Leegstand te lijf 2.0

Met speciale aandacht voor winkels en kantoren



Colofon

Auteurs
Thierry Wever, RIGO Research en Advies
Rosalie Post, RIGO Research en Advies
Yvonne Grooten, Grooten advies & management

Begeleidingscommissie
Jeroen de Leede, VNG
Pieter Habets, gemeente Amsterdam
Marjolein Vink, gemeente Amsterdam
Wietse Bruinsma, Gemeente Bodegraven Reeuwijk
Remi van den Berg, Ministerie van BZK
Arjen Drijgers, Erfgoedvereniging Heemschut
Manon Souren, gemeente Heerlen
Gert Jan van 't Land, gemeente Oldambt
Aty de Wolf, Provincie Zuid-Holland
Tim van Huffelen, Provincie Zuid-Holland
Roland Geurts, gemeente Sittard-Geleen

Wij danken alle gemeenten en organisaties die hun kennis en praktijkervaring met de auteurs hebben willen delen.

Vormgeving en opmaak
Chris Koning, VNG

Inhoudsopgave

1	**Voorwoord**	**4**
2	**Oorzaken van leegstand**	**5**
2.1	Leegstand in winkels	5
2.2	Leegstand in kantoren	5
3	**Naar een leegstandaanpak**	**6**
3.1	Maatschappelijk belang	7
3.2	Gemeentelijke ambitie en keuzes	7
3.2.1	Stap 1) Analyse	7
3.2.2	Stap 2) Ambitie bepalen	8
3.2.3	Stap 3) Keuzes maken/ prioriteiten stellen	8
3.3	De betrokken partijen	9
4	**De gereedschapskist**	**12**
4.1	Transformatie, herbestemmen, revitalisering, tegengaan verloedering	12
4.2	Sturen op vraag en aanbod	18
4.3	Samen optrekken/visievorming/(financiële) belangen	21
5	**Leegstandwet en leegstandverordening**	**24**
5.1	Ervaringen met de toepassing van de leegstandverordening.	24
5.2	Wanneer is er sprake van leegstand?	26
5.3	De onderdelen van de leegstandverordening	26
5.4	Niet vrijblijvend, wel ruimte voor eigen invulling	28
Bijlage 1 - Model-Leegstandverordening en artikelsgewijze toelichting		**29**
Bijlage 2 - Tijdelijke verhuur van woonruimte op grond van de Leegstandwet		**36**

1 Voorwoord

Deze handreiking beschrijft hoe gemeenten leegstand te lijf kunnen gaan en is een actualisatie van de handreiking uit 2011. Het onderwerp is nog altijd actueel. Zo rekende het CBS uit dat er alleen al in 2018, 13.000 woningen ontstaan zijn door transformatie van bestaande gebouwen, zoals kantoren, scholen en winkels. Dit is bijna veertien procent van alle woningen die in 2018 aan de woningvoorraad werden toegevoegd.[1] In de afgelopen jaren is de gemeentelijke opgave op dit gebied daarnaast van aard en inhoud veranderd. Belangrijker nog is dat gemeenten en provincies veel ervaring hebben opgedaan met de aanpak van leegstand en de gereedschapskist is uitgebreid. Deze ervaringen geven we een plaats in deze handreiking.

De verwachting is dat tijdperk van en na Covid-19 de ontwikkelingen met betrekking tot leegstand zullen gaan versnellen. Veel gemeenten verwachten dat de kans groot is dat meer winkels en kantoren dan eerder werd gedacht leeg komen te staan. Dit creëert dus een nieuwe realiteit, die vraagt om creatieve oplossingen.

In deze handleiding vindt men een overzicht, van de instrumenten en mogelijkheden die gemeenten nu al hebben, en de afgelopen jaren hebben ingezet, om leegstand te lijf te gaan. Er staan veel voorbeelden in, van kleine beleidsingrepen, tot aan samenwerkingen binnen de gemeente en grootschalige aanpakken in regio- of provincieverband. De bedoeling is dat zo inspiratie en kennis kan worden opgedaan en uitgewisseld, en gemeenten elkaar kunnen vinden. Daarnaast bevat de handleiding wettelijk instrumentarium dat ingezet kan worden voor verschillende vragen. In het bijzonder beschrijven we de mogelijkheden die de Leegstandwet biedt, samen met een nieuwe modelverordening. Ook zijn verschillende checklists opgenomen die kunnen helpen bij de procesmatige aspecten van een leegstandsaanpak.

Hierbij past de uitnodiging om op basis van wat hier wordt aangereikt, de komende jaren verder te ontwikkelen, in samenwerking met (andere) gemeenten, de VNG, provincies, eigenaren en andere betrokkenen. Nog niet alle oplossingen die nodig gaan zijn, zijn al uitgevonden; durf dus te dromen en te ontwikkelen en wees flexibel!

De focus ligt in deze handreiking op de aanpak en preventie van: **leegstand in winkelpanden en bedrijfsgebouwen en kantoren** (al dan niet gelegen op bedrijventerreinen). Leegstand in de bestaande woningvoorraad (bijvoorbeeld als gevolg van bevolkings- en/of huishoudenskrimp) en leegstand in agrarisch vastgoed hebben geen plaats in deze handreiking. Deze vormen van leegstand zijn wel meegenomen in de modelverordening.

De VNG hoopt met deze handreiking gemeenten te inspireren om leegstand te lijf te gaan.

1 Zie: https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2019/43/13-duizend-woningen-door-transformatie-van-gebouwen.

2 Oorzaken van leegstand

Er zijn diverse redenen te noemen waarom een gebouw leeg staat of niet snel wordt verhuurd. In dit hoofdstuk is een opsomming opgenomen. De lokale oorzaken van leegstand zijn eenvoudig te achterhalen in gesprekken met de eigenaren.

2.1 Leegstand in winkels

Oorzaken voor de leegstand of factoren die herbestemming vertragen zijn er legio:

- Veranderende economische omstandigheden die leiden tot besparingen in uitgaven van consumenten. Dit kan leiden tot bedrijfsbeëindiging of een faillissement bij het ontbreken van een toekomst in de activiteit, een omzetdaling of het niet halen gewenste omzet in geval van een keten of franchise.
- Veranderende wensen van de consument (wensen voor andere producten, of andere manieren van aanschaffen van die producten (internet)).
- De focus van retailketens op enkele kernsteden per gebied of de sterke concurrentie tussen detailhandel en grootwinkelbedrijven.
- Fysieke aspecten van de winkel (verouderd, op een locatie die onaantrekkelijk is geworden (bv. vanwege parkeren, niet kunnen afhalen of concurrentie met nabijgelegen winkelgebieden), indeling of grootte niet geschikt voor huidige wensen, monumentale status waardoor verbouwen kostbaar is).
- Bedrijfsbeëindiging of faillissement, of pensionering of ziekte van de winkelier.
- Afwachtende eigenaren die een te hoge huur of vraagprijs handhaven.
- Eigenaren die het ontbreekt aan voldoende financiële middelen om het pand couranter en daarmee rendabel te maken;
- Eigenaren die niet willen investeren in courant het houden van vastgoed , zolang de huurder onbekend is. Zij hopen eerste zekerheid van inkomsten te creëren en de investering met de nieuwe huurder af te kunnen stemmen en mogelijk zelfs delen[2];
- Speculatie van eigenaren die gebouwen laten leegstaan met het oog op toekomstige (her)ontwikkeling;
- Gemeentelijke procedures: waaronder bestemming of onduidelijkheden met betrekking tot de visie op een gebied of transformatieplannen.
- Minder onttrekking van winkelpanden en herbestemming tot wonen, kantoor of een andere functie, door vraaguitval in die sectoren.

2.2 Leegstand in kantoren

Ook voor de leegstand van kantoren zijn verschillende oorzaken aan te wijzen:

- Veranderende economische omstandigheden die leiden tot minder vraag naar kantoor vierkante meters.
- Complexen die niet meer voldoen aan veranderde eisen. Ze zijn niet duurzaam gebouwd, verouderd, of zijn niet toegesneden op de actuele gebruikersvragen. Denk hierbij aan de flexibiliteit om meerdere indelingen en gebruik te faciliteren.
- De complexen zijn niet strategisch, onveilig of onaantrekkelijk gelegen en/of slecht ontsloten.
- De opkomst van thuiswerken;
- Afwachtende eigenaar. De eigenaar verwacht dat uiteindelijk het pand toch weer verhuurd wordt tegen dezelfde prijs. De gangbare meerjarige huurcontracten spelen hierbij een belangrijke rol. Vaak mag de huurprijs pas na verloop van een afgesproken termijn (veelal elke vijf jaar) worden aangepast (lees verhoogd). Wanneer begonnen wordt met een lagere huur, zit de eigenaar hier dus

2 In dit geval is de kans aanwezig dat een vicieuze cirkel ontstaat, waarbij iedereen op elkaar wacht.

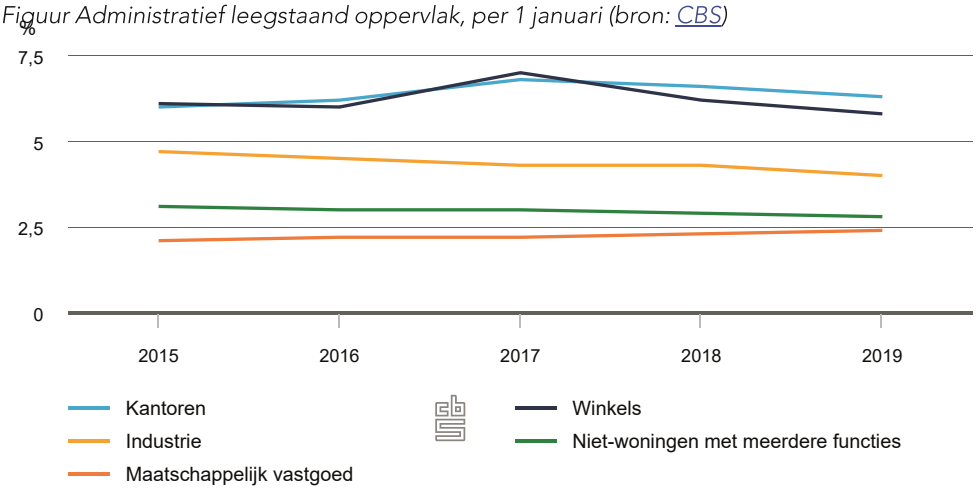
voorlopig aan vast. Eigenaren willen zeker weten, dat ze de investering ook terug kunnen verdienen. Ook het huurrecht (huurbescherming) kan belemmerend werken.

- Afwachtende eigenaren: zodat ze niet hoeven te zakken in prijs, vanwege belastingaftrek, omdat de portefeuille groot is en een enkel leegstaand pand niet veel uitmaakt.
- Het ontbreken van een goede organisatiegraad van de eigenaren. Pas als de hele straat mee gaat, komen investeringen van de grond.
- Gebrek investeringsvermogen bij eigenaren en kleine beleggers. Voor eigenaren of kleine beleggers is het soms lastig kapitaal te verkrijgen om het pand op te knappen en aantrekkelijker te maken. Soms blijkt dit niet rendabel. Een pand zonder goede uitstraling is samen met een relatief hoge huur echter moeilijker te verhuren.
- Gemeentelijke visie: ontbreken van heldere visie of een transformatieplan dat in de maak is.
- Complicaties bij functieverandering: bij de aanvraag voor een omgevingsvergunning moet aan veel verschillende regels voldaan worden die een functieverandering moeilijk maken (o.a. op het gebied van brandveiligheid, parkeren, daglichttoetreding en ventilatie). Bij een (gedeeltelijke) transformatie naar woningbouw kunnen ook zaken als het woningwaarderingssysteem (met het oog op de prijs), de gemeentelijke Huisvestingsverordening (sturing op woningvoorraadbeheer) en de beschikbare ruimte in het woningbouwprogramma problemen opleveren.

Leegstand in cijfers

In 2019 was de leegstand als aandeel van het totale vloeroppervlak het hoogst bij kantoren en winkels. Van kantoren stond ruim 3,3 miljoen vierkante meter administratief leeg; 6 procent van de totale kantoorvloeroppervlakte in Nederland. Bij winkels was 2,6 miljoen vierkante meter niet in gebruik: ook 6 procent van de totale winkelvloeroppervlakte in Nederland.

Figuur Administratief leegstaand oppervlak, per 1 januari (bron: CBS)



Het percentage langdurig leegstaand oppervlak, dat op zowel de peildatum als een jaar daarvoor niet in gebruik was, is tussen 2016 en 2019 vrijwel gelijk gebleven voor alle typen vastgoed. Op 1 januari 2019 waren kantoren en winkels het moeilijkst te vullen; 4 procent van het vloeroppervlak stond langdurig leeg. Van het kantooroppervlak in Nederland dat in 2019 leegstond was hiermee 71 procent een jaar eerder ook niet in gebruik. Bij winkels was dit 67 procent. In totaal stonden bijna 5,9 duizend kantoren en 6,6 duizend winkels langdurig leeg.

Kijk voor het leegstaand oppervlak per gemeente en provincie op het CBS-dashboard.

3 Naar een leegstandaanpak

Wat is het maatschappelijk en daarmee gemeentelijk belang om leegstand aan te pakken/ als gemeente een rol te gaan spelen op dit gebied? Het antwoord op deze vraag markeert de start van het proces om als gemeente te komen tot een leegstandaanpak. Als helder is wat de maatschappelijke opgave voor de gemeente is en wat de ambities zijn, dan is een strategie vervolgens scherp te formuleren. Het is voor de gemeente dan gemakkelijker om een keuze uit de beschikbare instrumenten te maken, te bepalen met welke partijen de samenwerking moet worden gezocht en hoeveel geld en moeite de gemeente er in wil steken. Na het ambtelijk en bestuurlijk beantwoorden hiervan kan ook het gesprek met de gemeenteraad worden aangegaan. De volgende stap is vervolgens het bepalen van de gemeentelijke ambities, het maken van keuzes en de bestuurlijke en politieke bekrachtiging hiervan.

3.1 Maatschappelijk belang

Vanuit de gemeente geredeneerd zullen eigenaren in het algemeen primair verantwoordelijk worden gehouden voor het oplossen van leegstand van hun vastgoed. In de meeste gevallen wordt dit anders wanneer leegstand maatschappelijke problemen met zich mee brengt. Om hier zicht op te krijgen is in ieder geval een analyse nodig van de huidige situatie in de gemeente. Op basis hiervan kan de gemeente in het formuleren van leegstandbeleid de grenzen van de opgave voor de gemeente in beeld te krijgen.

Deze maatschappelijke effecten kunnen zichtbaar worden op meerdere vlakken:

a **maatschappelijk** o.a.: het tegengaan van onbenutte ruimte, (on)leefbaarheid, onveiligheid, verminderde sociale cohesie en vandalisme;
b **ruimtelijk-economisch** o.a.: het verlies van de (regionale) verzorgingsfunctie van een kern voor het ommeland, eenzijdigheid in het winkelaanbod of gebrek aan courante kantoorruimte, ruimte geven aan krakers;
c **sociaal-economisch** o.a.: daling van de werkgelegenheid en daarmee een hogere druk op sociale voorzieningen;
d **financieel-economisch** o.a.: risico's voor de eigen gemeentelijke vastgoedportefeuille (inefficiëntie, kosten, kapitaalvernietiging, waardevermindering, wettelijke aansprakelijkheid) en handhavingskosten in het geval van een leegstandverordening;
e **politiek-bestuurlijk** o.a.: de vermindering van draagvlak en ondermijning vertrouwen in politiek en bestuur en publieke druk op het nemen van verantwoordelijkheid als gemeente.

Hierbij wordt aangetekend dat er ook kansen kunnen voortkomen uit leegstand. Er is bijvoorbeeld letterlijk ruimte om andere activiteiten te ontplooien die bijdragen aan de sociaal-economische structuur van de gemeente. Ook is enige frictieleegstand normaal en wenselijk voor een goed functionerende kantoren- en winkelmarkt.

3.2 Gemeentelijke ambitie en keuzes

3.2.1 Stap 1) Analyse

Signalen die de gemeente binnenkrijgt geven de gemeente een goede indicatie van de aanwezige maatschappelijke problemen en zijn een vertrekpunt in het bedenken van een aanpak. Denk dan bijvoorbeeld aan signalen van bewoners over (het achteruitgaan van) de leefbaarheid of vragen van eigenaren om een bestemmingswijziging voor hun vastgoed mogelijk te maken. Maar ook juist positieve signalen, zoals mensen die ruimte zoeken, kunnen een bron van een oplossing zijn. Het is vervolgens zaak snel het gesprek aan te gaan met de betrokken partijen bij het leegstandsvraagstuk. Dit is

de snelste weg naar een goede kennisbasis en analyse van de leegstand. Aanvullend bureauonderzoek kan dit inzicht uiteraard vergroten, maar brengt ook een langere doorlooptijd met zich mee. In deze fase is het verstandig om de fysieke leegstand en potentiële ruimtebehoefte in kaart te brengen. Zo blijkt welke gebieden prioriteit verdienen en waar een mogelijke match denkbaar is. Leegstand of onderbezetting van het eigen gemeentelijke (maatschappelijk) vastgoed verdienen daarbij ook aandacht. Makelaars en marktpartijen kunnen bij deze inventarisaties behulpzaam zijn. Het up-to-date houden van deze informatie is ook van waarde, maar kan wel veel tijd in beslag nemen, en daardoor niet in alle gevallen rendabel.

Checklist fysieke inventarisatie leegstand

1. Waar bevindt zich de leegstand? Wat is het profiel van het gebied, last van leefbaar-heidsproblemen of niet?
2. Hoe groot is de omvang van de leegstand?
3. Is er sprake van frictieleegstand of problematische leegstand?
4. Zijn de leegstaande panden onveilig en zijn er gevolgen voor de openbare ruimte?

Checklist ruimtebehoefte

1. Voor welke activiteiten is behoefte aan ruimte?
2. Welk oppervlak hoort hierbij?
3. Waar bevinden zich deze ruimtebehoeften, zijn ze locatie gebonden of gunstig te situeren?
4. Welke huur- of koopprijs kan de potentiële gebruiker betalen?

3.2.2 Stap 2) Ambitie bepalen

Na een analyse van oorzaken van leegstand en de maatschappelijke problemen en kansen die er zijn kan de gemeentelijke ambitie worden bepaald. Vervolgens kunnen ook de bijbehorende doelen worden bepaald en kan de gemeente hier haar (financiële) inzet aan verbinden. Hierbij kan ook gekeken worden naar welke partners in de aanpak belangrijk zijn en onder welke voorwaarden of vanuit welke rol zij willen helpen bij het bestrijden van leegstand. Zie hiervoor ook paragraaf 3.3.

Het leidt geen twijfel dat verschillende beleidsterreinen die met leegstand te maken hebben de samenwerking moeten opzoeken. Denk aan economie, toerisme, veiligheid en leefbaarheid, ruimtelijke ordening en wonen. Vaak kunnen verbindingen worden gelegd tussen de aanpak van leegstand en andere beleidsdoelstellingen en instrumenten. Zodoende komen kansen maar ook eventuele strijdige belangen binnen de gemeente aan het licht.

3.2.3 Stap 3) Keuzes maken/ prioriteiten stellen

Vervolgens kunnen keuzes worden gemaakt of prioriteiten binnen de gemeente (of zelfs binnen de regio of provincie) worden gesteld[3]. Wat is het gewenste voorzieningenniveau of kantooraanbod in de verschillende wijken en buurten, maar ook tussen steden en kernen onderling? Hoe kijkt de gemeente, regio en provincie bijvoorbeeld aan tegen de ontwikkeling van grote winkel- of outletcentra met een sterke regionale aantrekkingskracht?

Aan de leegstand in winkels en kantoren liggen vergelijkbare oorzaken ten grondslag. Ook de oplossing lijkt meer op elkaar lijken dan in eerste instantie gedacht zou worden. Maar de opgave is in de meeste gevallen niet meer uitsluitend een economische opgave, maar vraagt ook om een infrastructurele of ruimtelijk-economische strategie of visie. Een aanpak van “rotte kiezen” alleen is niet voldoende. Een goed antileegstandsbeleid vraagt duidelijke uitspraken over de wenselijke functie van

3 Deze prioritering is ook bruikbaar in de aanwijzing van de werkingsgebieden en de categorieën gebouwen in de Leegstandverordening, wanneer de gemeente van dit instrument gebruik wil maken. Zie voor meer informatie hoofdstuk 4.

een winkel- of kantorencentrum. Hier hoort in sommige gevallen de acceptatie bij dat niet overal alle functies behouden kunnen blijven. Zeker in gebieden die met bevolkingsdaling te maken krijgen is dit het geval.

Maar ook in gebieden waar sprake is van een grote ruimtebehoefte is dit een vraagstuk. Denk dan bijvoorbeeld aan de trend waar hoge winkelhuren leiden tot een afwisseling van leegstaand vastgoed en winkels gericht op toeristen of andere specifieke doelgroepen. Deze panden wisselen vervolgens regelmatig van invulling, waarmee geen continuïteit in het winkelaanbod ontstaat en andere winkels (waaronder basisvoorzieningen) verdrongen worden. Hierbij is de conjunctuur een onzekere factor. Waar in tijden van crisis kantoorruimte moet worden onttrokken en bijvoorbeeld kan worden omgezet naar wonen, kan een paar jaar later de vraag naar kantoorruimte weer aantrekken. Een aantal gemeenten zetten dan ook in op het combineren van wonen en werken in de wijken. Zij zien dit als een vorm van risicomanagement, waarmee de kans kleiner wordt dat het kantoor in de toekomst leeg komt te staan.

3.3 De betrokken partijen

Alle betrokken partijen bij leegstand hebben hun eigen kennis en informatie in handen die samen kan leiden tot oplossingen. Door met elkaar in gesprek te gaan, komen de wederzijdse verantwoordelijkheden sneller in beeld, ontstaat er een vertrouwensbasis en kunnen problemen sneller en effectiever worden aangepakt. Communicatie, toegankelijkheid van de gemeente en een goede coördinatie van alle informatie rond leegstand zijn essentieel voor een effectieve aanpak. Het is voor iedereen belangrijk te begrijpen waarom de gemeente leegstand wil oplossen en wat de prioriteiten zijn.

Vanaf een zo vroeg mogelijk stadium zullen gemeenten moeten optrekken met maatschappelijke organisaties, bewoners en gebruikers die betrokken zijn bij leegstand. Zelfstandig opererende organisaties hebben hun eigen doelen en verantwoordelijkheden, maar de gemeente kan wel de regie voeren en spelers meenemen in een bepaalde richting. Daarom is het belangrijk hen te leren kennen. De volgende checklist kan daarbij van dienst zijn:

Checklist inventarisatie van betrokken partijen

1. Wie zijn er betrokken bij leegstand?
2. Heeft de gemeente contact met deze partijen?
3. Wat is de verantwoordelijkheid van de gemeente en wat van de betrokken partijen?
4. Hoe actief of ambitieus zijn de betrokken partijen om iets aan de leegstand te doen en in hoeverre zijn zij daartoe in staat?
5. Welke rol heeft de gemeente als vastgoedeigenaar? Welke belangen spelen mee en welke onderdelen van de ambtelijke organisatie zijn betrokken?
6. Welke rol kan de gemeente nemen: actief (initiatief nemen en actief partijen over de streep trekken) of passief (voorwaardenscheppend en bemiddelend)?

Eigenaren

Leegstand is voor eigenaren[4] een ongewenste situatie. De kosten lopen door en er staan geen inkomsten tegenover. Dit naast de kans dat de waarde van het vastgoed kan dalen en het pand ten prooi valt aan vandalisme of kraak. Indirect kan een eigenaar imago- en relatieschade oplopen door leegstand.

4 Denk bij eigenaren naast particulieren en vastgoedbeleggers ook aan de woningcorporaties of het Rijksvastgoedbedrijf en samenwerkingsverbanden als ondernemersverenigingen.

Financiële aspecten bij Leegstand

Voor eigenaren kunnen een aantal belangrijke financiële aspecten meewegen in de keuzes die zij voor de toekomst van leegstaand vastgoed maken. Zo kan het met het oog op een financieel haalbare transformatie van het leegstaande vastgoed noodzakelijk blijken om het vastgoed af te waarderen. Hierbij speelt de WOZ-waarde vastgesteld door de gemeente een belangrijke rol. De mogelijkheden die er zijn om het vastgoed af te waarderen (af te schrijven) zijn gekoppeld aan de WOZ-waarde. De wet bepaalt dat op bedrijfspanden kan worden afgeschreven tot op de bodemwaarde. Voor beleggingspanden is de bodemwaarde gelijk aan de WOZ-waarde. Wanneer de WOZ-waarde bijvoorbeeld als gevolg van leegstand niet meer correspondeert met de reële waarde van het pand en (nog) op een hoog niveau is vastgesteld, zijn de mogelijkheden om af te waarderen beperkt.

De afwaardering van het pand als gevolg van leegstand is voor de eigenaar aftrekbaar van de belasting als een verlies, dit laatste kan ervoor zorgen dat de eigenaar wanneer leegstand ontstaat niet direct zal willen overgaan tot afwaardering of het vaststellen van lagere huurprijzen. Een dergelijke afwaardering is overigens altijd tijdelijk. Wanneer in betere tijden de waarde toeneemt moet het pand weer worden opgewaardeerd, waarmee een winst wordt gerealiseerd die belast wordt.

Naast deze fiscale aspecten zijn veel eigenaren afhankelijk van een bank of andere financiers (aandeelhouders). Met een eventuele afwaardering (gekoppeld aan huurverlaging) of investeringsbeslissing moeten deze partijen akkoord gaan, waarbij de belangen sterk kunnen verschillen (denk aan de waarde van het onderpand van de bank en daarmee samenhangend hun balanspositie en de verwachting aangaande het rendement (eventueel na investering van de aandeelhouders). Mogelijk willen deze partijen niet (of in ieder geval niet snel) bewegen.

Particuliere vastgoedeigenaren voelen zich over het algemeen ongemakkelijk bij inmenging door de overheid. Als gemeente is het dan ook zaak om je in de gesprekken met eigenaren/ verhuurders bewust te zijn van de financiële aspecten die een rol kunnen spelen en dit ook bespreekbaar te maken. Tegelijkertijd is de invloed die je hier als gemeente op kan hebben beperkt, zolang je als gemeente niet zelf wil gaan subsidiëren of investeren.

"Gekwetsten hebben een olifantengeheugen; Hierdoor neemt de slaagkans van projecten echt af."

Ook doen gemeenten er goed aan om eigenaren duidelijkheid te verschaffen over het gemeentelijk leegstandbeleid en de onderliggende (politieke) agenda. Het is zaak deze te verbinden met de ambities van de pandeigenaren. Inzicht van bestuurders en ambtenaren in de ervaringen en wensen van de vastgoedeigenaren is hierin behulpzaam. Ook hebben verstoorde verhoudingen uit het verleden vaak een effect op de slaagkans van de gemeentelijke leegstandaanpak.

Leegstandbeheerders

Om leegstandsrisico's zoals kraak te vermijden, is leegstandbeheer ontstaan. Oorspronkelijk bestond er vooral behoefte aan antikraak om onrechtmatige ingebruikname en waardevermindering tegen te gaan. Tegenwoordig biedt leegstandbeheer ook oplossingen in afwachting van daadwerkelijke verkoop, verhuur of andere bestemming. Ook kunnen zij namens verschillende eigenaren optreden en het gesprek aangaan met de gemeente.

Keurmerk Leegstand Beheer

De Vereniging Leegstandbeheerders Nederland (VLBN) heeft in 2010 het Keurmerk Leegstand Beheer (KLB) ontwikkeld. Dit keurmerk wordt na een succesvolle audit aan bonafide leegstandbeheerders afgegeven. Het doel is verdere professionalisering in de branche tot stand te brengen. Zie: www.keurmerkleegstandbeheer.nl.

Potentiële gebruikers

Er zijn altijd personen, bedrijven, instellingen, stichtingen of verenigingen op zoek naar woon- en/of werkruimte. Vaak hebben gemeenten vanuit hun maatschappelijke beleidsdoelstellingen al kennis van de ruimtebehoeften van verschillende maatschappelijke partners. Deze kennis kan een gemeente inzetten bij het zoeken naar gebruikers.

Regio's en provincie

Regio's en provincies kunnen een regierol vervullen in de aanpak van leegstand. Het gaat dan vooral om het samenbrengen van regionale bestuurders en het ondersteunen van de gemeenten in beleidsvorming. Zeker in gemeenten met problematiek rond bevolkingsdaling zal regionale afstemming belangrijk zijn. Uiteindelijk kunnen op regionaal-niveau afspraken gemaakt worden over bijvoorbeeld het inkrimpen van de planvoorraad op nieuwe locaties, het onttrekken van panden of herontwikkeling. Wellicht kunnen ook mogelijkheden gevonden worden om fondsen te vormen die voor de aanpak of het voorkomen van leegstand ingezet worden. Ook kunnen provincies hun onder andere sturen op de beschikbare planologische ruimte voor nieuwe kantoren.

Stichtingen Stadsherstel

Stichtingen Stadsherstel richten zich op de restauratie, herbestemming, het beheer en openstelling van monumenten. Dit vanuit de gedachte dat monumenten en oude gebouwen de tastbare dragers van de geschiedenis van de stad, bewoners en bedrijvigheid zijn en daarom gekoesterd moeten worden. De stichtingen beschikken over veel kennis en netwerken onder ondernemers, zzp'ers en maatschappelijke- en culturele organisaties, welke zeer bruikbaar is in het vormgeven van het gemeentelijk leegstandbeleid.

4 De gereedschapskist

Er zijn voor de gemeente allerlei mogelijkheden om te acteren op leegstand. In dit hoofdstuk beschrijven we welke instrumenten de gemeente kan inzetten aan de hand van voorbeelden en lessen uit de praktijk. De gereedschapskist bestaat uit drie categorieën: transformatie van het fysieke, sturen op vraag en aanbod, en gezamenlijke visievorming met partners. In elke categorie is er vervolgens onderscheid tussen korte termijn en lange termijn instrumenten. In de praktijk een gemeente waarschijnlijk niet alle instrumenten uit de gereedschapskist willen of kunnen inzetten, en dat is ook niet de insteek; het is bedoeld om te inspireren, te verbinden, zo dat eenieder kan onderzoeken wat het beste past. Tegelijkertijd is combineren uiteraard mogelijk.

4.1 Transformatie, herbestemmen, revitalisering, tegengaan verloedering

Instrumenten voor de korte termijn

1 Leegstandbeheer

Een leegstandsbeheerder (zie ook 3.3) kan op een snelle manier een pand vullen met een tijdelijke bewoner of gebruiker. Afhankelijk van het pand en de beheerder plaatsen zij bijvoorbeeld kunstenaars of startende bedrijfjes, of juist bewoners die het groen op het terrein kunnen opknappen. Het voordeel is dat zij een lijst hebben van potentiële ruimtegebruikers die op zeer korte termijn hun intrek kunnen nemen in het pand.

Een goed centrumbeheer gaat verloedering tegen. Gemeenten geven uit ervaring aan dat het werkt als objecten er netjes uit blijven zien, ondanks de leegstand. Ook met de inrichting van de openbare ruimte kan men veel doen veranderen in de beleving van bewoners. Plantenbakken, bankjes of een anders geplaatst zebrapad kunnen al zorgen voor een andere looprichting, waarmee donkere hoekjes of andersoortige verloedering voorkomen kunnen worden. Ook straatkunstenaars (zoals graffitikunstenaars) kunnen een wijk een ander aangezicht geven. Streetart Museum Amsterdam is een voorbeeld van een stichting die een verloederde buurt in Amsterdam Geuzenveld in 2014 weer nieuw leven in blies met 31 straatkunstwerken, tegen een kleine vergoeding van woningcorporatie Stadgenoot.

Stichting Centrummanagement Oss

De gemeente Oss heeft in 2016 de 'Koers Stadshart Oss' vastgesteld. Deze koers moet leiden tot een vitale en toekomstbestendige binnenstad. De gemeente heeft namelijk een vrij groot centrumgebied en heeft al jaren te maken met leegstand van winkelpanden. Met de nieuwe koers kiest Oss voor een compact, herkenbaar en aaneengesloten centrumgebied. Daarom is Centrum Management Oss opgezet; een belangenorganisatie die ondernemers in het centrum vertegenwoordigt. Een goed functionerend centrum is van groot belang voor aantrekkelijk wonen, het behouden of aantrekken van nieuwe ondernemers en het imago van de gemeente Oss. Het CMO zet zich in om samen met belangenorganisaties, waaronder partner gemeente Oss, het bovenstaande te realiseren.

De centrummanager vult bijvoorbeeld lege etalages op, wat mede winkelstraat waar bezoekers zich welkom voelen. Ook is er een nieuw initiatief gestart, genaamd Volop Oss. Volop Oss biedt lokale ondernemers lege winkelruimte tijdelijk aan voor geen of weinig huur. Denk hierbij ook aan kunstenaars en makers. Hiermee ontstaat reuring in de binnenstad en wordt een leegstaand pand een plek om te ontmoeten. Daarnaast is Steengoed Oss in mei 2020 van start gegaan. Hierin onderzoekt de gemeente Oss hoe vastgoedeigenaren in de binnenstad aankijken tegen de plannen om het centrum compacter, herkenbaarder en meer aaneengesloten te maken. Ook de invulling van het gebied gaat veranderen.

2 Aanpak verloederd vastgoed

Burgemeester en wethouders kunnen handhavend optreden tegen vervallen of verwaarloosde panden op basis van het Bouwbesluit, de welstandnota en via de Woningwet. Zo mag iemand een bestaand gebouw niet in een staat houden of brengen die in strijd is met het Bouwbesluit. In het Bouwbesluit is het onder meer verboden: om een woning op een brandgevaarlijke manier te gebruiken; om die te laten vervuilen; en om een woning op een hinderlijke wijze te (laten) gebruiken. In artikel 1a Woningwet is bovendien een vangnetbepaling opgenomen. Op grond van deze bepaling is het verboden om door de staat of het gebruik van de woning een gevaar voor de gezondheid of veiligheid te laten ontstaan of te laten voortduren. Uiteindelijk is het mogelijk met bestuursdwang, een last onder dwangsom of een bestuurlijke boete op te treden tegen achterstallig onderhoud.

Het uiterlijk van een gebouw mag niet in strijd zijn met 'redelijke eisen van welstand' (artikel 12 Woningwet). Om die eisen te handhaven, kan de gemeente een welstandsnota opstellen met criteria waaraan de eisen van welstand worden getoetst (artikel 12a Woningwet). De redelijke eisen van welstand gaan over het uiterlijk van een bouwwerk of over de staat van onderhoud. Ook kan een gemeente desgewenst eisen stellen aan de stijl-kwaliteit van (herstel)bouwwerkzaamheden.

Aanpak verloederd Erfgoed

Wanneer cultuurhistorisch belangrijk vastgoed verloedert kan de gemeente publiekrechtelijk ingrijpen. Denk hierbij ook aan moedwillige verwaarlozing of verwaarlozing als gevolg van een dispuut over een erfenis of bij wijze van drukmiddel richting de gemeente in de hoop op het verwerven van een grotere bijdrage voor herstel.

Een eigenaar kan op grond van de Erfgoedwet verplicht worden zijn rijksmonument te onderhouden. Op basis van deze instandhoudingsplicht kan een gemeente een eigenaar aanspreken die zijn rijksmonument niet onderhoudt. In het uiterste geval kunnen gemeenten handhavend optreden om het noodzakelijke onderhoud af te dwingen. Zie hiervoor ook de handreiking voor gemeenten van de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed met daarin een stappenplan voor handhaving op de instandhoudingsplicht. Op grond van een gemeentelijke erfgoedverordening kan eenzelfde soort instandhoudingsplicht worden opgelegd voor gemeentelijke monumenten. Zie voor een beschrijving van deze mogelijkheden en de model-erfgoedverordening de website van de VNG. Hiernaast kan in een bestemmingsplan een verbod worden vastgelegd om zonder omgevingsvergunning een pand te slopen (artikel 3.3 Wet ruimtelijke ordening). Dat kan bijvoorbeeld voor beschermde stads- en dorpsgezichten of voor karakteristieke panden.

In deze trajecten is het verstandig de samenwerking te zoeken met de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed en bijvoorbeeld Erfgoedvereniging Heemschut. Deze particuliere vereniging zet zich in voor de bescherming van cultuurmonumenten.

Huize Ivicke Wassenaar

In Wassenaar staat Huize Ivicke, een voorbeeld van hoe cultuurhistorisch erfgoed verloederde. Het vervallen, monumentale buitenhuis werd sinds 2018 bewoond door krakers. De gemeente heeft de eigenaar eerst meermaals gesommeerd de monumentale status van het pand te beschermen door afdoende restauraties uit te voeren. Toen dit geen resultaat had heeft de gemeente besloten beslag te leggen op Huize Ivicke, zodat de gemeente de villa als onderpand kan inzetten wanneer zij de villa zelf laat opknappen. Om deze stap uiteindelijk te kunnen nemen heeft de gemeente een garantie afgesproken met de provincie.

De gemeente volgt in de aanpak het stappenplan uit de handreiking voor gemeenten van de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed. Hiermee is zorgvuldigheid in de te volgen procedure gegarandeerd en wordt gewaarborgd dat uiteindelijk een oplossing wordt gevonden. Wel is dit een langdurig proces, waarbij veel de gang naar de rechter wordt gemaakt. Denk dan bijvoorbeeld over verschillen van inzicht over het kwaliteitsniveau van de gewenste restauratie of de precieze maatregelen noodzakelijk om het monument wind- en waterdicht te houden zonder dat de monumentwaarde verloren gaat. Je moet als gemeente bereid zijn deze kosten te maken.

3 Inventarisatie plancapaciteit in bestemmingsplannen

Een actueel zicht op de bestaande plancapaciteit is belangrijk in de leegstandsaanpak. Staat er nieuwbouw van kantoren gepland terwijl er ook kantoren leeg staan, en is daar een oplossing voor te bedenken? Het is zaak geen nieuwbouw te realiseren wanneer er veel leegstaand vastgoed is.

Instrumenten voor de lange termijn

1 Herbestemming

Herbestemming is een oplossing voor leegstand. Daarin zijn er lichtere en zwaardere varianten mogelijk, van functieverbreding, tot functiemenging, tot functieverandering van een heel gebied. In een winkelstraat kun je bijvoorbeeld ook een reisbureau of een yogaschool huisvesten. Ook wonen kan in en boven winkels worden gerealiseerd, en denk ook aan het huisvesten van buurtinitiatieven of (buurt/mantel)zorgorganisaties.
Het is mogelijk om overcapaciteit aan te pakken door het (gedeeltelijk) herbestemmen of 'wegbestemmen' van vastgoed. Overcapaciteit kan daarnaast worden bestreden door het weg bestemmen van ongebruikte bouwtitels voor percelen en locaties waarvan het vermoeden bestaat dat realisatie niet binnen afzienbare termijn zal plaatsvinden (en welke niet meer gewenst zijn). Hierbij kunnen zich verschillende situaties voordoen die van invloed zijn op de te volgen procedure en het beroep dat op planschade gedaan kan worden.

Wanneer een **bouwtitel volgt uit een verleende (omgevings)vergunning** kan het college van Burgemeester en Wethouders de vergunning intrekken wanneer er gedurende 26 weken geen handelingen zijn verricht met gebruikmaking van de vergunning (zie Wabo artikel 2.33, lid 2). In dit geval kan het intrekken van een omgevingsvergunning niet leiden tot planschade.
In een ander geval kan een bouwtitel voortvloeien uit een **vigerend bestemmingsplan**. Er is dan nog geen omgevingsvergunning verleend, maar indien een aanvraag om omgevingsvergunning wordt ingediend moet deze worden verleend (mits er geen andere weigeringsgronden zijn). In een dergelijk geval kan een beroep op planschade worden gedaan (Wro, artikel 6.1). Indien de aanvrager van de omgevingsvergunning de planwijziging echter kon voorzien en geen actie heeft ondernomen, heeft hij het risico van de planwijziging, en daarmee het vervallen van de bouwtitel, aanvaard en kan een beroep op planschade worden gedaan. Hierbij kan een termijn van ongeveer een jaar worden aangehouden.

In sommige gevallen stelt een gemeente een bestemmingsplan vast dat eerst moet worden uitgewerkt of gewijzigd voordat een omgevingsvergunning kan worden verleend (de mogelijkheid hiervoor is opgenomen in Wro, artikel 3.6, lid 1). Zolang er geen uitwerkingsplan is vastgesteld, geldt er een bouwverbod, wel stijgt in veel gevallen al de grondwaarde anticiperend op de nieuwe bestemming. Het wegbestemmen van een nog niet uitgewerkte, globale bouwbestemming leidt derhalve tot daling van de waarde van de grond en daarmee tot planschade. Wanneer er sprake is van een wijzigingsbevoegdheid is het nog onzeker of een locatie ook de beoogde bestemming daadwerkelijk krijgt. Herziening van het bestemmingsplan met als gevolg dat de wijzigingsbevoegdheid verdwijnt voordat deze is gebruikt, levert dan ook geen planschade op.

Wanneer de gemeente als **private partij een overeenkomst aangaat met een andere private (markt)partij (de ontwikkelaar)**, zijn de partijen van elkaar afhankelijk in de realisatie van de gebiedsontwikkeling. Omdat een publiekrechtelijke procedure –door inspraak, zienswijzen en door een mogelijk beroep op de bestuursrechter –met onzekerheid is omgeven, kan de gemeente in een overeenkomst met betrekking tot gebiedsontwikkeling niet garanderen dat de bouwtitels tot stand zullen komen en onherroepelijk zullen worden. Om die reden wordt in overeenkomsten vrijwel altijd een verplichting voor de gemeente opgenomen om zich (maximaal) in te spannen om de gebiedsontwikkeling planologisch en op het vlak van de vergunningverlening doorgang te laten vinden.

Wanneer het vervolgens de gemeente zelf is die zich inzet voor het weg bestemmen van een

bouwtitel – al dan niet nadat dit voorzienbaar is gemaakt – dan handelt de gemeente in strijd met de aangegane inspanningsverplichting. Indien een gemeente ongebruikte bouwtitels in het kader van een gebiedsontwikkeling weg bestemt en dat doet nadat voorzienbaarheid is georganiseerd, is het risico van het moeten betalen van planschadevergoeding geëlimineerd. Wel kan de gemeente dan een schadeclaim van de contractspartner(s) verwachten.

Een oplossing voor overcapaciteit in gebieden met betrekking waartoe een gemeente contracten heeft gesloten met private partijen, moet dan ook niet worden gezocht in eenzijdige maatregelen van gemeentewege, maar in eerste instantie in overleg met de contractspartners.

Zie ook de RVO-notitie:

Het terugdringen van planologische overcapaciteit en het risico van (plan)schade.

Deventer: "De visie op de binnenstad is door de jaren heen veranderd. Vroeger was het vooral detailhandel en horecapleinen, en nu wordt er meer gekeken naar de transformatie van een place to buy naar een place to be. Zo kwamen we op het idee om functie te verbreden en bijvoorbeeld een reisbureau en een yogaschool zich te laten vestigen in de aanloopstraten. We hebben een binnenstadsmanager die samen met de ondernemers daar goede gesprekken over voert. En we hebben het geluk in Deventer dat we een historische binnenstad hebben. Dat is soms ook lastig, want de hele binnenstad is beschermd stadsgezicht (dat kan woningvorming in de weg staan), maar biedt ook kansen."

Het is zaak om bij herbestemmingstrajecten door te pakken. Het gaat dan om de noodzakelijke participatietrajecten maar ook om de onderlinge samenwerking van de betrokken gemeentelijke afdelingen.

Sittard Geleen: "We hadden een apotheekje, en dat stond leeg, en iemand wilde daar een koffietentje van maken, met een restaurant erachter, twee panden moesten ervoor worden verbouwd. Het feit dat de bestemming moest worden gewijzigd, inspraakprocedures moesten worden doorlopen en recht moest worden gedaan aan de monumentale status, maakte dat de realisatie erg vertraagde, ondanks dat we als gemeente erg hard hebben gewerkt om een mooi resultaat te bereiken…"

Herbestemmingssubsidie monumenten en gebouwen met cultuurhistorische waarde

Met het oog op het voorkomen van langdurige leegstand van monumenten en gebouwen met een cultuurhistorische waarde is er vanuit de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed een herbestemmingssubsidie beschikbaar. Hiermee draagt de rijksoverheid bij in de kosten voor onderzoek naar de haalbaarheid van de herbestemming en in de kosten om het bouwwerk in de tussentijd wind- en waterdicht te houden. Ook is het mogelijk om subsidie aan te vragen voor onderzoek naar het verduurzamen van niet-woonhuismonumenten.

De regeling is bestemd voor rijks- , provinciale- en gemeentelijke monumenten; gebouwen zonder monumentenstatus en gebouwen, ook woonhuizen, die onderdeel uitmaken van een samenstel van monumenten of van een complex. Voor gebouwen zonder monumentenstatus moet het college van burgemeester en wethouders in een verklaring aangeven dat het de bijzondere cultuurhistorische waarde van het bouwwerk erkent.

Hiernaast zijn er soms provinciale fondsen beschikbaar. Zo is met een bijdrage uit het Fonds Erfgoedparels van de Provincie Utrecht in 2019-2020 het oude hoofdpostkantoor aan de Neude verbouwd tot een bibliotheek, enkele winkels en horecagelegenheden. Daarnaast is er via het restauratiefonds veel mogelijk in het financieren van restauratie, herbestemming, verduurzaming of aankoop van monumenten.

Kerkenleegstand voor zijn

Het kabinet zet actief in op de toekomst van religieus erfgoed om leegstand van kerkgebouwen voor te zijn. Vanuit de groeiende aandacht voor kerkgebouwen is een samenwerkingsprogramma opgezet; de nationale kerkenaanpak. Dit is een samenwerking van provincies, gemeenten, kerkeigenaren en verschillende erfgoedorganisaties. Het doel van de nationale kerkenaanpak is het ontwikkelen van een duurzaam toekomstperspectief voor kerken in Nederland.
Zie voor meer informatie de website van de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed en https://www.toekomstreligieuserfgoed.nl/

Lessen uit de praktijk: creatief met leegstaande panden

In Bodegraven stonden een aantal 'diepe' winkelpanden leeg, die maar niet verhuurd werden. De gemeente heeft toegestaan om de winkelruimte te splitsen door aan de voorkant een winkelruimte te creëren en achter te benutten voor wonen. Toen zijn allerlei leegstaande panden gevuld: "de panden waren te groot voor de gegadigden onder de winkeliers, en jonge winkeliers hebben vaak ook behoefte aan woonruimte." Het creëren van achter- of zij-opgangen om wonen in, achter of boven winkels mogelijk te maken of het herindelen van een pand is een goede oplossing voor leegstand. Ook het verruimen van de regels voor afval op eigen terrein kan verschil maken.

Een ander instrument is het uitschrijven van een prijsvraag om een nieuwe functie voor een leegstaand pand te vinden. Voorbeelden hiervan zijn er bijvoorbeeld in Sluis (zie hieronder) en Oost-Gelre (waar het de herbestemming van een voormalige school betrof).

Sluis: "In een kern begonnen een aantal jonge ondernemers een winkel en breiden deze uit met een café. De eigenaren openden vervolgens een restaurant. Toen er een gymzaal leeg kwam te staan (de school had een nieuwe gymzaal in een multifunctioneel centrum gekregen), hebben we daar als gemeente een prijsvraag voor uitgeschreven. De eigenaren van het restaurant, café en de winkel stelden toen voor om daar hun bierbrouwerijtje dat ze al achterin het restaurant hadden, uit te gaan bouwen. Zij hebben de prijsvraag gewonnen. Er kan dus heel veel."

Lessen uit de praktijk: subsidies

Veel gemeenten overwegen (of maken gebruik van) subsidies, met name voor het vullen van leegstaand winkelvastgoed. Men kan dan denken aan subsidies voor verbouwing van het pand, voor planvorming en omzetten naar woningen, voor verplaatsen van aanloopstraat naar kernwinkelgebied en voor duurzame verbouwingen of het opwaarderen van de uitstraling van de gevel. Daarnaast kan men ook bemiddelen tussen ondernemer en pandeigenaar, bijvoorbeeld door subsidie te geven waardoor de startende ondernemer een tijd een aanloophuur betaalt, alvorens hij de gehele huurprijs van het pand betaalt.

Er zijn gemeenten die zich afvragen of deze subsidies altijd nodig zijn, of op de juiste wijze worden ingezet. Bijvoorbeeld als de pandeigenaar zelf niet bereid is te investeren of te zakken in huurprijs, is het dan aan de gemeente om dit te doen? Daarnaast het voor veel gemeenten de vraag of de gegeven subsidie bijdraagt aan een oplossing die op de lange termijn effect heeft.

Een andere oplossing kan zijn om te kijken naar varianten waarbij een samenwerkingsverband van ondernemers nauw betrokken is, en zelf financiële middelen bijeen brengt. In Tilburg bijvoorbeeld werken ze per gebied met een BIZ (Bedrijven Investeringszone). Dit op verzoek van de ondernemers zelf. In de BIZ-gebieden stelt de gemeente per gebied een heffing vast, die als een belastingaanslag bij de ondernemers wordt geïnd. Vanuit deze middelen verstrekt de gemeente vervolgens subsidies, in samenspraak met de ondernemers. Dit kan juridisch gezien als hiervoor een gemeentelijke verordening is vastgesteld. De gemeente zorgt er daarnaast ook voor dat de ondernemers een centrummanager of andere locatiemanager kunnen aanstellen.

Lessen uit de praktijk: subsidies (vervolg)

Vanuit de Rijksoverheid zijn ook verschillende subsidies en financieringen beschikbaar. Deze kunnen worden gevonden in de Subsidie- en Financieringswijzer op de website van de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland. Zo is er bijvoorbeeld de Transformatie Faciliteit. Dit is een lening die kan worden aangevraagd door initiatiefnemers die moeite hebben met de voorfinanciering van de transformatie van bedrijfs- of industrielocaties tot woningbouw.

2 Opstellen transformatiebeleid

Bij structurele overcapaciteit van gebouwen kunnen gemeenten een transformatiebeleid opstellen. Onder welke voorwaarden wil de gemeente transformatie van gebouwen toestaan, stimuleren en faciliteren? Door dit in transformatiebeleid vast te leggen, kan de gemeente eigenaren en ontwikkelaars sneller duidelijk maken wat de speelruimte is en hen zekerheid bieden. Het transformatiebeleid moet passen in de (nieuwe) ruimtelijke visie op het gebied.
Voor het opstellen van transformatiebeleid is de volgende checklist behulpzaam:

Checklist Transformatiebeleid

1. De gemeente kan in het transformatiebeleid het gebied, het type gebouw en het kwaliteitsniveau voor de te transformeren gebouwen vastleggen.
2. Onder welke condities zal de gemeente overgaan tot herbestemming? (bijvoorbeeld uitgifte eisen)
3. Welke normen worden toegepast voor wat betreft het bouwbesluit (bestaand of nieuw) en het besluit (brand)veiligheid?
4. Welke ontheffingen kunnen worden gegeven van het geldende bestemmingsplan in de aangewezen gebieden of voor de aangewezen categorie gebouwen?
5. Welke ontheffingen kunnen worden gegeven voor het geldende geluidsbeleid en milieuwetgeving?
6. Hoe is het transformatiebeleid organisatorisch vormgegeven binnen een gemeente?

Het kan zijn dat een winkelgebied of kantorenterrein lastig te vullen lijkt, ook op de langere termijn. Zoals in hoofdstuk 2 benoemd, kan de fysieke gebouwde omgeving soms simpelweg niet (meer) aansluiten bij wat er nu gewenst of verwacht wordt. In dat geval is het aan te raden om over te gaan tot het opstellen van een transformatiebeleid (dit kan samen met de betrokken partijen, waarover later meer). Hierbij aangetekend dat een dergelijk beleid ook periodiek geactualiseerd moet worden:

"In Geleen is er een aantal jaar geleden nieuwbouw gepleegd en geherstructureerd, maar nu is de eerste of tweede termijn van het huurcontract voorbij, en winkelketens trekken daar nu weer uit. We moeten kijken wat we daar nu het beste mee kunnen doen."

Actieprogramma Slim Ruimtegebruik Zuid-Holland

De provincie Zuid-Holland is erg betrokken bij de aanpak in de gemeenten, en is daarnaast ook zelf actief betrokken. Eén van de instrumenten die ze daarvoor hebben ingezet is het Actieprogramma Slim Ruimtegebruik. 'Met het Actieprogramma Slim Ruimtegebruik stimuleert de provincie slimme ruimtelijke ordening door de bestaande bebouwing en infrastructuur beter te benutten, leegstand te voorkomen en aan te pakken en wonen en werken te mengen. Het Actieprogramma biedt gemeenten, ontwikkelaars en bedrijven diverse stimuleringsregelingen, kennis en expertise om Slim Ruimtegebruik verder in praktijk te brengen.' Het actieprogramma zelf is niet langer actief, maar de instrumentenkoffer nog wel, als ook een zogenaamde vliegende brigade. Dat is een pool van werknemers die gedurende een jaar kunnen komen helpen bij het versnellen van woningbouwprojecten. Dit kunnen ook transformatieprojecten zijn, voor leegstaand vastgoed.

Zie ook: de Toolbox Slim Ruimtegebruik Zuid-Holland.

Heerlen: "We hebben een leegstandsvisie opgesteld, waarin een van de uitgangspunten is: accepteer dat sommige plekken leeg gaan staan. We focussen op een aantal boodschappenclusters. Dit jaar gaan we ook het kernwinkelgebied scherper definiëren."

"In Heerlen hebben we een leegstandsoverleg, en je ziet dat dat tot nu toe goed lijkt te werken. We willen in gesprek met de eigenaren, stichting streetwise (helpt beginnende ondernemers), het ondernemersfonds, MKB Limburg, en de makelaars. We willen transitiecoaches aannemen. Ook hebben we het ondernemersfonds. Dit is een stichting met een eigen bestuur. De gemeente maakt OZB-gelden naar hen over. Zij hebben in elk gebied een omgevingsmanager aangesteld. Een baan van een dag in de week, die lokaal verbindingen gemaakt kunnen worden waarmee leegstand wordt aangepakt. Ook is er het ondernemershuis als onderdeel van de gemeente, daar helpen we ondernemers met praktische zaken. We willen vooral creativiteit en levendigheid stimuleren. Een manier waarop we dat doen is dat we binnen de gemeente samenwerken met verschillende afdelingen, om te kijken of we elkaars doelen kunnen versterken. Bijvoorbeeld dat we evenementen toestaan in het centrum maar dan niet met grote hekken met zwart plastic er om heen, maar gewoon in de openbare ruimte, zodat dit bedrijvigheid voor andere doeleinden oplevert."

De Kantorenloods en Bedrijvenloods

Meerdere gemeenten hebben inmiddels een Kantoren- of bedrijvenloods. Deze stimuleren vastgoedeigenaren bij het omzetten van hun leegstaande kantoorpanden en 'loodsen' partijen die kantoorgebouwen transformeren door de gemeentelijke organisatie, procedures en regelgeving. Ruimtevragers en aanbieders worden bij elkaar gebracht. De Kantorenloodsen helpen bij het organiseren, leiden en bijwonen van gesprekken en bijeenkomsten om o.a. financiers, beleggers en ontwikkelaars te bewegen tot het doen van investeringen in. Dit leidt ertoe dat potentiele gebruikers worden aangetrokken die actief in de ruimtebehoefte wordt voorzien. Zie ook hun platform: www.de-kantorenloods.nl.

Lessen uit de praktijk: Negatieve spiraal stoppen

Leegstaande winkelpanden kunnen een stadscentrum in een negatieve spiraal trekken. Winkels clusteren graag samen om van elkaars bezoekers te profiteren. Leegstaande winkels hebben echter een negatieve invloed op de buren. Een inzet om samen met winkeliers en pandeigenaren de voordelen van de clustering beter te benutten en gezamenlijk te investeren in publieke voorzieningen en de uitstraling van het gebied is een van de oplossingsrichtingen. Dit geldt ook voor kantoorlocaties. Het imago van een kantoorlocatie loopt schade op. Dat vertaalt zich in financiële risico's voor eigenaren van onroerend goed, investeerders en lokale overheden.

Deventer: De pandeigenaren van een bedrijventerrein klopten bij ons aan, steeds meer huurders trokken weg. We hebben toen gekeken hoe we het gebied een wat beter aanzicht konden geven, in ieder geval door kleine ingrepen. Op een gegeven moment zijn bijvoorbeeld de 'te huur' bordjes uit de gazons gehaald.

4.2 Sturen op vraag en aanbod

Instrumenten voor de korte termijn

1 Tijdelijk gebruik & tijdelijke verhuur van woonruimte

Leegstandbeheerders (zoals genoemd in paragraaf 4.1) zijn goed in het aandragen van een tijdelijke huurder of gebruiker voor een aantal jaar. Dit kan bijvoorbeeld goed werken als de verwachting is dat de conjunctuur weer binnen enkele jaren zal aantrekken in een bepaalde branche of regio. Ook kan men denken aan het vullen van een pand met studenten of kwartiermakers die buurtactiviteiten willen organiseren (zie bijvoorbeeld de website van VoorUit uit Amsterdam of de Springlevend

Wonen-projecten), of met startende bedrijfjes die verwachten de komende jaren te zullen gaan groeien (zie de website van "B. Building Business" voor het eerste voorbeeld van zo'n concept in Nederland). Ook in Sittard bleek hier animo voor:

Sittard-Geleen: "De hogeschool had een aanvraag gedaan voor een pand, economiestudenten en starters, net afgestudeerden, konden dan in de lege winkelruimte een bedrijfje opzetten. Dat is uiteindelijk niet gelukt, omdat er angst was van anderen dat er misschien jongeren gingen 'rondhangen' in de winkeletalage. Dat vind ik wel jammer. De leegstand is een probleem en burgers zeggen vaak Ja, gemeente, doe daar wat aan! Maar ze denken dan toch uiteindelijk verkokerd. De ondernemers zien niet altijd het voordeel van 'beleven'. En ik denk dat we daar wel steeds meer naar toe moeten, een binnenstad die over beleven gaat, waar reuring is en ontmoeting."

Instrumenten voor de lange termijn

2 Continu werken aan de balans tussen vraag en aanbod

Lessen uit de praktijk: Retailagenda's

Sinds de start van de Retailagenda, in februari 2015, hebben 158 gemeenten en zeven regio's een RetailDeal gesloten. Een RetailDeal houdt in dat gemeenten het initiatief nemen om belangrijkste belanghebbenden bij elkaar te brengen en samen tot een toekomstgericht beleid voor de detailhandel te komen. Een beleid waarmee ingespeeld kan worden op eventuele leegstand en de gevolgen die dit heeft voor de positie van retail en horeca, de leefbaarheid en de kwaliteit van het voorzieningenniveau. Centraal hierin staat het maken van duidelijke keuzes, een lagere regeldruk en publiek-private samenwerking waar dat noodzakelijk is. Door ondertekening van de RetailDeal committeert een gemeente zich aan de uitgangspunten van de landelijke Retailagenda. Zij verklaart hiermee actief te werken aan een toekomstgericht beleid voor detailhandel in samenwerking met alle relevante partijen. De gemeente vervult de rol van 'arrangeur' op lokaal en regionaal niveau. Er is ook Provinciale Retaildeal, hierin werken alle provincies sinds 2016 samen.

Lessen uit de praktijk: bouweisen voor nieuwbouw kantoren

In de gemeente Amsterdam wil men flexibel bouwen met oog op de toekomst en geeft ontwikkelaars bouweisen mee. Er is een motie aangenomen om te vragen aan ontwikkelaars om kantoren te bouwen die geschikt zijn voor transformatie naar woningen, als dat nodig blijkt in de toekomst. In de praktijk is dat lastig als harde eis te stellen, maar het spreekt ontwikkelaars en eigenaren wel aan, dus het gebeurt wel.

Het PlaBeKa in de Metropoolregio Amsterdam

Sinds 2005 is in de Metropoolregio Amsterdam het Programma PlaBeka (Platform Bedrijven en Kantoren) actief. PlaBeKa richt zich op het verminderen van leegstand van werklocaties binnen de MRA. Hierbij wordt er samengewerkt met gemeenten, provincies en ondernemers. Door bijvoorbeeld leegstaande kantoorpanden te transformeren heeft in één jaar tijd een half miljoen vierkante meter kantoorruimte in de MRA een andere functie gekregen. Uiteindelijk heeft de transformatie ertoe geleid dat de kantorenleegstand in de MRA in 3 jaar is gedaald van 17,9% (1-1-2016) tot 11,6% (1-1-2019). Er wordt verwacht dat de kantorenleegstand in 2020 is gedaald tot 8,1%. PlaBeKa heeft als doel om voldoende ruimte én kwaliteit van werkmilieus in de MRA te creëren, om zo bij te vragen aan de internationale concurrentiepositie van de MRA.

De gemeente Amsterdam streeft, in samenwerking met marktpartijen, naar een goede invulling van leegstaande gebouwen in de stad. Zo kunnen de leegstaande gebouwen worden getransformeerd naar bijvoorbeeld woningen, scholen, horeca of kantoorpanden.

Vastgoedetalage Achterhoek

In 2017 hebben gemeenten in de Achterhoek de handen ineen geslagen over leegstaand vastgoed. Ze hebben leegstand in grote, karakteristieke, mooie panden, zowel in de kernen als op knooppunten (zoals bij een station). Op de website worden die panden weergegeven, inclusief een beschrijving van waar de gemeente naar op zoek is qua invulling, voor welke aspecten er financiering beschikbaar zou zijn (bijvoorbeeld voor verbouwing), en wat de minimale eisen zijn voor de invulling. Zoals ze zelfs schrijven: 'De website Vastgoedetalage Achterhoek zet leegstaande, karakteristieke, beeldbepalende en unieke gebouwen in de spotlights. Om te worden ontdekt, om gezien te worden. Want er liggen kansen voor initiatiefnemers, ontwikkelaars, potentiële eigenaren en gebruikers. De panden kennen verschillende bestemmingen, liggen op uiteenlopende locaties en bieden nieuwe mogelijkheden.'

Zie voor inspiratie: de Vastgoedetalage Achterhoek, maar ook bijvoorbeeld het Makelpunt van de gemeente Utrecht. In de gemeente Utrecht kunnen ook particuliere vastgoedeigenaren adverteren.

Naast de vastgoedetalage hebben de gemeenten in de Achterhoek samen een instrumentenkoffer opgesteld voor de aanpak van leegstand. Hierin komen onder andere ervaringen aan de orde met de actieve aankoop van vastgoed of grond. Zo heeft de gemeente Doetinchem actief leegstaande panden aangekocht en heeft de gemeente Aalten grond aangekocht bij een te transformeren bedrijventerrein. De gemeente Doetinchem heeft in de bestrijding van leegstand geëxperimenteerd met stedelijke kavelruil. Met het in werking treden van de Omgevingswet zal dit ook een wettelijk instrument zijn.

Zie ook: de instrumentenkoffer leegstand Achterhoek.

3 Sloopfonds

Soms zal een alternatieve bestemming voor een kantoor- of winkelpand onmogelijk gevonden kunnen worden of ontbreekt de mogelijkheid om het slopen van het pand te realiseren binnen een gebiedstransformatie. Op dat moment moet het pand eigenlijk gesloopt worden. Tegelijkertijd ontbreekt het in die situaties veelal aan voldoende financiële middelen om dit betaalbaar te maken. Het instellen van sloopsubsidies of een sloopfonds biedt dan uitkomst of verzacht de pijn. Voorbeelden van dergelijke subsidies of fondsen zijn vooralsnog vooral te vinden voor woningen of agrarisch vastgoed. Toch is het ook goed denkbaar om dit voor kantoren en winkels te doen. Hierbij zijn verschillende modellen denkbaar.

Zo is er de mogelijkheid een sloopsubsidie in te stellen, eventueel in samenwerking met de Provincie. Zo is er de Provinciale Impuls Wonen van de Provincie Zeeland. Dit is een subsidieregeling voor huizenbezitters die hun oude woning willen slopen, of samenvoegen (of drie of meer aaneengesloten rijwoningen toekomstbestendig willen maken). Projecten waarbij verouderde sociale en vrije sector huurwoningen worden gesloopt en er geen of minder woningen voor teruggebouwd worden komen ook in aanmerking. Particulieren, gemeenten, bedrijven, stichtingen en corporaties kunnen subsidie aanvragen.

Ook is er de mogelijkheid om te sturen via de structuurvisie en grondexploitatie. Een goed voorbeeld hiervan op woongebied is te vinden in Zuid-Limburg. In de Structuurvisie wonen Zuid-Limburg (SVWZL) hebben de 18 gemeenten een gezamenlijke ruimtelijke visie op de woningmarkt beschreven en hierbij beleidsafspraken gemaakt. Een van deze afspraken is dat nieuwbouw alleen is toegestaan wanneer voor het nieuwe pand een oud pand wordt gesloopt. Wanneer dat niet het geval is, wordt de vergunning alleen verleend wanneer de aanvrager per te bouwen woning een bedrag in een fonds stort, waarmee vervolgens elders een woning kan worden gesloopt (financiële compensatieregeling). Dit is mogelijk op basis van de Wet ruimtelijke ordening. Op grond van artikel 6.24 kunnen in de grondexploitatie van een nieuw plan bepalingen worden opgenomen over een bijdrage aan een dergelijk

sloopfonds (of meer precies een bijdrage aan ruimtelijke ontwikkelingen op basis van een vastgestelde structuurvisie).

4.3 Samen optrekken/visievorming/(financiële) belangen

Instrumenten voor de korte termijn

1 Gesprekken met eigenaren

Het belang van in gesprek gaan met eigenaren wordt door vele gemeenten onderstreept. In sommige gemeenten doet de wethouder het, in andere is er een afdeling voor, in weer andere wordt eerst een brief gestuurd, of belt men elkaar even op. Het instellen van een vorm van leegstandsoverleg is voor de langere termijn aan te raden. Echter zelfs in een middag of avond kunnen al grote stappen worden gezet.

Bodegraven en het Kadaster: simulatiespel met eigenaren

In het centrum van Bodegraven is al lange tijd sprake van leegstand in het winkelgebied. In 2016 is er een Leegstandsverordening aangenomen door de raad. Deze verordening richt zich op winkelgebieden, maar er wordt momenteel geen gebruik meer van gemaakt. De reden hiervan is dat de mogelijkheden van deze verordening beperkt bleken: het brengt grote administratieve lasten met zich mee, de boetes zijn te laag om echt verandering te krijgen en met directief optreden werden de eigenaren niet in beweging gebracht. Bodegraven heeft nu voor een andere aanpak gekozen en is, in samenwerking met het Kadaster, een project met vastgoedeigenaren en winkeliers begonnen. In het kader van dit project zijn er avonden georganiseerd (60 deelnemers) en er is een simulatiespel uitgevoerd.

De uitkomsten van dit spel bestond uit ideeën omtrent de herinrichting van het centrum. De gemeente heeft daarop haar visie aangepast. Ook is er een stedelijke ruilverkaveling tot stand gekomen naar aanleiding van dit spel. Uiteindelijk is hieruit de herinrichting van een deel van het centrum voortgekomen, waar sloop- en renovatieprojecten onderdeel van waren. De ervaring vanuit Bodegraven is dat het gesprek aangaan met vastgoedeigenaren een veel betere weg is dan dwingend optreden via boetes. Het Kadaster heeft de gemeente kunnen helpen om de ervaringen en wensen van de vastgoedeigenaren beter inzichtelijk te maken en om verbinding te leggen tussen de vastgoedeigenaren en de gemeente Bodegraven. Deze aanpak leert dat overheden het voortouw moeten nemen, niet directief, maar sámen met andere stakeholders, zoals de vastgoedeigenaren.

Checklist in gesprek met eigenaren

1 Bepaal als gemeente het doel van het gesprek en de gewenste uitkomst.
2 Probeer te achterhalen wat de eigenaar wil:
   a Wat is zijn vastgoedstrategie op korte, middellange en lange termijn?
   b Heeft hij een extern beheerder ingeschakeld die alle zaken behartigt of doet hij alles zelf?
   c Heeft de eigenaar nog meer (leegstaand) eigendom? Wil hij nieuwe locaties ontwikkelen? Is de eigenaar überhaupt op de hoogte van de problematiek? Ziet hij de leegstand als een probleem of niet?
   d Is hij bereid tot een oplossing te komen? Wat ziet hij als de oplossing?
   e Met welke andere partijen heeft de eigenaar contacten? Met wie daarvan kan de gemeente op één lijn komen richting de eigenaar?
3 Informeer naar feiten over het pand:
   a Waarom staat het pand leeg? Is dit frictieleegstand of tijdelijke leegstand?
   b Is het pand geschikt voor gebruik? Zo nee, wat zou hiervoor nodig zijn? Kan en wil de eigenaar het pand functioneel verbeteren?
   c Is er sprake van onderhoudsachterstand, zo ja, binnen welke termijn kan dat worden opgelost?
   d Wat zijn de plannen op korte en middellange termijn? Wat is het tijdpad van de uitvoering daarvan?
   e Is er verder onderzoek nodig naar bijvoorbeeld mogelijke bestemmingswijzigingen of eventuele investeringen en hoe lang neemt dit in beslag?
   f Wat is de cultuurhistorische waarde van het pand en wat is de kwaliteit van de buitenruimte?
   g Wie zijn de huurders op dit moment? Gebruiken zij de ruimte ook?
4 Waar kan de gemeente faciliteren? (Denk aan vergunningverlening en (tijdelijke) wijziging of ontheffing van bestemmingsplannen.) Hoe haalbaar is dat? Wat kunnen collega's van andere afdelingen binnen de gemeente hierover adviseren?
5 Zoeken van een gebruiker:
   a Is de eigenaar bereid tijdelijk een gebruiker in het pand te zetten? Zo niet, op welke termijn verwacht de eigenaar een nieuwe huurder te vinden?
   b Wil de eigenaar samen met de gemeente kijken naar een geschikte partij als gebruiker? Of zoekt hij bemiddeling via een andere partij?
   c Heeft de gemeente zelf gegadigden als gebruiker in het vizier?
6 Benodigde aanpassingen/transformatie/onderhoud en veiligheidskwesties aan de buiten- en binnenkant van het gebouw.

Instrumenten voor de lange termijn

2 Regionale afstemming nieuwbouwlocaties

In verschillende regio's in Nederland wordt er steeds meer samengewerkt op het gebied van nieuwbouw. In Zuid-Limburg bijvoorbeeld, is er door de gemeenten onderling afgesproken dat als ze ergens een woning willen toevoegen, ze er ergens anders één moeten weghalen. In de randgemeenten van Rotterdam wordt er steeds meer gekeken naar winkelcentra die regionale behoeftes bedienen, en of die op elkaar af te stemmen zijn. In Oost-Groningen wordt door de gemeenten de samenwerking opgezocht om retailketens de meerwaarde te tonen van vestiging in het gebied. In sommige gevallen worden dit soort afspraken provinciaal gemaakt.

3 Leegstand erkennen in de structuurvisie, of opstellen van een nieuwe gemeentelijke vastgoedstrategie

Op de lange termijn is het, naast samenwerking met allerlei partners op verschillende schaalniveaus, natuurlijk ook goed om leegstand een plek te geven in de structuurvisie. Door er van uit te gaan dat het kan ontstaan, is het mogelijk om alvast een plan te bedenken voor als het er eenmaal is, of hoe men de komende jaren wil prioriteren in de oplossingen ervoor.

Sluis: “We zijn nu bezig met stedelijke herverkaveling om te kijken of winkels verplaatst kunnen worden van aanloopstraat naar kernwinkelgebied. Er wordt ook aan de middenstanders gevraagd om bij te dragen, en dat gaat moeilijker. Er wordt wel steeds meer onderkend dat het een probleem is.”

Winkelloods Velsen

De regio IJmond werkt aan het leefbaar en aantrekkelijk maken én houden van de winkelstraten. Winkelgebieden in het hele land hebben te kampen met leegstand en weinig animo uit de markt om deze leegstand weer op te vullen. De regio IJmond (met de gemeenten Velsen, Beverwijk en Heemskerk) wil de uitdagingen in winkelgebieden in de regio structureel aanpakken en heeft de ‘Regionale Detailhandelsvisie IJmond’ opgesteld, waarbij als missie geldt ‘naar een krachtige retailsector in IJmond’. Om uitvoering te geven aan de detailhandelvisie heeft de gemeente Velsen vanaf half februari 2017 Stad & Co ingeschakeld als winkelloods en wordt er onder andere gewerkt aan leegstandsproblematiek. De winkelloods zet zich in om de communicatie en samenwerking te bevorderen tussen ondernemers, gemeente en vastgoedeigenaren.

Deventer: “Op plekken waar de potentie van het gebied hoog is bijvoorbeeld, stellen we ons op als samenwerkend en faciliterend. Als de potentie van een gebied lager is en de gevoelde urgentie ook, kunnen we de focus leggen op consolideren. Gebieden waar transformatie mogelijk aan de orde gaat zijn, daar investeren we niet ingrijpend in de openbare ruimte. We zijn wel een aantal grote pleinen in de binnenstad aan het herinrichten, in samenwerking met ondernemers ook, en dan richten wij ons op de openbare ruimte.”

Start je winkel in Hardenberg

Gemeente, ondernemers (Centrummanagement Stad Hardenberg) en vastgoed werken actief samen aan een compacte en aantrekkelijke binnenstad, met herkenbare winkelstraten. De Hardenbergse binnenstad is een populaire plek om te werken en te wonen, maar toch kampt Hardenberg met leegstand. Hardenberg probeert nieuwe ondernemers te verleiden om een winkel te beginnen in de stad. Startende ondernemers worden begeleid door coaches die helpen met een businessplan, het zoeken naar een geschikte locatie en aangepaste beginhuren. Op de website is alle informatie gebundeld en staan de beschikbare panden in de gemeente. Dit heeft zich de afgelopen jaren bewezen; de leegstand is namelijk teruggelopen.

5 Leegstandwet en leegstandverordening

De **Leegstandverordening** is één van de instrumenten die de gemeente kan inzetten in haar beleid gericht op het tegengaan van leegstand. Het invoeren van een leegstandverordening heeft zijn basis in de Leegstandwet (Lw) (artikel 2). Een leegstandverordening kan betrekking hebben op gebouwen (kantoren, winkel e.d.) en op woningen.

De leegstandverordening **is enkel een zinvol instrument indien de gemeente een** integraal en actief leegstandbeleid wil voeren. Het tegengaan van leegstand van woningen en andere gebouwen vergt een gedifferentieerde aanpak. Voordat de gemeente het gesprek met een eigenaar aangaat, moet zij zelf weten wat zij wil en hoe zij een eigenaar eventueel kan faciliteren bij het vinden van een oplossing, bijvoorbeeld door het wijzigen van een bestemmingsplan.

Gemeenten kunnen in de leegstandverordening regels vaststellen voor het melden van leegstand van gebouwen[5] en/of woningen, het voeren van gesprekken met eigenaren, het doen van een verplichtende voordracht en het opleggen van bestuurlijke boetes. Naast de extra mogelijkheden die de verordening biedt, zitten er ook extra verplichtingen voor gemeenten aan vast. Ze moeten de leegstaande panden die op basis van de verordening gemeld worden of waarvan ambtshalve is vastgesteld dat ze leegstaan registreren. Dit biedt de gemeente inzicht in welke panden waar leegstaan. Op basis hiervan kunnen ze beleid ontwikkelen om de leegstand tegen te gaan. Met de leegstandverordening kunnen gemeenten laten zien dat zij serieus en systematisch van plan zijn leegstand aan te pakken en kan de druk op eigenaren worden verhoogd om leegstand te voorkomen of tegen te gaan.

5.1 Ervaringen met de toepassing van de leegstandverordening

Sinds de introductie van de leegstandverordening in 2011 is de verordening tot op heden in 16 gemeenten ingevoerd. Daarnaast hebben verschillende gemeenten de introductie van de verordening overwogen. In twee gemeenten is de verordening ingevoerd, maar inmiddels ook weer ingetrokken. De ervaringen van al deze gemeenten beschrijven we hier.

Signaal

Met het instellen van een leegstandverordening geeft je als gemeente een duidelijk (politiek) signaal af dat je de aanpak van leegstand serieus neemt. De ervaring is dat zowel pandeigenaren als de gemeentelijke organisatie zich meer op problematiek richt en de gemeente hier bewuster mee aan de slag gaat vanuit de verschillende disciplines.

> "Eigenaren zijn gaan nadenken, wat wil ik met mijn pand?"

Slapend of actief?

Na invoering ligt de keuze voor om al dan niet gebruik te maken van het volledige instrumentarium. Dit neemt in de praktijk verschillende vormen aan. De meeste gemeenten voeren de verordening in

5 De definitie van gebouw in de Leegstandwet omvat onder meer woonruimte, dit is echter in het spraakgebruik niet duidelijk. Daarom zijn gebouwen en woningen in de tekst soms naast elkaar genoemd. Ook wordt in de tekst het begrip pand gebruikt. Uit de definitie van woning in de Leegstandwet blijkt dat alleen zelfstandige woonruimte onder de wet valt.

om in gesprek te komen met de eigenaren van de leegstaande panden. De meldingsplicht is hiervoor de basis. In de meeste gevallen is de leegstandsverordening een van de instrumenten in en bredere leegstandaanpak.

"Nu lopen er gesprekken tussen de wethouder en de eigenaren. De urgentie is groter en het gesprek is nodig."

De overige mogelijkheden van de verordening (leegstandbeschikking, verplichtende voordracht en boetes opleggen) zijn in dat geval vooral "*papieren tijgers*". Deze gemeenten achten het gesprek aangaan met vastgoedeigenaren en samenwerken een betere weg dan dwingender optreden. Wel kunnen de overige instrumenten fungeren als "*stok achter de deur*" in de gesprekken met de eigenaren.

"De Leegstandverordening blijft verder op de achtergrond bij de aanpak."

Andere gemeenten gebruiken wel alle instrumenten die kunnen worden opgenomen in de verordening. Dit met verschillend effect. Een aantal gemeenten concluderen dat de mogelijkheden die de Leegstandwet biedt te beperkt zijn. Zo geeft een gemeente aan: "*de boetes zijn te laag om echt te kunnen bijten en je krijgt met directief optreden de eigenaren niet in beweging*".

"Er zijn afgelopen jaren ook altijd al veel gesprekken gevoerd met eigenaren, maar nu zijn er nog een paar die niet mee willen werken, en dan heb je opties om daar iets aan te doen."

Ook zijn gemeenten soms terughoudend met het doen van een verplichtende voordracht gegeven de eigen rolopvatting en lokale situatie: "*je komt dan op een hellend vlak, want dan ga je als gemeente kiezen wie een pand mag betrekken. Dat zou veel mensen tegen ons in het harnas hebben gejaagd, dat moet je niet willen in een kleine gemeente*". Daarnaast brengt het (juridische) traject kosten met zich mee en is het risico op een verstoorde relatie met de betrokkenen groot.

"Als het de exploitant niet lukt om het pand te vullen, hoe zouden wij als gemeente dat dan wel kunnen doen? Want wij hebben ook niet een lijst van potentiele huurders die in de rij staan."

Een struikelblok in de inzet van de verplichtende voordracht is vooral het gebrek aan passende alternatieven voor de invulling van een leegstaand pand. Ook het realiseren van een of meerdere woningen is soms onmogelijk. Bijvoorbeeld wanneer niet voldaan kan worden aan het Bouwbesluit of de woningbehoefte beperkt is. Zeker in gebieden waar zich reeds krimp voordoet of krimp aanstaande is, biedt het realiseren van woningen geen uitkomst. Zeker wanneer er bijvoorbeeld regionale afspraken gemaakt zijn die voorschrijven dat voor elke toegevoegde woning een andere woning moet worden gesloopt (al zijn er natuurlijk uitzonderingen te maken).

Denk vooraf na over de uitvoering

De ervaringsdeskundigen geven het advies om de uitvoering direct goed in te regelen en hier de benodigde fte voor te organiseren in beleid en uitvoering. De administratieve last voor het toepassen van de verordening is aanzienlijk, zeker wanneer alle beschikbare instrumenten worden ingezet. Het is hierbij zaak ook vroegtijdig met andere betrokken disciplines binnen de gemeente te overleggen en heb op de juiste wijze te instrueren. Denk hierbij ook aan de afdeling toezicht en handhaving.

"Wij hebben een digitaal systeem in gebruik genomen waar alle informatie over een pand bij elkaar staat. Zonder was het niet overzichtelijk geweest."

5.2 Wanneer is er sprake van leegstand?

De wet heeft betrekking op leegstaande panden. De wet definieert het begrip leegstand echter niet. Wel geeft artikel 1, sub d van de Leegstandwet een definitie van leegstaan: "*Het niet of niet krachtens een zakelijk of persoonlijk recht in gebruik zijn alsmede een gebruik dat de kennelijke strekking heeft afbreuk te doen aan de werking van deze wet.*"

In sommige gevallen is het evident dat een pand gedurende een zekere periode niet wordt gebruikt en letterlijk leeg staat. Er zijn ook gevallen waarin dat minder duidelijk is, bijvoorbeeld wanneer het pand wegens reorganisatie tijdelijk en gedeeltelijk niet meer wordt gebruikt, terwijl de huur gewoon doorloopt. Ook kunnen leegstandbeheerders voor tijdelijke gebruikers hebben gezorgd in panden die in afwachting zijn van een bepaalde ontwikkeling, zoals verkoop, sloop of renovatie.

In de memorie van toelichting (MvT) wordt gewezen op de omvang van de leegstand en de problemen die dit met zich meebrengt. Ruimte blijft onbenut, de leefbaarheid wordt aangetast en de kans op kraken neemt toe. Hieruit kan worden opgemaakt dat de wetgever het begrip leegstand opvat als ongebruikt of onbenut, in de zin van onvoldoende intensief en in onvoldoende mate gebruikt of benut. Bij leegstaan is het dus van belang het doel van de wet in het oog te houden. Het gaat er om dat die situaties worden bestreden waarbij het publieke belang in het geding is. Of wanneer er een schrijnend tekort aan ruimte is, terwijl bepaalde panden al langere tijd leeg staan en in die behoefte zouden kunnen voorzien.

Ook panden die door een leegstandbeheerder worden beheerd, moeten worden gemeld omdat bij antikraak een pand dikwijls nog als gedeeltelijk leegstaand kan worden gekwalificeerd. In dat geval is het aan de gemeente om te bepalen of het pand door de leegstandbeheerder in voldoende mate wordt gebruikt en of er intensiever gebruik van het pand mogelijk is. Gemeenten kunnen in hun overleg met de eigenaar vragen daar iets aan te doen, bijvoorbeeld door een (erkende) leegstandbeheerder te vragen meer gebruikers in het pand te zetten.

5.3 De onderdelen van de leegstandverordening

De leegstandverordening bestaat uit verschillende onderdelen die hier kort beschreven worden.

1 Meldingsplicht leegstaande panden

De *meldingsplicht leegstaande panden (woningen, kantoorpanden, winkelruimte enz.)*, verplicht de eigenaren de leegstand van een of meer in de verordening aangewezen categorieën gebouwen of gedeelten daarvan te melden (artikel 3 van de Leegstandwet). Ook woningen of winkelruimtes kunnen worden aangewezen als te melden categorie gebouw. De melding moet worden gedaan zodra de leegstand langer duurt dan een in de verordening aangegeven termijn van ten minste zes maanden. Op het nalaten van de melding kan een bestuurlijke boete[6] of een last onder dwangsom staan.

De bij de gemeente gemelde panden (gebouwen of gedeelten daarvan dan wel woningen) komen op een lijst te staan; de leegstandslijst (artikel 3, tweede lid van de Leegstandwet). Op die lijst worden ook panden geplaatst, waarvan door de gemeente is geconstateerd dat ze leegstaan en waarvan de leegstand gemeld had moeten worden door de eigenaar. Hierdoor krijgt de gemeente inzicht in de omvang van de leegstand in gemeente. Omdat dit leegstandregister een nuttige informatiebron kan zijn voor inbrekers, vandalen en krakers is er niet de verplichting deze openbaar te maken. De gemeente kan wel voor (gedeeltelijke) openbaarmaking kiezen, met inachtneming van de geldende wet- en regelgeving. Dit bijvoorbeeld met het doel om potentiële huurders of gebruikers inzicht te geven in het beschikbare aanbod. In dat geval is het up-tot-date houden van de data

6 De grondslag voor de bestuurlijke boete ligt in de Leegstandwet. Een last onder dwangsom kan worden opgelegd op grond van artikel 125 Gemeentewet en artikel 5:32 Algemene wet bestuursrecht.

zeer belangrijk. Zo voert de gemeente Schiedam elke drie maanden een leegstandtelling uit, gefaciliteerd door een digitaal systeem, waarin alle benodigde informatie over een pand gevonden kan worden.

2 Het leegstandsoverleg en de leegstandbeschikking

Indien de gemeente een leegstandverordening heeft vastgesteld, moet binnen drie maanden na ontvangst van de leegstandmelding een overleg worden gevoerd met de eigenaar. Dit is ook het geval na een ambtshalve melding. Dit overleg is vormvrij en is bedoeld gezamenlijk te zoeken naar een oplossing voor het leegstaande gebouw. In de praktijk zal het leegstandoverleg vaak uit meerdere gesprekken bestaan. Eerst verkennen de gemeente en de eigenaar de feitelijke situatie. Vervolgens bespreken zij hun gedeelde belangen en mogelijke oplossingen. In de derde fase worden er concrete afspraken gemaakt; wie gaat wat doen? De eerste verantwoordelijkheid voor aanpak van de leegstand blijft bij de eigenaar.

De wet geeft geen sanctiemogelijkheid in het geval een eigenaar geen of onvoldoende medewerking verleent aan het overleg. Wel kan in dat geval de procedure worden voortgezet (zie hieronder).

Wanneer het overleg niet tot een bevredigend resultaat leidt, kunnen gemeenten na het leeg-stands-overleg (of zonder overleg indien de eigenaar daaraan geen medewerking verleent) in een leegstandbeschikking vaststellen of het betreffende (gedeelte van het) gebouw of woning geschikt is voor gebruik (artikel 4 tweede lid Lw). De leegstandbeschikking is een besluit waartegen krachtens de Algemene wet bestuursrecht bezwaar en beroep kan worden aangetekend. Als het overleg tot een oplossing leidt, is een leegstandbeschikking niet noodzakelijk.

Bij de vaststelling of een pand geschikt is voor gebruik, moet de gemeente beoordelen of in redelijkheid van de eigenaar gevraagd kan worden dat hij het pand geschikt maakt om het in gebruik te geven. Als dat niet het geval is, zullen gemeenten het gebouw of de woning niet geschikt voor gebruik moeten verklaren en dat vastleggen in de leegstandbeschikking. Daarmee komt de procedure ten einde.

Redelijkheid van de gevraagde investering?

In het leegstandoverleg kan verschil van inzicht ontstaan over de vraag welke investeringen noodzakelijk zijn om een pand weer in gebruik te kunnen nemen en of die investeringen redelijkerwijs van de eigenaar gevraagd kunnen worden. Het gaat, aldus de MvT, om voorzieningen en voorwaarden die ervoor te zorgen dat het pand geschikt wordt gemaakt voor het gebruik conform de geldende bestemming. Hieronder valt het herstellen van de voorzieningen in het gebouw zoals verwarming, sanitaire voorzieningen, en het uitvoeren van noodzakelijk achterstallig onderhoud.

Indien burgemeesters en wethouders van mening zijn dat bepaalde investeringen redelijk zijn, kunnen ze in de leegstandbeschikking vaststellen dat het pand geschikt is voor gebruik. Zijn zij van mening dat bepaalde investeringen in redelijkheid niet gevraagd kunnen worden, dan wordt dat in de leegstandbeschikking tot uitdrukking gebracht[7].

3 De verplichtende voordracht

Een laatste mogelijkheid is het doen van een *verplichtende voordracht* (artikel 5 en 6 van de Leegstandwet). Hiermee kunnen gemeenten gebruikers voor het leegstaande pand voordragen aan de eigenaar. Hiervan kan sprake zijn wanneer het leegstandoverleg niets heeft opgeleverd en de gemeente in de leegstandbeschikking heeft vastgesteld dat het pand of een deel daarvan geschikt is voor gebruik. Deze bevoegdheid ontstaat zodra de leegstand langer heeft geduurd dan een in de leegstandverordening aangegeven termijn van tenminste twaalf maanden. Om eventuele gebruikers

7 Zie ook: Nota van Wijzigingen van de Wet kraken en leegstand: https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-31560-6.html.

te kunnen voordragen, is het van belang dat de gemeente op de hoogte is van potentiële gebruikers of gegadigden.

De eigenaar is verplicht binnen drie maanden na de voordracht aan de voorgedragen gebruiker een overeenkomst tot ingebruikname van het gebouw, respectievelijk het leegstaand gedeelte daarvan, aan te bieden. Die verplichting geldt niet indien de eigenaar binnen die termijn een overeenkomst is aangegaan met een andere gebruiker, die de woning, het gebouw of het leegstaande gedeelte daarvan, binnen redelijke termijn in gebruik neemt (artikel 7 tweede lid van de Leegstandwet).

Wanneer een gebruiker wordt voorgedragen die het pand niet overeenkomstig de bestemming zal gaan gebruiken (bijvoorbeeld bewoning in plaats van een kantoorfunctie), kan het nodig zijn extra voorzieningen te treffen. In dat geval zal in redelijkheid moeten worden gekeken wie daarvoor de kosten moet dragen. Daarbij spelen gebruik overeenkomstig de oorspronkelijke bestemming of niet, de duur van de overeenkomst, de vergoeding en de kosten een rol. De gemeente kan een rol spelen in het verkennen van de mogelijkheden tot wijziging of ontheffing van het bestemmingsplan, bouw- en brandveiligheidsvoorschriften en mogelijk milieuregels.

Werkt de eigenaar niet mee, dan heeft de gemeente verschillende mogelijkheden om naleving van de verordening af te dwingen. Zij kan bestuursdwang toepassen en een last onder dwangsom opleggen op grond van artikel 125 Gemeentewet en artikel 5:32 Algemene wet bestuursrecht.

5.4 Niet vrijblijvend, wel ruimte voor eigen invulling

Als een gemeente voor de inzet van de leegstandverordening kiest, is dat niet vrijblijvend. Het vergt investeringen in het ambtelijk apparaat en een goed registratiesysteem van leegstand. Het vraagt om het inrichten van een front- en backoffice om vragen te beantwoorden, registraties te controleren en aanspreekpunt te zijn voor betrokken partijen en om intern afstemming te regelen tussen verschillende afdelingen. Het verplichte gesprek met eigenaren vergt kennis van zaken en integrale afstemming tussen verschillende afdelingen binnen een gemeente. Daarnaast zal een ambtenaar toezicht moeten houden op de uitvoering van de verordening.

Binnen de leegstandverordening is ruimte voor gemeenten om voor een eigen invulling te kiezen. Het gaat dan om het bepalen van het werkingsgebied (welk vastgoed, welk deel van de gemeente), de keuze om een leegstandbeschikking af te geven, de mogelijkheid om een gebruiker voor te dragen en het zelf bepalen van de hoogte van boetes.

Zie Bijlage 1 voor de Model-Leegstandverordening en Artikelsgewijze toelichting.

Tijdelijke verhuur van woonruimte

De Leegstandwet maakt het ook mogelijk **woonruimte** te verhuren zonder dat de huurder recht heeft op huurbescherming. Dat betekent dat de verhuurder de huurovereenkomst buiten de rechter om kan beëindigen en de huur niet hoeft te worden opgezegd volgens de normale gronden en vereisten die zijn opgenomen in het Burgerlijk Wetboek.

Deze tijdelijke verhuur op basis van de Leegstandwet is bedoeld om leegstand van woonruimte en gebouwen tegen te gaan. **Voor tijdelijke verhuur overeenkomstig de Leegstandwet, is een vergunning nodig van de gemeente**.

In Bijlage 2 is hierover meer informatie opgenomen en zijn overzichten opgenomen van de mogelijke contractvormen voor tijdelijke verhuur die de Leegstandwet biedt. Volledigheidshalve beschrijven we ook de mogelijkheden op die het Burgerlijk Wetboek biedt voor het maken van tijdelijke huurcontracten. Zie voor meer informatie over tijdelijke verhuur ook de Factsheet Tijdelijke Verhuur van de VNG en de veel gestelde vragen hierbij.

Bijlage 1 - Model-Leegstandverordening en artikelsgewijze toelichting

Model Leegstandverordening (model, oktober 2020)

Leeswijzer modelbepalingen
- [**…**] of (bijvoorbeeld) [**iets**] = door gemeente in te vullen, zie bijvoorbeeld artikel 3, vierde lid, onder i.
- [*iets*] = facultatief, zie bijvoorbeeld artikel 3, tweede lid.
- [iets **OF** iets] = door gemeente te kiezen, zie bijvoorbeeld artikel 9, eerste lid.
- [**… (iets)**] = een duiding ter illustratie of uitleg voor gemeente, zie bijvoorbeeld artikel 2.
- Combinaties zijn ook mogelijk, zie bijvoorbeeld artikel 2 waarbij gekozen kan worden en afhankelijk van de keuze mogelijk ook nog het een en ander ingevuld dient te worden.
- Ook wordt er gewerkt met varianten waaruit gekozen kan worden, zie bijvoorbeeld bijlage 2 bij deze verordening.

Nadere uitleg is opgenomen in de implementatiehandleiding, onderdeel van de bij deze modelverordening behorende VNG ledenbrief.

Besluit van de raad van de gemeente [naam gemeente] tot vaststelling van de Leegstandverordening [naam gemeente en eventueel jaartal] (Leegstandverordening [naam gemeente en eventueel jaartal])

De raad van de gemeente [**naam gemeente**];
gelezen het voorstel van het college van burgemeester en wethouders van [datum en nummer];
gelet op artikel 149 van de Gemeentewet en artikel 2 van de Leegstandwet;
gezien het advies van de [**naam commissie**];
besluit vast te stellen de volgende verordening:

Leegstandverordening [naam gemeente en eventueel jaartal]

Artikel 1. Definities
In deze verordening wordt verstaan onder:
- eigenaar: degene die bevoegd is tot het in gebruik geven van een gebouw of een woning;
- gebouw: gebouw als bedoeld in artikel 1, eerste lid, van de Woningwet;
- gebruiker: een of meer natuurlijke personen of rechtspersonen, voorgedragen door het college van burgemeester en wethouders als gebruiker van een daartoe aangewezen gebouw;
- leegstand: het niet of niet krachtens een zakelijk of persoonlijk recht in gebruik zijn alsmede een gebruik dat de kennelijke strekking heeft afbreuk te doen aan de werking van deze verordening;
- werkingsgebied: een door de raad aangewezen gebied of delen daarvan, binnen de gemeente, met per categorie aangegeven gebouwen of woningen waarvan leegstand moet worden gemeld overeenkomstig de regels van deze verordening.
- woning: een gebouwde onroerende zaak of een gedeelte daarvan, die een zelfstandige woongelegenheid vormt.

Artikel 2. Aanwijzing werkingsgebied

Deze verordening geldt voor de door de raad aangewezen delen van de gemeente en de daarbinnen gelegen door de raad aangewezen categorieën van gebouwen of woningen in [bijlage 1 bij deze verordening OF het werkingsgebied: [… (beschrijving van het aangewezen werkingsgebied)]].

Artikel 3. Plicht tot leegmelding

1. De eigenaar van een gebouw of woning gelegen in het werkingsgebied binnen de gemeente is verplicht de leegstand van het gebouw te melden aan het college van burgemeester en wethouders, zodra die leegstand langer duurt dan zes maanden.

[*2. De leegmelding is ook van toepassing op gebouwen die door een leegstandbeheerbedrijf worden beheerd.*]

3. Voor de leegmelding wordt gebruik gemaakt van een door het college van burgemeester en wethouders vastgesteld papieren of digitaal formulier.
4. Bij de leegmelding worden in ieder geval de volgende gegevens en bescheiden overgelegd:
   a. naam en adres van de eigenaar;
   b. adres van het gebouw of de woning;
   c. kadastrale aanduiding van het gebouw of de woning;
   d. aantal te verhuren vierkante meters van het gebouw of de woning;
   e. aantal leegstaande vierkante meters van het gebouw of de woning;
   f. bouwjaar van het gebouw of de woning;
   g. laatste gebruiksbestemming;
   h. ingangsdatum van de leegstand;
   i. […].
5. het college van burgemeester en wethouders kan aanvullende gegevens en bescheiden verlangen.
6. In afwijking van het eerste lid is de eigenaar verplicht de leegstand van het gebouw of de woning binnen vier weken te melden, wanneer het gebouw of de woning na een verplichtende voordracht als bedoeld in artikel 8 binnen één jaar weer leeg komt te staan.

Artikel 4. Leegstandlijst

1. Het college van burgemeester en wethouders houdt een leegstandlijst bij waarin de volgende gebouwen of woningen worden opgenomen:
   a. overeenkomstig artikel 3, eerste lid, gedane leegmeldingen door de eigenaar;
   b. gebouwen of woningen waarvan ambtshalve geconstateerd is dat deze leegstaan en waarvan de leegstand overeenkomstig artikel 3, eerste lid, gemeld had moeten worden door de eigenaar.
2. De leegstandlijst bevat de gegevens en bescheiden als bedoeld in artikel 3, vierde lid, voor zover deze beschikbaar zijn en de datum van inschrijving van het gebouw of de woning in de leegstandlijst.
3. De opname van het gebouw of de woning in de leegstandlijst wordt aan de eigenaar bekendgemaakt.

Artikel 5. Actueel houden leegstandlijst en beëindiging inschrijving

1. Het college van burgemeester en wethouders kan ambtshalve en op aanvraag van de eigenaar, de inschrijving doorhalen indien het gebouw of de woning niet langer leegstaat. De eigenaar wordt bekendgemaakt met doorhaling.
2. De inhoud en de datum van de doorhaling worden in de leegstandlijst aangetekend.
3. De inschrijving wordt geacht te zijn doorgehaald, indien het gebouw of de woning sinds de leegmelding meer dan één jaar in gebruik is geweest.

Artikel 6. Leegstandoverleg met eigenaren

Het college van burgemeester en wethouders voert binnen drie maanden na ontvangst van de leegmelding als bedoeld in artikel 3, eerste lid, dan wel een ambtshalve melding als bedoeld in artikel 4, eerste lid, aanhef en onder b, overleg met de eigenaar over het gebruik van het gebouw of de woning.

Artikel 7. Leegstandbeschikking

1. Het college van burgemeester en wethouders kan na het overleg als bedoeld in artikel 6, of indien de eigenaar geen medewerking verleent aan dit overleg een leegstandbeschikking vaststellen.
2. In de leegstandbeschikking wordt bepaald of het gebouw, een gedeelte daarvan of de woning geschikt is voor gebruik [*overeenkomstig de bestemming*].
3. Het college van burgemeester en wethouders kan, indien het gebouw of de woning noodzakelijke voorzieningen behoeft om weer op redelijke wijze tot gebruik te kunnen dienen, de eigenaar verplichten om binnen een door hen te bepalen termijn de door hen aan te geven voorzieningen te treffen.

Artikel 8. Voordracht gebruiker

1. Het college van burgemeester en wethouders kan een gebruiker voordragen aan de eigenaar indien het gebouw of de woning in een leegstandbeschikking is aangewezen als geschikt voor gebruik en als de leegstand langer duurt dan twaalf maanden.
2. De eigenaar is verplicht de gebruiker als bedoeld in het eerste lid binnen drie maanden na de voordracht, een overeenkomst aan te bieden tot ingebruikname van het gebouw, een gedeelte daarvan of de woning.
3. Het tweede lid is niet van toepassing indien de eigenaar binnen drie maanden na de voordracht een overeenkomst is aangegaan met een andere gebruiker, die het gebouw, een gedeelte daarvan of de woning binnen een redelijke termijn in gebruik neemt.

Artikel 9. Bestuurlijke boete

1. Het college van burgemeester en wethouders kan een bestuurlijke boete opleggen voor overtreding van artikel 3, eerste lid en zesde lid, overeenkomstig de boetetabel in bijlage [1 **OF** 2] bij deze verordening.
2. De bedragen in bijlage [1 OF 2] worden geïndexeerd overeenkomstig de boetemaxima uit artikel 23 van het Wetboek van Strafrecht. Voor boetebedragen onder een maximum geldt dat deze relatief worden geïndexeerd overeenkomstig de boetemaxima uit artikel 23 van het Wetboek van Strafrecht.

Artikel 10. Toezichthouders

Met het toezicht op de naleving van het bij of krachtens deze verordening bepaalde zijn belast de door het college van burgemeester en wethouders aangewezen personen.

Artikel 11. Intrekking oude verordening

De [citeertitel oude verordening] wordt ingetrokken.

Artikel 12. Inwerkingtreding en citeertitel

1. Deze verordening treedt in werking op [**datum**].
2. Deze verordening wordt aangehaald als: Leegstandverordening [**naam gemeente en eventueel jaartal**].

Aldus vastgesteld in de openbare raadsvergadering van [**datum**].

De voorzitter,
De griffier,

Artikelsgewijze toelichting

NB Deze toelichting is geschreven met de (mogelijke) keuzes die in de Model Leegstandverordening gemaakt zijn in gedachten. Als een individuele gemeente op punten andere keuzes maakt, dan sluit deze toelichting mogelijk niet aan. Wel kan ze uiteraard als basis dienen voor een door de gemeente zelf op te stellen toelichting. Voor een goed beeld dient deze toelichting in samenhang met de hierbij behorende VNG ledenbrief gelezen te worden.

Artikelsgewijs
Enkel die bepalingen die verdere toelichting behoeven, worden hieronder nader behandeld.

Artikel 1. Definities
Eigenaar
In de Leegstandverordening is de strikt juridische definitie van 'eigenaar', namelijk degene die als zakelijk gerechtigde in de kadastrale legger en aan de hypothecaire schuldeisers bekend staat, verbreed tot degene die bevoegd is over het gebouw of de woning te beschikken. Onder 'eigenaar' valt derhalve niet alleen de privaatrechtelijke eigenaar maar ook degene die een gebouw of woning in gebruik mag geven. Dit kan een (leegstand) beheerder of makelaar zijn.

Gebouw
De omschrijving van 'gebouw' verwijst naar artikel 1, eerste lid, van de Woningwet: "bouwwerk dat een voor mensen toegankelijke overdekte geheel of gedeeltelijk met wanden omsloten ruimte vormt". Onder gebouw krachtens de Leegstandverordening wordt verstaan: bij categorie aangewezen gebouwen, of deel daarvan. Gedeeltelijk leegstaande gebouwen kunnen ook onder de leegmeldingsplicht worden gebracht.

Woning
Het begrip 'gebouw' in de Leegstandwet omvat ook woonruimte. Het begrip 'woning' is in de Leegstandverordening afzonderlijk gedefinieerd. Daarmee wordt duidelijk dat de Leegstandverordening betrekking kan hebben op zowel gebouwen als op woningen. De Leegstandwet bepaalt dat alleen zelfstandige woningen kunnen vallen onder de Leegstandverordening.

Artikel 2. Aanwijzing werkingsgebied
In dit artikel wordt geregeld dat de raad categorieën van gebouwen of woningen aanwijst, gelegen in bepaalde aangewezen gedeelten van de gemeente waarvoor de Leegstandverordening van toepassing is. De reikwijdte van de Leegstandverordening kan hiermee worden afgestemd op de lokale behoefte om leegstand in kaart te brengen. [De aanwijzing van categorieën gebouwen of woningen woning: een gebouwde onroerende zaak of een gedeelte daarvan, die een zelfstandige woongelegenheid vormt ;is opgenomen in bijlage 1 bij de Leegstandverordening OF Het werking woning: een gebouwde onroerende zaak of een gedeelte daarvan, die een zelfstandige woongelegenheid vormt; gebied is in het artikel opgenomen].

Artikel 3. Plicht tot leegmelding
Eerste lid
Het eerste lid regelt dat de eigenaar een gebouw of woning dat leeg staat op grond van de Leegstandverordening moet melden bij het college van burgemeester en wethouders (hierna: het college).
De plicht tot melden geldt ook voor een (leegstand)beheerder of makelaar, als zij het gebouw of de woning in gebruik mogen geven.
In de Leegstandverordening is bij de wettelijk minimale termijn van zes maanden aangesloten.

[Tweede lid
Ook gebouwen of woningen die door een leegstandbeheerbedrijf (anti-kraakbedrijf) worden beheerd, moeten worden gemeld in het kader van de leegmeldingsplicht. Dit omdat (een deel van) een gebouw dat op basis van

anti-kraak wordt beheerd, dikwijls nog als gedeeltelijk leegstaand kan worden gekwalificeerd. Anti-kraakbeheer is geen tijdelijke verhuur op grond van de Leegstandwet.]

Derde lid
De eigenaar doet de leegmelding op een door het college vastgesteld papieren of digitaal aanvraagformulier.

Vierde lid
Het vierde lid geeft aan welke gegevens en bescheiden de eigenaar in ieder geval moet aanleveren bij een leegmelding.

Vijfde lid
Op grond van het vijfde lid kan het college aanvullende informatie vragen als zij dit nodig hebben om de leegmelding te kunnen beoordelen.

Zesde lid
Er bestaat ook een meldingsplicht voor eigenaren als een gebouw dat of woning die in gebruik genomen is met een voordracht van de gemeente of een andere gebruiker, wederom leeg komt (zie artikel 8). Dan moet de eigenaar de leegmelding binnen vier weken doen. Deze termijn geldt niet als het gebouw of de woning na de voordracht langer dan één jaar in gebruik is geweest. In die gevallen moet weer na zes maanden leegstand worden gemeld (eerste lid).

Artikel 5. Actueel houden leegstandlijst en beëdiging inschrijving
Eerste lid
Dit lid regelt de bevoegdheid van het college om de leegstandlijst actueel te houden. Ook is geregeld dat de eigenaar van doorhaling in kennis wordt gesteld.

Derde lid
Het derde lid regelt dat een inschrijving geacht wordt te zijn doorgehaald, indien het gebouw of de woning meer dan één jaar in gebruik is sinds de leegmelding.

Artikel 6. Overleg met eigenaren
Wanneer een eigenaar voldoet aan de meldingsplicht dan wel sprake is van een ambtshalve leegmelding, wordt binnen drie maanden na de melding van de leegstand een leegstandoverleg gehouden met de eigenaar (of een beheerder namens hem) van het gebouw of de woning. Een dergelijk overleg vindt eveneens plaats wanneer de eigenaar een leegstaand gebouw, een gedeelte daarvan of een woning niet meldt terwijl hij daartoe wel verplicht is. Het leegstandoverleg kan meerdere gesprekken omvatten. Tijdens het leegstandoverleg worden alle omstandigheden van de leegstand besproken. In ieder geval zal aan de orde komen hoe het gebouw of de woning weer in gebruik kan worden genomen. Van belang hierbij is onder meer de weging van het publieke belang van de leegstandbestrijding en de last die het opheffen van leegstand voor de eigenaar met zich meebrengt. Hierbij kan gedacht worden aan de investeringen die redelijkerwijs van de eigenaar kunnen worden gevraagd om het gebouw of de woning overeenkomstig de bestemming opnieuw te gebruiken.

Artikel 7. Leegstandbeschikking
Eerste en tweede lid
Na het leegstandoverleg kan het college in een leegstandbeschikking vaststellen of een (gedeeltelijk) leegstaand gebouw of leegstaande woning geschikt is voor gebruik. Een leegstandbeschikking kan ook worden vastgesteld als de eigenaar geen medewerking verleent aan het overleg. In een leegstandbeschikking wordt vastgesteld of een gebouw of woning overeenkomstig de bestemming kan worden gebruikt. Als dat niet het geval blijkt, kan de vraag aan de orde komen of het wellicht wenselijk is om de bestemming te wijzigen. Tegen de leegstandbeschikking staat bezwaar en beroep open.

Derde lid
Het kan zijn dat er investeringen nodig zijn om weer tot gebruik te komen overeenkomstig de bestemming. Van de eigenaar mogen investeringen die binnen het redelijke noodzakelijk zijn om het leegstaande (gedeelte van het) gebouw of de leegstaande woning overeenkomstig de bestemming te kunnen gebruiken worden gevraagd. Bij woningen gaat het om de mogelijkheid weer te komen tot gebruik als woning. Daarvoor dienen de voor wonen wezenlijke voorzieningen aanwezig te zijn en te functioneren of functionerend te kunnen worden gemaakt. Als woningen die ernstig verwaarloosd of beschadigd zijn, kan het zijn dat bevorderen van herstel buiten de Leegstandverordening valt. Het ligt dan voor de hand om in het kader van de Woningwet op te treden.

Artikel 8. Voordracht gebruiker
Eerste en tweede lid
Het college kan aan de eigenaar van een leegstaand gebouw, een gedeelte daarvan of aan de eigenaar van een woning, een gebruiker voordragen zodra die leegstand langer duurt dan twaalf maanden en in de leegstandbeschikking is vastgesteld dat het gebouw, een gedeelte daarvan of de woning geschikt is voor gebruik overeenkomstig de bestemming. Bovendien geldt dat de voordracht pas wordt gedaan als de eigenaar geen medewerking verleent aan het leegstandoverleg dan wel hetgeen is overeengekomen tijdens een dergelijk overleg niet nakomt.
Een gebruiker kan één of meer natuurlijke personen of een rechtspersoon zijn. Als voor gebruik van het gebouw of de woning voorzieningen nodig zijn om weer op redelijkerwijze tot gebruik te kunnen dienen, kan het college bij de voordracht een termijn aangeven waarbinnen de eigenaar de aan te geven voorzieningen moet treffen. De gemeente kan geen extra eisen stellen aan de gebruikers, bijvoorbeeld de eis van inschrijving als woningzoekende . op grond van de Huisvestingswet.

Derde lid
De verplichtende voordracht vervalt indien de eigenaar binnen drie maanden een overeenkomst is aangegaan met een andere gebruiker, die het gebouw of gedeelte daarvan of de woning binnen een redelijke termijn, dat wil zeggen twee maanden nadat die overeenkomst tot stand is gekomen, in gebruik neemt. De eigenaar bepaalt binnen redelijke grenzen zelf de vorm en inhoud van de overeenkomst met de nieuwe gebruiker.

Artikel 9. Bestuurlijke boete
De Leegstandverordening geeft het college de mogelijkheid om bij overtredingen van artikel 3, eerste en zesde lid, (niet tijdige leegmeldingen op grond van de artikelen 3, eerste lid, en 7, derde lid, van de Leegstandwet) een bestuurlijke boete op te leggen. De boetes kunnen worden opgelegd voor het niet melden van een (gedeelte) van een gebouw dat of woning die meer dan zes maanden leegstaat, evenals voor het niet melden van de beëindiging van het gebruik van een gebouw of woning na een verplichtende voordracht. Ook indien de eigenaar onjuiste gegevens heeft verstrekt bij de aanvraag (als bedoeld in artikel 15m, tweede lid, van de Leegstandwet) kan een bestuurlijke boete volgen.

Tweede lid
De bestuurlijke boete kan met ingang van 1 januari 2020 ten hoogste € 8.700 bedragen, overeenkomstig artikel 23, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht, een boete van derde categorie.
In bijlage [1 OF 2] is de boetetabel opgenomen. In de boetetabel is verwezen naar de artikelen van de Leegstandwet.

Variant 1
In de boetetabel is gekozen voor een differentiatie naar de oppervlakte van het leegstaande gebouw (niet woning), en het aantal maanden dat te laat wordt gemeld gerekend vanaf het moment waarop de meldingsplicht ingaat, namelijk na zes maanden leegstand.

Variant 2
In de boetetabel is een onderscheid gemaakt tussen gebouwen en woningen en tussen een professionele en niet-professionele verhuurder of eigenaar. De boetes zijn niet gedifferentieerd.

Artikel 10. Toezichthouders

Met het toezicht op de naleving van de bepalingen van de Leegstandverordening zijn de door het college aangewezen personen belast. Bij het opleggen van een bestuurlijke boete is op grond van titel 5.4 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb), ter zake van deze overtredingen de zogenoemde zware procedure van toepassing. Dat betekent dat de overtreder in de gelegenheid moet worden gesteld, zijn zienswijze te geven en dat altijd een rapport moet worden opgemaakt.

Voor het vaststellen van overtredingen zijn waarnemingen en andere handelingen door het college nodig. De door het college aangewezen toezichthouder heeft daartoe de beschikking over de bestuursrechtelijke toezichtbevoegdheden van titel 5.2 van de Awb.

De verplichting om een rapport op te stellen ten aanzien van het niet melden van leegstand (nadat het gebouw of de woning meer dan zes maanden heeft leeggestaan), volgt uit artikel 5:48 juncto 5:53 van de Awb. Artikel 5:53 van de Awb stelt het opmaken van een rapport verplicht indien de bestuurlijke boete meer dan € 340 bedraagt.

Artikel 12. Inwerkingtreding en citeertitel

In artikel 3, derde lid, van de Leegstandwet is bepaald dat de termijnen, bedoeld in artikel 3, eerste lid, en artikel 8, eerste lid, aanvangen op de dag na de datum van inwerkingtreding van de Leegstandverordening.
De meldingsplicht voor eigenaren gaat derhalve pas in, nadat de termijn genoemd in artikel 3, eerste lid, is verstreken, ook al stond een gebouw of woning op het moment van inwerkingtreding van de Leegstandverordening leeg. Hiermee wordt voorkomen dat de meldingsplicht feitelijk met terugwerkende kracht wordt ingevoerd. Een voordracht kan niet eerder worden gedaan nadat de leegstand van een gebouw dat of woning die als geschikt voor gebruik is aangewezen langer duurt dan twaalf maanden, na de inwerkingtreding van de Leegstandverordening.

Bijlage 1. Aanwijzing werkingsgebied

[… (beschrijving van het aangewezen werkingsgebied van de Leegstandverordening, zoals bedoeld in artikel 2.)]

Bijlage 2. Boetetabel

[Variant 1]

Overtreding	Overschrijding termijn	te melden oppervlakte < 250 m²	te melden oppervlakte > 250 m²
Artikel 3, eerste lid, en artikel 7, derde lid van de Leegstandwet			
Het niet melden van de leegstand van een gebouw (niet woning) dat langer leeg staat dan zes maanden	één maand drie maanden zes maanden	€ 565 € 2.300 € 4.350	€ 1.150 € 4.600 € 8.700
Het niet melden van een woning die langer leeg staat dan zes maanden	één maand drie maanden zes maanden	€ 565 € 2.300 € 4.350	

[Variant 2]

Boete leegmelding ex artikelen 3, eerste lid, en 7, derde lid, van de Leegstandwet	Hoogte
Woning	
Particuliere verhuurder of eigenaar	€ 2.800
Professionele verhuurder (meer dan één woning)	€ 5.000
Gebouw	
Professionele verhuurder	€ 8.700

Bijlage 2 - Tijdelijke verhuur van woonruimte op grond van de Leegstandwet

De Leegstandwet maakt het ook mogelijk woonruimte tijdelijk te verhuren zonder dat de huurder recht heeft op huurbescherming[8]. Dat betekent dat de verhuurder de huurovereenkomst buiten de rechter om kan beëindigen en de huur niet hoeft te worden opgezegd op grond van een van de gronden opgenomen in het Burgerlijk Wetboek.

Deze tijdelijke verhuur uit de Leegstandwet is bedoeld om leegstand van woonruimte tegen te gaan. In de wet is bepaald voor welke woningen en woonruimte in gebouwen met vergunning tijdelijke verhuur mogelijk is.

Voor tijdelijke verhuur overeenkomstig de Leegstandwet, is een vergunning nodig van de gemeente. Een vergunning moet worden aangevraagd en verleend vóór het aangaan van de huurovereenkomst. De Leegstandwet bepaalt onder welke voorwaarden een vergunning voor tijdelijke verhuur mag worden verleend[9].

De tijdelijke huurovereenkomst dient wel aan bepaalde vereisten te voldoen. Daarin dient onder andere een verwijzing naar de Leegstandwet te staan, naar de duur van de vergunning, naar de verplichte minimumduur van de huurovereenkomst en naar de verplichte opzegtermijnen. De huurovereenkomst geldt als een reguliere huurovereenkomst als niet voldaan is aan de voorwaarden die de Leegstandwet stelt. De huurder heeft dan recht op huurbescherming. Alle wettelijke eisen worden in deze bijlage beschreven en zijn opgenomen in onderstaande schema's.

Werkingsgebied

In de Leegstandwet is bepaald welke woonruimte tijdelijk kan worden verhuurd. Het moet gaan om:

- Woonruimte in een gebouw dat bestemd is voor groepsgewijze huisvesting, van verzorging of verpleging, van logiesverschaffing, van administratie of van onderwijs of voor een samenstel van twee of meer van deze doeleinden, dat in afwachting is van een bepaalde andere bestemming;
- Woonruimte een voor de verkoop bestemde woning (koopwoning) die:
  1°. nooit bewoond is geweest, (nieuwbouw koopwoning) of
  2°. bewoond is geweest door de eigenaar-bewoner,
  De eigenaar-bewoner moet er tenminste een jaar voordat de woning leeg kwam te staan hebben gewoond of korter als het gaat om een nieuwbouwkoopwoning die nog geen jaar gereed was voor bewoning, of
  3°. tien jaar voordat de vergunning wordt aangevraagd niet langer dan 3 jaar geheel of gedeeltelijk verhuurd is geweest.
- Huurwoning(en) die bestemd is/zijn voor sloop of renovatie;
- Huurwoningen die bestemd zijn voor verkoop.

8 Gedurende de looptijd van de vergunning zijn op de overeenkomsten van huur en verhuur de artikelen 206 lid 3, 232, 242, 269 lid 1 en 2, 270, 271 leden 4 tot en met 8, 272 tot en met 277, 278 leden 1 en 2 en 281 van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek namelijk niet van toepassing.

9 Dat mag alleen als a. de woonruimte leeg staat, en b. van de eigenaar niet verlangd kan worden dat hij de woonruimte anders dan door verhuur op basis van de Leegstandwet 'dienstbaar maakt aan de volkshuisvesting', en c. de eigenaar aantoont dat de woonruimte ook daadwerkelijk bewoond zal worden. Gemeenten kunnen in een beleidsregel aangeven, wat zij onder deze criteria verstaan.

Eisen aan de vergunningverlening voor tijdelijke verhuur

Om tijdelijk te mogen verhuren op grond van de Leegstandwet heeft een eigenaar vergunning nodig van de gemeente. Artikel 15 van de Leegstandwet is hier van toepassing. Een vergunning moet worden aangevraagd en verleend vóór het aangaan van de huurovereenkomst. Als de gemeente leges vraagt voor de vergunning moet dat in de gemeentelijke legesverordening staan.

De gemeente kan niet zelf bepalen wanneer zij een vergunning afgeeft en onder welke voorwaarden. De Leegstandwet bepaalt in hoge mate de speelruimte voor de gemeente.

De vergunning wordt slechts verleend indien:

a het gebouw of de woning leeg staat;
b van de eigenaar in redelijkheid niet kan worden gevergd dat hij het gebouw of de woning op een andere wijze dan door het aangaan van een of meer huurovereenkomsten als bedoeld in het eerste lid, eerste zin, dienstbaar maakt aan de volkshuisvesting;
c de eigenaar aantoont dat de te verhuren woonruimte, gelet op de omstandigheden en mogelijkheden, in voldoende mate zal worden bewoond;
d de eigenaar, van een sloop- of renovatiewoning aantoont dat de vernieuwbouw van ingrijpende aard zal zijn en voorts dat de afbraak of de vernieuwbouw binnen een redelijke termijn zal plaatsvinden;
e de eigenaar, voor zover het geen rechtspersoon betreft, slechts ten aanzien van één andere woonruimte als bedoeld in het eerste lid, onderdeel b, een nog geldende vergunning op grond van deze wet, heeft verkregen.

Te koop staande woning

De gemeente mag aan de vergunningverlening voor verhuur van te koop staande woonruimte geen andere voorwaarden stellen dan die de Leegstandwet noemt. De vergunning mag niet worden geweigerd als is voldaan aan a, b, c en e. Bij onderdeel b kan de gemeente beoordelen hoe de woning of het gebouw zo goed mogelijk kunnen worden bewoond tijdens de periode van tijdelijke verhuur. De gemeente kan hiervoor normen stellen in nadere regels.

De aanvraag van een vergunning moet plaatsvinden aan de hand van een door de minister vastgesteld (model) formulier.

De gemeente mag bij de vergunningverlening voor verhuur van te koop staande woonruimte niet bepalen wat de maximale huurprijs is, die de verhuurder in rekening mag brengen. Er is dus geen huurprijsbescherming bij voor verhuur van te koop staande woonruimte.

De gemeente mag voor beoordeling van afgifte van de vergunning voor tijdelijke verhuur bescheiden opvragen waaruit blijkt dat eigenaar de woning daadwerkelijk wil verkopen. De wet en aanvraagformulier verplichten niet dat de woning zichtbaar, bijvoorbeeld via een website, te koop heeft gestaan. Als de gemeente niet overtuigd is dat er sprake is van een te koop staande woning, mag zij de vergunning weigeren.[10] Tegen een weigering kan de eigenaar in bezwaar gaan.

De gemeente mag slechts twee vergunningen voor tijdelijke verhuur voor een te koop staande woning afgeven aan één eigenaar (niet zijnde rechtspersoon). De gemeente mag wel voor dezelfde woning vaker een vergunning verlenen, mits voor die woning voor de duur van minimaal vijf jaar voorafgaand aan het moment waarop de vergunning is verleend, geen vergunning was verleend.

De duur van de vergunning bedraagt bij een te koop staande woning vijf jaar. De gemeente dient de vergunning voor vijf jaar in één keer te verlenen en deze vergunning kan niet worden verlengd.

10 Het Burgerlijk Wetboek geeft ook mogelijkheden tot tijdelijk verhuren.

Sloop of renovatiewoning

Eigenaren[11] die een woning willen slopen of renoveren kunnen totdat de sloop of renovatie wordt uitgevoerd woningen tijdelijk verhuren. De Leegstandwet bepaalt dat sloop of renovatie ingrijpend moet zijn en dat het project binnen redelijke termijn moet aanvangen. De gemeente kan in nadere regels bepalen wat die redelijke termijn is.[12] De eigenaar moet aantonen dat de plannen inderdaad van ingrijpende aard zijn en dat deze plannen binnen een redelijke termijn beginnen. De gemeente kan van de eigenaar alle bescheiden vragen, om te beoordelen hoe concreet de sloop- en of renovatieplannen zijn en wat het aanvangstijdstip zal zijn.
De duur van de vergunning voor sloop- en renovatiewoningen bedraagt ten hoogste zeven jaar. De gemeente kan de vergunning voor een kortere periode verstrekken en dan een of meerdere keren verlengen. De totale vergunningsduur kan echter niet langer zijn dan zeven jaar. Voor een sloop- en renovatiewoning geldt wel huurprijsbescherming. De gemeente kan daarom de puntenwaardering van de woningen opvragen en een huurprijs (per woningtype) in de vergunning opnemen.

Woonruimte in gebouw bestemd voor groepsgewijze huisvesting

De vergunning voor tijdelijke verhuur voor woonruimte in een gebouw dat bestemd is voor groepsgewijze huisvesting, voor verzorging of verpleging, voor logiesverschaffing of voor administratie of onderwijs kan worden verleend voor tien jaar. Als voor een dergelijk gebouw ook een omgevingsvergunning is verstrekt, wordt de vergunning voor tijdelijke verhuur afgegeven voor de duur van de omgevingsvergunning, maar nooit langer dan tien jaar. De vergunning voor tijdelijke verhuur kan niet worden verlengd.

11 Woningcorporaties maken veelvuldig gebruik van deze mogelijkheden bij stedelijke vernieuwingsplannen.
12 Zo heeft de gemeente Amsterdam heeft dit bepaald in haar Nadere regels bij de Leegstandverordening.

Overzicht vormen van tijdelijke verhuur op grond van Burgerlijk Wetboek en Leegstandwet

A Tijdelijke verhuur Leegstandwet

Sinds 1 juli 2013 kan de gemeente meerdere keren een vergunning voor tijdelijke verhuur op grond van de Leegstandwet afgeven. Voorwaarde hierbij is dat er minimaal vijf jaar moet zitten tussen het moment waarop de vergunning nog geldig is en het moment waarop de volgende vergunning ingaat. Het maakt niet uit op welke manier de woonruimte in de tussentijd is gebruikt.

		Grondslag	Voor welke woonruimte?	Vergunning nodig van gemeente?	Prijsbescherming van toepassing?	Vergunningsduur	Verlening mogelijk	Geen huurbescherming bij huurbeëindiging. Verhuren mag aan opvolgende huurders	Andere passende woning verplicht bij beëindiging	Huurovereenkomst eindigt in ieder geval als vergunning is verlopen; tussentijdse opzegging mogelijk	Opzeggingstermijn verhuurder	Opzeggingstermijn huurder	Verhuiskostenvergoeding op grond van Art.7:275 BW is n.v.t. bij tijdelijke verhuur o.g.v. de Leegstandwet
1	Te koop staande koopwoning	Art. 15 en 16 LW	Woning moet te koop staan. De woning is nieuwbouwkoop of is tenminste één jaar door eigenaar bewoond, of in 10 niet langer dan 3 jaar verhuurd geweest	Ja; verstrekking voor 5 jaar, voor maximaal 2 koopwoningen tegelijk, nieuwe vergunning voor dezelfde woning na 5 jaar	Nee, verhuurder mag zelf prijs bepalen	Maximaal 5 jaar (vergunning ineens voor 5 jaar verleend)	Nee (art. 15 lid 8 Lw).	Opeenvolgende huurders mogelijk tijdens geldigheidsduur vergunning	Nee	Huurovereenkomst eindigt in ieder geval als vergunning is verlopen; tussentijdse opzegging mogelijk	Minimaal 3 maanden van te voren	Minimaal 1 maand van te voren	Nee
2	Te koop staande huurwoning	Art. 15 en 16 LW	Woning moet te koop staan	Ja, verstrekking voor 2 jaar	Ja, maximum huurprijs in vergunning	Minimaal 3 maanden maximaal 5 jaar	Verlenging vergunning per jaar	Opeenvolgende huurders mogelijk tijdens geldigheidsduur vergunning	Nee	Huurovereenkomst eindigt in ieder geval als vergunning is verlopen; tussentijdse opzegging mogelijk	Minimaal 2 maanden van te voren	Minimaal 1 maand van te voren	Nee
3	Te renoveren huurwoning	Art. 15 en 16 LW	Woning moet ten tijde aanvraag vergunning bestemd zijn voor renovatie	Ja, verstrekking voor 2 jaar	Ja, maximum huurprijs in vergunning	Minimaal 6 maanden, maximaal 7 jaar	Verlenging vergunning per jaar	Opeenvolgende huurders mogelijk tijdens geldigheidsduur vergunning	Nee	Huurovereenkomst eindigt in ieder geval als vergunning is verlopen; tussentijdse opzegging mogelijk	Minimaal 3 maanden van te voren	Minimaal 1 maand van te voren	Nee

		Grondslag	Voor welke woonruimte?	Vergunning nodig van gemeente?	Prijsbescherming van toepassing?	Vergunningsduur	Verlening mogelijk	Geen huurbescherming bij huurbeëindiging. Verhuren mag aan opvolgende huurders	Andere passende woning verplicht bij beëindiging	Huurovereenkomst eindigt in ieder geval als vergunning is verlopen; tussentijdse opzegging mogelijk	Opzeggingstermijn verhuurder	Opzeggingstermijn huurder	Verhuiskostenvergoeding op grond van Art.7:275 BW is n.v.t. bij tijdelijke verhuur o.g.v. de Leegstandwet
4	Te slopen huurwoning	Art. 15 en 16 LW	Woning moet ten tijde aanvraag vergunning bestemd zijn voor sloop (peildatum afgegeven)	Ja, verstrekking voor 2 jaar	Ja, maximum huurprijs in vergunning	Minimaal 6 maanden maximaal 7 jaar	Verlenging vergunning per jaar	Opeenvolgende huurders mogelijk tijdens geldigheidsduur vergunning	Nee	Huurovereenkomst eindigt in ieder geval als vergunning is verlopen; tussentijdse opzegging mogelijk	Minimaal 3 maanden van te voren	Minimaal 1 maand van te voren	Nee
14	Woonruimte in gebouw	Art. 15 en 16 LW	Bij een gebouw voor groepsgewijze huisvesting, verzorging of verpleging, logiesverschaffing, administratie, onderwijs	Ja, verstrekking voor 2 jaar, of voor de duur waarvoor een omgevingsvergunning is verleend (maximaal 10 jaar)	Ja, maximum huurprijs in vergunning (moet ook per kamer)	Minimaal 6 maanden maximaal 10 jaar (samenloop met omgevingsvergunning)	Verlenging vergunning per jaar	Opeenvolgende huurders mogelijk tijdens geldigheidsduur vergunning	Nee	Huurovereenkomst eindigt in ieder geval als vergunning is verlopen; tussentijdse opzegging mogelijk	Minimaal 3 maanden van te voren	Minimaal 1 maand van te voren	Nee

B Tijdelijke huurcontracten Burgerlijk Wetboek

Volledigheidshalve nemen we hier ook de mogelijkheden op die het Burgerlijk Wetboek biedt voor het maken van tijdelijke huurcontracten. Het huurrecht is met ingang van 1 juli 2016 gewijzigd (Wet doorstroming huurmarkt 2015). In onderstaand schema is een overzicht gegeven van de wettelijke mogelijkheden voor tijdelijke huurcontracten die het Burgerlijk Wetboek biedt.

		Grond-slag	Voor wie?	Vergun-ning nodig van gemeen-te?	Prijsbe-scher-ming van toepas-sing?	Duur contract	Verlenging mogelijk?	Tussentijdse beëindiging mogelijk. Beëindi-ging vindt plaats o.g.v. dringend eigen gebruik (274, lid 1 onder c)	Andere pas-sende woning ver-plicht bij beëin-diging	Opzegging nodig / eindigt van rechts-wege	Opzeggingstermijn verhuurder	Opzeggings-termijn huurder	Recht op verhuis-kosten-vergoe-ding? (Art 7:275 BW)
1	Doelgroepcon-tract gehandicap-ten	7:274 a BW	Gehandicap-ten in voor hen gebouw-de of aangepaste zelfstandige woningen	Nee	Ja	Geen wettelijk bepaalde termijn	n.v.t.	ja indien woning nodig is voor andere gehandicapten en geen van de huurders/medebe-woners meer gehandicapt is	ja	Opzegging nodig. Huur eindigt niet zonder opzegging.	Ja, opzegtermijn hangt af van aantal jaren dat huurder woont (opzegtermijn minimaal 3 maximaal 6 maanden)	Gelijk aan betaaltermijn (minimaal 1 maximaal 3 maanden van tevoren)	Ja
2	Doelgroepcon-tract ouderen	7:274 b BW	Ouderen in voor ouderen bij de bouw ingerichte en bestemde zelfstandige woningen in seniorencom-plex	Nee	Ja	Geen wettelijk bepaalde termijn	n.v.t.	Ja indien woning nodig is voor andere oudere, geen van de huurders/medebe-woners meer oudere is	ja	Opzegging nodig. Huur eindigt niet zonder opzegging.	Ja, opzegtermijn hangt af van aantal jaren dat huurder woont (opzegtermijn minimaal 3 maximaal 6 maanden)	Gelijk aan betaaltermijn (minimaal 1 maximaal 3 maanden van tevoren)	Ja
3	Doelgroepcon-tract jongeren	7:274 c BW	Tot 28 jaar in voor hen bestemde jongerenwo-ningen	Nee	Ja	Minimaal 5 jaar	Met 2 jaar	Nee	Nee	Opzegging nodig. Huur eindigt niet zonder opzegging.	Ja, opzegtermijn hangt af van aantal jaren dat huurder woont (opzegtermijn minimaal 3 maximaal 6 maanden)	Gelijk aan betaaltermijn (minimaal 1 maximaal 3 maanden van tevoren)	Ja
4	Doelgroepcon-tract studenten	7:274 d BW	Moeten studeren aan ouderwijsin-stelling	Nee, wel (jaarlijkse) verklaring onder-wijsinstel-ling vereist < 3 mnd	Ja	Tot je geen student meer bent		Woning nodig voor andere studenten en huurder(s) niet meer ingeschreven als student	Nee	Opzegging nodig. Huur eindigt niet zonder opzegging.	Ja, opzegtermijn hangt af van aantal jaren dat huurder woont (opzegtermijn minimaal 3 maximaal 6 maanden)	Gelijk aan betaaltermijn (minimaal 1 maximaal 3 maanden van tevoren)	Ja

		Grond-slag	Voor wie?	Vergun-ning nodig van gemeen-te?	Prijsbe-scher-ming van toepas-sing?	Duur contract	Verlenging mogelijk?	Tussentijdse beëindiging mogelijk. Beëindi-ging vindt plaats o.g.v. dringend eigen gebruik (274, lid 1 onder c)	Andere pas-sende woning ver-plicht bij beëin-diging	Opzegging nodig / eindigt van rechts-wege	Opzeggingstermijn verhuurder	Opzeggings-termijn huurder	Recht op verhuis-kosten-vergoe-ding? (Art 7:275 BW)
5	Doelgroepcon-tract promovendi	7:274 e BW	Moeten promoveren aan onder-wijsinstelling,	Nee, wel (jaarlijkse) verklaring onder-wijsinstel-ling vereist < 3 mnd	Ja	Tot je geen promovendus meer bent		Woning nodig voor andere promoven-dus, jongere of student en huur-der(s) beho(o)r(t)en niet meer tot de doelgroep	Nee	Opzegging nodig. Huur eindigt niet zonder opzegging.	Ja, opzegtermijn hangt af van aantal jaren dat huurder woont (opzegtermijn minimaal 3 maximaal 6 maanden)	Gelijk aan betaaltermijn (minimaal 1 maximaal 3 maanden van tevoren)	Ja
6	Doelgroepcon-tract grote gezinnen	7:274 f BW	Tenminste 8 personen	Nee, wel (jaarlijkse) verklaring uit BRP mogelijk	ja	Als huurder geen groot gezin meer is (5 of meer BRP)		Woning nodig voor ander groot gezin en huurder behoort niet meer tot de doel-groep	Ja	Opzegging nodig. Huur eindigt niet zonder opzegging.	ja, opzegtermijn hangt af van aantal jaren dat huurder woont (opzegtermijn minimaal 3 maximaal 6 maanden)	Gelijk aan betaaltermijn (minimaal 1 maximaal 3 maanden van tevoren)	Ja
7	Tussenhuur ook wel genoemd huurovereen-komst met diplomatenclau-sule. Is huurover-eenkomst voor bepaalde termijn totdat verhuurder terug komt.	7:274 lid 1 onder b en 7:274 lid 2 BW	Verhuurder is tijdelijk afwezig maar komt terug	Nee	Ja	Geen wettelijk bepaalde termijn. Meerdere huurovereen-komsten met opvolgende huurders mogelijk.	Ja met wederzijds goedvinden.	Nee	Nee	Opzegging nodig. Huur eindigt niet zonder opzegging.	Ja, opzegtermijn hangt af van aantal jaren dat huurder woont (opzegtermijn minimaal 3 maximaal 6 maanden)	Gelijk aan betaaltermijn (minimaal 1 maximaal 3 maanden van tevoren)	Nee
8	Tijdelijk huurcon-tract voor bepaal-de tijd (max. 2 jr) zelfstandige woonruimte (algemeen)	7:271 lid 1 BW, voor opzeg-ging is artikel 228 BW van toepas-sing	Corporaties in DAEB-wo-ningen alleen voor bepaal-de doelgroe-pen*	Nee	Ja	Maximaal 2 jaar	Nee geen nieuw contract voor bepaalde tijd, bij voortzet-ting wordt het een contract voor onbepaalde tijd	Verhuurder mag niet tussentijds opzeg-gen, huurder wel	Nee	Eindigt van rechts-wege, mits verhuur-der vooraf schriftelij-ke melding van beëindiging doet (minimaal 1 maand en maximaal 3 maanden voor einddatum van afgesproken huurtermijn	Geen opzegging. Wel schriftelijke melding van beëindi-ging. Minimaal 1 maand en maximaal 3 maanden voor einddatum afgespro-ken huurtermijn.	Minimaal 1 maximaal 2 maanden van tevoren (max. 2 jaar, dus maximaal 2 maanden opzegggings-termijn)	Nee

		Grond-slag	Voor wie?	Vergun-ning nodig van gemeen-te?	Prijsbe-scher-ming van toepas-sing?	Duur contract	Verlenging mogelijk?	Tussentijdse beëindiging mogelijk. Beëindi-ging vindt plaats o.g.v. dringend eigen gebruik (274, lid 1 onder c)	Andere pas-sende woning ver-plicht bij beëin-diging	Opzegging nodig / eindigt van rechts-wege	Opzeggingstermijn verhuurder	Opzeggings-termijn huurder	Recht op verhuis-kosten-vergoe-ding? (Art 7:275 BW)
9	Tijdelijk huurcon-tract voor bepaal-de tijd (maximum 5 jr) onzelfstandi-ge woonruimte (algemeen)	7:271 BW lid 1, voor opzeg-ging is artikel 228 BW van toepas-sing	Kan voor iedereen	Nee	Ja	Maximaal 5 jaar	Nee geen nieuw contract voor bepaalde tijd. Als de overeen-komst doorloopt wordt het een contract voor onbepaalde tijd	Verhuurder mag niet tussentijds opzeg-gen, huurder wel	Nee	Eindigt van rechts-wege, mits verhuur-der vooraf schriftelij-ke melding van beëindiging doet (minimaal 1 maand en maximaal 3 maanden voor einddatum van afgesproken huurtermijn	Geen opzegging. Wel schriftelijke melding van beëindi-ging. Minimaal 1 maand en maximaal 3 maanden voor einddatum afgespro-ken huurtermijn.	Gelijk aan betaaltermijn (minimaal 1 maximaal 3 maanden van tevoren)	Nee
10	Huurovereen-komst dat een gebruik betreft dat naar zijn aard van korte duur is *	7:232 lid 2 BW (alleen algeme-ne bepalin-gen over huur van toepas-sing (7:201-231 BW)	Bedoeld voor echte korte duur, bijvoorbeeld vakantiehuis-je	Nee	Nee	Geen maxi-mum in de wet bepaald, maar moet kort zijn	Ja (zie 7:228 BW)	Geen voorgeschre-ven opzeggings-gronden. Alleen tussentijdse opzeg-ging nodig bij onbepaalde termijn of bij voor onbepaal-de tijd verlenging (7:228 BW)	Nee	Bij afgesproken huurtermijn eindigt de huur na verstrij-ken afgesproken huurtermijn. Bij onbepaalde tijd of voor onbepaalde tijd verlengd is opzegging nodig. (7:228 BW)	Geen voorgeschre-ven opzegtermijn (7:228 BW).	Geen voorgeschre-ven opzegte-rmijn (7:228 BW).	Nee

* Voor woningcorporaties geldt een belangrijke uitzondering bij gebruik van het huurcontract voor twee jaar als bedoeld in 7:21 lid 1 BW. Het is een woningcorporatie niet toegestaan om **zelfstan-dige daeb-woningen** te verhuren voor bepaalde tijd, **tenzij** het gaat om verhuur aan personen die vallen onder specifieke, bij ministeriële regeling aangewezen, groepen. Op basis van artikel 22a Regeling toegelaten instellingen volkshuisvesting 2015 is het woningcorporaties toegestaan om sociale huurwoningen te verhuren aan: 1) huurders die voor hun werk of studie tijdelijk in een andere gemeente binnen Nederland of afkomstig vanuit het buitenland in Nederland werken of studeren; 2) een huurder die zijn woning moet verlaten vanwege renovatie of sloop als bedoeld in 7:220 lid 2 BW en tijdelijk een andere woonruimte nodig hebben; 3) huurders afkomstig uit noodopvang; 4) huurders die in een noodsituatie zitten en direct andere woonruimte nodig hebben; 5) huurders met wie een tweede- of laatste kans contract is aangegaan en 6) huurders met wie een tijdelijke huurovereenkomst in combinatie met woonbegeleiding als bedoeld in artikel 1.1.1. van de WMO 2015 is afgesloten. Voor deze doelgroepen mag een woningcorporatie (toegelaten instelling) artikel 7:232 lid 2 van het Burgerlijk Wetboek (Huurovereenkomst dat een gebruik betreft dat naar zijn aard van korte duur is) niet meer gebruiken. Woningcorporaties mogen wel, evenals andere verhuurders, tijdelijke huurovereenkomsten van maximaal twee jaar afsluiten ten aanzien van **niet-daeb c.q. vrije sector huurwoningen**. Ook **onzelfstandige woonruimte** kan verhuurd worden met een tijdelijke huurovereenkomst. Hiervoor geldt een bepaalde tijd van maximaal vijf jaar.

Vereniging van
Nederlandse Gemeenten

Nassaulaan 12
2514 JS Den Haag
+31 70 373 83 93
info@vng.nl

december 2020

vng.nl