ik geen reden waarom buy-to-let niet zou mogen,' aldus één van de experts. Wel denken twee van de gesproken experts dat het nuttig is om het instrument 'achter de hand te houden', bijvoorbeeld voor het geval de markt weer verandert. Al wordt hierbij aangetekend dat het goed mogelijk is dat de combinatie van factoren die leidden tot grote aantallen 'buy-to-let', zich op de Nederlandse woningmarkt niet zo snel nog eens zullen voordoen: 'De periode dat een verhuurde woning meer opleverde dan een koopwoning was uniek'.

Uiteindelijk is de maatschappelijke wenselijkheid van de opkoopbescherming een politieke afweging geeft een van de experts aan. Daarnaast zou verantwoord gebruik van het instrument vragen om verschillende aanpassingen. Dit betreft een duidelijkere en explicietere beschrijving van het doel van de regulering, evenals aandacht voor de groepen die door de maatregel indirect negatief worden geraakt (denk aan woningzoekenden in de (betaalbare) private huursector. Een andere expert zegt over deze verbijzondering van de doelstelling dat het instrument mogelijk hoofdzakelijk als leefbaarheidsinstrument zou kunnen worden gezien.

6 Conclusies en aanbevelingen

In dit afsluitende hoofdstuk trekken we conclusies uit de evaluatie. Dit doen we kortheidshalve puntsgewijs. Hieronder volgen eerst conclusies die betrekking hebben op de verschillende relevante elementen die samenhangen met de opkoopbescherming. Daarna komen enkele conclusies aan de orde met een meer reflectief karakter. Dit hoofdstuk sluit af met verschillende aanbevelingen.

6.1 Conclusies

Inzet en uitvoering

- ✓ **Alle doelstellingen of grondslagen die de wetgever bij invoering aan het instrument heeft gekoppeld zien we terug bij de 72 gemeenten die de opkoopbescherming anno 2026 inzetten.** Veelal is de aanleiding voor de inzet van de opkoopbescherming politiek gemotiveerd of is er de zorg voor een waterbedeffect als gevolg van een buurgemeente die reguleert. Dit laatste is opvallend, omdat dat volgens de wetgeving geen geldige grond is om de opkoopbescherming in te voeren.

- ✓ **Wanneer gemeenten in hun onderbouwing aangegeven te reguleren op basis van schaarste en verdringing van koopstarters, is dat vaak niet de enige of werkelijke reden.** Vaak is dat de leefbaarheid, het willen reguleren van de kamergewijze verhuur of de huisvesting van buitenlandse werknemers of studenten. Er lijkt pragmatisch om te worden gegaan met de onderbouwing: wat is methodologisch haalbaar? Met andere woorden, de onderbouwingsgrond vertelt niet het hele verhaal over het doel van de sturing.

- ✓ **35 gemeenten zetten de maatregel gebiedsgericht in.** Voor de overige 37 gemeenten geldt de opkoopbescherming voor de gehele gemeente, vaak uit angst voor een waterbedeffect binnen de gemeente. **De meeste gemeenten hanteren een prijsgrens tussen de € 300.000 en € 500.000.** De opkoopbescherming richt zich wettelijk op het goedkope en middeldure segment. Hieraan heeft de wet geen bovengrens gekoppeld. Een aantal gemeente hanteren fors hogere prijzen dan € 500.000. De vraag is of in deze gevallen nog gesproken kan worden van het middeldure segment en woningen betaalbaar voor de groep woningzoekenden die je voor deze woningen in aanmerking wil laten komen.

- ✓ **Er zijn geen signalen dat er 'sluiproutes' worden genomen om ondanks de opkoopbescherming alsnog woningen te kopen om deze te gaan verhuren.** 'Leave-to-let' komt soms voor, maar neemt af. Deze ontwikkeling wordt echter niet direct toegeschreven aan gemeentelijk beleid of de opkoopbescherming.

- ✓ **De meeste gemeenten die de opkoopbescherming inzetten, zetten niet of nauwelijks in op (proactieve) handhaving.** Hiermee is niet gezegd dat de opkoopbescherming geen effect heeft of een 'papieren tijger' is. Dit vooral dankzij het afschrikwekkende effect (in de periode voorafgaand aan invoering en kort na invoering) dat de opkoopbescherming lijkt te hebben. Zodra verhuurders echter doorhebben dat de gemeente niet handhaaft vormt dit een risico voor de effectiviteit van het instrument.

Effecten

- ✓ **De doelen van de opkoopbescherming in gebieden waar de opkoopbescherming van kracht is worden behaald.** Het aandeel investeerdersaankopen is sterk teruggelopen en

het totale aandeel eigenaar-bewoners neemt toe door een groei bij koopstarters. Tegelijkertijd zet een groot deel van de respondenten vraagtekens bij de rol van de opkoopbescherming in deze effecten. **Zij zien dat in het huidige tijdsgewricht de opkoopbescherming als gevolg hiervan eigenlijk geen rol meer speelt.**

- ✓ De cijfermatige analyses laten zien dat de invoering van de opkoopbescherming samenhangt met een **statistisch significante afname van de kans dat een woning van een eigenaar-bewoner wordt gekocht door een investeerder**. **De impact van de opkoopbescherming op investeerdersaankopen is echter enkel significant wanneer een gemeente de opkoopbescherming relatief snel heeft ingevoerd.**

- ✓ De analyses suggereren dat het instrument samenhangt met een **grotere kans voor koopstarters om een woning te verkrijgen, en een lichte daling van prijzen van woningen onder de maatregel**. Hoewel de invoering van de opkoopbescherming bijna direct zorgt voor een grotere kans voor koopstarters om een woning te kunnen kopen van eigenaar-bewoners, zien we pas na een jaar een significant prijseffect.

- ✓ **Er is geen causaliteit aan te tonen tussen de invoering van opkoopbescherming en de ontwikkeling van de gemiddelde woningprijs. Ook geeft de data-analyse geen duidelijke indicatie dat waterbedeffecten op lokaal niveau optreden, dat wil zeggen binnen een gemeente.** We achten het onwaarschijnlijk dat als zulke waterbedeffecten lokaal niet optreden, ze tussen gemeenten wel plaatsvinden. **Een aantal gemeenten en verhuurders geven in de gesprekken die we met hen voerden wel signalen af dat er waterbedeffecten optreden.** Verhuurders kijken naar wijken zonder opkoopbescherming, en er vindt een verschuiving plaats naar woningen met een hogere WOZ-waarde.

- ✓ **Een groot en direct effect van de opkoopbescherming op de leefbaarheid is niet aantoonbaar.** De meeste gemeenten zetten de opkoopbescherming in naast een bredere set van maatregelen gericht op het verbeteren van de leefbaarheid samenhangend met kamergewijze verhuur. Tegelijkertijd is de sturingsbehoefte groot, en zijn er zorgen binnen gemeenten om de grip te verliezen wanneer de opkoopbescherming wegvalt.

- ✓ **Vooral voor koopstarters met een hoger inkomen of financiële ondersteuning van ouders, is een koopwoning nog financieel haalbaar.** De huurders van voor de invoering van de opkoopbescherming zijn niet de koopstarters van nu, over het algemeen is een woning kopen voor hen onbereikbaar.

- ✓ Er is een afname van het aantal woningen dat wordt opgekocht en een toename van het aantal verkopen van huurwoningen te zien. Dit heeft een **negatief effect op het aantal beschikbare huurwoningen**. De zorg bij een aantal experts en verhuurders is dat wanneer de private verhuur slinkt, het risico bestaat dat kwetsbare groepen worden verdrongen naar illegale of ‘onzichtbare’ woonvormen.

Toekomst

- ✓ Veel gemeenten willen de inzet van de opkoopbescherming continueren, ook al ontbreekt veelal inzicht in het precieze effect in hun gemeente. Structurele monitoring, evaluatie of onderzoek hiernaar op lokaal niveau ontbreekt.

6.2 Synthese en aanbevelingen

Het uiteindelijke oordeel over het behouden van de opkoopbescherming is een politieke afweging. Er zijn twee mogelijkheden: de regeling wordt gecontinueerd of de regeling komt te vervallen. Op beide situaties reflecteren we hier en voor beide situaties komen we tot enkele aanbevelingen.

Veel gemeenten erkennen ambtelijk dat de urgentie van de opkoopbescherming nu minder groot lijkt dan ten tijde van invoering. Genoemde argumenten richten zich voornamelijk op de inmiddels aanvullend genomen beleidsmaatregelen en veranderde marktomstandigheden (een combinatie van de een aangepast regiem in de overdrachtsbelasting en de fiscale behandeling in box 3, de komst van de Wet goed verhuurderschap, de huurprijsregulering via de Wet betaalbare huur, de Wet vaste huurcontracten, de renteontwikkeling en een toename in het uitponden van woningen in het algemeen[31]). Vooral het primaire doel van de opkoopbescherming- het beschermen van de koopwoningvoorraad ten gunste van koopstarters met een middeninkomen door het wegenemen van de concurrentie van investeerders- heeft aan relevantie ingeboet. Tegelijk is de ambtelijke inschatting dat de meeste colleges van burgemeester en wethouders en gemeenteraden door willen met de opkoopbescherming.

In dit licht is het in ieder geval zaak om opnieuw na te denken over het doel dat de opkoopbescherming anno 2026 dient. Afhankelijk van de uitkomst hiervan zal een aanscherping van het instrument vanuit de wetgever nodig zijn. De mate waarin de opkoopbescherming nodig is als instrument ter bescherming van de positie van de koopstarter is een vraag om te beantwoorden. Dit vooral ook in relatie tot de kansen van groepen woningzoekenden die niet in aanmerking kunnen komen voor een koopwoning (denk aan woningzoekenden in de (betaalbare) private huursector).

Een reden om het instrument te behouden of ‘achter de hand te houden’ die door gemeenten veel genoemd werd is dat marktomstandigheden kunnen veranderen en het (weer) nodig kan zijn om de positie van koopstarters te beschermen. Bijvoorbeeld in de situatie waarin de regulering van de huurprijzen in de middenhuur wordt versoepeld of beleggers weer actiever worden in de bestaande voorraad. Een aantal grote gemeenten verwachten dat zonder de opkoopbescherming het aantal opkopen van woningen door beleggers weer zal toenemen in hun gemeente. In die situaties wint de oorspronkelijke doelstelling en werking van de opkoopbescherming weer aan belang.

De opkoopbescherming wordt regelmatig ingezet met redenen die samenhangen met de leefbaarheid (een negatieve impact hierop door bijvoorbeeld kamergewijze verhuur of slecht verhuurderschap) terwijl de onderbouwing niet op basis hiervan is gemaakt. Ook in dit kader willen verschillende gemeenten de opkoopbescherming behouden omdat deze zorgt voor grip en sturingsmogelijkheid, als onderdeel van een breder pakket. In de gemeentelijke gereedschapskist zitten vele instrumenten die ook bijdragen aan het bereiken van deze doelen. Denk aan het opnemen van regels over verkamering en splitsing in het omgevingsplan, regulering van omzetting (verkamering) op grond van de Huisvestingswet 2014, een brede leefbaarheidsaanpak, het maken van beleid om te voorzien in voldoende

[31] De opkoopbescherming is op basis van deze evaluatie een van de krachten die aan deze trend bijdraagt maar zeker niet de enige of grootste verklarende factor.

huisvestingsmogelijkheden voor buitenlandse werknemers of studenten, of wellicht de inzet van de mogelijkheden die de Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek (Wbmgp) biedt. De vraag is hiermee ook of de gemeenten niet al over genoeg instrumenten voor het beschermen van de leefbaarheid beschikken en de opkoopbescherming een noodzakelijk extra instrument is.

> Aanbeveling wanneer de opkoopbescherming voor gemeenten beschikbaar blijft:

1. Herdefinieer de doelen van de opkoopbescherming, de redenen op basis waarvan de gemeenten het instrument mogen inzetten. Is de opkoopbescherming nog het instrument om de koopstarter te helpen? Heeft het instrument een te grote impact op de kansen van huurders? Of is het een wenselijk extra instrument in de aanpak van de negatieve gevolgen van kamergewijze verhuur? Met deze nadere normering zal en passant een duidelijker kader ontstaan voor het onderbouwen van de inzet van de maatregel.

> Aanbeveling wanneer de gemeenten geen gebruik meer kunnen maken van de opkoopbescherming:

2. Houd een vinger aan de pols en kies wanneer de opkoopbescherming weer relevant is voor het beschermen van de positie van koopstarters en besloten wordt tot een herintroductie, voor een vergelijkbare regeling. Deze kennen gemeenten en het voorwerk is grotendeels gedaan. De hierboven gesuggereerde verbeteringen en verduidelijkingen kunnen in een dergelijke situatie wel gemaakt worden.

Voor de wetgever geldt dat zij het voor gemeenten mogelijk kan maken om de opkoopbescherming in te zetten zoals nu het geval is, of het instrument kan afschaffen. Een variant waarin het instrument wisselend ‘aan en uitstaat’ is moeilijk vorm te geven. Als de doelheroverweging oplevert dat de opkoopbescherming anno 2026 nog belangrijk is om voort te zetten, dan is het denkbaar om de opkoopbescherming te behouden maar **de voorwaarden voor de inzet van het instrument aan te scherpen.** Hierbij kan worden gedacht aan het preciezer definiëren in welke situaties de opkoopbescherming mag worden ingezet en wanneer nadrukkelijk niet, en aan welke eisen de onderbouwing moet voldoen. Ook kan worden overwogen of een landelijke prijsgrens of een verplichte wijkgerichte inzet nodig is.

> Aanbeveling wanneer de opkoopbescherming voor gemeenten beschikbaar blijft:

3. Normeer – gekoppeld aan aanbeveling 1 – de onderbouwing die de gemeenten moeten maken. In welke situatie/ vanaf wanneer mag het instrument worden ingezet en op grond van welke bronnen toont de gemeenteraad dit overtuigend aan? Er kan hier ook meer richting vanuit het rijk worden gegeven, zoals een maximum prijsgrens die een gemeente mag hanteren of een vaste rekenmethode of redenatie die gemeenten moeten aanhouden.
4. Faciliteer de handhaving op de opkoopbescherming door het ter beschikking stellen van de benodigde data aan gemeenten, zodat kleinere gemeenten even goed in staat zijn om te handhaven als de grotere.
5. Faciliteer de uitwisseling van best-practices tussen gemeenten zodat eenduidig omgegaan wordt met bijzondere situaties.
   Denk hierbij aan het als gemeente omgaan met situaties waarin een woning lang verhuurd wordt, maar bij verkoop leegstaat voor een verbouwing/ of verduurzaming of

bijzondere eigendoms-constructies aan de kant van de koper. Waar nodig kunnen dergelijke kwesties verduidelijkt worden in de beschikbare handreikingen of zo nodig in de wetstekst zelf. Hierbij past de kanttekening dat de wet al de nodige ruimte biedt om als gemeente uitzonderingen te maken en ontheffingen af te geven. Mits transparant en met aandacht voor de rechtsgelijkheid toegepast hebben de gemeenten al veel ruimte om met bijzondere of gemeente specifieke kwesties om te gaan.

De uitdaging blijft om als gemeente weloverwogen en onderbouwd te kiezen voor het meest proportionele en minst ingrijpende middel (subsidiariteitsbeginsel) om je beleidsdoelen te bereiken. Het niet inzetten van een instrument als de opkoopbescherming kan heel goed de uitkomst van deze afweging zijn. In ieder geval is het onwenselijk om bij gebrek aan een goede reden voor de inzet van het instrument mee te gaan in een lokale politieke wens, en als gevolg hiervan toch opzoek te gaan naar een onderbouwing die de inzet alsnog legitimeert.

Bijlage 1 Respondentenlijst

gemeente	**Rotterdam**
gemeente	Maastricht
gemeente	Nissewaard
gemeente	Nieuwegein
gemeente	Leeuwarden
gemeente	Gorinchem
gemeente	Roosendaal
gemeente	Schouwen-Duivenland
gemeente	Amsterdam
gemeente	Den Helder
gemeente	Wageningen
gemeente	Capelle aan den IJssel
gemeente	Hilversum
gemeente	Schiermonnikoog
gemeente	Utrecht
gemeente	Vlissingen
verhuurders	Vereniging Verhuurmakelaars Rotterdam
verhuurders	3 verhuurmakelaars uit Amersfoort
Belangenorganisatie/verhuurders	Vastgoed Belang
belangenorganisatie	Nederlandse Vereniging van Makelaars
belangenorganisatie	Vereniging eigen huis
belangenorganisatie	Federatie Huurders Commerciële Sector
belangenorganisatie	Vereniging Nederlandse Gemeenten
expert	Matthijs Korevaar
expert	Peter Boelhouwer
expert	Johan Conijn

Bijlage 2 Controlegroep in de analyse

Om het daadwerkelijke effect van de opkoopbescherming zo goed mogelijk te kunnen isoleren, vergelijken we de ontwikkeling in de transacties van woningen die onder de opkoopbescherming vallen met een geschikte controlegroep van vergelijkbare woningtransacties die niet onder de maatregel vallen. Deze difference-in-differences aanpak kijkt dus niet alleen naar veranderingen binnen één groep, maar juist naar het verschil in veranderingen tussen beide groepen

Het definiëren van een **geschikte controlegroep** is bij deze aanpak cruciaal. Woningtransacties in beide groepen kunnen namelijk op allerlei manieren van elkaar verschillen. Ook op manieren die we niet kunnen observeren. Door een passende controlegroep te kiezen corrigeren we voor zulke verborgen verschillen én houden we rekening met algemene trends op de woningmarkt.

Voor onze analyses wordt de controlegroep gevormd door woningtransacties die zich bevinden in wijken met een vergelijkbare investeerdersdynamiek op de woningmarkt voordat de opkoopbescherming werd ingevoerd en lokaal werd aangekondigd. Specifiek selecteren we alleen woningtransacties uit wijken waar in 2020 het aandeel investeerdersaankopen en het totaal aantal transacties vergelijkbaar was met de wijken waar de opkoopbescherming uiteindelijk is ingevoerd. Om rekening te houden met niet-geobserveerde verschillen in regionale woningmarktdynamiek wordt tijdens deze matching enkel gekeken naar transacties die zich bevinden in wijken uit dezelfde provincie. De opkoopbescherming werkt aan de hand van een prijsgrens, en richt zich specifiek op de lagere prijssegmenten.

Hoewel handhaving van de prijsgrenzen gebeurt op basis van WOZ-waardes, wordt in deze analyse gebruik gemaakt van transactieprijzen om te bepalen of een woning onder de opkoopbescherming valt. In de studieperiode, waarin prijzen over het algemeen stegen, zal gelden dat voor woningen die onder de prijsgrens liggen op basis van hun transactieprijs, dit vrijwel altijd ook zal gelden voor de WOZ-waarde.

Om daarmee rekening te houden, worden in de controlegroep alleen transacties meegenomen die in het jaar van de transactie zijn verkocht onder de mediane koopsom binnen de betreffende gemeente. Transacties op locaties waar de opkoopbescherming is ingevoerd worden alleen meegenomen in de analyse als ze onder de eerst geldende prijsgrens vallen.

De resultaten zijn robuust voor wijzigingen in deze keuzes, zoals het meenemen van verschuivingen in de prijsgrenzen van de opkoopbescherming binnen een gemeente over de tijd, het meenemen van alle transacties in de controlegroep ongeacht hun verkoopprijs, of wanneer we juist restrictiever zijn en enkel transacties meenemen waarvoor de koopprijs onder het 25^{e} percentiel van de lokale markt valt. Ook als we enkel gebruik maken van transacties binnen gemeenten die de opkoopbescherming op buurt of wijkniveau hebben ingevoerd zijn de resultaten robuust.

Als laatste wordt in alle modellen gecorrigeerd voor geobserveerde woningkenmerken (de oppervlakte van een woning en het woningtype), en voor structurele lokale verschillen op provincieniveau.

RIGO