De opkoopbescherming: wat beschermen we nu eigenlijk?

Een onderzoek naar het nut en de noodzaak van het instrument opkoopbescherming bij vijf gemeenten in Nederland.

Auteur: Manuel Jan Jacob Veldman
Radboud Universiteit Nijmegen
Faculteit der managementwetenschappen
Opleiding Bestuurskunde
Masterthesis
2025
Begeleidend docent: prof. dr. Jan-Kees Helderman

Voorwoord:

Beste lezer,

Met gepaste trots presenteer ik mijn masterthesis, genaamd: "*De opkoopbescherming: wat beschermen we nu eigenlijk? Een onderzoek naar het nut en de noodzaak van het instrument opkoopbescherming bij vijf gemeenten in Nederland.*" Deze thesis is het afsluitende onderdeel van mijn masteropleiding Bestuurskunde aan de Radboud Universiteit in Nijmegen. Ik volgde de masterspecialisatie Beleidsadvisering (vanaf volgend jaar: Beleid, Kennis en Conflict) en schreef dit onderzoek bij RIGO, een onafhankelijk advies-en onderzoeksbureau op het gebied van wonen en leefomgeving gevestigd in Amsterdam.

De keuze voor het onderwerp van deze thesis kwam voort uit een gedeelde interesse van mijn collega's bij RIGO en mij over het (al dan niet) functioneren van het Nederlandse maatschappelijke bestel. Bij RIGO heb ik mogen bijdragen aan verschillende onderzoeken en adviezen bij verscheidene opdrachtgevers, van het ministerie van VRO tot provincies en gemeenten. In het bijzonder wil ik mijn begeleider en tevens directeur van RIGO bedankten: Wouter Schepers; wie door onze gedeelde liefde voor PSV heeft gezorgd dat ik me thuis voelde in de organisatie en dat ik alle facetten van de beleidsadvisering binnen de volkshuisvesting heb kunnen meemaken. Inhoudelijk mag ik met name Veerle Veraart niet vergeten voor haar adviezen en uitleg.

Op academisch niveau mag ik prof. dr. Jan-Kees Helderman bedanken voor zijn begeleiding tijdens het gehele schrijfproces. Hoewel mijn bewogen studiejaar zorgde voor wat obstakels op de weg, heeft hij mij alle vrijheid gelaten om mijn eigen plan te trekken en kon ik altijd rekenen op een lach en op goed advies.

Daarnaast wil ik opa Jan Veldman en pa Frits Kervel bedanken voor de steun en de spellingcontrole. Tevens wil ik Eveline van Eert, Eliana Franken, Nick Franken, Lucas Slootweg, Luc Luijten, Bram de Vaan en Kleber Herivelton da Resureigao bedanken voor het meedenken en het bestaan.

Veel leesplezier,

Manuel Jan Jacob Veldman

Samenvatting:

De woonruimte in Nederland is beperkt. Een van de instrumenten die gemeenten wordt geboden om deze ruimte te beheren is de opkoopbescherming. Met behulp van de opkoopbescherming kunnen gemeenten bepaalde gebieden aanwijzen waarin een vergunningplicht zal gelden voor het verhuren van goedkope tot middeldure woningen om die voorraad voor starters op de woningmarkt gereserveerd te kunnen houden. Het idee is dat beleggers hiermee uit deze gebieden geweerd worden. Omdat de opkoopbescherming maar een deel is van *het totale woonruimtevoorraadbeheer-systeem*, is het individuele effect van het instrument lastig te meten. Er zijn studies die hebben onderzocht dat de opkoopbescherming werkt (Francke et al., 2023), maar de vraag is of de maatregel nog het geld waard is met de huidige veranderende marktcondities (RIGO, 2022; Kadaster, 2025). De hoofdvraag luidt: *onder welke condities en voorwaarden is de opkoopbescherming een effectief en legitiem instrument binnen het gemeentelijk woningmarktinstrumentarium?*

In dit onderzoek zijn daarom vijf gemeenten van verschillende grootes vergeleken om mechanismen te kunnen achterhalen die bijdragen aan de werking van de opkoopbescherming. De maatregel kost tegen verwachting in relatief weinig geld in de uitvoering, omdat er geen grote aantallen vergunningen worden aangevraagd op grond van de opkoopbescherming. Het preventieve effect dat de maatregel heeft geldt bij gratie dat het er is, waardoor de opkoopbescherming geen dure maatregel hóeft te zijn. De kosten van de maatregel zitten vooral in de onderbouwing van schaarste of leefbaarheid om de opkoopbescherming te kunnen opnemen in de huisvestingsverordening, het opstellen van het vergunningsstelsel en in de handhaving van de maatregel. Hoeveel geld een gemeente kwijt wil zijn aan handhaving, blijft een politieke afweging.

De zichtbaarheid van de opkoopbescherming, de onderlinge coördinatie in een gemeente en de waargenomen druk op de woningmarkt zijn belangrijke mechanismen die zorgen voor het beoogde preventieve effect.

Inhoudsopgave

Voorwoord: **2**

Samenvatting: **3**

Hoofdstuk 1: Inleiding **6**

1.1 Aanleiding *6*

1.2 Probleemstelling *7*

1.3 Doel- en vraagstelling *7*

1.4 Maatschappelijke en wetenschappelijke relevantie *8*

1.5 Leeswijzer *8*

Hoofdstuk 2: Beleidskader **9**

2.1 Opkoopbescherming *9*

2.2 Context *12*

2.3 Wetgeving *13*

Hoofdstuk 3: Theoretisch kader **16**

3.1 Het beoordelen van beleid *16*

3.2 De vier vragen *18*

3.2.1. Instrumentele doelmatigheid 18

3.2.2. Politiek-bestuurlijke passendheid 20

3.2.3. Constitutionele rechtmatigheid 21

3.2.4. Maatschappelijke aanvaardbaarheid 22

3.2.5. Van theorie naar evalueren 22

3.3 Realistische Evaluatie *23*

3.4 Samenvatting theorie & conceptueel model *24*

Hoofdstuk 4: Methodologisch kader **27**

4.1. Onderzoeksdesign *27*

4.2 Casusselectie *28*

4.3 Dataverzameling *29*

4.3.1 Documentanalyse 29

4.3.2 Semigestructureerde interviews 30

4.4 Operationalisatie *31*

4.5 Data-analyse *34*

4.6 Validiteit en betrouwbaarheid *35*

Hoofdstuk 5: Resultaten en analyse **37**

5.1 Inleiding *37*

5.2 Condities woningmarkt *37*

5.3 Motieven en overwegingen *47*
5.3.1. Instrumentele doelmatigheid. 47
5.3.2 Politiek-bestuurlijke passendheid 50
5.3.3. Constitutionele rechtmatigheid 53
5.3.4. Maatschappelijke aanvaardbaarheid 56

5.4 Overzicht resultaten *58*

Hoofdstuk 6: Conclusie & discussie 60

6.1 Conclusie *60*

6.2 Discussie *62*
6.2.1 Theoretische reflectie 62
6.2.2 Methodologische reflectie 63

6.3 Aanbevelingen *65*
6.3.1 Aanbevelingen voor beleid en praktijk 65
6.3.2 Aanbevelingen voor vervolgonderzoek 66

Literatuur: 68

Bijlage 1: Gespreksthemalijst respondenten. 73

Bijlage 2: Stappenplan overweging opkoopbescherming 76

Hoofdstuk 1: Inleiding

1.1 Aanleiding

In de huidige tijd van schaarste op de woningmarkt zijn gemeenten naarstig op zoek naar instrumenten om ongewenste externe effecten binnen de woningmarkt te beteugelen. Gemeenten ervaren steeds meer uitdagingen wanneer zij regie proberen te pakken op de lokale woningmarkt. Door schaarste valt er veel te verdienen op die woningmarkt, en dat staat op gespannen voet met de wens om betaalbaar en goed wonen te kunnen realiseren. De Huisvestingswet is een van de handvatten die gemeenten wordt geboden om iets aan deze schaarste te doen. De wet is bedoeld om te zorgen voor een evenwichtige en rechtvaardige verdeling van de woonruimte, zodat iedereen de mogelijkheid krijgt tot het vinden van een betaalbare woning (Kamerstukken II 2021/2022, 3619, nr.3). In de praktijk blijkt het echter moeilijk voor gemeenten om de aangeboden beleidsinstrumenten goed onderbouwd te implementeren (VNG, 2023). Deze onzekerheid leidt tot juridische en organisatorische problemen binnen gemeenten, wat de vraag doet opkomen of de maatregelen die gemeenten treffen überhaupt wel werken. In dit onderzoek zal de focus worden gelegd op één van die beleidsinstrumenten: de opkoopbescherming. “De opkoopbescherming draagt bij aan een gezonde woningmarkt waarbinnen koopstarters en middeninkomens ook kans maken op een betaalbare koopwoning (Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening., 2024).’’

Om gemeenten meer grip te geven op de krappe woningmarkt is per 1 januari 2022 de opkoopbescherming aan de gemeentelijke gereedschapskist toegevoegd d.m.v. een wijziging in de Huisvestingswet 2014. De opkoopbescherming moet worden opgenomen in de huisvestingsverordening van de gemeente, waarin wordt vastgelegd dat voor de verhuur van woningen in specifieke gebieden een vergunning vereist is. Een correcte invoering van de maatregel betekent daarmee dus ook kosten voor de gemeente op het gebied van implementatie en evaluatie. Er moet immers ergens een vergunning kunnen worden aangevraagd, gecontroleerd, etc... Om gehaaste implementatie of loze beloftes te voorkomen in de toekomst, poogt dit onderzoek bij te dragen aan de kwaliteit van de evaluatie, door het instrument opkoopbescherming grondig onder de loep te nemen. Voortbouwend op onderzoek van de universiteit van Rotterdam en cijfers van het kadaster zal dit onderzoek zich richten op de wenselijkheid van de maatregel van de opkoopbescherming (Francke et al., 2023; Kadaster, 2025).

De opkoopbescherming is niet de enige maatregel die beleggers probeert te weren ten faveure van doelgroepen die kans willen maken op een goedkope tot middeldure woning, waardoor de directe oorzaak-gevolgtrekking tussen invoering van het instrument en het bijbehorende effect lastig te leggen valt. Die maatregelen zijn bijvoorbeeld Wet Goed Verhuurderschap die op 1 juli 2023 is ingegaan, de verhoogde belasting op het box 3-inkomen en de Wet betaalbare huur.

De constatering is dat gemeenten in stevige mate zijn gaan proberen regie te pakken, terwijl het vaak schort aan de uitvoering (RIGO, 2022). Een perfecte uitvoering van de opkoopbescherming is complex, en aanpalend beleid lijkt vaak al te leiden tot de gewenste oplossing (Bijlsma et al., 2023). Ook wordt de opkoopbescherming vaak onvoldoende onderbouwd in de gemeentelijke huisvestingsverordening, terwijl dat wettelijk verplicht is (RIGO,2020). Al met al luidt recent daarom dan het advies om de opkoopbescherming vaker niét dan wél in te voeren (persoonlijke communicatie, 07 maart 25). Een grondige verkenning van het nut en de noodzaak van de maatregel, inclusief de organisatorische en financiële consequenties, is dus essentieel. Anders blijft regie voeren een loze belofte (RIGO, 2020).

1.2 Probleemstelling

Gemeenten voelen de enorme druk om regie te pakken op de woningmarkt (RIGO, 2020). Een van de instrumenten om dat te bewerkstelligen is de opkoopbescherming, maar dat instrument lijkt zijn noodzaak te verliezen door de huidige (markt)omstandigheden. Onder andere de regulering van de middenhuur en de verhoging van de box-3 belasting zorgen ervoor dat verhuren niet meer zoveel oplevert, waardoor opkopen voor investeerders ook minder interessant wordt. De maatregel lijkt nu 'mosterd na de maaltijd'. Dat resulteert vaak in beleid dat er op papier mooi uitziet, maar in de praktijk niet doelmatig is of zelfs onuitvoerbaar blijkt. Daarnaast worden beleidsmaatregelen regelmatig onvoldoende onderbouwd geïmplementeerd en ontbreekt er uitvoeringscapaciteit, wat leidt tot juridische kwetsbaarheid (RIGO, 2022).

De gewenste beschikbaarheid van (betaalbare) woningen en het waarborgen van de leefbaarheid, worden daarom vaak niet gerealiseerd. Doordat er geen beschikbare kennis is over de werking van de opkoopbescherming, is de werking van het instrument lastig vast te stellen. Het verschil tussen de gewenste situatie en de werkelijkheid wordt onderzocht aan de hand van onderstaande hoofd -en deelvragen.

1.3 Doel- en vraagstelling

De hoofdvraag van dit onderzoek is: <u>onder welke condities en voorwaarden is de opkoopbescherming een effectief en legitiem instrument binnen het gemeentelijk woningmarktinstrumentarium?</u> Deze hoofdvraag zal systematisch worden beantwoord aan de hand van de volgende deelvragen:

1. Wat was het doel van de opkoopbescherming en wat is er sindsdien veranderd?
2. Wat zegt de literatuur over effectiviteit van beleidsinstrumenten zoals de opkoopbescherming?
3. Wat zijn de belangrijkste belemmeringen voor gemeenten om de opkoopbescherming effectief in te zetten als zij kiezen voor deze maatregel?
4. Hoe kunnen gemeenten hun beleid verbeteren om effectiever regie te kunnen voeren?

1.4 Maatschappelijke en wetenschappelijke relevantie

Maatschappelijk is onderzoek naar het nut en de noodzaak van een maatregel relevant omdat onvoldoende onderbouwd beleid alleen maar leidt tot meer werk in plaats van dat het problemen voor gemeenten oplost. Rechtszaken tegen gemeenten die hun eigen beloften niet nakomen zijn geen uitzondering meer, wat dit onderwerp uiterst relevant maakt (RIGO, 2020). Dit onderzoek biedt handvatten voor gemeenten om hun beleid en organisatorisch bestel effectiever en juridisch robuuster te maken.

Na vijf jaar vindt er door de rijksoverheid een evaluatie plaats van het stelsel opkoopbescherming. Indien de noodzaak of relevantie van de maatregel dan in de economische situatie van dat moment onlogisch lijkt, kan de maatregel bij koninklijk besluit worden afgeschaft (Vereniging van de Nederlandse Gemeenten, 2022, p.15). Mocht dit worden besloten, dan blijft die maatregel nog 2 jaar van kracht in de gemeenten waar het is ingevoerd. Met de timing van dit onderzoek, praktisch een jaar voor de landelijke evaluatie, wordt de kans dat dit onderzoek daadwerkelijk zal worden benut aanzienlijk vergroot (Van der Knaap, Pattyn & Hanemaayer, 2020, p.300).

Wetenschappelijk draagt dit onderzoek bij aan literatuur over de effectiviteit van beleidsinstrumenten. Vanuit een breder perspectief is het onderzoek relevant om de kunst van het implementeren en evalueren van beleid te verfijnen. Factoren zoals fiscaal beleid, juridische ontwikkelingen en trends in de woningmarkt worden vaak niet meegenomen in het proces van het formuleren van de lange-termijndoelen van het beleid (als die al worden geformuleerd), waardoor de effectiviteit van een maatregel in het geding kan komen.

1.5 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 zal de werking van de opkoopbescherming worden uitgelegd, samen met het beleidsveld en het wettelijke kader rondom het instrument. In hoofdstuk 3, het theoretisch kader, zal een overzicht van de literatuur omtrent de effectiviteit van beleidsinstrumenten worden weergegeven. In hoofdstuk 4, het methodologisch kader, zal worden uiteengezet waarom er in dit onderzoek wordt gekozen voor een *mixed methods*-benadering: een combinatie van documentanalyse, zogenoemde schaarste-onderzoeken en semigestructureerde interviews om de belangrijkste cases verder te verduidelijken. In dat hoofdstuk zullen ook de concepten die worden besproken in het theoretisch kader worden geoperationaliseerd. In het resultatenhoofdstuk zullen de afgenomen interviews worden gepresenteerd en geanalyseerd aan de hand van het programma *Atlas.ti.* Met dit programma zijn op een inductieve manier codes toegekend aan de betekenis van concepten, om vervolgens te komen tot een verklaring van al dan niet effectief gebruik van de opkoopbescherming in een gemeente. Die verklaringen worden samen met de data van de documentanalyse samengevoegd om tot een beantwoording te kunnen komen op de hoofdvraag. Tot slot zullen er aanbevelingen worden gedaan om de effectiviteit van het instrument in de toekomst te waarborgen.

Hoofdstuk 2: Beleidskader

In dit hoofdstuk wordt de eerste deelvraag van dit onderzoek beantwoord*: 'Wat was het* doel van de opkoopbescherming en wat is er sindsdien veranderd?''

2.1 Opkoopbescherming

De opkoopbescherming is niet een op zichzelf staand instrument. De opkoopbescherming is op 1 januari 2022 ingevoerd, als onderdeel van het coalitieakkoord van Rutte IV, samen met een groot aantal fiscale en niet-fiscale maatregelen om investeerders te weren ten opzichte van eigenaar-bewoners. Die maatregelen werden ingevoerd omdat de betaalbaarheid/beschikbaarheid van goedkope en middeldure woningen erg onder druk kwam te staan, soms zelfs met leefbaarheidsproblemen tot gevolg. Veel van die maatregelen zijn gericht op de woningmarkt en de investeerders en beleggers die daarop actief zijn (Bijlsma et al., 2023). Een onderzoek in Rotterdam, een van de eerste gemeenten die de opkoopbescherming heeft ingevoerd, concludeerde dat het instrument inderdaad erin slaagde om institutionele beleggers te weren en meer eigenaar-bewoners aan te trekken (Francke et al., 2023). Echter bleek dat de invoering van de opkoopbescherming ook invloed had op de samenstelling van de wijk, wat een negatief effect kan hebben op de diversiteit in de wijk en de huurprijs.

De opkoopbescherming is een extra tool in de gereedschapskist van gemeenten om regie te kunnen pakken op de woningmarkt. Opkoopbescherming gaat over de verbetering van het woonruimtevoorraadbeheer. Met de komst van de opkoopbescherming hebben gemeenten een extra mogelijkheid gekregen om ervoor te zorgen dat in bepaalde gebieden huizen niet zomaar kunnen worden opgekocht voor de verhuur. Deze maatregel geldt voor bestaande koopwoningen in het goedkope tot middeldure segment, en geldt na de aanschaf van de woning voor een periode van maximaal vier jaar. Voor de vrije sector en voor nieuwbouw geldt dit instrument dus niet. Ook woningen die tot stand komen door transformatie van een bestaand pand vallen onder nieuwbouw (Gemeente 's-Hertogenbosch, 2023). Verlenging van de maatregel is mogelijk na de periode van vier jaar, maar het nut en de noodzaak voor het invoeren van het instrument moeten dan wederom worden onderbouwd.

De maatregel is toegevoegd aan de Huisvestingswet om woningzoekenden, met de nadruk op koopstarters en middeninkomens, meer kans te geven om op de huidige krappe woningmarkt een betaalbare koopwoning te vinden. Ook is de maatregel bedoeld om extra druk op de leefbaarheid als gevolg van opkoop van woningen voor de verhuur te beperken (Vereniging van de Nederlandse Gemeenten, 2022, p.3). De onderbouwing voor de invoering van dit instrument was dat destijds steeds meer woningen werden opgekocht om vervolgens te worden verhuurd, waardoor koopwoningen werden onttrokken aan de markt en er een prijsopdrijvend effect ontstond. Dat komt omdat beleggers vaak een hogere prijs kunnen bieden dan starters op de woningmarkt. Met de opkoopbescherming is het de bedoeling om dit effect tegen te gaan. In een handreiking van de VNG, gemaakt door RIGO, staat: "de opkoopbescherming zou kunnen leiden tot normalisering van de prijzen van woningen'' (2022, p.3). Volgens artikel 7 van de Huisvestingswet kan de opkoopbescherming worden onderbouwd aan de hand van twee

redenen: schaarste van het totaal aantal huizen in de regio of ter verbetering van de leefbaarheid in de wijk.

De juridische onderbouwing voor de schaarste is als volgt: de opkoopbescherming kan worden ingevoerd in een regio waar er aantoonbaar schaarste ontstaat aan goedkope of middeldure koopwoningen, met als gevolg dat er onevenredige en onrechtvaardige effecten optreden voor woningzoekenden in deze categorie (Huisvestingswet 2014, art.7). Let wel: er is geen officiële maatstaf in de wet opgenomen die onevenredige en onrechtvaardige effecten operationaliseert. Ook worden de oorzaken en gevolgen van dit effect niet beschreven. Het is dus wettelijk zo geregeld dat de onderbouwing niet kwantitatief kan worden gedefinieerd, waardoor elke onderbouwing ambtelijke discretionaire ruimte (Lipsky, 1980) mogelijk maakt. In het methodologisch kader zal deze '*black box*' aan operationalisatie verder worden uitgewerkt.

De tweede rechtsgeldige onderbouwing voor de opkoopbescherming geschiedt op basis van leefbaarheid in de wijk. Het idee is dat leefbaarheid onder druk kan komen te staan doordat huurwoningen zorgen voor een hogere mutatiegraad van bewoners, wat op zijn beurt weer zorgt voor minder bewoners met binding in de wijk (Vereniging voor de Nederlandse Gemeenten, 2022, p.3). Binding in de wijk zorgt voor een sterk sociaal vangnet en meer bereidheid van bewoners om in de wijk te investeren. Een ander argument zou kunnen zijn dat huurders minder investeren in de wijk dan kopers omdat ze vaak sneller verhuizen dan kopers. Leefbaarheid wordt *naar verwachting* beter doordat de eigenaar-bewoners die in de huizen komen wonen vaak een hoger inkomen hebben dan huurders met lagere lonen (Francke et al., 2023). De wet geeft ook hier geen duidelijk meetbare kaders over hoe die leefbaarheid dan zou moeten worden gemeten. Over het algemeen hanteren adviesbureaus vaak de aantasting van de openbare ruimte als belangrijkste meetlat, en niet per se de leefbaarheid in het algemeen (persoonlijke communicatie, 07 maart 25).

Gemeenten mogen zelf kiezen in welke gebieden ze de opkoopbescherming willen laten gelden, mits ze de onderbouwing op een van de twee gronden rond kunnen krijgen. Problematiek kan namelijk van buurt tot buurt verschillen en gemeenten hebben daar vaak het beste zicht op. De opkoopbescherming moet worden verankerd in een gemeentelijke huisvestingsverordening. Momenteel zijn er 53 gemeenten die de opkoopbescherming hebben opgenomen in hun huisvestingsverordening. De huisvestingsverordening is een bevoegdheid die de gemeente heeft gekregen vanuit de Huisvestingswet. In zo'n verordening kunnen gemeenten lokale voorschriften plaatsen met regels over het onttrekken, toewijzen of samenvoegen van huurwoningen, maatregelen om toeristische verhuur in te perken en/of het tegengaan van opkoop door beleggers. Per gebied en per categorie (huizen met een WOZ-waarde tot een bepaalde grens) moet dan de noodzaak van de maatregel worden onderbouwd.

In Figuur 1 zijn de gemeenten die de opkoopbescherming hebben gereguleerd in de huisvestingsverordening (hvv) oranje gekleurd. Dit plaatje is tot stand gekomen door alle huisvestingsverordeningen af te speuren op zoek naar een al dan niet bestaande paragraaf over de opkoopbescherming.

Figuur 1: Weergave opkoopbescherming in Nederland

Als er opkoopbescherming geldt in het gebied waarin iemand een woning wil kopen, moet er eerst een vergunning worden aangevraagd voordat men die woning desgewenst kan verhuren. Het advies is dan ook om vaak al tijdig met deze vergunningsaanvraag te beginnen, om leegstand te voorkomen (Van Hoof, 2022a). Als een bestaande woning toch wordt aangemerkt voor de verhuur, kan er een bestuurlijke boete worden opgelegd van maximaal 22.500 euro. Bij een eerste overtreding gaat men uit van een boete tussen de 5.000 tot 10.000 euro.

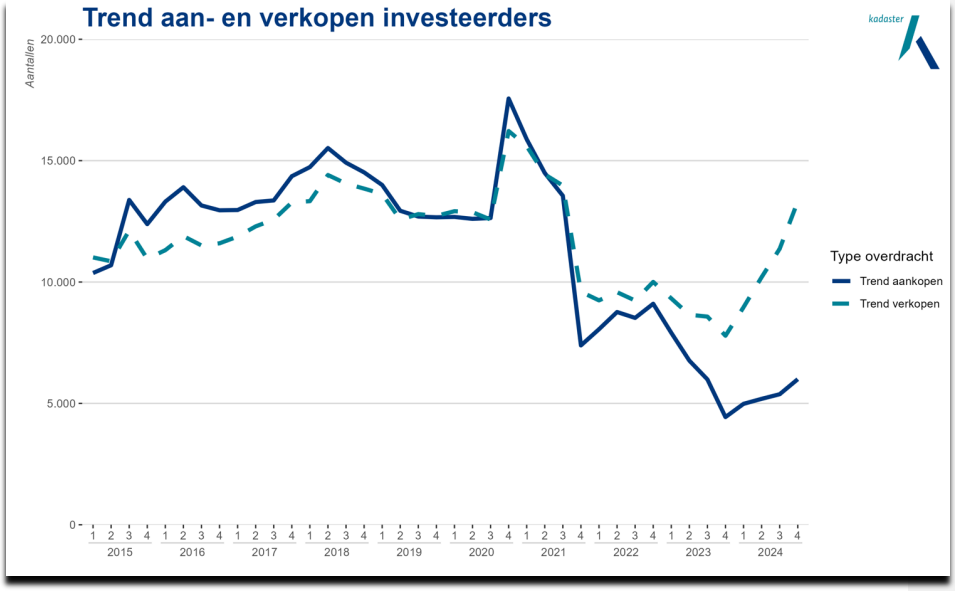
2.2 Context

Om de opkoopbescherming te kunnen duiden in de hedendaagse context is het ook goed om de huidige woningmarkt vanuit een breder perspectief te bekijken. Aangezien de opkoopbescherming direct intervenieert in de manier waarop de voorraad van de totale woonruimte in een gebied wordt beheerd, is het waardevol om in kaart te brengen hoe het zit met de vraag en het aanbod van woningen in Nederland, en wat de ontwikkelingen daarin zijn geweest door de jaren heen. Woonruimteverdeling heeft met de bewuste verschuiving van de vraag te maken, zodat iedere bevolkingsgroep woont in een passende omgeving en woning (Wittkamper & Kromhout, 2019, p.3).

Het Centraal Planbureau gaf in 1988 al een aantal determinanten van de woningvraag. Bij de woningvraag moet de kwalitatieve en de absolute woningvraag van elkaar worden gescheiden, maar niet los van elkaar worden bezien. De relevante waarden die zij noemden waren: netto huishoudinkomen, woonlasten, vermogen, leeftijd en huishoudensgrootte, rentelasten, hypotheek, onderhoudslasten, onroerendgoedbelasting en betaalde belasting netto erfpacht (Centraal Planbureau, 1988). Echter gaven ze ook aan dat deze zelfstandigheidsgraden niet consistent zijn door de tijd heen. De woningvraag hangt namelijk inherent samen met *sociaal-culturele trends* die volgen uit de welvaartsontwikkeling en de ontwikkeling van de reële woonlasten (Centraal Planbureau, 1988, p.6). Een stijgende welvaart zorgt er bijvoorbeeld voor dat jongeren eerder zullen verhuizen en ouderen langer zelfstandig kunnen wonen.

Waar het ene rapport een demografische krimp in Heerlen van meer dan 10 procent in de periode tot en met 2025 verwacht (Verwest, Sorel & Buitelaar, 2008.), geeft recent woningbehoefteonderzoek aan 485 extra huishoudens in Heerlen te verwachten door een toenemende stroom aan inwoners met een migratieachtergrond (Stec Groep, 2025). De toestroom van arbeidsmigranten is niet meegenomen in de eerdere raming waardoor de voorspelling ver van de werkelijkheid af zit. Dit is een voorbeeld van de onvoorspelbare ontwikkeling van het wonen.

Wonen is daarnaast ook onderhevig aan de veranderende woonwensen van de bevolking. We wonen gemiddeld gezien per persoon 50% groter dan 50 jaar geleden, maar toch staan de kranten vol van de schaarste. Het totale ruimtegebruik voor wonen wordt bepaald door demografische ontwikkeling, welvaartsgroei, sociaal-culturele trends, de verdeling van de woningvraag naar regio en het overheidsbeleid (Centraal Planbureau, 1988). De kwalitatieve woningvraag wordt op zijn beurt bepaald door demografische, economische en sociaal-culturele factoren. Deze factoren zullen in Hoofdstuk 3 worden uiteengezet.



Figuur 2: Trend aan- en verkopen investeerders. Bron: Kadaster(2025)

Verhuren is de laatste jaren minder aantrekkelijk geworden dan voorheen. In Figuur 1 hierboven is duidelijk een daling in het aantal aan- en verkopen door investeerders te zien. Daarbij valt op dat de verkopen consistent hoger liggen dan de aankopen. Die daling is begonnen begin 2021. Dat komt omdat het overdrachtsbelastingtarief per 1 januari 2021 steeg van twee naar acht procent. Dat leidde tot een piek in aankopen door investeerders eind 2020, gevolgd door een scherpe daling in 2021 (Kadaster, 2021; Francke et al., 2023). Landelijk is de opkoopbescherming ingevoerd op 1 januari 2022. Het doel van de opkoopbescherming is om beleggers te weren ten faveure van huurders, maar sinds 2021 verkochten investeerders sowieso al élk kwartaal meer woningen dan dat ze kochten (Kadaster, 2025). In de grafiek is te zien dat begin 2022, toen de opkoopbescherming is ingevoerd, ogenschijnlijk paradoxaal de aan- en verkopen van investeerders stijgen. Daarbij moet wel rekening gehouden worden met een uitzonderlijke daling in de periode daarvoor. Ook is te zien dat er meer verkopen plaatsvonden dan aankopen.

2.3 Wetgeving

De opkoopbescherming is een wettelijke inperking van het eigendomsrecht. In artikel 5 van het Burgerlijk Wetboek staat dat het eigendomsrecht een persoon het recht geeft om een zaak (zoals een woning of stuk grond) vrij te gebruiken, erover te beschikken en anderen ervan uit te sluiten. De opkoopbescherming perkt dit recht in, en daarom moet

de maatregel wettelijk stevig worden onderbouwd.

Er zijn enkele voorwaarden die horen bij een regulering van het eigendomsrecht. Ten eerste moet de maatregel in een wet zijn vastgesteld. Ten tweede moet de beperking noodzakelijk zijn voor het algemeen belang. Ten derde moeten er toereikende procedurele waarborgen voor betrokkenen bestaan. Ten vierde moet er sprake zijn van een '*fair balance'* tussen de mate van regulering van het eigendomsrecht van woningeigenaren en het daarmee gediende algemeen belang (Vereniging van de Nederlandse Gemeenten, 2022, p.10). Bij de invoering van de opkoopbescherming werd bij het punt 'toereikende procedurele waarborgen voor betrokkenen' genoegen genomen met de mogelijkheid om een geschil tussen verhuurder en huurder voor te mogen leggen aan de rechter (Kamerstukken II 2021/2022 36195, nr.3, p.13). Echter valt een mogelijkheid tot vergunningaanvraag bij een gemeente onherroepelijk ook bij de toereikende procedurele waarborgen voor betrokkenen.

Het is goed om te benadrukken dat het nog steeds mogelijk is om woningen te kopen in gebieden waar de opkoopbescherming geldt, ook voor beleggers. Hierbij is wellicht de naam opkoopbescherming misleidend, terwijl hetzelfde effect wel wordt nagestreefd. De opkoopbescherming zorgt er wettelijk voor dat de verhuur van die woning illegaal is als daar geen vergunning voor wordt aangevraagd of afgegeven. Op deze manier wordt verhuren ontmoedigd.

Er zijn enkele uitzonderingen op de regel. Artikel 41, derde lid, van de Huisvestingswet 2014 stelt dat de gemeente verplicht is om een verhuurvergunning te verschaffen bij een drietal uitzonderingsgevallen. Namelijk als de woning wordt verhuurd aan bloed- of aanverwanten in de eerste of tweede graad, als de eigenaar ten minste één jaar de eigendom van de woning heeft gehad en deze dan voor maximaal een jaar verhuurt aan een derde, of als de woonruimte onlosmakelijk is verbonden aan een winkel-, kantoor- of bedrijfsruimte. Uiteindelijk beslist het College van B&W erover of de verhuurvergunning zal worden afgegeven.

Op 1 juli 2023 werd de Wet Goed Verhuurderschap ingevoerd. Deze wet stelt regels en richtlijnen aan het verhuren van woningen. Landelijk zijn er regels die gelden voor goed verhuurderschap. In het kort zijn dat: maximale borg van twee maanden kale huur, geen bemiddelingskosten, jaarlijks overzicht servicekosten, schriftelijke huurovereenkomst, informatieverstrekkingsplicht bij gebreken, aanvullende regels Europese arbeidsmigranten, verbod op intimidatie en discriminatie, aantoonbare werkwijze om woondiscriminatie te voorkomen. Naast de landelijke regels kunnen gemeenten twee aanvullende vergunningen opnemen in hun verhuurverordening: de algemene verhuurvergunning: een gebiedsgebonden verbod op het verhuren zonder verhuurvergunning (alleen in te voeren als leefbaarheid aantoonbaar onder druk staat), en de verhuurvergunning arbeidsmigranten: een gemeentelijk verbod op verhuren aan arbeidsmigranten.

Op 1 juli 2024 werd de Wet betaalbare huur ingevoerd. Deze wet is ingevoerd met een vergelijkbaar doel als de opkoopbescherming: zorgen dat mensen met een lager of

middeninkomen toegang blijven houden tot betaalbare huur. Middenhuurwoningen worden sterker gereguleerd met een maximumprijs op kwaliteit, waardoor beleggers worden ontmoedigd om te kopen en de huren laag blijven voor middeninkomens.

Ook werd in 2024 de overgang naar een ander box-3 belastingstelsel ingezet. De overheid wil vanaf 1 januari 2027 gaan werken met een andere manier van belasting heffen over inkomen dat komt uit sparen en beleggen (box-3), waarbij over het werkelijke rendement dat beleggers behalen belasting moet worden betaald. Het huidige systeem zorgt ervoor dat pandjeseigenaren hun opbrengsten van de verhuur integraal kunnen wegcijferen, en het nieuwe systeem zorgt ervoor dat dat niet meer kan (Mijttenaere, A. de., 2025, 28 februari). Daarnaast spelen de veranderende rente, de Wet betaalbare huur én de opkoopbescherming een rol. Dit onderzoek tracht de effecten van de opkoopbescherming kwalitatief te meten en de noodzaak ervan te toetsen aan de hand van onderstaand beleidskader.

Hoofdstuk 3: Theoretisch kader

In dit theoretisch kader zullen verschillende factoren worden beschreven die volgens de wetenschappelijke literatuur invloed hebben op de effectiviteit van beleidsinstrumenten. Met deze factoren zal de volgende deelvraag worden beantwoord: "Wat zegt de literatuur over effectiviteit van beleidsinstrumenten zoals de opkoopbescherming?'' In hoofdstuk 2 is duidelijk geworden dat de context rondom de opkoopbescherming bepalend is voor de effectiviteit van het beleid. In dit hoofdstuk zal die context worden gekoppeld aan theorie, zodat er meetbare factoren en indicatoren aan de context kunnen worden toegekend. Deze factoren zullen worden vergeleken bij vijf gemeenten, om zo de condities en voorwaarden te achterhalen waardoor de opkoopbescherming een passend instrument kan zijn.

Er zijn verschillende factoren die te maken hebben met de werking van een instrument als de opkoopbescherming. Of de opkoopbescherming werkt als instrument heeft niet alleen te maken met de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid, maar ook met de politiek-bestuurlijke passendheid, de wettelijke inbedding, de maatschappelijke aanvaardbaarheid en externe factoren zoals het woningmarktbeleid en de maatschappelijke dynamiek (Hemerijck, 2003; Stäbler et al., 2024; Korsten, 2010).

Dit onderzoek is een comparatief evaluatieonderzoek. Eerst zullen de problemen die inherent spelen met dergelijk onderzoek worden genoemd en toegelicht. Rekening houdend met deze problemen, zal de opkoopbescherming in kaart worden gebracht aan de hand van een heuristisch kader waarmee de passendheid van het beleid in de institutionele context kan worden beschreven (Hemerijck, 2003). Dit kader biedt vier invalshoeken om te toetsen of beleid wel doet wat het beoogt te doen. Die vier verschillende invalshoeken dienen om een volledig beeld te krijgen van de sterktes en de zwaktes van het instrument. Aan die invalshoeken zijn ook factoren gekoppeld waarmee de passendheid van het beleid kan worden getoetst. Aan de hand van deze passendheid zal er worden toegewerkt naar een realistische evaluatie (Pawson & Tilley, 1997) van het instrument, het einddoel van dit onderzoek. Deze manier van evalueren houdt rekening met het verleden van het beleidsveld en de context waarin het beleid zich afspeelt, waardoor het zich goed leent om sociaal beleid als de opkoopbescherming te evalueren.

3.1 Het beoordelen van beleid

Het heeft weinig zin om de effecten van een instrument weer te geven, zonder ook de externe effecten op de volkshuisvesting rekenschap te geven (van der Schaar, 2009, p.15). Uit het beleidskader is gebleken dat het zuivere effect van de opkoopbescherming wordt beïnvloed door factoren zoals de rente, fiscaal beleid, woningmarktbeleid en de algehele welvaart (Stäbler et al., 2024). Beleid in de volkshuisvesting is altijd een product van strategische interactie tussen verschillende

actoren, eenieder met een eigen begrip en interpretatie van het beleidsprobleem en de daarbij passende oplossingen, eigen normatieve preferenties, eigen organisatorische en institutionele belangen en eigen capaciteiten en machtsbronnen die worden gebruikt om bepaalde gekozen beleidsalternatieven te realiseren (Hemerijck, 2003, p.11.). Uit deze kluwen van perspectieven volgen twee dimensies van beleid, het legitimatieperspectief en het handelingsperspectief, waarmee beleid beoordeeld kan worden.

De eerste dimensie gaat over legitimatie van beleid. Deze dimensie is vooral probleem-georiënteerd. Het oplossen van het probleem staat centraal. Het is in de beleidswetenschappen echter onmogelijk om een strikte scheiding aan te brengen tussen positieve en normatieve analyse van beleid (Hemerijck, 2003., p.4). Een positieve beleidsanalyse beschrijft en verklaart (waar mogelijk) de empirisch waargenomen effecten die we aantreffen tussen overheid en de markt. Aan de hand van deze analyse kan de output-legitimiteit van het beleid worden gemeten. Een normatieve analyse doet juist uitspraken over hoe die taakverdeling tussen de overheid en de markt *zou moeten zijn*. Bij deze analyse gaat het over de normen en waarden die ten grondslag liggen aan maatschappelijke probleempercepties en de daarmee verbonden oplossingsrichtingen (Hemerijck, 2003, p.4). Met deze analyse wordt de input-legitimiteit van het beleid gemeten.

De tweede dimensie is het handelingsperspectief. Deze dimensie is meer georiënteerd op de interactie tussen verschillende actoren die beleid maken. Er moet aan de ene kant rekening worden gehouden met de staatsrechtelijke regels waaraan het openbaar bestuur zich moet houden en aan de andere kant wil je als openbaar bestuur responsief blijven naar je burgers en vooruitzien naar de toekomst (Hemerijck, 2003, p.6). Vooruitzien naar de toekomst betekent soms ook het achterlaten van historisch gevormde regimes. March en Olsen hebben onafhankelijke variabelen toegekend aan het handelen van actoren binnen de door instituties aangereikte kaders. In dat handelen maakten zij onderscheid tussen de logica van consequentie en de logica van passendheid (1989). De logica van consequentie gaat over doelrealisatie: het rationeel afwegen van beschikbare middelen en methoden. De beleidsmaker wordt hier gezien als een actor die in staat is om alle verschillende beleidsalternatieven hiërarchisch te rangschikken en op basis daarvan een logische keuze te maken. Dat schuurt met de logica van passendheid. Bij deze logica laten actoren zich niet leiden door nutsmaximalisatie, maar door wat politiek haalbaar en cultureel passend en aanvaardbaar is (Hemerijck, 2003, p7). Hier speelt de identiteit en de sociale rol van de beleidsmaker een rol. Instituties hebben op hun beurt weer invloed op de rol van de beleidsmaker.

Handelingsoriëntatie	Criteria van legitimatie	
	Output-legitimiteit	*Input-legitimiteit*
Logic of appropriateness	Politiek-bestuurlijke slagvaardigheid ('past het?')	Maatschappelijke aanvaardbaarheid ('hoort het?')
Logic of consequence	Instrumentele doelmatigheid ('werkt het?')	Constitutionele rechtmatigheid ('mag het?')

Tabel 1: Criteria van legitimatie. Bron: Hemerijck, 2003, p.8

Om orde te scheppen in de chaos van al deze verschillende perspectieven, combineert Hemerijck die twee handelingslogica's kruislings met de twee vormen van legitimiteit. Hiermee ontstaat een heuristisch kader dat de passendheid van het beleid in kaart kan brengen aan de hand van bovenstaande vier vragen (Tabel 1). Hier wordt dus niet alleen gekeken naar de werkzaamheid van het beleid, maar ook of het bestuurlijk inpasbaar is, of het wettelijk mag en of het normatief aanvaardt wordt. Om de context van het beleid systematisch in kaart te kunnen brengen, zal aan de hand van deze factoren de opkoopbescherming worden getypeerd.

3.2 De vier vragen

De vier beleidsvragen bieden aanknopingspunten om de dynamiek van processen van beleidsaanpassing en institutionele verandering in kaart te brengen (Hemerijck, 2003, P.3). Deze formulering impliceert terecht dat de beleidscontext constant aan verandering onderhevig is en dat het beleid zich begeeft binnen een institutionele context. Hoe beter dat beleid bij die context past, hoe beter het beleid werkt. Een specifiek instrument is te beoordelen op algemene maatstaven (effectiviteit, politiek-bestuurlijke passendheid, rechtmatigheid en aanvaardbaarheid). Ook hebben instrumenten vaak specifieke maatstaven die passen bij dat instrument (Korsten, 2010, p.7). Die algemene en specifieke maatstaven voor de werking van de opkoopbescherming zullen hieronder worden ingepast in het heuristisch kader van Hemerijck en toegelicht aan de hand van wetenschappelijke literatuur.

3.2.1. Instrumentele doelmatigheid

In de eerste plaats gaat een evaluatie over de vraag of het beleid werkt, de zogenoemde instrumentele doelmatigheid van het beleid. Deze vraag focust zich op de output-legitimiteit van het beleid. De vraag 'werkt het?' wordt opgedeeld door Hemerijck in twee dimensies: doeltreffendheid en doelmatigheid.

Beleid is *doeltreffend* als de implementatie van de gekozen maatregel leidt tot de

realisering van de doelen die het bestuur beoogde. Hierbij is de samenhang met andere maatregelen ook van belang. Beleid staat zelden op zichzelf (Korsten, 2010, p.5). Daarnaast wil een evaluatie de *doelmatigheid* van het beleid meten. Dat wordt gedaan door de relatieve kosten van de maatregelen in verhouding tot de maatschappelijke baten af te wegen (Hemerijck, 2003, p.8). De onderbouwing van verwachte kosten en baten van beleid is echter afhankelijk van het begrip van een probleem (Hemerijck, 2003, p.8).

Dat blijkt ook uit eerdere evaluaties van de opkoopbescherming. In 2023, één jaar na de toevoeging van de opkoopbescherming aan de gereedschapskist van gemeenten, hebben Francke et al. een kwantitatief onderzoek uitgevoerd naar de effectiviteit van de opkoopbescherming. De bevindingen van dat onderzoek waren dat de opkoopbescherming leidde tot een afname van 23% van beleggersaankopen in gereguleerde wijken, wat resulteerde in een toename van eerstelijnskopers (het gewenste effect). Landelijk werd die afname ook gevonden met 10 % (Francke et al, 2023, p.3).

Een bijkomend nadelig effect van de opkoopbescherming in Rotterdam was echter dat, doordat de voormalige huurhuizen nu werden opgekocht door eigenaar-bewoners, het aantal huurwoningen daalde en de huurprijzen met 4% meer stegen dan in wijken waar de opkoopbescherming niet werd ingevoerd (Francke et al., 2023, p.37). Hoewel deze bevinding cijfermatig significant was, zou de vermindering van het aanbod daar ook voor kunnen hebben gezorgd en is deze daling niet per se een direct effect van de opkoopbescherming te noemen.

De opkoopbescherming heeft op de lange termijn een effect op de samenstelling van de wijk, omdat de nieuwe eigenaar-bewoners een veel hoger inkomen hebben dan de vaak jongere, buitenlandse huurders die eerst in de woningen zaten (Francke et al., 2023, p.40). Hiermee zou deze maatregel vooral effectief zijn om de samenstelling van een buurt te herverdelen (Francke et al., 2023, p.41). Deze samenstelling zou dan zorgen voor de andere neveneffecten, in plaats van dat de opkoopbescherming zelf direct invloed zou hebben op de leefbaarheid in de wijk.

De aanbevelingen die volgen uit dit onderzoek waren als volgt: betrek de provincies meer bij het maken van huisvestingsverordeningen van gemeenten, om een zogenoemd waterbedeffect te voorkomen. Daarnaast moeten de huidige wettelijke mogelijkheden worden getoetst aan de lokale doelstellingen voordat de opkoopbescherming wordt ingevoerd. De laatste aanbeveling was om duidelijk vast te stellen in welke gevallen wijzigingen in de woningvoorraad op grond van leefbaarheid zijn toegestaan (Francke et al., 2023). De wet schrijft nu voor dat er aantoonbare leefbaarheidsproblemen moeten zijn, maar daar is geen maatstaf voor. Het wel of niet invoeren van de opkoopbescherming blijft daarom een politieke keuze.

De doeltreffendheid van de maatregel hangt af van het preventieve effect dat de opkoopbescherming heeft op investeerders. Het wenselijke effect van de maatregel is dat beleggers worden ontmoedigd om te kopen door de aanwezigheid van de

opkoopbescherming in een gebied. Hoeveel dat gebeurt en of dat überhaupt voorkomt is moeilijk meetbaar. Wel kan het aantal aankopen door investeerders worden vergeleken in het gebied voor en na de invoering van de opkoopbescherming. Dat zal gebeuren in de documentanalyse in hoofdstuk 5.

3.2.2. Politiek-bestuurlijke passendheid

Het politiek en maatschappelijk draagvlak van het beleid speelt een grote rol bij de effectiviteit van beleid (Hemerijck, 2003, p.9). De twee criteria om deze vraag te operationaliseren zijn de politieke haalbaarheid en de bestuurlijke uitvoerbaarheid van het beleid. Haalbaarheid en uitvoerbaarheid hebben betrekking op de mate waarin politieke, ambtelijke, en maatschappelijke organisaties bereid zijn om mee te werken aan vormgeving en implementatie van een instrument (Hemerijck, 2003, p.10).

De politieke haalbaarheid gaat over de mate waarin de gemeenten in staat zijn om zelf het probleem op te lossen. Een maatstaf hiervoor is bijvoorbeeld de steun voor een maatregel uit de gemeenteraad. Mocht de gemeenteraad iets willen maar de gemeente kan dat niet in zijn eentje oplossen, moet er hulp worden ingeroepen van een beleidsnetwerk. Dat kan op lokaal, regionaal, landelijk en Europees niveau. Binnen de Europese Unie wordt de rol van autonome stedelijke netwerken steeds groter, waardoor het gewicht in de schaal van individuele gemeenten of steden langzaamaan lijkt te verdwijnen (Groen, 2024, p.1).

Op het eerste gezicht lijkt de opkoopbescherming een maatregel voor grotere steden die uitzonderlijk veel last hebben van schaarste of van huisjesmelkers. Het feit dat de opkoopbescherming toch door het hele land wordt opgenomen in de huisvestingsverordeningen kan een aantal redenen hebben. Grote steden beschikken vaak over meer middelen en netwerken om effectief te lobbyen, wat kan leiden tot een scheve verdeling van aandacht en middelen ten opzichte van kleinere gemeenten (Lo & Dorenbos, 2022, p.10). Bij een beleid als de opkoopbescherming moet dus de invloed van Europa, de landelijke overheid, provincies en centrumgemeenten zeker niet worden vergeten. De politieke haalbaarheid wordt minder gedreven door pure efficiëntie of competitie, maar meer door de structuur van de institutioneel-organisatorische toerusting (Korsten, 2020, p.5). Voor de grootste gemeenten is de opkoopbescherming noodzakelijk, voor kleinere gemeenten wellicht veel minder.

De vaak minder weloverwogen kant van instituties is echter dat gemeenten soms klakkeloos maatregelen van elkaar overnemen. Het zit een beetje in de aard van het gemeentebestuur dat een nieuwe sturingsmaatregel snel aantrekkelijk wordt bevonden, helemaal als de buurgemeenten de maatregel ook invoeren. Het effect dat gestructureerde beleidsnetwerken hebben op kleine organisaties en gemeenten wordt institutioneel isomorfisme genoemd. Juist omdat allen deel uitmaken van datzelfde netwerk leidt dat vaak tot homogeniteit van structuur, cultuur en output (Dimaggio & Powell, 2000, p.144). Dus ongeacht of een maatregel effectief is of niet, de vorm van het

institutionele bestel heeft invloed op de manier waarop beleid wordt gevormd. De overheid en succesvolle entrepreneurs hebben hier een leidersrol in. Grote steden lobbyen voor een maatregel die in de grote stad noodzakelijk wordt geacht, terwijl kleinere gemeenten het klakkeloos overnemen in de hoop om meer grip te kunnen krijgen op de woningmarkt.

De tweede dimensie van politiek-bestuurlijke slagvaardigheid is de *bestuurlijke uitvoerbaarheid*. Hier gaat het over de benodigdheden om de instrumentele oplossingen ten uitvoer te kunnen brengen (Hemerijck, 2003, p.10). Met de invoer van een beleidsinstrument moet er ook geld vrij worden gemaakt voor bijvoorbeeld implementatie en handhaving. Dit wordt echter vaak vergeten, wat leidt tot juridische en organisatorische onzekerheid. De opkoopbescherming kan alleen naar behoren werken als er capaciteit is voor handhaving en voor het correct afhandelen van procedures.

Ook moet er rekening worden gehouden met het feit dat instituties vaak afhankelijk zijn van de keuzes die gemaakt zijn in het verleden (De Vries, 2016), waardoor een instrument als opkoopbescherming passend moet worden gemaakt aan de organisatorische structuur van de gemeente. Dit raakt aan politieke haalbaarheid, maar het heeft ook praktische implicaties. Formele procedures, beleidserfenissen en zeggenschapsverhoudingen tussen politici, bestuurders, belangengroepen en burgers kunnen van grote invloed zijn op de hedendaagse praktijk (Hemerijck, 2003, p.11). Dit zijn factoren die enorm kunnen verschillen in verder ogenschijnlijk vergelijkbare gemeenten.

Daarnaast zorgt de grote druk die gemeenten voelen om grip te kunnen krijgen op de woningmarkt ervoor dat gemeenten eerder geneigd zijn om beleid in te voeren zonder dat dat goed onderzocht of stevig onderbouwd wordt (RIGO, 2022). Als er al een instrument ligt voor het probleem, is de hapklare oplossing gauw gevonden zonder dat er tijd is voor een verdiepend onderzoek zoals deze.

3.2.3. Constitutionele rechtmatigheid

Een derde voorwaarde voor passend beleid is constitutionele rechtmatigheid. Dat gaat over de manier waarop de politiek en de rechtsstaat zijn geordend. Het is belangrijk dat het politieke proces zich houdt aan regels die zijn verbonden aan de Nederlandse democratische rechtsstaat. De kern van de rechtsstaat is dat de macht van de overheid via de logica van consequentie gebonden is aan het recht (Hemerijck, 2003, p.12). Alleen op deze manier kan de macht van de overheid gelegitimeerd worden.

In het geval van de opkoopbescherming zijn rechtszaken die worden gewonnen door burgers geen uitzondering (RIGO, 2022). Deze rechtszaken vormen een goede basis om de haken en ogen van het beleid in kaart te brengen. Kanttekening bij deze vraag is dat de opkoopbescherming raakt aan sociale rechten en eigendomsrechten. Sociale rechten zijn niet afdwingbaar in Nederland. Eigendomsrechten zijn wel afdwingbaar, mits goed juridisch onderbouwd. Deze rechten nemen kwalitatieve beleidsprocessen met zich mee die lastig te duiden zijn, daarom zijn deze rechten vaak omstreden

(Hemerijck, 2003, p.13). De vraag die rest is of er volgens rechtmatige procedures tot beleid is gekomen. Ook moet er gehouden worden aan Europese rechten en verdragen. Dat zijn wel toetsbare concepten.

3.2.4. Maatschappelijke aanvaardbaarheid

Beleid hoort ook aan te sluiten bij normatieve en culturele tradities van burgers. Deze tradities veranderen en zijn subjectief van aard. De Nederlandse rechtsstaat werkt daarom op papier zo dat burgers een representatieve vertegenwoordiging kiezen, die op haar beurt in het belang van haar kiezers handelt. Met de 'hoort het?'-vraag vergelijkt Hemerijck de wensen van het bestuur met de verlangens, verwachtingen, waarden en normen van de burgers (2003, p.14). Dit wordt opgesplitst in de criteria procedurele en inhoudelijke aanvaardbaarheid.

Bij *inhoudelijke aanvaardbaarheid* van beleid gaat het vooral over het vertrouwen in en de geloofwaardigheid van de politiek. Vitaal sociaal beleid heeft ook politiek inhoudelijk discours nodig om vitaal te blijven. Als burgers op de hoogte zijn van wat er speelt, en het gevoel hebben gehoord te worden, draagt dat bij aan de inhoudelijke aanvaardbaarheid van het beleid. Het is belangrijk dat de dienst een motorfunctie vervult in een breed sociaal beleid en dat het beleid actief wordt gevolgd door lokale opinievorming (denk hierbij aan politiek, media en het middenveld) (Van Bochove et. al., 2007, p.40).

Procedurele aanvaardbaarheid gaat over de werking van de democratische besluitvorming. Hier is iets interessants aan de hand: "*democratische beginselen aan de inputkant van het politieke proces worden meer dan ooit breed gedragen; tegelijkertijd hebben burgers minder vertrouwen in het probleemoplossend vermogen van de overheid aan de outputkant'' (Pharr & Putnam, 2000).* De procedurele aanvaarbaarheid van de opkoopbescherming zal later in dit onderzoek worden onderzocht aan de hand van semigestructureerde interviews.

3.2.5. Van theorie naar evalueren

Met behulp van het integrale beoordelingskader van Hemerijck kunnen de sterktes en zwaktes van de opkoopbescherming in kaart worden gebracht. Uit de vorige paragrafen is gebleken dat er meerdere contexten van invloed zijn op de werking van de opkoopbescherming. Om die verschillende contexten te evalueren zal in de volgende paragraaf

Een kenmerk van interventies binnen het sociale domein is dat oorzaak-gevolgrelaties tussen de beleidsinput en beleidsoutput vaak lastig te definiëren zijn. Als er voor een probleem meerdere oorzaken zijn die met elkaar te maken hebben, als er meerdere percepties spelen op het probleem en als een oplossing zorgt voor een ander probleem elders, dan spreken we van *wicked problems* (Rittel & Webber, 1973, p.156). Deze problemen vragen om een grondige kennis van het beleidsveld, en oplossingen voor zulke problemen kunnen alleen stap voor stap worden opgelost door middel van trial en

error. Een analyse die specifiek rekening houdt met de context van een interventie is de contextueel-realistische beleidsanalyse, ofwel een realistische evaluatie (Pawson & Tilley, 1997).

3.3 Realistische Evaluatie

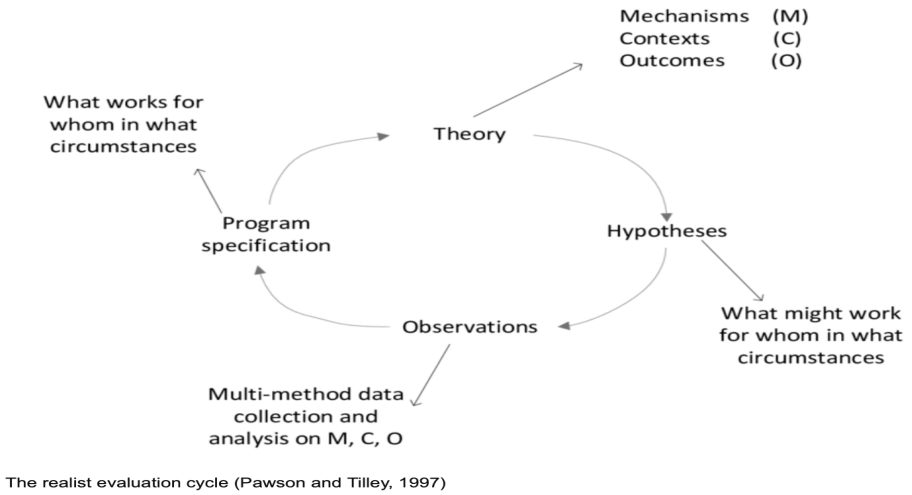
Een contextueel-realistische beleidsanalyse is een analyse waarbij rekening wordt gehouden met de context van een interventie. Deze analyse van Pawson en Tilley stelt de volgende vraag: "wat werkt, waar, voor wie en wanneer?'' Deze methode gaat ervanuit dat: "beleidseffecten gezien moeten worden als het resultaat van alle interacties binnen en tussen systemen en niet alleen als gevolg van het beleid (Van der Knaap, Pattyn & Hanemaayer., 2020, p. 96).'' De relatie tussen causale mechanismen en de effecten daarvan staat niet vast, maar is contingent (Sayer, 1984, p.107).

De Contextueel-realistische beleidsanalyse is gericht op het blootleggen van Mechanismen (M), die door een bepaalde beleidsinterventie (I) onder invloed van de context (C) leidt tot een bepaalde uitkomst (O). Dit zogenoemde ICMO-model biedt een basis die een compleet beeld kan schetsen van de situatie (Van der Knaap, Pattyn & Hanemaayer., 2020; Pawson& Tilley., 1997).

De realistische beleidsanalyse volgt in grote lijnen de 'normale' manier van wetenschap bedrijven volgens het wiel van de wetenschap (Wallace, 1971). Eerst worden theorieën opgesteld, die aan de hand van abstracte begrippen proberen om regelmatigheden te identificeren en te verklaren. "*Empirical work in program evaluation can only be as good as the theory that underpins it''* (Pawson & Tilley, 1997, p.83). Aan de hand van die theorieën worden hypotheses opgesteld over waar en wanneer die regelmatigheden kunnen worden gevonden. Deze hypotheses worden dan getest in verschillende omstandigheden door allerlei verschillende vormen van observatie. De observaties vormen samen uiteindelijk de generalisatie.

Wat de realistische beleidsevaluatie speciaal maakt is de inhoud van deze cyclus. Deze theorieën moeten uitspraken bevatten over hoe onderliggende mechanismen onder bepaalde omstandigheden tot bepaalde uitkomsten leiden (Pawson & Tilley, 1997, p.85). Echter zijn de auteurs van mening dat generalisatie vaak maar beperkt mogelijk is, omdat in de sociale wetenschappen bevindingen vaak ook afhankelijk zijn van onze eigen capaciteit om de huidige vorm van mechanismen en contexten te kunnen bevatten (Pawson & Tilley, 1997, p.86). In plaats daarvan kiezen ze voor de term specificatie. Om een correct antwoord te kunnen geven op wat er werkt voor wie en onder welke omstandigheden, moet worden gerealiseerd dat een beleid veel meer is dan regels en voorschriften. Het is een dynamisch proces van maatschappelijke verandering. "*A program is its personnel, its place, its past and its prospects''* (Pawson &

Tilley, 1997, p.65.).



Figuur 3: The realist evaluation cycle. Bron: (Pawson & Tilley, 1997)

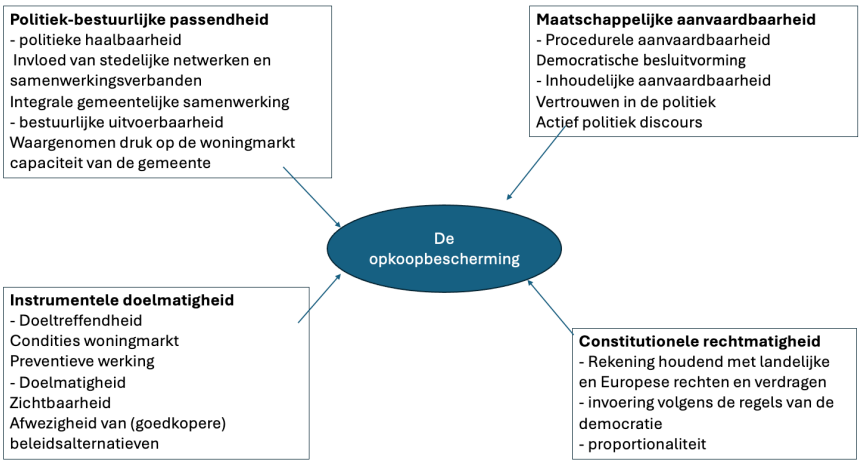
Een interventie is ingebed in een structuur van normen en waarden. Simpel gezegd is het doel van een interventie om het gedrag van de gebruikers van een programma aan te passen. Daarbij moet ook rekening gehouden worden met de bereidheid van die gebruikers om hun gedrag aan te passen. De gebruiker moet niet los worden gezien van de omgeving waarin die persoon zich begeeft. De effectiviteit van een maatregel hangt dus ook af van de culturele, sociale en economische factoren die van invloed zijn op de gebruiker (Pawson & Tilley, 1997, p.64). Vanuit een realistisch oogpunt zijn al die ervaringen belangrijk om hypotheses te kunnen testen en observaties te kunnen specificeren.

3.4 Samenvatting theorie & conceptueel model

Om het nut en de noodzaak van dit beleidsinstrument te kunnen toetsen zijn de theoretische verwachtingen zo verwoord dat ze kunnen worden getoetst in een realistische evaluatie. In die ICMO-configuratie staan de kenmerken van de interventie zelf, de context waarin het beleid zich afspeelt, en de mechanismen die invloed hebben op de beleidsuitkomst (Pawson & Tilley, 1997). De algemene en specifieke maatstaven die invloed hebben op het nut en noodzaak van de opkoopbescherming zullen hieronder worden genoemd. Dit wordt ook weergegeven in het conceptuele model op pagina 26.

De verwachting is dat de opkoopbescherming het meest effectief is in gemeenten waar:

- Er aantoonbare schaarste is of wanneer er problemen met de leefbaarheid spelen in de gemeente. Of het beleid werkt hangt af van de vraag of het beleid zijn doelen weet te bereiken, en of dat tegen lage kosten gebeurt. De opkoopbescherming heeft voornamelijk een preventief doel. De preventieve werking van de opkoopbescherming is het belangrijkste mechanisme dat invloed heeft op de doelmatigheid. Ook zichtbaarheid van de maatregel draagt bij aan die preventieve werking. De opkoopbescherming lijkt vooral effect te genereren doordat de samenstelling van de wijk verandert, wat invloed heeft op de leefbaarheid. De samenstelling van de wijk is dus een context die bepalend is voor de doeltreffendheid van beleid (Francke et al., 2023).
- De ambtelijke organisatie onderling de verplichtingen van de opkoopbescherming kan dragen. Hier is onderlinge coördinatie tussen de verschillende afdelingen belangrijk. De politiek-bestuurlijke passendheid hangt af van de politieke haalbaarheid en de bestuurlijke uitvoerbaarheid van het beleid. De politieke haalbaarheid hangt af van de capaciteit van de gemeente, de institutionele toerusting en de invloed van stedelijke netwerken en hogere bestuurslagen (Groen, 2024; Korsten, 2010). De bestuurlijke uitvoerbaarheid wordt beïnvloed door de druk die gemeenten voelen op de woningmarkt en de effectiviteit van de samenwerking met andere afdelingen, zoals handhaving en vergunningverlening.
- De opkoopbescherming juridisch goed is onderbouwd. De rechtmatigheid van het beleid hangt af van de navolging van de regels van de Nederlandse rechtsstaat. Het proces van invoering van de maatregel moet volgens de rechtmatige procedures tot stand zijn gekomen, anders kan een rechter de huisvestingsverordening ongeldig verklaren. De eisen van de Huisvestingswet, het proportionaliteitsbeginsel, het eigendomsrecht en Europese rechten en verdragen spelen hier een rol.
- De opkoopbescherming eerlijk tot stand is gekomen en er draagvlak bestaat onder de burgers voor het instrument. De maatschappelijke aanvaardbaarheid van de opkoopbescherming bestaat uit de procedurele en inhoudelijke acceptatie door burgers (aanvaardbaarheid). De inhoudelijke aanvaardbaarheid heeft te maken met de mate waarin burgers vertrouwen hebben in de lokale politiek en of de maatregel controversieel wordt bevonden. Inhoudelijk moeten de burgers op de hoogte zijn van wat er speelt, dus politiek discours is belangrijk voor de vitaliteit van het beleid (Van Bochove et al., 2007). Als burgers meer worden betrokken in de besluitvorming en ze op de hoogte zijn van het beleid, zal dat de aanvaardbaarheid en daarmee de steun aan het beleid ten goede komen. Politiek discours zorgt voor de vitaliteit van beleid *(Van Bochove et al., 2007)*.



Figuur 4: Conceptueel model

Hoofdstuk 4: Methodologisch kader

Uit het vorige hoofdstuk is gebleken dat verschillende soorten context een rol spelen bij de werking van de opkoopbescherming. Om effectief te kunnen achterhalen welke condities en voorwaarden helpend zijn voor de opkoopbescherming, zullen de verschillende soorten context zoals besproken in hoofdstuk 2 worden vergeleken bij vijf verschillende gemeenten.

Deze gemeentelijke casestudy wordt gebaseerd op de *realist evaluation*-benadering. Deze benadering gebruikt verschillende databronnen om een beeld van de situatie te schetsen. Deze benadering past ook bij het heuristische kader van Hemerijck, omdat beiden zich focussen op praktische overwegingen op het niveau van actoren (Hemerijck, 2003, p.16; Pawson & Tilley, 1997).

Eerst zal op basis van een uitgebreide documentanalyse worden onderzocht of de gewenste effecten van de opkoopbescherming inderdaad zijn opgetreden. Deze documentanalyse zal de basis vormen voor semigestructureerde interviews, waarin verdieping wordt gezocht met de beleidsmakers die in die gemeente de meeste kennis hebben over de werking van het instrument. Er zijn in totaal vijf semigestructureerde interviews afgenomen. Alle respondenten zijn de beleidsadviseurs die direct betrokken waren met de invoering en dagelijkse uitvoering van de opkoopbescherming. Deze gesprekken leggen de fundamentele verschillen en overeenkomsten tussen die gemeenten bloot, die de basis vormen van het antwoord op de hoofdvraag.

4.1. Onderzoeksdesign

In dit onderzoek zal er gebruik worden gemaakt van een realistische evaluatie. De kern van de realistische evaluatiebenadering is het ICMO-model (Interventie, Context, Mechanismen, Uitkomsten). Dit model gaat ervan uit dat beleid niet op zichzelf staat, maar werkt via onderliggende sociale mechanismen die afhankelijk zijn van de context. Dit leent zich mooi om de dynamiek van de processen van beleidsverandering te onderzoeken (Hemerijck, 2003, p.17). Pawson & Tilley nemen dit model als het startpunt van de zogenoemde *realist evaluation cycle*. Deze manier van evalueren heeft drie doelstellingen: het verbeteren van de specifieke kennis over de mechanismen die optreden waardoor beleid verandering teweegbrengt, het verbeteren van specifieke kennis over de contextuele condities die zorgen dat die mechanismen kunnen optreden, en het verbeteren van voorspellende uitkomstpatronen aan de hand van mechanismen en condities (Pawson & Tilley, 1997, p.114).

De eerste stap van deze cyclus is het formuleren van veronderstellingen. Deze veronderstellingen worden geformuleerd in de vorm van hypotheses. De theorieën moeten zo worden gevormd dat ze iets zeggen over hoe mechanismen werken binnen een bepaalde context, waardoor ze leiden tot een bepaalde uitkomst (Pawson & Tilley, 1997, p.85). Die hypothesen zullen worden gevormd aan de hand van de beleidsdocumenten die beschikbaar zijn over de gekozen gemeenten. Denk hierbij aan

gegevens van het Kadaster, CBS en documenten van adviesbureau RIGO. Deze kwantitatieve data vormen een eerste verkenning van de gemeente. Daarna zullen de theoretische verwachtingen worden getoetst. Die verwachtingen hebben de vorm van CMO-configuraties en die zijn vindbaar aan het eind van hoofdstuk 3.

De volgende stap in de evaluatiecyclus is het toetsen van die hypothesen in de praktijk. In deze fase wordt dan de vraag gesteld: "wat werkt, voor wie en onder welke omstandigheden?'' Om mechanismen te ontdekken zullen kwalitatieve interviews worden gehouden. De beleidsdocumenten zorgen voor de context, en de kwantitatieve data zorgen voor de uitkomsten. De theoretische verwachtingen vormen een theorie die door de respondenten worden bevestigd, gefalsificeerd en verfijnd (Manzano, 2016, p.1; Pawson & Tilley, 1997).

De derde stap is het analyseren en waar nodig herformuleren van de CMO-theorieën. De vraag is of het empirisch onderzoek heeft gezorgd voor een andere werking van het mechanismen als wat van tevoren werd gedacht. Met de nieuwe input zijn verfijndere CMO-configuraties opgesteld die dan weer zijn voorgelegd aan de respondenten.

De laatste stap is het terugkoppelen van de theorie naar het beleid. Dit valt niet binnen de scope van het onderzoek, maar de inzichten die op deze manier worden verkregen zijn waardevol voor beleidsmakers, adviesbureaus en gemeenten. Met een verbeterd inzicht in de context-specifieke mechanismen kan beleid worden aangepast en kunnen theorieën over de werking van beleid worden verfijnd. Deze stap leidt weer tot potentiële nieuwe hypotheses, en zo begint de cyclus weer opnieuw. Ook kunnen door een verbeterde kennis van de condities en uitkomsten de voorspellende modellen worden aangepast.

Van der Knaap, Pattyn & Hanemaayer geven aan dat in dit type onderzoek het hoogst haalbare een quasi- experimentele opzet is die iets zegt over de 'beredeneerde plausibiliteit' voor de doelmatigheid van de opkoopbescherming (2020, p.228). Oorzaak-gevolgrelaties zijn, zoals benoemd in hoofdstuk 2 lastig te leggen binnen het sociale domein. De kenmerkende methode en techniek van de vergelijkende analyse is de institutionele beleidsanalyse. Dat is een vergelijkende analyse van institutionele kenmerken bij verschillende gemeenten (Hemerijck, 2003, p.11). Het eindresultaat is dan een ex-post verklaring van de wijze waarop instituties het handelen van actoren beïnvloedt in het maken van specifieke beleidskeuzen (idem.).

4.2 Casusselectie

In deze paragraaf wordt de selectie van gemeenten, de cases, toegelicht. Er is bewust gekozen voor gemeenten met verschillende kenmerken zodat de verschillende CMO-configuraties in verschillende contexten kunnen worden getoetst. De selectiecriteria voor de gemeenten zijn: of de opkoopbescherming is ingevoerd, een gespannen versus minder gespannen woningmarkt, verschillen in de woningvoorraad, verschillende grootte gemeenten, "studentensteden'' versus niet-studentensteden, ligging en

inwoneraantal. De gemeenten bieden een andere combinatie van context en mechanismen, wat de mogelijkheid biedt om te analyseren welke mechanismen in welke context tot bepaalde uitkomsten leiden.

Er worden één kleine, twee middelgrote en twee grote gemeenten met elkaar vergeleken. De middelgrote gemeenten zijn Nissewaard en Vlaardingen. Beide hebben gemeen dat ze in de buurt liggen van Rotterdam. Nissewaard heeft bewust niet voor de opkoopbescherming gekozen, Vlaardingen wel. De twee grote gemeenten zijn Leeuwarden en Enschede, beide de grootste gemeente in hun provincie. Interessant bij deze is dat ze om andere redenen de opkoopbescherming hebben ingevoerd. Als laatste is Wageningen geïnterviewd, een kleine gemeente en een "studentenstad'' net als Leeuwarden, omdat zij na invoering recentelijk hebben besloten om de opkoopbescherming opnieuw te evalueren. Via deze aanpak kan het verschil tussen en binnen grote en kleine gemeenten duidelijk worden uiteengezet. In hoofdstuk 5 zal uitgebreid worden ingegaan op de overeenkomsten en verschillen tussen de gemeenten.

4.3 Dataverzameling

Operationalisatie is het ontwikkelen van één of meerdere indicatoren, op basis van theoretisch uitgewerkte concepten, om casussen systematisch te kunnen beoordelen (Adcock & Collier, 2001, p.530). De systeemconcepten staan beschreven in het theoretisch kader. Het meetbaar maken van die concepten zal gebeuren in tweevoud, via een documentanalyse en via semigestructureerde interviews.

4.3.1 Documentanalyse

De opkoopbescherming kan wettelijk alleen worden onderbouwd als er aantoonbaar schaarste is in de gemeente of als er problemen zijn met de leefbaarheid. Er is echter geen maatstaf voor schaarste of leefbaarheid, dus een dergelijke analyse zal zelf moeten worden geoperationaliseerd en onderbouwd. In deze documentanalyse worden twee aspecten belicht:

1. Is de inzet van de opkoopbescherming nuttig en noodzakelijk?
2. In welke mate en in welke gebieden binnen de gemeenten is er sprake van schaarste aan goedkope/middeldure koopwoningen?

Om dit te kwantificeren zijn cijfers gebruikt van het CBS, het Kadaster en het Woononderzoek Nederland. Dat laatste is een onderzoek dat eens in de drie jaar wordt gehouden door heel Nederland. Dit onderzoek biedt actuele inzichten in de huidige woonsituatie van huurders en eigenaar-bewoners, verhuisbewegingen en tevredenheid van de woonomgeving per regio.

In de eerste plaats wil dit onderzoek erachter komen of de opkoopbescherming heeft geleid tot een daling van institutionele of particuliere beleggers ten opzichte van koopstarters. Omdat het aantal verhuringen niet kan worden gemeten met openbare

data zijn er twee variabelen die het effect van de opkoopbescherming kunnen meten: het aantal aankopen door investeerders en het aantal aankopen door koopstarters. Per gemeente kan dit worden vergeleken met de omliggende gebieden en met het hele land, in de periode na en de periode voor de invoering van de opkoopbescherming. Dat zal in kaart worden gebracht met gegevens van o.a. het CBS (Statline) en het Kadaster (Basis Registratie Kadaster). Deze sites bevatten gegevens over de verdeling van de woningmarkt en over het type eigenaar dat in een woning komt te wonen.

Het nadeel van deze methode is dat het zuivere effect van de opkoopbescherming zo niet kan worden gemeten. Het is namelijk lastig om de doelmatigheid van een dergelijke maatregel in kaart te brengen, omdat er veel kwalitatieve neveneffecten spelen die moeilijk te meten zijn maar die wel degelijk spelen op de achtergrond (Stäbler et al., 2024). Deze aanpak schets echter wel een beeld waar verder op geborduurd kan worden.

Om contingente factoren bloot te kunnen leggen, zullen de verschillen tussen ogenschijnlijk vergelijkbare gemeenten in kaart moeten worden gebracht. De focus ligt op generatieve en conditionele mechanismen (Pawson & Tilley, 1997). Generatieve mechanismen refereren aan de onderliggende sociale of psychologische drivers die centraal staat in de argumentatie van actoren. Dat betekent dat mechanismen alleen werken als bepaalde condities aanwezig zijn Het doel van dit onderzoek is het blootleggen van de condities die ervoor zorgen dat bepaalde interventies werken binnen een bepaalde context.

4.3.2 Semigestructureerde interviews

Om te kunnen onderzoeken wat het nut en de noodzaak van de opkoopbescherming is, moeten de factoren die te maken hebben met het wel of niet werken van de maatregel duidelijk gedefinieerd worden en meetbaar worden gemaakt. Dat wordt gedaan door indicatoren te koppelen aan de begrippen, zodat er duidelijke dimensies van invloed op nut en noodzaak ontstaan.

Door middel van semigestructureerde interviews zal een verdieping worden gezocht in gemeenten van verschillende grootten die wel en niet de opkoopbescherming hebben ingevoerd. Deze gemeenten zullen worden geïnterviewd aan de hand van een vragenlijst, waarin respondenten ook ruimte hebben om naar eigen inzicht extra te vertellen. Gemeenten zullen apart worden onderzocht als kwalitatieve casestudies. De vragen die in de semigestructureerde interviews worden gesteld zullen worden geabstraheerd uit de literatuur uit het theoretisch kader. Ieder aspect van het beleidsproces zal worden voorgelegd aan de respondent, om daarna via een serie open vragen meer duidelijkheid te verkrijgen over de context van deze specifieke cases.

Wat betreft de selectie van de respondenten is er gekozen voor vijf ambtenaren die nauw verbonden waren met de implementatie van de opkoopbescherming. Deze ‘beleidsadviseurs wonen’ zien ook toe op het goede verloop van de maatregel, waardoor

zij kennis bezitten over alle relevante aspecten uit dit onderzoek.

Door overeenkomsten en verschillen tussen de respondenten te vergelijken worden er patronen zichtbaar die de sterktes en zwaktes van het instrument opkoopbescherming in kaart brengen. Het onderzoek is exploratief, omdat er geen toetsingskader bestaat voor de mate van evalueren. Dit heet een comparatief onderzoeksdesign (Boeije & Bleijenberg, 2005). Daarnaast is het een toetsend onderzoek, omdat de gemeenten aan de hand van de initiële hypotheses van het ICMO-model worden getoetst.

Eerst zullen de dimensies uit het theoretisch kader van Hemerijck worden getoetst en bevraagd. Daarna wordt aan de respondent gevraagd om te reageren op stellingen. Het is de bedoeling dat de respondent reflecteert op de geldigheid van de stelling binnen de eigen context, alsof de rollen van onderzoeker en respondent zijn omgedraaid (Manzano, 2016, p.356). Dit dient om de respondent niet te sturen in de manier van antwoord geven. In Bijlage 2 staat de gesprekstemalijst waarin die indicatoren zijn geordend per dimensie.

4.4 Operationalisatie

Operationalisatie is het ontwikkelen van een of meerdere indicatoren, op basis van theoretisch uitgewerkte concepten, om casussen systematisch te kunnen beoordelen (Adcock & Collier, 2001, p.530). De systeemconcepten staan beschreven in het theoretisch kader. In Tabel 2 hieronder wordt aangegeven hoe de dimensies en indicatoren uit het theoretisch kader zullen worden gemeten.

Deze tabel is hoofdzakelijk ingericht per categorie van Hemerijck; zijn beleidsvragen bieden een heuristisch kader waarmee beleid kan worden getypeerd. Middels deze vragen kan alles wat speelt in de wereld van beleid en politiek worden geanalyseerd en getypeerd (Hemerijck, 2003, p.7). Die literatuur heeft de basis gevormd voor de operationalisatie van de vragen per dimensie. Naast de vragen uit het heuristische kader zijn er vragen opgenomen in de operationalisatietabel die specifiek passen bij het instrument opkoopbescherming. Dit wordt gedaan om naast een analyse van het speelveld ook systematisch kennis te verzamelen die nodig is om het beleid echt te kunnen verbeteren. Uit de literatuur van Pawson en Tilley bleek dat de context een bepalende rol speelt voor de bruikbaarheid van de evaluatie. Vragen over dit onderwerp zijn opgenomen onder het kopje: ‘context’.

Omdat er vele factoren zijn die het leren van beleidsevaluaties kunnen belemmeren (Knottnerus, 2016, p.16), wordt vrije ruimte ingecalculeerd voor de respondenten om buiten het gegeven kader informatie toe te voegen die zij belangrijk achter voor de werking van de opkoopbescherming.

Tabel 2: operationalisatie begrippen semigestructureerd interview

Dimensie	Indicator	Operationalisatie
Doelbereiking	Doeltreffendheid	- Wat waren de specifieke doelen van de opkoopbescherming op het moment van invoering? - In hoeverre zijn die doelen behaald? - Is de opgave in de afgelopen jaren veranderd? - Zijn de doelen veranderd? - Welke ontwikkelingen verwacht je in de toekomst?
	Doelmatigheid	- Hoe verhouden de kosten zich tot de maatschappelijke kosten en baten van de opkoopbescherming? - Hoeveel vergunningen zijn er afgegeven door het college? - Hoe zichtbaar is de opkoopbescherming voor de burgers? - Zijn er goedkopere beleidsalternatieven?
Bestuurlijke slagvaardigheid	Politieke haalbaarheid	- Hoe politiek haalbaar was de invoering van de opkoopbescherming? - Hoe verloopt het contact tussen het college en het ambtelijk apparaat? - Kunnen afdelingen elkaar makkelijk vinden in Wageningen? - Hoe verloopt het contact met andere gemeenten en heeft dat invloed gehad op de keuze om de opkoopbescherming in te voeren?

	Bestuurlijke uitvoerbaarheid	- Hoe is de uitvoering geregeld in de gemeente? - Hoe verloopt de intergemeentelijke samenwerking rondom dit onderwerp en wat vinden jullie hiervan? - Heeft de keuze van .... *(nabije centrumgemeente)* om als een van de eerste de opkoopbescherming in te voeren meegespeeld met jullie keuze voor invoering? - Hebben jullie last van de wettelijke verplichtingen die gepaard gaan met de invoering van de opkoopbescherming? - Heeft dit te maken met de druk die de gemeente voelt om grip te pakken op de woningmarkt?
Maatschappelijke aanvaardbaarheid	Procedurele aanvaardbaarheid	- Hoe verloopt de vergunningverlening in de gemeente? Hebben jullie zicht op de tevredenheid van de burgers? - Zijn de burgers het zelf eens met de maatregel?
	Inhoudelijke aanvaardbaarheid	- Ontvangen jullie feedback over de wenselijkheid van maatregelen? - Wordt de wenselijkheid van de maatregel in beeld gebracht? - Wanneer zou de opkoopbescherming worden afgeschaft? Welke signalen gaan daaraan vooraf?
Constitutionele rechtmatigheid		- Is de procedure van het invoeren van de

		opkoopbescherming gangbaar verlopen? - Zijn Europese richtlijnen en verdragen een hinder voor de werking van de opkoopbescherming? Denk aan het recht van vrij verkeer van personen, recht van eigendom etc. - Zijn er juridische knelpunten in de uitvoering? - Zijn jullie op de hoogte van rechtszaken die te maken hebben met de opkoopbescherming?

4.5 Data-analyse

Om de interviews te kunnen analyseren zijn ze getranscribeerd met het transcribeerprogramma van Microsoft Teams. Eventuele fouten zijn er handmatig uitgehaald en naderhand ter controle voorgelegd aan de respondenten. Met behulp van dit programma zijn ook enkele interviews gehouden. De rest van de interviews zijn gehouden op locatie, en via een spraakopname ook getranscribeerd. Met behulp van het softwareprogramma Atlas.TI zijn de belangrijkste thema's gelabeld, en voorzien van codes. Deze codes zijn onderverdeeld over dezelfde dimensies en indicatoren als in de gespreksthemalijst van de semigestructureerde interviews. Deze data zijn geanalyseerd om overeenkomsten en verschillen tussen de verschillende codes bij verschillende gemeenten te kunnen vergelijken. De patronen die hier zijn gevonden vormen de basis van het antwoord op de hoofdvraag. Eventuele overkoepelende codes zijn ook toegevoegd aan het codeboek om extra informatie ook te kunnen analyseren.

Het innovatieve aan de *realist evaluation* is dat de respondent nadat de patronen zijn gevonden weer wordt betrokken bij de data-analyse. Bij een realistische analyse wordt een situatie gecreëerd waarbij de respondent in staat is om een geïnformeerde en kritische bijdrage te leveren aan het onderzoek. Dit is gedaan door de theoretische en conceptuele structuren van het onderzoek open voor te leggen aan de respondenten, en hen daar hun eigen context op te laten projecteren (Pawson & Tilley, 1997, p.166). Hierdoor kan er meer worden gezegd over wanneer, waarom en voor wie de opkoopbescherming werkt.

4.6 Validiteit en betrouwbaarheid

In deze paragraaf worden de betrouwbaarheid, de interne en de externe validiteit van het onderzoek besproken.

Interne validiteit gaat er over of het waargenomen causale verband tussen beleidsinterventie en waargenomen effect daadwerkelijk bestaat en niet afhangt van andere factoren (van der Knaap, Pattyn & Hanemaayer, 2020, p.263). Dat wordt op twee manieren gewaarborgd in dit onderzoek: ten eerste wordt door middel van een uitgebreide documentanalyse data verzameld over de effecten van de opkoopbescherming binnen de gemeente. Daarnaast wordt er, naast vier gemeenten die de maatregel hebben ingevoerd, een gemeente geïnterviewd die ervoor heeft gekozen om de opkoopbescherming niet in te voeren. Deze gemeente geldt als experimentele controlegroep, waardoor het effect van de opkoopbescherming bij de andere gemeenten beter zichtbaar wordt. Ook worden de CMO-configuraties na de dataverzameling opnieuw ter controle voorgelegd aan de respondenten, wat het risico op selectieve of onjuiste causale verbanden minimaliseert.

Externe validiteit richt zich op de mate waarin de bevindingen kunnen worden veralgemeend naar andere interventies, respondenten of contexten die niet zijn onderzocht (Van der Knaap, Pattyn & Hanemaayer, 2020, p.263). Om de externe validiteit te kunnen waarborgen is er gekozen voor een ICMO-model, waarin juist de verschillen tussen contexten de basis vormen voor de theorievorming. Juist in een onvoorspelbaar beleidsveld als de volkshuisvesting is het belangrijk om verschillende scenario's met verschillende kenmerken met elkaar te vergelijken. Realistische evaluatie zoekt daarnaast niet per se naar generaliseerbaarheid, maar naar conditionele logica. Deze evaluatie wil onderzoeken waarom de gevonden mechanismen werken binnen de context van de doelbewust gekozen vijf gemeenten. Een empirische maatstaf is echter maar gebaseerd op een gelimiteerd aantal waarnemingen. Generalisaties die volgen uit die waarnemingen zijn dus ook maar te limiteren tot de huidige set van cases. Het is daarom zaak om gemeenten te kiezen met duidelijk verschillende kenmerken (Adcock & Collier, 2001, p.544). Hierbij is het belangrijk om de verschillen tussen de cases duidelijk te benoemen en om de implicaties van die keuzes te verantwoorden. Dat wordt gedaan door de condities van de woningmarkt en de context van de gemeente uitgebreid te beschrijven, alvorens de gemeenten onderling te vergelijken.

Betrouwbaarheid van een onderzoek gaat er over of het onderzoek feitelijk juist, controleerbaar en reproduceerbaar is (van der Knaap, Pattyn & Hanemaayer, 2020, p.265). De controleerbaarheid van het onderzoek wordt op twee manieren gewaarborgd De documentanalyse wordt gedaan met behulp van openbare data van het Kadaster en het CBS. Deze data kunnen door iedereen worden opgevraagd, wat bijdraagt aan de controleerbaarheid van het onderzoek. De reproduceerbaarheid van het onderzoek kan in het geding komen omdat de realistische evaluatie een iteratief en reflexief karakter

heeft. Om het onderzoek toch reproduceerbaar te maken zijn de gespreksthemalijst en de getranscribeerde interviews toegevoegd aan het onderzoek. Om de feitelijke juistheid van de informatie te kunnen garanderen, worden er verschillende databronnen gebruikt die met elkaar worden vergeleken. Echter moet er opgepast worden met het generaliseren van de bevindingen van dit onderzoek, gezien het specifieke karakter van de realistische evaluatie.

Deze combinatie van de triangulatie van bronnen en het reflexieve karakter van de realistische evaluatie draagt bij aan de geloofwaardigheid, consistentie en overdraagbaarheid van de bevindingen uit dit onderzoek.

Hoofdstuk 5: Resultaten en analyse

5.1 Inleiding

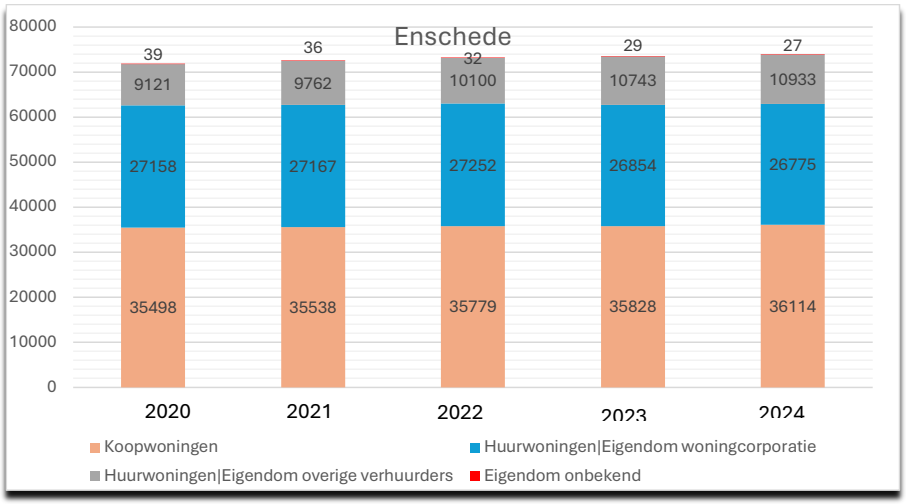
In dit hoofdstuk zullen de resultaten van het onderzoek worden beschreven. Per gemeente zullen relevante statistieken over die gemeente, de resultaten van de documentanalyse en de relevante informatie uit de semigestructureerde interviews worden beschreven.

5.2 Condities woningmarkt

In deze paragraaf zal er kort worden ingegaan op de actuele situatie in de woningmarktregio van de gemeenten. De alinea's beginnen per gemeente met een analyse van de ontwikkeling van de woningvoorraad in de afgelopen vijf jaar. Deze tabellen geven de woningvoorraad naar type eigendom weer. Daarna zal ingezoomd worden op de koopwoningmarkt. Het aantal investeerders en eigenaar-bewoners zullen worden weergegeven en er wordt een vergelijking gemaakt met de situatie voordat de opkoopbescherming werd ingevoerd. Dit is bij alle gemeenten het geval, behalve bij Nissewaard, die geldt als een controlegemeente. Let op: niet voor iedere gemeente zijn de data op wijkniveau openbaar beschikbaar of recentelijk vernieuwd; in deze gevallen is geprobeerd om een zo duidelijk mogelijk beeld te schetsen met de data die wel beschikbaar zijn op het moment van schrijven. Na de condities van de woningmarkt wordt, in lijn met de realistische evaluatie, beschreven hoe veel vergunningen er zijn afgegeven op grond van de opkoopbescherming en welke context daaraan heeft bijgedragen.

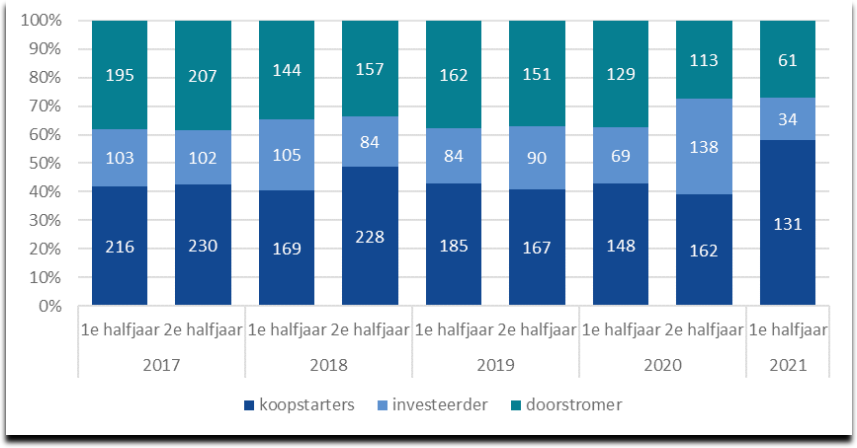
Enschede

De gemeente Enschede telt 162.337 inwoners op 1 januari 2025 (CBS, 2025). Er zijn 90.861 adressen en 77.688 woningen in de gemeente. 52% daarvan is een huurwoning. De gemiddelde WOZ-waarde in de gemeente Enschede is op 1 januari 2024 € 296.000 (Allecijfers.nl, 2025). In Figuur 5 hieronder is de ontwikkeling van de woningmarkt in Enschede in de laatste vijf jaar te zien.



Figuur 5: Woningmarkt Enschede, Bron: CBS, Statline (2025)

In Figuur 6 staat het aandeel van woningen die eigenaar-bewoners hebben verkocht naar type verkrijger. Van 2017 tot en met 2021 hebben eigenaar-bewoners 910 woningen verkocht aan investeerders (RIGO, 2022, p.5). Andersom hebben investeerders 597 woningen verkocht aan eigenaar-bewoners (Kadaster, 2021). Er is dus per saldo sprake van een onttrekking van woningen aan de koopmarkt door investeerders. Deze feiten en grafieken hebben onder andere de basis gevormd voor de invoering van de opkoopbescherming in Enschede vanaf 1 januari 2023.

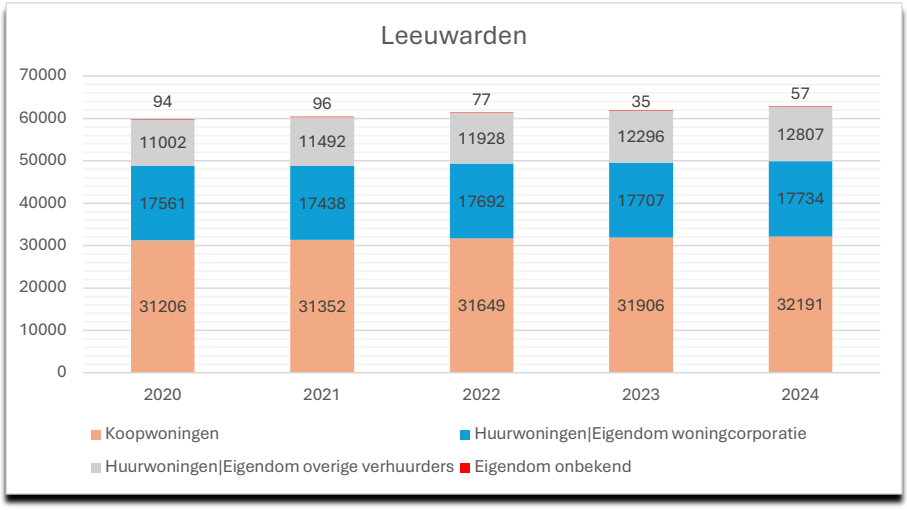


Figuur 6 Verkochte woningen door eigenaar-bewoners tot €215.000 naar type verkrijger. Bron: Het Kadaster, bewerking RIGO, uit: (Veraart& Wever, 2022, p.5)

Sinds de invoering heeft Enschede tot nu toe nog geen vergunningen afgegeven op basis van de opkoopbescherming (Respondent Enschede). Dat was ook niet de insteek, want: “als je die opkoopbescherming goed communiceert aan de voorkant zorg je ervoor dat de afschrikkende werking die het instrument heeft maximaal zijn werk kan doen’’ (Respondent Enschede). Daar zetten ze als gemeente ook erg op in. Ook maken ze een koppeling met de integrale wijkteams die ze hebben rondlopen in de gebieden, met mensen die in de wijk actief zijn vanuit verschillende perspectieven. Ze zijn niet specifiek aan het handhaven op de opkoopbescherming, maar ze hebben wel een strikte controle op onzelfstandige bewoning (als niet een hele woning wordt verhuurd, maar een deel ervan), waardoor ze overtredingen vaak snel op het spoor kunnen komen. De rest van de tips voor handhaving krijgen ze door meldingen van burgers, via meldingen van de Wet Goed Verhuurderschap of via andere wijkteams die iets signaleren.

Leeuwarden

Volgens het BRP telt de gemeente Leeuwarden (De hoofdstad van provincie Friesland) per 1 januari 2025 130.011 inwoners. Er zijn 78.534 adressen en 65.879 woningen, waarvan 50% een koopwoning is. Die woningen hebben een gemiddelde WOZ-waarde van €249.000 (Allecijfers.nl, 2025). In Figuur 8 hieronder is de ontwikkeling van de woningmarkt in Leeuwarden te zien in de laatste vijf jaar.



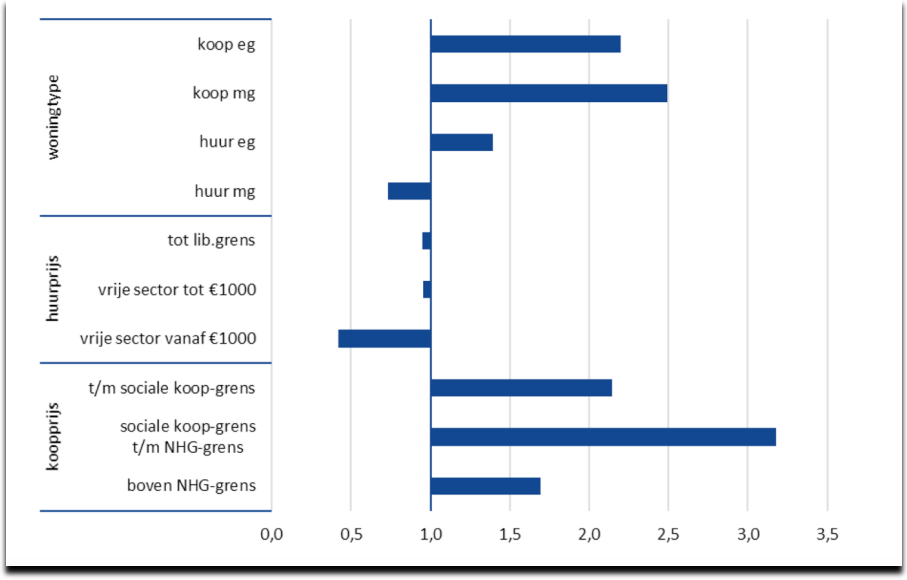
Figuur 8: Woningmarkt Leeuwarden, Bron: CBS, Statline (2025).

Gegevens over het aantal eigenaar-bewoners en verkopen aan beleggers zijn voor de gemeente Leeuwarden niet openbaar beschikbaar. Wel zijn er gegevens te vinden over de staat van de woningmarkt, wat een indicatie kan bieden voor hun keuze om de opkoopbescherming in te voeren. De gemiddelde woonlasten zijn in Leeuwarden

bijvoorbeeld redelijk laag vergeleken met de rest van Nederland. (Ministerie van VRO, 2025, p.28)

De vraagdruk in de sociale huursector neemt in de gemeente Leeuwarden echter wel toe sinds 2020. Inschrijftijd loopt bij verhuring op en de slaagkansen nemen af (Veraart & Meppelink, 2023, p.32) De particuliere huursector is redelijk ontspannen, maar dat neemt niet weg dat een particuliere huurwoning lang niet voor iedereen te betalen is.

In Figuur 7 worden de spanningen op de woningmarkt in de gemeente Leeuwarden mooi weergegeven net voor de opkoopbescherming werd opgenomen in de Huisvestingswet. De spanningsindicator wordt berekend door het aantal gevraagde woningen te delen door het aantal recent betrokken woningen. Uit de figuur blijkt dat de spanningen vooral in de koopsector aanwezig zijn, met name bij de goedkope koopwoningen (tot sociale koop en sociale koop tot NHG-grens). Dit zijn potentieel de huizen die beschermt kunnen worden tegen beleggers met behulp van de opkoopbescherming.



Figuur 9: Verhouding tussen gevraagde en recent betrokken woningen (2021). Bron: CBS, Lokale Monitor Wonen, WoOn 2021, uit: (Veraart & Meppelink, 2023, p.9)

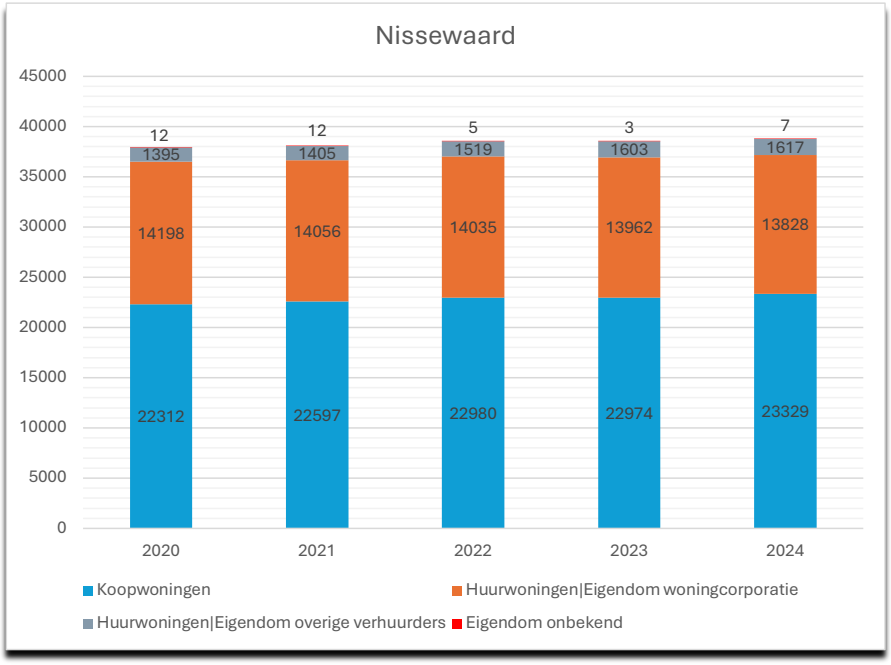
In Leeuwarden hebben ze op 1 juli 2024 de opkoopbescherming ingevoerd, in de buurten: Binnenstad, Bilgaard & Havankpark, Potmagezone, Westeinde, Vrijheidswijk, Vossepark & Helicon, Heechterp & Schieringen, Dokkumer Ee en omgeving, Goutum, Oud-Oost, Sonnenborg en omgeving en Nijlân & De Zwette (Gemeente Leeuwarden, 2025). Sindsdien hebben ze twee vergunningen afgegeven. Zij lopen er als gemeente

tegenaan dat makelaars en notarissen “redelijk onzichtbaar zijn in hun doen en laten, waardoor ze binnen de gemeente weinig concreet kunnen zeggen over de effectiviteit van de opkoopbescherming’’ (Respondent Leeuwarden). Een verbeterpunt is de continuïteit van de zichtbaarheid van de opkoopbescherming in de gemeente. Wel zijn ze, net als Enschede, blij met de maatregel en gaan ze het sowieso de volle vier jaar inzetten.

Nissewaard

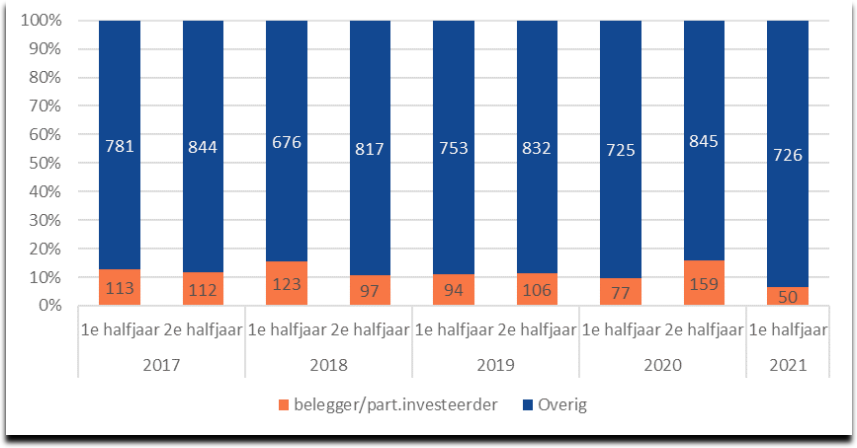
Nissewaard is de controlegemeente van dit onderzoek. Het is de middelste qua grootte van de vijf gemeenten en de enige die actief gekozen heeft om de opkoopbescherming níet in te voeren. Hieronder zal de woningmarkt van Nissewaard kort worden geduid.

De gemeente Nissewaard telt op 1 januari 2025 88.355 inwoners (CBS). Er zijn 46.166 adressen en 40.514 woningen in de gemeente Nissewaard. 59% daarvan is een koopwoning. De woningen hebben een gemiddelde WOZ-waarde van €288.000 (Allecijfers.nl, 2025). In Figuur 10 is de ontwikkeling van de woningmarkt in Nissewaard te zien in de afgelopen vijf jaar. In Nissewaard valt op, in vergelijking met de vorige twee gemeenten, dat het aandeel particuliere huurwoningen aanzienlijk lager is.



Figuur 10: Woningmarkt Nissewaard, Bron: CBS, Statline (2025).

In Figuur 11 is te zien hoeveel woningen er ieder halfjaar werden verkocht aan investeerders door eigenaar-bewoners tot aan het moment dat de opkoopbescherming een mogelijkheid werd voor gemeenten. Ook deze gemeente heeft laten uitsplitsen op wijkniveau wat de gedragingen waren van eigenaar-bewoners en investeerders in de gemeente, alvorens de keuze te maken om de opkoopbescherming niet in te voeren: “naast dat het geld kost dat we prima ook ergens anders kunnen gebruiken, heeft ons college besloten dat het niet erg is als er af en toe wat woningen worden opgekocht voor de verhuur’’ (Respondent Nissewaard). De cijfers uit Figuur 10 ondersteunen deze uitspraak, het aandeel particuliere huurwoningen schommelt de laatste vijf jaar rond de vier procent.



Figuur 11: Woningen verkocht door eigenaar-bewoners aan investeerders tussen 2017 en 2021 in Nissewaard. Bron: Kadaster. Uit: (Frinking, Jonkman & Veraart, 2022, p.4)

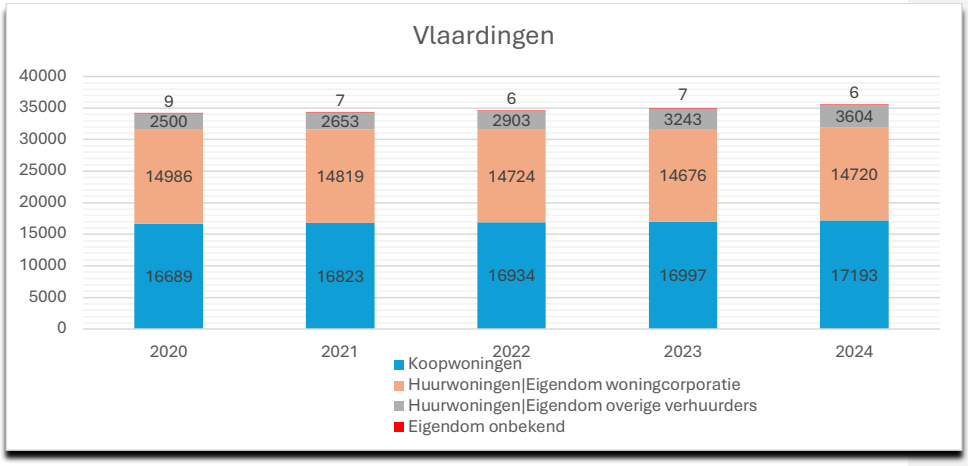
Aan het eind van 2020 is een piek te merken in het aantal aankopen van investeerders. Dit is een trend die zichtbaar is in Figuur 11 voor deze gemeente, maar die ook landelijk waarneembaar is. Dat heeft vooral te maken met het feit dat op 1 januari 2021 de overdrachtsbelasting werd verhoogd van twee naar acht procent (Kadaster, 2021; Stäbler et al., 2024). In 2021 wordt er daarom niet een verdere stijging van dit aantal verwacht. Daarbij komt dat het grootste deel van de aangekochte woningen door investeerders boven de maximale hypotheekgrens van de middeninkomens lag (Frinking, Jonkman & Veraart, 2022, p.39). Dit zorgde ervoor dat de opkoopbescherming sowieso maar een beperkt effect zou kunnen hebben. Nissewaard heeft tot nu toe geen opkoopbescherming ingevoerd, maar: “we blijven wel monitoren’’ (Respondent Nissewaard).

Vlaardingen

Vlaardingen ligt naast Nissewaard en beide gemeenten hebben een vergelijkbaar inwoneraantal. In tegensteling tot Nissewaard heeft Vlaardingen wél gekozen om de

opkoopbescherming in te voeren.

De gemeente Vlaardingen telt op 1 januari 2025 77.234 inwoners (CBS). Er zijn in de gemeente 42.303 adressen en 37.117 woningen. 42% van die woningen zijn koopwoningen (dat is 17% minder dan in Nissewaard). Die woningen hebben een gemiddelde WOZ-waarde van €290.000 (Allecijfers.nl, 2025). In Figuur 12 is de ontwikkeling van de woningmarkt te zien in Vlaardingen in de afgelopen vijf jaar.

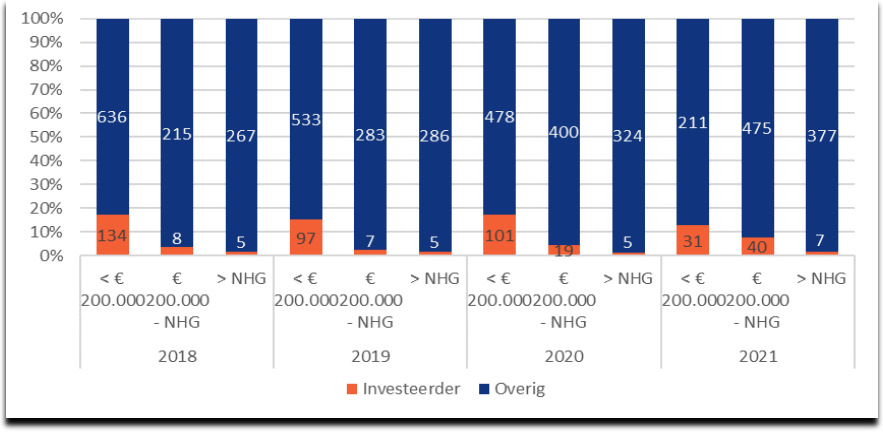


Figuur 12: Woningmarkt Vlaardingen, Bron: CBS, Statline (2025).

In Figuur 13 is te zien hoe veel woningen er in Vlaardingen werden verkocht door eigenaar-bewoners aan investeerders in de periode tot en met het moment dat de opkoopbescherming landelijk werd toegevoegd aan de gemeentelijke gereedschapskist. In de figuur is duidelijk te zien dat, in tegenstelling tot Nissewaard, investeerders vooral actief waren in het goedkope segment van de woningmarkt. Waar in Nissewaard 59% van de woningen uit koopwoningen bestaat, is dat in Vlaardingen 42%. Hiermee ligt de keuze voor de invoering van de opkoopbescherming ook een stuk meer voor de hand.

Vlaardingen heeft de opkoopbescherming ingevoerd op 1 maart 2023 en die geldt voor alle woningen in de wijken Centrum, Westwijk, Vlaardinger-Ambacht, Oostwijk, Holy-Noord en Holy-Zuid met een WOZ-waarde t/m 300.000 euro (in 2025).

Met opmerkingen [MV1]: Algemeen: Ff opletten dat er in sommige grafieken onderscheidt wordt gemaakt tussen particuliere en bedrijfsmatige investeerders, en dat de bedrijfsmatge investeerders dan moeten worden geweerd voor de opkoopbescherming
Iets voor methodologische reflectie

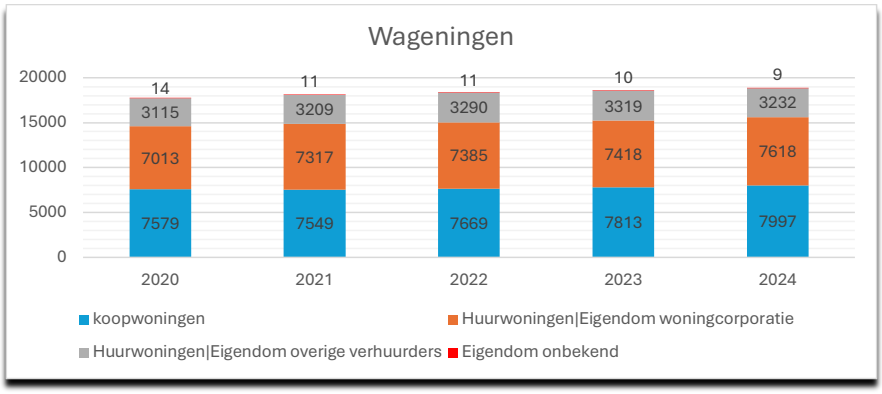


Figuur 13: Aantal woningen verkocht door eigenaar-bewoners tussen 2018-2021, naar type verkrijger en prijsklasse. Bron: Kadaster, 2022. Uit: (Veraart, Jonkman & Hove, 2022, p.13)

In Vlaardingen zijn sinds de invoering vier vergunningen afgegeven en een bestuurlijke boete. Het gaat volgens de respondent ook helemaal niet om de getallen: “als je überhaupt al slaagt in een stukje preventie, dan ben je goed bezig. Dat was ook het sentiment van onze wethouder toen hij destijds kwam met de opkoopbescherming.’’ In de kosten van de uitvoering lijkt alles tegen verwachting in erg mee te vallen. “Als ik dan kijk naar die kostenramingen denk ik van hèh?! Wat worden er op voorhand een bedragen gereserveerd terwijl zo’n persoon feitelijk niet echt veel tijd kwijt is aan deze taak. Ook is er een jurist ingecalculeerd terwijl er behalve die boete helemaal geen sprake is geweest van bezwaren of rechtszaken’’ (Respondent Vlaardingen). In Vlaardingen zijn ze blij met de maatregel en zien ze eigenlijk geen reden om hem in ieder geval op korte termijn weer af te schaffen, immers ze zien dat de cijfers wel verbeteren. De preventieve werking is ze daarnaast veel waard.

Wageningen

Wageningen is de kleinste gemeente van dit onderzoek. Op 1 januari 2025 telt Wageningen 42.802 inwoners. Er zijn in de gemeente Wageningen 21.722 adressen en 19.040 woningen. De woningen hebben een gemiddelde WOZ-waarde van €354.000 (Allecijfers.nl, 2025). In Figuur 14 is de ontwikkeling van de woningmarkt in Wageningen in de afgelopen vijf jaar te zien.



Figuur 14: Woningmarkt Wageningen, Bron: CBS, Statline (2025).

De gemeente Wageningen heeft zeven vergunningen afgegeven sinds de invoering van de opkoopbescherming op 22 februari 2022. De gemeente heeft vooral de opkoopbescherming ingevoerd omdat er volgens de beleidsadviseur schaarste heerst in het koopsegment. Dit wordt ook ondersteund door de cijfers uit Figuur 12. Daarbij wordt aangegeven dat: "Leefbaarheid een mooie bijvangst is, maar dat was zeker niet de hoofdmoot in de politieke afweging'' (Respondent Wageningen).

De opkoopbescherming geldt in Wageningen alleen voor woningen onder de NHG-grens in de wijken: Centrum/Binnenstad, Nude, Boven-en Benedenbuurt en Buurt-West (Gemeente Wageningen, 2025). Deze wijken zijn blauw gearceerd in Figuur 15. Wat opvalt is dat sinds dat de opkoopbescherming is ingevoerd in deze wijken in februari 2022, er nog steeds woningen van eigenaar-bewoners naar beleggers gaan.

Wageningen	2021	2022	2023	2024
Noordwest	3	0	0	0
De Weiden en Boomgaarden	4	0	1	0
De Horsten	0	0	0	0
Kortenoord	0	0	0	0
Buurt-west	2	2	1	0

Boven- en Benedenbuurt	12	7	4	0
Nude	4	2	1	1
Centrum	12	1	2	1
Veluvia-Hamelakkers	1	0	0	5
Wageningen-Hoog	0	0	0	0
Buitengebied	0	0	0	0
Totaal	38	12	9	7

Figuur 15: Aantal verkopen van eigenaar-bewoners aan investeerders. (Bron: Basisregistratie Kadaster, 2025; RIGO)

Wageningen heeft zeven vergunningen afgegeven op grond van de opkoopbescherming sindsdien (Respondent Wageningen), maar er zijn in totaal 21 huizen aangekocht door eigenaar-beleggers. Wel wordt er in iedere wijk een significante daling waargenomen vergeleken met de jaren voordat de opkoopbescherming van kracht was. Deze daling en de stijging van het aantal aankopen van eigenaar-bewoners lijkt te wijzen op dat de opkoopbescherming toch het beoogde effect heeft. Of dat volledig aan de opkoopbescherming ligt is echter lastig te meten. In andere wijken is namelijk diezelfde daling te zien. De wijken die weinig verandering laten zien in deze periode hebben vaak relatief een groot aandeel koopwoningen en ook een te hoge gemiddelde WOZ-waarde om in aanmerking te komen voor de opkoopbescherming.

Conclusie woningmarktcondities

Naast dat de gemeenten verschillen in grootte, verschillen ze in structuur van de woningmarkt, in het aantal gebieden waar de opkoopbescherming geldt maar ook in het aantal afgegeven vergunningen op grond van de opkoopbescherming. Tussen deze factoren is vooralsnog geen duidelijk causaal verband te ontdekken.

Op basis van bovenstaande analyses kan in iedere gemeente wel worden gesteld dat de respondenten genoeg reden hebben om de invoering van opkoopbescherming te kúnnen onderbouwen. Een verdere uitsplitsing naar wijk of gebied blijft daarvoor noodzakelijk/verplicht. De keuze om de maatregel in te voeren blijft echter een politieke keuze. Wel blijkt dat het aantal woningen onder de NHG-grens in een gebied en het aandeel koop/huurwoningen logischerwijs bepalend zijn voor die keuze. Een wijk zonder goedkope/middeldure woningen profiteert immers ook niet van de opkoopbescherming.

Gemeenten geven ook aan blij te zijn met de opkoopbescherming. Ook al kunnen ze het effect van de maatregel niet per se meten of specifiek toewijzen aan de invoering van de opkoopbescherming, het sentiment dat er heerst over de preventieve stok achter de deur is gemeenten veel waard. Dit zal onder andere worden besproken in de volgende paragraaf.

5.3 Motieven en overwegingen.

De voorgaande analyse laat zien dat de conditie van de woningmarkt niet kan dienen als enige voorspeller van het effect van de opkoopbescherming. Naast de conditie van de woningmarkt zijn er ook nog andere soorten context die van invloed zijn op de werking van de maatregel. Die soorten context worden hier besproken aan de hand van het heuristische kader van Hemerijck.

De resultaten laten zien dat in het geval van de opkoopbescherming vooral de instrumentele doelmatigheid en de institutionele passendheid van belang zijn. Constitutionele rechtmatigheid is een belangrijke pijler bij het opstellen van het beleid, terwijl dit in latere fases geen rol meer speelt (mits correct opgenomen in de huisvestingsverordening). De maatschappelijke aanvaardbaarheid komt vooral terug in de volksvertegenwoordiging, maar heeft verder niet expliciet invloed op de werking van de opkoopbescherming. In de subparagrafen worden de condities en voorwaarden genoemd die zorgen dat de opkoopbescherming een nuttig instrument kan zijn.

5.3.1. Instrumentele doelmatigheid.

Deze paragraaf bespreekt de effectiviteit van de opkoopbescherming. De instrumentele doelmatigheid focust zich op de output-legitimiteit van het beleid. Zoals hierboven te zien is wordt het beoogde effect van de opkoopbescherming in de gebieden mét, maar ook in de gebieden zonder opkoopbescherming gehaald. Hieronder wordt daarom de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het beleid besproken. In de interviews met de betrokken gemeenten is gevraagd naar doelbereiking, maatschappelijke kosten en baten, het aantal afgegeven vergunningen, de zichtbaarheid van de maatregel en in hoeverre de preventieve werking wordt behaald (Tabel 2).

Doeltreffendheid

Met opmerkingen [MV2]: samnevatting;Het doel wordt bereikt, maar de echte maatschappelijke effecten worden niet aangepakt, en het echte effect is moeilijk te meten: Om echt maatschappelijk ook impact te maken moet aan handhaving worden gewerkt, maar dat gaat veel verder dan de opkoopbescherming

De opkoopbescherming is een stukje van de figuurlijke ‘woonruimtevoorraadbeheer-taart’. De bestaande voorraad mag, ondanks de enigszins misleidende naam, wel worden opgekocht door particuliere beleggers/ institutionele investeerders, maar de woningen mogen niet meer worden aangemerkt voor de verhuur. De hoop is dat een perfect werkende maatregel het aantal investeerders in een gebied waar de opkoopbescherming geldt terug zou brengen naar nul (tenzij er een vergunning is afgegeven). In gebieden waar de opkoopbescherming gold leidde dat tot een daling van 23% van de beleggersaankopen ten opzichte van een landelijke daling van 10% (Francke et al., 2023, p.3). De opkoopbescherming is dus niet 100% doeltreffend en dat verschil is moeilijk meetbaar: “Het effect is er wel, maar hoe groot die is, dat weten we niet’’ (Respondent Wageningen). De gemeenten moeten zich er ook van bewust worden dat resultaten per wijk niet zomaar te vergelijken zijn: “in de wijken waar de opkoopbescherming wordt ingevoerd, zijn er al relatief veel woningen in handen van particulieren. Dat zorgt er ook voor dat de trend in die wijken na invoering sterker wordt ervaren dan gemiddeld’’ (Respondent Nissewaard).

Er lijkt inderdaad in de gebieden waar de opkoopbescherming geldt een extra marge te worden gepakt op de landelijke daling (Francke et al., 2023), maar desondanks blijven er woningen aangekocht worden door beleggers (Kadaster, 2025). Er kan dus in redelijkheid worden beweerd dat er sprake is van illegale verhuur in die gebieden en daar moet tegen worden opgetreden. Die illegaliteit is echter lastig te meten: “particuliere verhuur is voor ons als gemeente totaal onzichtbaar. Ook de makelaar kan je niet inschakelen om verhuur te checken, die ziet alleen de voorkant van het traject’’ (Respondent Leeuwarden). De mensen die een vergunning moeten aanvragen voor de opkoopbescherming komen momenteel op drie manieren in beeld bij de gemeente: “mensen kunnen zelf een vergunning aanvragen via de gemeentewebsite, de afdeling Bouw- en Woningtoezicht (BWT) constateert dat er een vergunning moet worden aangevraagd wanneer ze langskomen in de buurt voor een andere vergunning, of er komt een melding binnen van bijvoorbeeld overlast of illegaliteit van omwonenden’’ (Respondent Vlaardingen). Er bestaat bij deze gemeenten vooralsnog geen proactieve, sluitende manier om illegale verhuur op te kunnen sporen.

Een belangrijke context die de doeltreffendheid van de maatregel schaadt is dat gemeenten vaak huiverig zijn om illegale verhuur grondig aan te pakken. De mensen die illegaal wonen moeten uiteindelijk toch ergens wonen. “Je merkt toch een stukje huiver om daar dieper op in te gaan, je weet namelijk al dat dat dan heel veel stof doet opwaaien waar je misschien niet op voorbereid bent’’ (Respondent Vlaardingen). Daarnaast blijft het lastig om illegale verhuur in beeld te krijgen. Meestal gebeurt dat aan de hand van de Basisregistratie Personen, maar als die mensen niet staan ingeschreven of er staat maar één persoon ingeschreven in die woning, dan komt de gemeente daar nauwelijks achter. Het is goed om na te gaan als gemeente wat er moet worden voorkomen, opkoop door investeerders of illegale verhuur. “Om illegale verhuur op te sporen en tegen te gaan moet je echt wel weer heel andere stappen zetten dan via de opkoopbescherming’’ (Respondent Leeuwarden). Feit blijft wel dat de opkoopbescherming een maatregel is die dit soort situaties voorkomt: “voorkomen is beter dan genezen in dit geval’’ (Respondent Leeuwarden).

De uitkomst is dat de kosten van het vergunningstelsel en de vergunningverlening in alle gemeenten erg meevallen. De preventieve werking van de opkoopbescherming werkt bij gratie dat de maatregel er is. Echter om het aantal institutionele verhuurders in de gebieden met opkoopbescherming compleet te weren moet er ook worden geïnvesteerd in handhaving en dat kost veel meer geld. “Dat zijn terugkerende kosten, je moet namelijk blijven handhaven om als gemeente ook echt met je vuist op tafel te kunnen slaan’’ (Respondent Leeuwarden). De controlegemeente, Nissewaard, besloot om de voortgang van de aantallen eigenaar-bewoners en beleggers te blijven monitoren, maar om de opkoopbescherming op dit moment niet in te voeren.

Doelmatigheid

Met opmerkingen [MV3]: Samenvatting: preventieve werking is moeilijk te kwantificeren, maar het is wel duidelijk dat de zichtbaarheid van de maatregel er een duidelijk effect op heeft.

Bij doelmatigheid worden de absolute en relatieve kosten afgewogen tegen de maatschappelijke baten van het instrument. De opkoopbescherming is een vrij vergaande maatregel, die tornt aan het eigendomsrecht. Die inperking van de vrijheid van eigenaren moet ook meegenomen worden wanneer de maatschappelijke kosten worden berekend (Vereniging van Nederlandse Gemeenten, 2010, p.10).

De preventieve werking is het belangrijkste mechanisme dat invloed heeft op de doelmatigheid van de opkoopbescherming. Alle geïnterviewde gemeenten die de opkoopbescherming hebben ingevoerd geven aan blij te zijn met het preventieve effect dat de opkoopbescherming biedt (Respondenten Leeuwarden, Enschede, Vlaardingen& Wageningen). Deze gemeenten geven echter ook aan dat zij geen idee hebben hoe groot dat effect is, omdat het preventieve effect bijna onmogelijk te kwantificeren valt.

Wel zijn ze het erover eens dat de zichtbaarheid van de opkoopbescherming bijdraagt aan die preventieve werking: “We merken toch signalen vanuit de *frontoffice* dat makelaars, notarissen en ook burgers bellen om te controleren of er een opkoopbescherming is en wat men daarmee kan doen?’’ (Respondent Enschede). Enschede is de grootste gemeente uit dit onderzoek, maar tevens ook een gemeente die veel moeite heeft gestopt in de communicatie- en implementatiefase van de opkoopbescherming. Daar plukken ze nu dus ook de vruchten van: “We hebben van tevoren best wel wat aandacht besteed aan de voorkant over het informeren van makelaars, notarissen en inwoners door middel van flyers, posters, *social media* en gewoon op onze website. Achteraf zie je dan dat die communicatieactie eigenlijk de belangrijkste bijdrage is geweest’’ (Respondent Enschede). De zichtbaarheid van de maatregel is de belangrijkste context waarin het mechanisme van de preventieve werking wordt aangejaagd. Het vergroten van de zichtbaarheid van een maatregel heeft namelijk drie duidelijke voordelen: een betere zichtbaarheid zorgt voor meer politieke relevantie en aandacht vanuit hogere bestuurslagen, zichtbaarheid draagt bij aan legitimatie van de maatregel doordat het de transparantie vergroot en hoe zichtbaarder een maatregel is hoe meer input er kan worden geleverd om de maatregel te verbeteren (Vollmer, 2012, p.3).

Die input wordt vooral geleverd door het maatschappelijke middenveld. Notarissen en makelaars worden in alle gemeenten gezien als waardevolle partners om de vinger mee aan de pols te kunnen houden, omdat zij het beleid uitdragen naar de burgers toe. Dat kan ook redelijk goedkoop: “In principe hoef je notarissen niet in te lichten, want die hebben een onderzoeksverplichting om formeel te weten wat er speelt’’ (Respondent Enschede). Een onzekerheid daarbij is wel dat: “het juridisch niet helemaal duidelijk is wie er nou verantwoordelijk is als er geen opkoopbescherming wordt aangevraagd. De notaris die de koper had moeten inlichten, de koper of wij als gemeente?’’ (Respondent Leeuwarden). Leeuwarden heeft net als Enschede veel moeite gedaan aan de voorkant en informatie verspreidt over de opkoopbescherming via

verschillende informatieavonden, de krant en de website. Zij lopen echter, net als de andere gemeenten, tegen de onzekerheid aan dat ze de illegaliteit moeilijk in beeld kunnen krijgen. Dat is een belangrijke context die de effectiviteit van de opkoopbescherming negatief beïnvloedt. Ze grijpen alle mogelijkheden aan om hier grip op te kunnen krijgen. Deze contexten bestaan naast elkaar binnen de gemeenten.

De doelmatigheid is daarom een combinatie van meerdere doelen. Aan de ene kant wil je als gemeente dat de zichtbaarheid van de maatregel groter wordt zodat het preventieve effect kan groeien (Vollmer, 2012) en tegelijkertijd wil je de illegale verhuur tegengaan. Er zijn echter ook andere, wellicht goedkopere beleidsalternatieven die bijdragen aan ditzelfde doel, zoals een verhuurvergunning, de zelfbewoningsplicht voor nieuwbouw, het beperken van kamergewijze verhuur, de Wet Goed Verhuurderschap die op 1 januari 2025 in is gegaan en de bestemmings/omgevingsplannen van een gemeente. Allen zijn deel van het woonruimtevoorraadbeheersysteem, wat het lastig maakt om het individuele effect van de opkoopbescherming eruit te filteren.

5.3.2 Politiek-bestuurlijke passendheid

Deze paragraaf gaat over de manier waarop de opkoopbescherming wordt geregeld binnen de gemeenten. De politiek bestuurlijke passendheid is een interactiegeoriënteerde analyse, het gaat over de onderlinge coördinatie binnen een gemeente en over de samenwerking met andere gemeenten en actoren. Dit valt uiteen in de politieke haalbaarheid (draagvlak voor beleidskeuzen) en de organisatorische toerusting om het beleid ten uitvoer te kunnen brengen (Hemerijck, 2003, p.11). Hieruit volgt, mits goed uitgevoerd, een plausibele ex-post verklaring van de wijze waarop instituties (gemeenten) het handelen van actoren beïnvloeden in het maken van specifieke beleidskeuzen (Hemerijck, 2003, p.11).

Politieke haalbaarheid

Met opmerkingen [MV4]: Samenvatting: invoering van de opkoopbescherming is veelal een eigen keuze, weinig invloed van de regio. Waterbedeffect is in de onderzochte gemeenten ook geen probleem. De onderlinge coördinatie binnen een gemeente, de gevoelde druk op de woningmarkt blijven toch bepalend voor de haalbaarheid van de opkoopbescherming.

Beleid is altijd een strategische interactie tussen verschillende actoren, eenieder met een eigen begrip en interpretatie van het beleidsprobleem en de daarbij passende oplossingen (Hemerijck, 2023, p.11). Om deze relaties in kaart te brengen is er bij de gemeenten een uitvraag gedaan naar de relatie die zij hebben met nabije gemeenten, regionale samenwerkingsverbanden, de provincie en andere belanghebbenden.

In het geval van de opkoopbescherming overleggen gemeenten wel met buurgemeenten en de regio, maar dat overleg blijkt weinig invloed te hebben op de keuze om wel of niet opkoopbescherming in te voeren. Bij de keuze die nodig is om te kunnen bepalen of een gebied in de eigen gemeente opkoopbescherming behoeft blijkt toch vooral lokale expertise nodig te zijn: “Wij weten zelf beter wat er speelt in de gemeente dan de provincie. Gezien de lokaliteit en de samenwerkingsverbanden, bijvoorbeeld over woningbouw en de huisvestingsverordening, willen we in de regio wel aansluiting met elkaar zoeken. Maar het invoeren van de opkoopbescherming blijft onze

eigen keuze'' (Respondent Wageningen). Het overleg dat tussen gemeenten plaatsvindt gaat vooral over de negatieve effecten van de woonfraudeproblematiek, omdat illegale huurders die uit hun huis worden gezet vaak makkelijk verplaatsen tussen gemeenten. Om dat probleem aan te kunnen pakken is onderlinge informatiedeling tussen gemeenten cruciaal (Jacobs & Schut, 2022, p.8).

Er bestaat binnen de gemeenten een angst dat beleggers als gevolg van de opkoopbescherming soortgelijk gedrag gaan vertonen, het zogenaamde waterbedeffect. Bernasco, Elffers en Bruinsma geven een mooie definitie van dit effect: "het uitoefenen van druk op één plek leidt tot daling op die plek zelf maar tot stijging elders, en het totale volume blijft gelijk'' (2006, p.1). De angst is dat, als een gemeente opkoopbescherming invoert, beleggers massaal naar de buurgemeenten verkassen en er geen nieuwe investeringen in de stad worden gedaan. Dit blijkt echter in de geanalyseerde gemeenten geen grote rol te spelen: "Daar zijn de mutaties niet groot genoeg voor. Die paar vergunningen die we afgeven gaan dat verschil niet maken. En in de wijken waar we het niet hebben ingevoerd, daar is over het algemeen niet veel goedkoop woningbezit'' (Respondent Enschede). Daarnaast is de woningbehoefte een plaatselijk fenomeen, en lijken beleggers meer naar andere marktsegmenten te verplaatsen dan naar andere gebieden in dezelfde gemeenten (Kadaster, 2025).

Een mechanisme dat wel invloed blijkt te hebben op de werking van de opkoopbescherming is coördinatie van de samenwerking binnen de gemeente. In een gemeente stelt de gemeenteraad de verordeningen vast en voert het ambtelijke apparaat die uit. Gemeentebesturen zijn autonoom in wat ze als taak oppakken, maar er bestaan grenzen: budgettaire grenzen, maakbaarheidsgrenzen en preferentiegrenzen (Korsten, 2014, p.5). Vaak is het ambtelijk apparaat beter op de hoogte van die grenzen dan het bestuur. Wat opvalt is dat de grootte van een gemeente bepalend is voor de mate van invloed die het ambtelijk apparaat kan uitoefenen op de gemeenteraad. Bij een kleinere gemeente zijn wethouder, gemeenteraadslid en ambtenaar vaak letterlijk en figuurlijk niet ver van elkaar verwijderd. Hierdoor is snelle, informele communicatie mogelijk over aanstaande agendapunten. "Ik moet zeggen dat het ambtelijk en bestuurlijk bij ons goed verloopt, je kan heel makkelijk iets agenderen bij de wethouder, maar bijvoorbeeld ook binnenlopen om te polsen hoe hij er over denkt'' (Respondent Wageningen). "Wij zitten letterlijk met de wethouder aan tafel. Zo'n onderzoek dat wij dan laten doen door een adviesbureau heeft dan gelijk ook een grote impact op ons advies, en dan zie je dat dat redelijk snel wordt overgenomen door de raad'' (Respondent Nissewaard).

In grote gemeenten is dat toch anders. In Enschede bijvoorbeeld (de grootste gemeente uit dit onderzoek) was het ambtelijk advies om de opkoopbescherming níet in te voeren. "Onze raad wilde echter heel graag dat met name de goedkope koopwoningen beschermd werden zodat daar ook weer Enschedeërs in kunnen gaan wonen'' (Respondent Enschede). In een grote gemeente spelen natuurlijk ook meer belangen, maar men moet zich wel bewust zijn van de situatie. "In principe zijn de raadsleden de

volksvertegenwoordiging, maar die hebben vaak ook gewoon hun eigen agenda en belangen'' (Respondent Enschede). Om al die belangen af te kunnen wegen is vaak ook een langere doorlooptijd nodig met meerdere tussenstations. Aan beide kanten zitten voor- en nadelen, maar een gemeente moet zich wel bewust zijn van deze verschillen, om de politieke haalbaarheid te kunnen waarborgen.

Ongeacht de grootte van de gemeente is de druk die gemeenten voelen op de woningmarkt een bepalende factor voor de politieke haalbaarheid van de opkoopbescherming. Hoe meer gevoelde druk, hoe politiek haalbaarder de opkoopbescherming is. "Vijf jaar geleden hadden wij nog een redelijk ontspannen woningmarkt. Dat is wel heel erg omgeslagen, dus daarmee is ook de wens gekomen om meer te sturen. We hebben dat ook meetbaar kunnen maken, je ziet het heel erg in de wachttijden in de sociale huur, de prijzen op de koopwoningenmarkt en dat het aantal kandidaten voor een woning steeds groter wordt'' (Respondent Enschede).

Het blijft echter de vraag of de opkoopbescherming nou hét middel is om dit tegen te gaan. Voor sommige gemeenten maakt het niets uit: "Je ziet dat de wethouder Wonen die wij hebben, die wil gewoon heel graag grip hebben op de woningmarkt. Dus wat dat betreft alles wat kan helpen om Vlaardingers gewoon fijn te laten wonen zonder misstanden, dat is gewoon welkom'' (Respondent Vlaardingen). Uiteindelijk blijft de wil van het college (mede gevormd door de waargenomen druk op de woningmarkt) het doorslaggevende mechanisme blijft.

Met opmerkingen [MV5]: De vorm van het advies, of de vorm van de 'eigen' kennis van de gemeenteraad is dus bepalend. Mensen zijn beperkt rationeel, en daarmee ook de keuze voor opkoopbescherming. Iets voor de discussie

Bestuurlijke uitvoerbaarheid

Met opmerkingen [MV6]: Samenvatting: het ligt aan de ambities van de gemeente in hoeverre de opkoopbescherming bestuurlijk uitvoerbaar is. Op zich is de maatregel redelijk rechttoe rechtaan, maar als er handhaving bij komt kijken, dan is er idealiter een heel scala aan expertise nodig binnen een wijkteam. Hier zitten voordelen aan, maar dan moet de taakafbakening wel duidelijk zijn

Beleid is een strategische interactie tussen verschillende actoren die elk hun eigen mening hebben over de aard van beleidsproblemen en de haalbaarheid van de verschillende oplossingen (Hemerijck, 2003, p.11). In de vorige paragraaf hebben we geleerd dat gemeenten in het geval van de opkoopbescherming weinig kijken naar andere instituties, dus de belangrijkste factoren die bijdragen aan de effectiviteit van de opkoopbescherming kunnen worden gevonden binnen de eigen gemeente. Alles wat bewoners uit de eigen gemeente fijn kan laten wonen is welkom, maar dan moet de bestuurlijke uitvoerbaarheid van een maatregel wel worden gewaarborgd. Iedere gemeente is anders, maar dat betekend niet dat de mogelijkheden en beperkingen van de maatregel niet kunnen worden geïdentificeerd. Dat wordt gedaan in deze paragraaf. Om de bestuurlijke uitvoerbaarheid te meten is er gevraagd naar de capaciteit in de gemeenten, de kennis en expertise die aanwezig is in de gemeente, hoe de uitvoering is geregeld en hoe die coördinatie daarvan wordt geregeld binnen de gemeente.

Bij de doeltreffendheid van het beleid is vastgesteld dat de opkoopbescherming niet per se veel capaciteit hóeft te kosten (Respondent Enschede; Respondent Vlaardingen; Respondent Wageningen). Als er geen vergunningen worden aangevraagd, hoeven gemeenten ook geen fte aan vergunningverleners aan te trekken. Een gemeente zou hypothetisch gezien puur kunnen leunen op het preventieve effect dat de opkoopbescherming heeft, in de hoop dat er geen vergunningen worden aangevraagd. In

dat geval hoeven er zelfs geen kosten te worden gemaakt bij het opstellen van het vergunningstelsel. Als een gemeente ervoor kiest om actief illegale verhuur in de gebieden van de opkoopbescherming tegen te gaan, moet er ook een koppeling worden gemaakt met handhaving. Deze afweging blijft een politieke keuze. Wat nu gemist wordt is dat: “er nog te weinig slimme koppelingen zijn. Dat initiatiefnemers meteen kunnen zien wat ze moeten aanvragen. Je vraagt bijvoorbeeld een omgevingsvergunning aan, en dan krijg je gelijk een trigger dat je ook opkoopbescherming moet aanvragen voor wat jij van plan bent’’ (Respondent Vlaardingen).

Dit probleem kan ook worden opgelost door verschillende disciplines samen te brengen in een integraal wijkteam, waardoor de disciplines van elkaar kunnen leren. Een meta-evaluatie van over de werking van dit soort integrale sociale wijkteams geeft ook aan dat: “hoe preciezer de inzet en de institutionele inbedding van dergelijke teams is, hoe beter ze functioneren. De combinatie tussen generalisten en specialisten werkt het best als men vertrouwen heeft in elkaar, en als iedereen elkaars specifieke kwaliteiten erkent en waardeert’’ (Waal, 2017, p.15-17).

Een bijkomend voordeel is dat deze methode een rijke empirische basis biedt om iets te kunnen zeggen over de effectiviteit van o.a. maatregelen zoals de opkoopbescherming. Verbeterde leefbaarheid bijvoorbeeld “is een ontwikkeling die je pas ziet op lange termijn’’ (Respondent Nissewaard), terwijl “onze teams al snel door hebben of er verbetering is opgetreden in de wijken waar we de opkoopbescherming hebben ingevoerd. Die wijkteams zijn heel integraal en we hebben een wijkmonitor waarbij we op een heleboel aspecten monitoren, dan heb je die verschuivingen echt wel door’’ (Respondent Enschede). De korte lijntjes tussen verschillende afdelingen worden als positief ervaren, ongeacht de grootte van de gemeente. Dit komt ten goede aan de dienstverlening in de eerste plaats, maar ook aan de kennisdeling en het lerende vermogen van de gemeente.

5.3.3. Constitutionele rechtmatigheid

Constitutionele rechtmatigheid gaat over of de maatregel eerlijk tot stand is gekomen en of de maatregel proportioneel is. Dat betekent dat het goed onderbouwd moet worden voordat het wettelijk mag worden ingevoerd. Geen van de geïnterviewde gemeenten zei problemen te hebben gehad met rechtszaken rondom de opkoopbescherming. Daarbij komt dat als er rechtszaken zouden komen, dan zou dat waarschijnlijk alleen over de onderbouwing gaan en niet over de inhoud van de wet. Gemeenten zijn volgens Artikel 10 van de grondwet bevoegd om onder speciale voorwaarden in te grijpen in het eigendomsrecht. Door het opstellen van een huisvestingsverordening kunnen zij de gebruiks/beschikkingsvrijheid inperken, maar zij zijn niet bevoegd om letterlijk het verkrijgen van eigendom (de opkoop) tegen te gaan. Die verordening moet: bij wet zijn voorzien, een gerechtvaardigd algemeen belang dienen, en een *fair balance* bewaren tussen publiek belang en individueel recht (de proportionaliteit) (Artikel 10 GW). In het geval van de opkoopbescherming is hiertegen geen bezwaar aangetekend in geen enkele

onderzochte gemeente.

Om de opkoopbescherming in te mogen voeren moet de reden daarvoor goed onderbouwd worden. Dat kan op basis van de volgende twee gronden: schaarste of leefbaarheid. Hieronder worden de reacties van de gemeenten op de onderbouwingsgronden schaarste en leefbaarheid geanalyseerd.

Leefbaarheid

Leefbaarheid is de eerste wettelijke onderbouwingsgrond voor de opkoopbescherming. Omdat leefbaarheid een containerbegrip is en de effecten vaak pas kunnen worden gemeten op de lange termijn, is deze onderbouwing moeilijk. De VNG geeft handvaten om deze onderbouwing rond te krijgen: leefbaarheidsrapportages uit enquêtes, sociale indexen, fricties met en van buren op basis van gemeentelijke registraties van woonoverlast of meldingen van de politie (Vereniging van Nederlandse Gemeenten, 2021, p.9). Ook de Woonmonitor is een goede maatstaf om leefbaarheid te meten. Vaak beschikken gemeenten niet zelf over de kennis om uit deze rapporten een solide onderbouwing te kunnen formuleren, waardoor ze afhankelijk worden van de specialistische kennis van adviesbureaus. “Leefbaarheid is erg lastig te kwantificeren. Je hebt natuurlijk de Leefbarometer, maar de laatste versie daarvan is uit 2022 dus daarmee meet je net niet het effect van de opkoopbescherming’’ (Respondent Nissewaard). De moeilijkheid ligt voor gemeenten meer aan de onderbouwing dan aan het signaleren van de gebieden die opkoopbescherming kunnen gebruiken. Die wijken zijn vaak al bekend binnen de gemeente, omdat problemen zich vaak concentreren. “Je ziet dat leefbaarheid vaak een ding is in de wijken waar opkoopbescherming wordt ingevoerd, met veel goedkope woningen, veel mensen met lage inkomens of veel uitstroom vanuit ggz-instellingen. Om de leefbaarheid en de draagkracht in de wijk te bevorderen wil je een gemixte wijk met vragers en dragers door elkaar’’ (Respondent Enschede).

Francke et al. noemden dat de samenstelling van de wijk invloed had op de leefbaarheid in de wijk doordat eigenaar-bewoners een hoger inkomen hadden dan de huurders waarvoor zij in de plaats kwamen wonen (2023). Het mechanisme dat invloed heeft op de leefbaarheid is echter niet het inkomen, maar de sociale binding die bewoners hebben met de wijk. “Als een woning verhuurd wordt, merk je dat vaak de sociale binding veel minder is dan wanneer mensen een woning kopen. Die mensen zijn dan toch veel meer betrokken en investeren daarmee meer in de buurt. In sociale contacten, maar soms ook gewoon fysiek om de leefbaarheid een stukje beter te maken’’ (Respondent Enschede). Het aantal ‘dragers’ en ‘vragers’ uit de wijk wordt dus bepaald door de mate van binding met de wijk die individuen hebben.

Schaarste

In de theoretische verwachtingen is besproken dat de opkoopbescherming goed zal werken in gebieden waar schaarste aan goedkope en middeldure koopwoningen is of

waar er problemen zijn met de leefbaarheid. Uit de resultaten blijkt dat deze gebieden vaak een clustering van problematiek kennen, waardoor beide maatstaven vaak worden waargenomen in de gebieden. Er is geen officiële maatstaf voor schaarste, waardoor gemeenten zelf mogen bepalen wat zij schaars vinden. Dat is de reden dat de meeste gemeenten die de opkoopbescherming invoeren, schaarste als hun voornaamste onderbouwingsgrond nemen. Gemeenten zijn ook gewend om schaarste op gemeente/gebiedsniveau te berekenen, omdat het ook een voorwaarde is voor andere beleidsinstrumenten uit de Huisvestingswet (Vereniging van Nederlandse Gemeenten, 2021, p.8). Bij de opkoopbescherming is het wel zaak dat ook de aantallen opkopen door beleggers, de kansen voor woningzoekenden en de betaalbaarheid worden meegenomen in deze analyse.

Omdat er geen maatstaf is voor schaarste is het aan de gemeente zelf om die afweging te maken. De invoering van de maatregel blijft, zoals al eerder besproken, een politieke keuze. Echter omdat de gemeente zelf de maatstaf voor schaarste mag bepalen, kan deze onderbouwing lastig ongegrond worden verklaard. Als een vergunningsaanvraag wordt geweigerd, kan de aanvrager in hoger beroep gaan tegen de weigering. Bij de bestuursrechter moet dan de onderbouwing van de opkoopbescherming in de huisvestingverordening ter discussie worden gesteld (Vereniging van Nederlandse Gemeenten, 2021, p.8). De meeste rechtszaken gaan dan ook over het uitblijven van die onderbouwing, of over een onduidelijke startdatum. De onderbouwing is daarmee belangrijk voor de robuustheid van de maatregel.

Maatwerk

De gemeenteraad kan burgemeester en wethouders de bevoegdheid geven om in individuele gevallen ontheffing te verlenen van het verbod om zonder vergunning woningen te verhuren (Vereniging van Nederlandse Gemeenten, 2021, p.14). De gemeenten geven aan dat de meeste vergunningsaanvragen gaan over situaties die maatwerk behoeven. Bijvoorbeeld ouders die een huis willen kopen voor pleegkinderen, iets wat net niet letterlijk in de wet staat omdat het geen eerstegraads familie is, maar wat redelijkheidshalve toch kan worden beschouwd als een rechtmatige grond voor het verlenen van de verhuurvergunning opkoopbescherming. Voor dit soort gevallen heeft de gemeente de mogelijkheid om beroep te doen op de hardheidsclausule. “Als het niet helemaal *matcht*, maar de bedoeling wel hetzelfde is, dan kan je die clausule toepassen’’ (Respondent Wageningen). Dit opent de deuren voor maatwerk van de gemeente mocht de situatie daarom vragen. Deze afwijkingsbevoegdheid wordt als helpend ervaren, omdat: “je altijd situaties hebt waar je van tevoren geen rekening mee hebt kunnen houden’’ (Respondent Enschede). Deze vrijheid om maatwerk toe te passen wordt in alle gemeenten gewaardeerd. Dit is een cruciaal onderdeel om het instrument opkoopbescherming effectief toe te kunnen passen.

Een ander voorbeeld van deze beleidsvrijheid ligt bij het handhaven van de opkoopbescherming. Gemeenten kunnen in grote lijnen zelf bepalen hoe zij omgaan

met de handhavingsbevoegdheid. Om invulling te geven aan artikel 4:81 Awb heeft Vlaardingen gekozen om in de eerste twee jaar te beginnen met waarschuwen, om na twee jaar wel meteen over te gaan op een bestuurlijke boete. Dit kan ook een oplossing zijn voor het gebrek aan zichtbaarheid in een gemeente. In Leeuwarden bijvoorbeeld, waar ze erg hebben ingezet op zichtbaarheid, delen ze wel gelijk bij overtreding een bestuurlijke boete uit.

5.3.4. Maatschappelijke aanvaardbaarheid

De maatschappelijke aanvaardbaarheid van een maatregel heeft betrekking op de mate waarin de politieke besluitvorming en de prestaties van het overheidsbeleid aansluiten bij het verlangen, verwachtingen, emoties, waarden en normen van de burgers (Hemerijck, 2003, p.14). Conflicterende waarden en normen zijn vrijwel altijd de basis voor een beleidsprobleem. Ook in het geval van de opkoopbescherming is dit zo. Aan de ene kant heb je de burgers uit de gemeente die goedkoop willen wonen, en aan de andere kant heb je de investeerders die voornamelijk handelen uit winstbejag. De media storten zich in toenemende mate op thema's die burgers vooral emotioneel raken. Zo wordt de politiek gedwongen om onmiddellijk stelling te nemen om haar geloofwaardigheid te kunnen behouden (Hemerijck, 2003, p.14; *Pharr & Putnam, 2000*). Dat fenomeen lijkt ook hier weer op te spelen. In Nissewaard, de gemeente waar de opkoopbescherming bewust niet is ingevoerd, voeren ze dit argument ook aan: "Zo'n coalitieakkoord ligt er voor vier jaar, en die bestaat vooral uit de dingen die in de tijd daarvoor in de media zijn geweest. Veel gemeenten willen daar iets mee. Maar let maar op, bij het volgende coalitieakkoord over een jaar komt die term opkoopbescherming bijna niet meer voor'' (Respondent Nissewaard).

Ter relativering, in Nissewaard was het aantal opkopen door beleggers ook niet dusdanig hoog dat er per se actie móest worden ondernomen. In Vlaardingen, een vergelijkbare buurgemeente, bestaat de woningvoorraad uit zeventien procentpunt minder koopwoningen dan in Nissewaard. Hierdoor is de kans groter dat de invoering van de opkoopbescherming niet zal leiden tot weerstand bij de burgers. Het zegt echter nog weinig over de aanvaardbaarheid van de maatregel. Hiervoor moet de inhoud en de totstandkoming van het beleid onder de loep worden genomen.

Procedurele aanvaardbaarheid

De procedurele aanvaardbaarheid van de opkoopbescherming gaat over of de invoering van de maatregel is gebeurd volgens de regels van de democratische besluitvorming. In alle gemeenten is de opkoopbescherming netjes goedgekeurd door de gemeenteraad, alvorens men overging tot invoering (Respondenten Enschede, Leeuwarden, Vlaardingen & Wageningen). In de literatuur wordt vaak gesproken over de meerwaarde van burgerparticipatie. Deze 'bottom-up'-benadering dient in evaluaties vertegenwoordigd te zijn qua inbreng van informatie en ervaringen maar ook om te kunnen komen tot bruikbare aanbevelingen in de praktijk (Knotterus, 2016, p.23). Om te kunnen komen tot

praktisch bruikbare aanbevelingen zijn vooral de standpunten uit de beleidspraktijk waardevol.

De resultaten van dit onderzoek laten zien dat *het type beleid* bepalend is voor de effectiviteit van deze benadering. In de gemeenten is in beginsel echt geprobeerd om burgers te betrekken bij dit proces, maar ze zagen dat de invoeravonden slechts selectieve groepen mensen aantrokken: “mensen hebben een bepaald belang, anders maken ze hier geen tijd voor vrij.’’ (Respondent Enschede). Daarnaast is echte burgerparticipatie op dit niveau vaak niet de norm. Dat komt mede omdat: “in dit marktsegment huurders, maar vooral particuliere investeerders, niet verdedigd zijn. Daarmee wordt participatie of overleg ontzettend lastig om te organiseren’’ (Respondent Enschede). Andere gemeenten denken niet eens aan burgerparticipatie in de implementatiefase van de opkoopbescherming: “ik denk ook niet dat het een soort beleidsstuk is waar dat werkt. Het is namelijk meer preventief en straffend… en dan ga je niet van tevoren toestemming vragen’’ (Respondent Wageningen). Als het proces tot invoering van de opkoopbescherming volgens de formele procedures verloopt en omdat het proces redelijk simpel is, lijken gemeenten geen problemen te ervaren met deze vorm van aanvaardbaarheid.

Inhoudelijke aanvaardbaarheid

Inhoudelijk hebben de burgers dus weinig te zeggen over de maatregel. Het is een kant en klaar instrument met duidelijke regels, waardoor burgers over de inhoud van de opkoopbescherming nauwelijks worden geconsulteerd. In geen van de geïnterviewde gemeenten is er sprake van noemenswaardige maatschappelijke onrust als gevolg hiervan. Wel krijgen alle gemeenten boze berichten van beleggers die wilden investeren in de stad maar dat nu op bepaalde gebieden niet meer kunnen.

Dit soort berichten zijn niet genoeg om te spreken van maatschappelijke onrust. Maatschappelijke onrust is te omschrijven als collectieve gedragingen in situaties die voortkomen uit maatschappelijk ongenoegen, door gevoelens van miskenning, angst of onvrede door ongrijpbare fenomenen (NCTV, z.d.). Hier lijkt geen sprake van te zijn. Eventuele onvrede over de opkoopbescherming is sowieso onderdeel van de politieke keuze en inherent aan ieder overheidsingrijpen. “Je hebt twee smaken: de blije starter en de particuliere huurder. Het nadeel van minder particuliere huurwoningen is onlosmakelijk verbonden met het voordeel dat we starters bieden om te kopen’’ (Respondent Leeuwarden). Om toch een vingen aan de pols te kunnen houden over het sentiment dat speelt bij de burgers onderhouden ze in Leeuwarden actief contact met notarissen en makelaars, de eerste aanspreekpunten van de maatregel, om: “het toch wat toepasbaarder te maken, te evalueren en te verbeteren’’ (Respondent Leeuwarden).

In de theoretische verwachtingen werd gesteld dat politiek discours helpt voor de vitaliteit van het beleid. Hierbij wordt echter vergeten dat bij bepaalde soorten beleid input van burgers niet per se wenselijk wordt geacht (Van Bochove et al., 2007; Respondent Wageningen). De resultaten laten zien dat hoewel actief politiek debat

bevorderlijk is voor de zichtbaarheid van het beleid, draagt debat over de werking van de opkoopbescherming niet bij aan de inhoudelijke aanvaardbaarheid. De maatregel wordt in volledigheid ingevuld, of niet. Inhoudelijke discussies over de invulling van de maatregel beperken zich hoogstens tot de geschiktheid van verschillende gebieden, en dat blijft de taak van de gemeenteraad. Daarmee is inhoudelijke input van de burgers geen voorwaarde voor een correcte werking van de opkoopbescherming.

5.4 Overzicht resultaten

De verschillende onderdelen van het kader van Hemerijck spelen op een ander moment in de beleidscyclus een rol bij de opkoopbescherming. In de initiële fase van de beleidscyclus is de rechtmatigheid belangrijk. Wordt hier geen aandacht aan geschonken dan loopt de maatregel later op de klippen. Bij een slechte onderbouwing kan de gehele maatregel later zelfs in zijn geheel ongeldig worden verklaard. In geen van de geanalyseerde gemeenten bleek dit echter een probleem. Een belangrijk onderdeel van de waardering van de opkoopbescherming is dat gemeenten volgens artikel 4:84 van de Algemene wet bestuursrecht in individuele gevallen gebruik mag maken van een afwijkingsbevoegdheid. Dit is noodzakelijk om maatwerk te kunnen verlenen.

Uit de analyse blijkt dat de politiek-bestuurlijke passendheid en de instrumentele doelmatigheid tijdens de gehele looptijd van de opkoopbescherming bepalend zijn voor het functioneren van de maatregel. De mate waarin de maatregel past binnen het politieke bestel hangt vooral af van de capaciteit van de gemeente en de integrale samenwerking binnen de gemeente. De druk die gemeenten voelen om te moeten ingrijpen op de woningmarkt speelt hier een grote rol in.

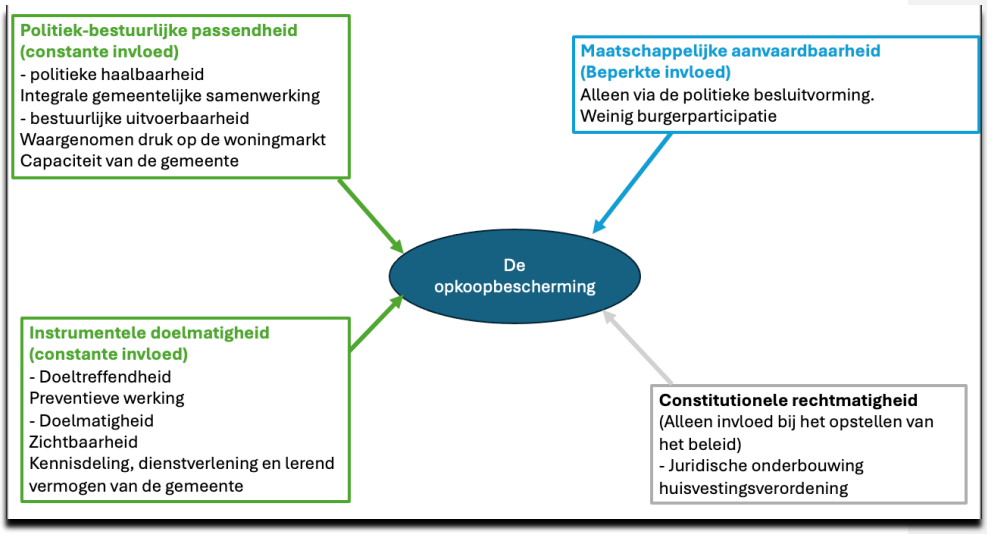
De instrumentele doelmatigheid van de opkoopbescherming wordt in de weg gezeten door de onzichtbaarheid van de particuliere koopmarkt voor gemeenten. Omdat gemeenten het preventieve effect van de opkoopbescherming moeilijk in beeld kunnen brengen en er andere maatregelen zijn met hetzelfde doel, is er weinig concreets te zeggen over het effect van de opkoopbescherming. Wel blijkt dat zichtbaarheid van de maatregel om verschillende redenen een positief effect heeft op de preventieve werking. Ook regelmatig contact met de uitdragers van het beleid, bijvoorbeeld notarissen en makelaars, is helpend voor de werking van de opkoopbescherming.

De maatschappelijke aanvaardbaarheid speelt een beperkte invloed. Als de maatregel wordt aangenomen volgens de correcte procedure, wordt er weinig input van de burgers meer opgenomen over de implementatie of de inhoud van de opkoopbescherming. Dit is geen type beleid dat zich goed leent voor burgerparticipatie (Respondent Wageningen), waardoor aanvaardbaarheid niet echt een rol speelt.

De kracht van het heuristische kader van Hemerijck is echter niet om de losse beoordelingsmaatstaven te beschrijven, maar om de waargenomen spanningen tussen de hiervoor genoemde dimensies te onderscheiden en op elkaar te betrekken om de ontwikkelingen en uitdagingen in kaart te brengen (2003, p.17). In het geval van de opkoopbescherming valt op dat vooral de politiek-bestuurlijke passendheid en de

instrumentele doelmatigheid zorgen voor de werking van de opkoopbescherming. De integrale samenwerking binnen de gemeente en de capaciteit van de gemeente zorgt voor een mechanisme waarin de preventieve werking in meer of mindere mate tot uiting kan komen. De gemeente kiest daarbij ook zelf in hoeverre zij aandacht willen besteden aan handhaving en zichtbaarheid van de opkoopbescherming, wat de werking van het instrument ten goede komt. De rechtmatigheid is meer een voorwaarde voor een correcte werking van de opkoopbescherming. Mits goed onderbouwd hebben gemeenten hier geen omkijken naar. De maatschappelijke aanvaardbaarheid is geen bepalende factor, maar volgt meer uit de prestaties van de drie andere criteria. Doordat de opkoopbescherming een hele specifieke doelgroep reguleert, blijft maatschappelijke controverse ook beperkt tot individuen. Als de opkoopbescherming correct is onderbouwd volgens de regels van de wet en de politiek-bestuurlijke passendheid legitiem is, volgt de maatschappelijke aanvaardbaarheid vanzelf. Bij geen van de gemeenten werd de aanvaardbaarheid als doorslaggevende factor genoemd.

In Figuur 16 staat de aangepaste versie van het model uit het theoretisch kader, waarin het heuristische kader van Hemerijck is verrijkt met de context, mechanismen en uitkomsten uit de praktijk van de opkoopbescherming.



Figuur 16: Relatieve invloed van de vier factoren op de opkoopbescherming

Hoofdstuk 6: Conclusie & discussie

6.1 Conclusie

In dit hoofdstuk wordt de hoofdvraag beantwoordt en worden de inzichten die gaandeweg zijn vergaard geplaatst in de context van dit onderzoek. De hoofdvraag luidt: "onder welke condities en voorwaarden is de opkoopbescherming een effectief en legitiem instrument binnen het gemeentelijk woningmarktinstrumentarium?''

Beantwoording deelvragen

De eerste deelvraag was: "*Wat was het doel van de opkoopbescherming en wat is er sindsdien veranderd?"* Deze vraag is beantwoord in het beleidskader. De opkoopbescherming is een instrument dat bedoeld is om woningzoekenden, met de nadruk op koopstarters en middeninkomens, meer kans te geven om op de huidige krappe woningmarkt een betaalbare koopwoning te vinden. Ook is de maatregel bedoeld om extra druk op de leefbaarheid als gevolg van opkoop van woningen voor de verhuur te beperken (Vereniging van de Nederlandse Gemeenten, 2022, p.3). Sindsdien zijn er andere maatregels, zoals met name de verhoogde box-3 belasting en de Wet Goed Verhuurderschap ingesteld die ook tegen redelijk lage kosten hetzelfde doel dienen. Investeerders verkochten daarnaast sinds 2021 sowieso al meer woningen dan dat ze inkochten (Kadaster, 2025). Hierdoor lijkt de noodzaak van de opkoopbescherming niet meer zo sterk aanwezig in de meeste gemeenten.

De tweede deelvraag luidde: "*Wat zegt de literatuur over effectiviteit van beleidsinstrumenten zoals de opkoopbescherming?*'' Hier is gebruik gemaakt van het heuristische kader van Hemerijck en een heel scala aan aanvullende literatuur en beleidsdocumenten. Opvallend was dat vooral de politiek-bestuurlijke passendheid en de instrumentele doelmatigheid relevant waren voor de opkoopbescherming. De 'mag het?' en de 'hoort het' vragen, oftewel die beoordelingsmaatstaven die gaan over de input-legitimiteit van het beleid (Hemerijck, 2003, p.8), waren veel minder van toepassing. De maatregel op zich en de kaders waarbinnen het kan worden opgesteld zijn duidelijk en redelijk ondubbelzinnig, waardoor gemeenten hier vaak weinig problemen mee ervaren. Voorwaarden daarvoor zijn wel dat de maatregel goed juridisch onderbouwd wordt en dat de correcte procedurele stappen zijn gevolgd. Gemeenten gaven daarbij ook aan dat maatwerk leveren alleen kan als er ook in individuele gevallen van de vergunningplicht mag worden afgeweken (Respondent Wageningen.)

Uit de literatuur en de praktijk bleek dat de voornaamste punten waar gemeenten het beleid kunnen verbeteren gingen over de instrumentele doelmatigheid en de politiek-bestuurlijke passendheid. Verder viel op dat in de literatuur de invloed van stedelijke netwerken vaak werd genoemd, terwijl dat in het geval van de opkoopbescherming niet of nauwelijks het geval bleek te zijn. De gemeenten gaven aan

vaak zelf het beste te weten wat er speelt/nodig is in de eigen regio.

De derde deelvraag luidde: ‘*‘Wat zijn de belangrijkste belemmeringen voor gemeenten om de opkoopbescherming effectief in te zetten als zij kiezen voor deze maatregel?’’* Gemeenten lopen met name tegen de onzichtbaarheid van het marktsegment waarin de opkoopbescherming actief is. Particuliere huurders zijn niet verenigd en het contact tussen huurder en verhuurder gaat vaak buiten de gemeente om (Respondent Leeuwarden). Ook is het preventieve effect van de opkoopbescherming, het belangrijkste mechanisme voor de werking ervan, moeilijk te meten. Er is data beschikbaar, maar door een afbakening van definities zit er overlap tussen eigenaar-bewoners en potentiële investeerders (Veraart, Jonkman & Hove, 2022). Hierdoor blijft het gekwantificeerde effect een beredeneerde schatting.

De laatste deelvraag luidde: *“Hoe kunnen gemeenten hun beleid verbeteren om effectiever regie te kunnen voeren?’’* Allereerst is het goed om te benadrukken dat alle gemeenten die de opkoopbescherming hadden ingevoerd, rapporteerden blij te zijn met de maatregel, ondanks het feit dat ze niet precies het effect van de maatregel konden meten (Respondenten Enschede, Leeuwarden, Vlaardingen en Wageningen). Het gevoel dat ze ‘een stok achter de deur’ hebben is ze veel waard. Daarnaast bleken de kosten van vergunningverlening erg mee te vallen, waardoor het preventieve effect van de maatregel bijna gratis kan optreden. Om het preventieve effect te maximaliseren is het verstandig om wel via alle mogelijke kanalen te communiceren naar de burgers toe dat de opkoopbescherming al geldt/gaat gelden in bepaalde gebieden. Om investeerders echt compleet te weren in gebieden waar de opkoopbescherming geldt moet ook toezicht en handhaving actief worden betrokken. Dit kan het beste in de vorm van integrale wijkteams, die vanuit verschillende disciplines problemen kunnen spotten en snel aan de bel kunnen trekken (Respondent Enschede). Korte, informele lijntjes tussen verschillende afdelingen van gemeenten worden als prettig ervaren. Dit komt het lerend vermogen, de kennisdeling en de dienstverlening ten goede.

Beantwoording hoofdvraag

De hoofdvraag van dit onderzoek luidde: “*Onder welke condities en voorwaarden is de opkoopbescherming een effectief en legitiem instrument binnen het gemeentelijk woningmarktinstrumentarium?’’* Op basis van dit onderzoek kan geconcludeerd worden dat de werking van de opkoopbescherming afhangt van de beoogde doelstelling van gemeenten. De opkoopbescherming werkt bij gratie dat de maatregel is opgenomen in de huisvestingsverordening. Vanaf dat moment gaat de preventieve werking van de maatregel in. Het is daarna aan gemeenten om te bepalen in hoeverre zij dat effect willen vergroten. Het belangrijkste mechanisme dat leidt tot een vergroting van het preventieve effect is de zichtbaarheid van de maatregel. De zichtbaarheid zorgt voor meer steun, transparantie en draagvlak. Ook wordt het daardoor makkelijker om met stakeholders contact te houden om de input te verbeteren *(Vollmer, 2012; Respondent Leeuwarden).*

Daarna moet wederom een politieke afweging worden gemaakt over de handhavingsstrategie. Om beleggers volledig te kunnen remmen in het verhuren van hun opgekochte huizen, moeten gemeenten consistent deze overtredingen kunnen signaleren en handhaven waar nodig. Daar gaat het meeste geld in zitten. In bijlage 2 staat een stappenplan die gemeenten kunnen volgen bij de afweging omtrent de opkoopbescherming.

Ondanks dat de noodzaak van de opkoopbescherming op papier niet meer zo sterk aanwezig is, gaven alle gemeenten die de maatregel hadden ingevoerd aan blij te zijn met de opkoopbescherming. Landelijk verkopen beleggers in de meeste gebieden al meer dan dat zij aankopen (Kadaster, 2021), maar het gevoel van het hebben van 'een stok achter de deur' is gemeenten veel waard. Hoe duur die stok wordt kunnen ze grotendeels zelf bepalen.

6.2 Discussie

In de praktijk speelt wetenschappelijke literatuur vaak een beperkte rol. Het is de taak van adviesbureaus zoals RIGO en andere kennisinstituten om een brug te slaan tussen de werkelijkheid en de literatuur. Omdat hier vaak hiaten tussen zitten is er in dit onderzoek gekozen voor een heuristisch kader, waarin getracht wordt om de realiteit in al zijn extreemheden te kunnen vangen. In hoofdstuk 5 is gebleken dat context erg belangrijk is als het gaat om de opkoopbescherming. Ieder beleid heeft daarnaast ook eigen specifieke maatstaven (Korsten, 2010, p.7). Daarom wordt in de komende paragrafen gereflecteerd op de theorie en op de methodische aanpak van het onderzoek. Ook worden er aanbevelingen gedaan voor het beleid in de toekomst en voor eventueel vervolgonderzoek.

6.2.1 Theoretische reflectie

Dit onderzoek is grotendeels gebouwd rondom de vier vragen van Hemerijck: 'mag het?', 'hoort het?', 'werkt het?' en 'past het?' Deze vragen bieden echter op zichzelf geen oplossing voor de praktische problematiek van de legitimatie van de beleidskeuzen. Ze dienen vooral om inzicht te geven in de causale samenhang achter beleidsprocessen en verschillende hoofdstromingen in de beleidswetenschappen op elkaar te betrekken (Hemerijck, 2003, p.17). Met deze vragen als methodologische basis kan worden geconcludeerd dat dit onderzoek inderdaad is geslaagd om inzicht te vergaren in de causale beleidsprocessen achter de opkoopbescherming.

Opvallend is dat er vooral een botsing is tussen instrumentele doelmatigheid en de politiek-bestuurlijke passendheid van het beleid. Uit de data blijkt dat bij de opkoopbescherming nauwelijks tot geen aandacht aan wordt besteed aan maatschappelijke aanvaardbaarheid. Dat klinkt vreemd, gezien het gegeven dat er

redelijkerwijs kan worden verwacht van het bestuur in een democratische rechtsstaat dat beleid wordt ingevoerd dat aansluit bij de maatschappelijke wensen. Als echter puur wordt gekeken naar de beleidsdefinitie van het probleem, dan hangt de steun voor het beleid nauw samen met de samenstelling van de relevante organisaties en individuen die bij het probleem betrokken zijn (Bekker, Wallenburg & Helderman, 2007, p.1). De relevante doelgroep zijn hier starters versus een selecte groep gedupeerden, de investeerders. Vanuit een maatschappelijk oogpunt zullen de eigen inwoners van de stad weinig bezwaar hebben tegen de maatregel, waardoor de 'maatschappelijke wensen', in zover die kunnen worden gedefinieerd, hier worden vervuld. Deze bevinding geeft aan dat het *type* beleid uitmaakt voor de mate waarin maatschappelijke acceptatie ervan een rol speelt.

Het type beleid maakt ook uit voor de mechanismen die eraan ten grondslag liggen (Korsten, 2010, p.7). Met behulp van het CMO-model is geprobeerd om in verschillende typen context (de gemeenten) mechanismen te abstraheren die de werking van de opkoopbescherming verklaarden. De mechanismen die werden gevonden (zichtbaarheid, integrale samenwerking en de preventieve werking) speelden in alle gemeenten een rol voor de effectiviteit van de opkoopbescherming. Dat is opvallend, want met name zichtbaarheid is buiten beschouwing gebleven in de theoretische verwachtingen. In de resultaten is gebleken dat zichtbaarheid een van de mechanismen is die de effectiviteit van de opkoopbescherming bevordert. Het is echter geen noodzaak voor efficiëntie, wat verklaart dat dit mechanisme niet op voorhand in de theorie terug te vinden was.

Het is belangrijk dat er aandacht wordt besteed aan de verdere beperkingen van dit type onderzoek: er bestaan geen heldere standaarden voor beleidssucces- en -falen, niet alle kennis voor een optimale beleidskeuze is beschikbaar, de overheid heeft een structureel informatietekort en er is een verschil tussen objectiveerbare kennis en politieke haalbaarheid (Hemerijck, 2003, p.10). Dit past bij de bevinding van dit onderzoek dat de instrumentele doelmatigheid niet los kan worden gezien van de politiek-bestuurlijke passendheid, en dat rechtmatigheid en aanvaardbaarheid een kleinere rol spelen tijdens een andere fase van de beleidscyclus. Dit biedt ook een verklaring voor dat het gegeven waargenomen druk op de woningmarkt door gemeenten, een moeilijk objectiveerbaar begrip, zo'n impact kan hebben op de keuze om de opkoopbescherming in te voeren.

6.2.2 Methodologische reflectie

Gezien de scope van dit onderzoek zijn er enkele methodologische keuzes gemaakt over de vorm en inhoud van dit onderzoek. Het is nuttig om te reflecteren op de implicaties die die keuzes hebben gehad voor de resultaten.

Ten eerste moet er iets worden gezegd over de generaliseerbaarheid van de resultaten. Gezien het feit dat context een grote rol speelt bij de opkoopbescherming is het verstandig om als gemeente eerst zelf na te denken voor de bevindingen uit dit

onderzoek een-op-een worden overgenomen. Gezien het feit dat er in Nederland 342 gemeenten zijn (CBS, 2024), waarvan 53 de opkoopbescherming hebben ingevoerd (Figuur 1), is het niet ondenkbaar dat deze gronden voor andere gemeenten om verscheidene redenen meer of minder passend zijn. Aangezien dit onderzoek maar een steekproef bevat van tien procent van dat aantal, moeten deze conclusies ook in dat perspectief worden begrepen. Met de casusselectie is wel bewust geprobeerd om uiteenlopende contexten bij elkaar te verzamelen om zo toch een goed beeld te krijgen van de werking van de opkoopbescherming.

Ten tweede bleek uit de documentanalyse en uit de interviews dat het moeilijk is om met beschikbare data precies in beeld te krijgen wat het gedrag is van eigenaar-bewoners en investeerders. De beste manier is om data te kopen van het Kadaster, zoals is gedaan bij de analyse van de woningmarktcondities in Wageningen. Op die manier kan per wijk worden uitgestippeld hoeveel huizen er van eigenaar-bewoners naar investeerders zijn gegaan. Echter blijft er een bepaalde mate van methodologische onzekerheid. Het BKR hanteert de volgende definities voor investeerders en beleggers: een natuurlijk persoon (particulier) die drie of meer woningen bezit en niet in de desbetreffende woning woont, of een niet natuurlijk persoon (bedrijfsmatig) met woningbezit (Kadaster, 2025; Veraart, Jonkman & Hove, 2022). Tweede woningbezitters vallen in deze analyse niet in de categorie investeerders. Iemand die een tweede huis aankoopt om te verhuren is dus volgend de definitie van het Kadaster geen investeerder. Een ander voorbeeld is dat de huizen die een onbekende eigenaar hebben vaak eigendom zijn van een investeerder, maar door administratieve fouten of doordat mensen zich expres niet inschrijven op een ander adres blijven deze adressen vaak onder de radar. Hierdoor is het precieze aantal transacties tussen eigenaar-bewoners en investeerders gokken en is de grens tussen investeerder of particulier vaag. Gelukkig zijn de regels van de opkoopbescherming wél duidelijk.

Ten derde heeft dit onderzoek zich vooral binnen de gemeenten gefocust op ambtenaren met als titel: ‘Beleidsadviseur wonen’. Hierdoor is een ruim inzicht vergaard in de manier waarop de opkoopbescherming op een correcte en efficiënte manier kan landen binnen het gemeentelijke bestel. Er zijn ook tips gegeven over hoe eventueel contact met andere afdelingen kan worden gezocht, zodat de opkoopbescherming aan de kant van de gemeente goed geregeld is. Echter door in het onderzoek vooral gemeentelijke ambtenaren te interviewen is er minder inzicht verkregen in de daadwerkelijke uitwerking van het instrument op de doelgroep, het grootkapitaal. De daadwerkelijke effecten die dergelijke maatregelen hebben op investeerders blijven hier deels buiten beschouwing. Dit zou ook een mooi uitgangspunt voor een eventueel vervolgonderzoek kunnen zijn.

6.3 Aanbevelingen

Er zijn verschillende functies van een beleidsevaluatie. Om de benutting van een evaluatie te kunnen waarborgen moet rekening worden gehouden met het type beleidsevaluatie en de doelgroep (Van der Knaap, Pattyn & Hanemaayer, 2020, p.292). Dit onderzoek heeft als voornaamste functies: informeren, waarderen maar ook leren en veranderen. De doelgroep van de evaluatie is in de eerste plaats de gemeenten, maar met het oog op de aanstaande landelijke evaluatie van de opkoopbescherming ook de Tweede Kamer. Informeren en waarderen is passief, en dat is gebeurd aan de hand van de interviews. Echter door de concrete stap te zetten naar tastbare data binnen de gemeenten in de vorm van documentanalyse en beschikbare kwantitatieve data, wordt de bruikbaarheid en de toepasbaarheid van het onderzoek vergoot.

6.3.1 Aanbevelingen voor beleid en praktijk

Een groot deel van de onzekerheid die heerste over de werking van het instrument is weggenomen. Door de opkoopbescherming te typeren op bestuurlijke, juridische, maatschappelijke en instrumentele legitimiteit zijn enkele spanningen zichtbaar geworden. Op basis van die resultaten zullen enkele praktische aanbevelingen volgen voor beleid. In de eerste plaats zullen dit handvaten zijn voor gemeenten zijn die de opkoopbescherming al hebben ingevoerd, of voor gemeenten die nog twijfelen.

Ten eerste blijkt dat de zichtbaarheid een belangrijke rol speelt in de effectiviteit van de opkoopbescherming. Hoe meer mensen weten van het bestaan van de maatregel in de wijk, hoe groter het preventieve effect. Zichtbaarheid heeft ook allerlei positieve neveneffecten. Afgezien van de invulling van het handhavingsbeleid in een gemeente zorgt de zichtbaarheid ervoor dat burgers eerder aan de bel trekken in het geval van illegale verhuur. Zichtbaarheid zorgt er indirect voor dat de handhavingskosten omlaag kunnen, omdat de burgers op die manier zelf een deel van die taak overnemen.

Ten tweede moet een gemeente afwegen in hoeverre ze bereid zijn om kosten te maken voor het effect van de maatregel. De opkoopbescherming hoeft helemaal geen dure maatregel te zijn. In de onderzochte gemeenten zijn er jaarlijks gemiddeld twee vergunningen afgegeven op grond van de opkoopbescherming. Dit betekent dat de kosten vooral in de beginfase zitten wanneer het vergunningstelsel moet worden opgezet. Er hoeft eindelijk geen fte bij als de preventieve werking van de maatregel daarna zijn werk doet. Dit alles kan alleen als de maatregel wel juridisch per gebied goed is onderbouwd, en als er aantoonbare problemen spelen met de schaarste of de leefbaarheid. Dit onderzoek geeft tips hoe gemeenten dat het beste kunnen onderbouwen. De marge die wordt gepakt door het preventieve effect is verder gratis. In Bijlage 2 staat een stappenplan die gemeenten kunnen volgen bij de afweging om wel of niet de opkoopbescherming in te voeren.

Ten derde wijst dit onderzoek op de onzichtbaarheid van de particuliere koopwoningmarkt voor gemeenten. Het ontwikkelen van praktische handvaten voor

gemeenten om meer zicht te krijgen op deze doelgroep zou kunnen bijdragen aan de transparantie en de effectiviteit van de maatregelen in deze sector. Een mogelijke eerste stap is het opstellen van een handreiking voor gemeenten over hoe ambtenaren zelf kunnen achterhalen of er sprake is van schaarste of leefbaarheid in gebieden binnen de gemeente. Daarnaast kan er ook wat worden aangepast in de lokale wetgeving. Dit kan door bijvoorbeeld het inschrijven van personen op een adres verplicht te stellen of door notarissen verantwoordelijk te maken voor een correcte afhandeling van eventuele verhuur. Momenteel is verhuur een afspraak tussen eigenaar en huurder, en zit daar geen partij tussen die daar toezicht op heeft.

Een partij die nog niet is benoemd in dit onderzoek is de VvE. Deze partij heeft inzicht in de gedragingen van iedere woning binnen appartementencomplex, waardoor dit voor de gemeente mogelijk een kundige partner zou zijn als het gaat om het opsporen en tegengaan van illegale verhuur.

6.3.2 Aanbevelingen voor vervolgonderzoek

Een eerste potentieel interessante vervolgstudie gaat over het effect dat dergelijke maatregelen hebben op de institutionele beleggers en particuliere investeerders. De scope van dit onderzoek ging vooral over het werkbaar maken van de opkoopbescherming voor gemeenten, maar de gedragingen van beleggers zijn redelijk onderbelicht. Het belangrijkste mechanisme dat de opkoopbescherming een effectief instrument maakt is echter de preventieve werking die het instrument heeft op beleggers, waardoor beleggers worden weerhouden van het kopen van woningen om die later te verhuren. Toekomstig onderzoek naar deze preventieve werking, de “zachte kant van de maatregel’’ (Respondent Enschede), zou een waardevolle toevoeging zijn aan deze kennis.

Een ander vervolgonderzoek kan zich richten op het zogenaamde ‘trickle-down effect’. Dat is een fenomeen waarbij beleid dat in eerste instantie wordt gemaakt voor grote centrumgemeenten, zich langzaam lijkt te verplaatsten naar kleinere gemeenten, om onderwijl langzaam zijn vorm, inhoud en efficiëntie te verliezen. Wetten worden in Nederland gemaakt voor het hele land, maar dat hoeft niet gelijk te betekenen dat iedere gemeente ook echt gebaat is bij nieuwe mogelijke toevoegingen aan bijvoorbeeld de huisvestingsverordening. Dat is getracht om te belichten in dit onderzoek door verschillende grootten gemeenten te onderzoeken, maar wel moet worden beseft dat de grootste gemeente uit dit onderzoek (Enschede met 163.000 inwoners) bijna 4 keer zo klein is als de grootste gemeente in Nederland. De verwachting is dat in de G4-steden nog meer sprake is van verdringing van eigen inwoners door beleggers, waardoor de opkoopbescherming daar een nog betere maatregel kan zijn. Interessant is dan de verhouding met kleinere gemeenten die vooral de opkoopbescherming invoeren als reactie op de gevoelde druk op de woningmarkt. Dat is het onderzoeken waard.

Een laatste vervolgonderzoek kan de invloed van de media rondom de verkiezingsperiode van een nieuw kabinet onderzoeken. Aangezien er veel in de media

werd geschreven over de toenemende druk op de woningmarkt rondom de formatie van vorig kabinet, is het opvallend dat een maatregel als de opkoopbescherming toen werd opgesteld. Met de komst van de nieuwe Tweede Kamerverkiezingen in oktober 2025 en de evaluatie van de opkoopbescherming in 2026 is de rol van de media op dit onderwerp mooi op de voet te volgen.

Literatuur:

Adcock, R., & Collier, D., (2001). Measurement validity: A shared standard for qualitative and quantitative research. American Political Science Review, 95(3), 529-546.

Ansell, C., & Gash, A. (2008). Collaborative governance in theory and practice. Journal of public administration research and theory, 18(4), 543-571

Bekker, M., Wallenburg, I., & Helderman, J. K. (2007). Verschuivende verhoudingen: de marges van overheidsbeleid bij overgewicht. *De Obesogene Samenleving: Maatschappelijke Perspectieven op Overgewicht*, 155-164.

Bernasco, W., Elffers, H., & Bruinsma, G. (2006). Het waterbedeffect: ruimtelijke neveneffecten van plaatsgebonden maatregelen tegen criminaliteit. *Tijdschrift voor criminologie*, *49*(3), 2

Bijlsma, M., Kucynski, A., Verheuvel, N., & Witteman, J. (2023) Stapeling maatregelen huurmarkt: een analyse van niet-fiscale en fiscale maatregelen. SEO economisch onderzoek., https://www.eerstekamer.nl/overig/20240531/stapeling_maatregelen_huurmarkt/document3/f=/vmdpnsqy3ezx.pdf

van Bochove, A., Bos, J., Edzes, A., & Gardenier, J. D. (2007). *De mythe van de schaal: Over plaats, rol en schaalgrootte van sociale diensten*. Divosa.

Boeije, H., & Bleijenbergh, I. (2005). Analyseren in kwalitatief onderzoek. *Denken en doen*.

Centraal Planbureau. (1998). Wonen en ruimte in drie scenario's tot 2020. Https://www.cpb.nl/sites/default/files/publicaties/download/wonen-en-ruimte-drie-scenarios-tot-2020.pdf

DiMaggio, P., Powell, W., (2000). '*The Iron Cage Revisited: Isomorphism in Organizational Fields'*. American Sociological Review. 48. 147-160. 10.2307/2095101.

Emerson, K., Nabatchi, T., & Balogh, S. (2012). An integrative framework for collaborative governance. Journal of public administration research and theory, 22(1), 1-29

Francke, M. , Hans, L., and Korevaar, M., & van Bekkum, S., (2023). *Buy-to-Live vs. Buy-to-Let: Home Ownership, Property Prices and Neighborhoods*. Available at SSRN: https://ssrn.com/abstract=4480261 or http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.4480261

Frinking, D., Jonkman, A., Veraart, V., (2022). Schaarste-onderzoek gemeente Nissewaard. Verdieping op wijkniveau. RIGO.

Gemeente 's-Hertogenbosch. (2023, 23 oktober). *Opkoopbescherming*. Gemeente 's-Hertogenbosch. https://www.s-hertogenbosch.nl/inwoner/bouwen-en-wonen/huur-of-koopwoning/opkoopbescherming/

Munnichs, G.M., Dagevos, H., (2007), *De obesogene samenleving. Maatschappelijke perspectieven op overgewicht.* Den Haag: Amsterdam University Press.

Greenhalgh, T., Humphrey, C., Hughes, J., Macfarlane, F., Butler, C., & Pawson, R. (2009). How Do You Modernize a Health Service? A Realist Evaluation of Whole-Scale Transformation in London. *Milbank Quarterly*, *87*(2), 391–416. https://doi.org/10.1111/j.1468-0009.2009.00562.x

Hemerijck, A. (2003). Vier kernvragen van beleid. *Beleid en Maatschappij*, *30*(1), 3-19.

Hoof., van., B. (2022, 12 juli). *De Wet opkoopbescherming en zelfbewoningsplicht: dit zijn de nieuwe regels!*. IJzer Advocaten. https://ijzeradvocaten.nl/de-wet-opkoopbescherming-en-zelfbewoningsplicht-dit-zijn-de-nieuwe-regels/

Houwelingen., van., P., Boele, A., & Dekker, P. (2014). *Burgermacht op eigen kracht? Een brede verkenning van ontwikkelingen in burgerparticipatie*. Sociaal en Cultureel Planbureau. Den Haag

Was-wordt-tabel wijziging modelverordening (docx, 77 kB) = (VNG, 2023)

Jacobs, C.J., Schut, C., (2022). Wonen en woonfraude. Een onderzoek naar het woon(fraude)beleid van de gemeente Diemen. Rekenkamercommissie Diemen

Kadaster. (2021) Kwartaalbericht woningmarkt 1e kwartaal van 2021 - Kadaster.nl zakelijk. https://www.kadaster.nl/-/kadaster-kwartaalbericht-woningmarkt-1e-kwartaal-van-2021#:~:text=Over%20het%201e%20kwartaal%20van,het%201e%20kwartaal%20van%202020.

Kadaster. (2025). Het vastgoeddasboard. (Gewijzigd op 28 januari 2025) { Data Set}. https://www.kadaster.nl/zakelijk/vastgoedinformatie/vastgoedcijfers/vastgoeddashboard/aantal-woningen overheidshandelen overheidshandelen

Knottnerus, A. (2016). Van casus-specifieke beleidsevaluatie naar systematische opbouw van kennis en ervaring. *Beleidsonderzoek Online*.

Korsten, A.F.A., (2010). Maatstaven voor de beoordeling van overheidshandelen. Open Universiteit, Heerlen

Korsten, A. F. A. (2014). De kundige gemeente. *Grotenhuis, H. te, en GJ Janssen, Gooi-en Vechtstreek: regio met een plus*.

Kromhout, S., Wittkämper, L., (2019). Stand van de woonruimteverdeling. Wachttijden en verdeling in de praktijk. Amsterdam. RIGO

Lipsky, M. (2010). *Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public service*. Russell sage foundation.

Lo, K.C., & Dorenbos, R. (2022). *EU-subsidies: hoe gaan kleinere gemeenten te werk. Inzichten en lessen uit de praktijk*. Den Haag: Platform31.

Manzano, A. (2016). The craft of interviewing in realist evaluation. *Evaluation*, *22*(3), 342–360. https://doi.org/10.1177/1356389016638615

March, J.G., Olsen., J.P., (1989). *Rediscovering institutions: The organizational basis of politics,* New York: Free Press.

Vries, M.S., de. (2016). Understanding Public Administration. Palgrave, London.

Mijttenaere, A. de. (2025, 28 februari). Opkoopbescherming woningen Bloemendaal wankelt. Haarlems Dagblad, 3

Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening. (2024, 11 november). *Opkoopbescherming*. Home | Volkshuisvesting Nederland. Https://www.volkshuisvestingnederland.nl/onderwerpen/opkoopbescherming

Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening. (2025, april) *Tussen wensen en wonen. Resultaten van het WoonOnderzoek Nederland 2024*. Geraadpleegd op 15 juni 2025, van Https://woononderzoek.nl

Nationaal Coordinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (z.d.). https://www.nctv.nl/onderwerpen/m/maatschappelijke-onrust. Geraadpleegd op: 10 september 2025

Pawson, R., Tilley, N. (1997). *Realistic evaluation*. SAGE Publications Limited

RIGO Research en Advies, Kromhout, S., Wever, T., Hoeve, R., Kranenborg, P., & Wittkämper, L. (2020). Evaluatie Huisvestingswet 2014: Instrumenten voor het lokale huisvestingsbeleid. In *Rapport Evaluatie Huisvestingswet 2014* [Report]. https://www.rigo.nl/wp-content/uploads/2020/11/20200512-Evaluatie-Huisvestingswet-def.pdf

Rittel, H. W., & Webber, M. M. (1973). Dilemmas in a general theory of planning. *Policy sciences*, *4*(2), 155-169.

Rodenburg, A. (2023). *Alleen ga je sneller, samen kom je verder: Hoe coalitievorming het lobbysucces van Nederlandse gemeenten beïnvloedt*.

Romijn. G., Renes. G., (2013) Algemen leidraaad maatschappelijke ksoten-batenanalyse. Centraal Planbureau/ Planbureau voor de Leefomgeving. 687. ISBN: 978-90-5833-619-4

Romzek, B., LeRoux, K., Johnston, J., Kempf, R. J., & Piatak, J. S. (2014). Informal accountability in multisector service delivery collaborations. Journal of Public Administration Research and Theory, 24(4), 813–8

Sayer, A. (1984) *Method in Social Science: a Realist Approach*. London Hutchinson

Schaar, J. van der. (2009). *De lezer zal begrijpen waar mijn voorkeur naar uitgaat… twintig jaar beschouwingen over volkshuisvestingsbeleid*. RIGO Research en Advies BV. ISBN: 978-90-75900-04-0

Stäbler, D., Verheuvel, N., Kuczynski, A., Blijsma, M., Elsenburg, W., M.M.V., Hans, L., Bugera, S., & Zuidberg, J., (2024) *Kopen zonder heffen: Evaluatie differentiatie overdrachtsbelasting woningmarkt*. Deelrapport 1. SEO economisch onderzoek.

Stec Groep. (2025). *Woningbehoefte-onderzoek regio Parkstad Limburg*. Geraadpleegd van: https://www.parkstad-limburg.nl/assets/galleries/25/290-wbo-parkstad-limburg-2024-2034.pdf

Veraart, V., Jonkman, A., Hove., (2022) Schaarste-onderbouwing Vlaardingen, verdieping op wijkniveau. RIGO.

Veraart, V., Wever, T., (2022) Implementatie Opkoopbescherming, Onderbouwing van noodzaak en schaarste. RIGO.

Veraart, V. & Meppelink, T. (2023). Schaarste onderzoek in Leeuwarden. RIGO. Geraadpleegd op 15 maart 2025, van https://www.google.com/url?sa=t&source=web&rct=j&opi=89978449&url=https://leeuwarden.bestuurlijkeinformatie.nl/Document/View/96142715-a309-46c7-84ed-3b958b242b5b&ved=2ahUKEwjohY73gNSOAxVY6AIHHU9AMh0QFnoECBcQAQ&usg=AOvVaw2TSDH6ceQ9gvOXJOBTGZDL

Verwest, F., Sorel, N., Buitelaar. E., (2008). *Demografische krimp veroorzaakt een transformatieopgave*. Demos. Bulletin over bevolking en Samenleving, 25, 1, pp. 7-9

Vereniging van Nederlandse Gemeenten. (2021). Handreiking opkoopbescherming. In *Handreiking Opkoopbescherming*. https://vng.nl/sites/default/files/2022-01/18012022-lbr-22-003-bijlage-4-handreiking-opkoopbescherming-voor-de-gemeentelijke-uitvoeringspraktijk.pdf

Vollmer, F. (2012). *Visibility vis-à-vis effectiveness of aid: looking for the third way* (No. 4/2012). Briefing Paper.

Waal., de., V. (2017). Onderzoeken naar sociale (wijk) teams: zicht op de knelpunten. *Kwesties en keuzes in wijkgericht werken*, 12.

Bijlage 1: Gespreksthemalijst respondenten.

Gespreksthemalijst onderzoek nut en noodzaak opkoopbescherming

Aan: Gemeente ...

Onderwerp: Gespreksthemalijst Onderzoek nut en noodzaak opkoopbescherming

Datum:

Voorstelrondje

Samenvatting en doel onderzoek

2. Doelbereiking

Doeltreffendheid:

- Wat waren de specifieke doelen van de opkoopbescherming op het moment van invoering?

Doel:

Doelbereiking:

- In hoeverre zijn die doelen behaald?
- Zijn de doelen veranderd?

Doelmatigheid:

- Hoe verhouden de kosten zich tot de maatschappelijke kosten en baten van de opkoopbescherming?
- Hoe veel vergunningen zijn er afgegeven door het college?
- Is er zicht op of er significant minder wordt opgekocht in de wijken?
-

3. Bestuurlijke slagvaardigheid

Politieke haalbaarheid:

- Hoe politiek haalbaar was de invoering van de opkoopbescherming?
- Wat zijn de factoren die hebben bijgedragen aan dat proces?
- Wat zijn de factoren die dat proces in de weg zaten?

Bestuurlijke uitvoerbaarheid:

- Hoe is de uitvoering geregeld in de gemeente?
- Hebben jullie last van de wettelijke verplichtingen die gepaard gaan met de invoering van de opkoopbescherming?
- Heeft dit te maken met de druk die de gemeente voelt om grip te pakken op de woningmarkt?

4. **Constitutionele rechtmatigheid**
   - Is de procedure van het invoeren van de opkoopbescherming gangbaar verlopen?
   - Zijn Europese richtlijnen en verdragen een hinder voor de werking van de opkoopbescherming? Denk aan het recht van vrij verkeer van personen, recht van eigendom etc.
   - Wat zijn de knelpunten van de uitvoering?
   - Zijn jullie op de hoogte van rechtszaken die te maken hebben met de opkoopbescherming?e

5. **Maatschappelijke aanvaardbaarheid:**
   - Krijgen jullie als gemeente wel eens feedback van de burgers over de opkoopbescherming?

Procedurele aanvaardbaarheid.

- Hoe verloopt de vergunningverlening in de gemeente? Hebben jullie zicht op de tevredenheid van de burgers?
- Zijn de burgers het zelf eens met de maatregel?

Inhoudelijke aanvaardbaarheid.

- Ontvangen jullie feedback over de wenselijkheid van maatregelen? Ontvangen jullie feedback over deze maatregel?
- Wordt de wenselijkheid van de maatregel gemonitord?
- Wanneer zou de opkoopbescherming worden afgeschaft? Welke signalen gaan daaraan vooraf?

6. Context:
   - Is de opgave in de afgelopen jaren veranderd?
   - Hoe verloopt de intergemeentelijke samenwerking rondom dit onderwerp en wat vinden jullie hiervan?

- Is er invloed geweest vanuit de Provincie? Zou je dat willen?
- Heeft de keuze van Rotterdam om als een van de eerste de opkoopbescherming in te voeren meegespeeld met jullie keuze voor invoering?
- Als je het zelf mocht bepalen, zou je dan iets veranderen? Zo ja, wat?
- Welke ontwikkelingen verwacht je in de toekomst?

Bijlage 2: Stappenplan overweging opkoopbescherming

1. Heb ik een groot aantal particuliere investeerders of beleggers die woningen opkopen en hebben onze burgers daar last van?
2. Zijn er goedkopere beleidsalternatieven die hetzelfde doel bereiken?
3. Is het probleem zichzelf al aan het oplossen (door een ander investeringsklimaat, aanpalend beleid etc.)?
4. Zijn er goedkope beleidsalternatieven die we al hebben die ongeveer hetzelfde doel dienen?
5. Ben ik bereid om te communiceren naar inwoners dat de opkoopbescherming gaat gelden in bepaalde gebieden?
6. Ben ik bereid om kosten te maken voor het opzetten van het initiële vergunningstelsel?

7A. Ben ik bereid om extra FTE aan mankracht in te huren voor met name handhaving van de opkoopbescherming?

OF

7B. Ben ik niet bereid om te handhaven, maar wel bereid om in te zetten op de preventieve werking van de opkoopbescherming (het liefst gepaard met een grote communicatie-actie), de opkoopbescherming als een stok achter de deur toe te voegen aan de huisvestingsverordening en me voor te bereiden op enkele juridische grijze gebieden waar ik me ambtelijk over zal moeten gaan buigen?