Handreiking

Leegstand te lijf 2.0: Woningen en agrarisch vastgoed

Colofon

Auteurs
Ronald Camstra
Ellen Ootes
Bram Klouwen

Begeleidingscommissie
Jeroen de Leede (VNG)
Remi van den Berg (Ministerie BZK)
Karel Loeff (Bond Heemschut)
Ad Rijgers (Bond Heemschut)
Mirjam Mellink (Gemeente Berkelland)
Gert Jan van 't Land (Gemeente Oldambt)
Claudia Demas (Gemeente Sittard-Geleen)
Arjen van der Leeuw (Gemeente Amsterdam)
Davy Schram (Gemeente Amsterdam)
Marlon van Balen (Provincie Groningen)

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

Vormgeving
Chris Koning (VNG)

Inhoudsopgave

1 Inleiding **4**
1.1 Vraagstukken 4
1.2 Aan de slag met leegstandsbeleid 4
1.3 Leeswijzer 5

2 Leegstand van woningen **6**
2.1 Waar speelt het en hoe? 6
2.2 Aanpakken 9

3 Leegstand agrarisch vastgoed **20**
3.1 Waar speelt het en hoe? 20
3.2 Aanpakken 22

1 Inleiding

1.1 Vraagstukken

De handreiking Leegstand te Lijf en een modelverordening over leegstand kende tot 2022 een focus op leegstaande bedrijfspanden en winkels. De aanpak van leegstand is ook van belang voor woningen en agrarisch vastgoed. Deze aanvulling op de handreiking Leegstand te Lijf biedt inzicht in hoe gemeenten kunnen omgaan met leegstand bij dit vastgoed. Welke vraagstukken dienen zich aan bij een aanpak hiervoor?

Het woord "leeg" suggereert een harde, duidelijke tegenstelling met "vol": een pand is ofwel in gebruik ofwel staat leeg. In de werkelijkheid bleek er in de handreiking voor kantoren en winkels al een grijs gebied tussen leeg en vol te bestaan. In het geval van agrarisch vastgoed en woningen geldt dat nog sterker. Agrarische activiteiten verminderen vaak geleidelijk, waardoor in het begin veelal een gedeelte van de bebouwing (deels) leeg komt te staan. Voorts speelt het vraagstuk dat de bebouwing niet leeg staat, maar voor andere zaken wordt gebruikt dan waar het voor bestemd is. Bij woningen speelt dit nog sterker, in de huidige overspannen woningmarkt staat er erg weinig echt leeg. Maar dat wil niet zeggen dat de problematiek verdwenen is. De druk op de woningmarkt kan achterliggende structurele leegstandsrisico's tijdelijk uit beeld houden, zonder ze echt op te lossen. Bovendien kan er sprake zijn van gebruik op een manier die minder wenselijk is. In deze handreiking hanteren we daarom een bredere kijk op leegstand, en nemen we zaken als suboptimaal of ongewenst gebruik ook mee.

Vraagstukken in deze handreiking bij woningen hebben betrekking op gebruik als tweede woning, buy to let-constructies of leegstand bij herstructurering. Hoe is deze woningleegstand te verantwoorden in een woningmarkt onder druk? Welke instrumenten heeft de gemeente om oneigenlijk gebruik en leegstand te voorkomen? Bij vrijkomend agrarisch gaat het om toepassing van rood-voor-roodregelingen, transformaties, aanwenden voor ander gebruik (bijvoorbeeld zorgboerderijen). Er liggen hierbij veel relaties met andere beleidsvelden, zoals ruimtelijke ontwikkeling, landschap, natuurbeheer en recreatie.
In de handreiking zullen deze en andere vragen nader geduid worden; enerzijds vanuit de juridische basis in de Leegstandwet en andere relevante wetten (Huisvestingswet, Omgevingswet, Wet op de ruimtelijke ordening). Anderzijds gaat het in de handreiking om praktische handvatten richting beheer en benutting van vastgoed.

1.2 Aan de slag met leegstandsbeleid

De aanpak van agrarisch vastgoed krijgt voor de gemeente in vijf stappen vorm, waarbij we aansluiten bij de beleidscyclus.

1. **Rolopvatting:** In de eerste stap gaat het om het definiëren van het probleem. Waarom wil je als gemeente inzetten op de aanpak van leegstaand vastgoed. Daarbij gaat het enerzijds om probleemanalyse rondom leegstand, anderzijds om duiding van effecten. Daarbij gaat het in deze fase vooral om de vraag of je een actieve rol wilt spelen als gemeente en welke rol je daarbij hebt. Omdat de vraagstukken vaak niet op individueel niveau oplosbaar zijn, en de collectieve effecten van niet aanpakken groot zijn, is een actieve rol van de gemeente nodig. Hoe de gemeente haar rol ziet, is afhankelijk van haar rolopvatting.

2. **Analyse:** De tweede stap betreft de analyse van de leegstand, nu en in de toekomst, met daarbij een duiding van de gemeentespecifieke effecten van de leegstand.
3. **Strategie:** Vervolgens is het zaak de aanpak van leegstand te bepalen. Hier komen rolopvatting en analyse samen. Op basis hiervan bepaalt de gemeente welke instrumenten zij wil inzetten om leegstand te lijf te gaan. Hierbij is ook prioriteitstelling aan de orde. Welke situaties wil de gemeente als eerste aanpakken. Dit mondt uit in concrete beleidsdoelstellingen. En gekoppeld aan de beleidsdoelen de inzet van instrumentarium.
4. **Uitvoering:** Naast vaststelling van de strategie en inzet van instrumenten komt het aan op de uitvoering. Dit vraagt inrichten van werkprocessen, kennis- en compententieontwikkeling en inzet op handhaving.
5. **Evaluatie:** De vijfde stap betreft periodieke evaluatie van het gevoerde beleid. Worden met de ingezette maatregelen doelen bereikt of is bijstelling van het beleid noodzakelijk. Centraal staat de vraag of het proces effectief en efficiënt is ingericht en welke kosten en baten er zijn. Dit kan leiden tot bijstelling van beleid en instrumentarium.

Deze beleidscysclus is het vertrekpunt bij de uitwerking van deze handreiking.

1.3 Leeswijzer

De Leegstandwet bakent het begrip leegstand niet precies af, maar geeft wel de volgende definitie van 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 wet."* Deze definitie geeft al aan dat het bij leegstandsbeleid niet alleen gaat om letterlijke leegstand (een pand waarin niets gebeurt), maar ook om ander gebruik dan 'de bedoeling is'. Een stal waar ruimte is voor 120 koeien maar waar er nog maar 3 staan, staat volgens de definitie niet leeg, maar er is waarschijnlijk wel iets aan de hand. Een woning vol niet-geregistreerde bewoners staat misschien op papier leeg maar feitelijk niet. De vraag is: wat is de visie van uw gemeente op leegstand? Wat is wel wenselijk en wat is niet wenselijk?

Daarom gaat zowel hoofdstuk 2 (leegstand van woningen) als hoofdstuk 3 (agrarisch vastgoed) eerst in op de oorzaken en visievorming rond het thema leegstand, voordat er concrete voorbeelden van maatregelen benoemd worden.

2 Leegstand van woningen

2.1 Waar speelt het en hoe?

Definitie van leegstand en de maatschappelijke opgave

Door het huidige woningtekort, waardoor bijna heel Nederland te maken heeft met een grote druk op de woningmarkt, is er weinig tot geen structurele leegstand in grote delen van de woningvoorraad. Toch is daarmee de dreiging van leegstand van woningen niet weg. De grote druk kan het bestaan van een kwalitatieve mismatch verdoezelen (bijvoorbeeld een overschot aan grote eengezinswoningen en een toenemend aantal kleine huishoudens), die wel een risico voor de toekomst vormen: zodra de woningmarkt weer enigszins gaat ontspannen, zal er leegstand terugkeren in de minder courante delen van de woningvoorraad. In één van de interviews wordt de huidige situatie omschreven als "stilte voor de storm". Het is verstandig om als gemeente deze periode van geringe leegstand te benutten om te anticiperen op de toekomst, zodat je daar straks niet door wordt verrast.

Ook is het verschijnsel leegstand zeker niet helemaal verdwenen. Er is leegstand bij incourante oude woningen, bij woningen die als tweede huis gebruikt worden, woningen waarvoor verbouwing nodig is, of woningen die 'te duur' aangeboden worden. Juist vanuit de druk op de woningmarkt is dit maatschappelijk ongewenst. Daarnaast hebben veel gemeenten te maken met "administratieve leegstand": er staat niemand ingeschreven in het BRP, maar de woning wordt feitelijk wel bewoond. Ook dit kan om verschillende redenen ongewenst zijn. Goede benutting van de woningvoorraad is voor gemeenten de motivatie om leegstand aan te pakken.

Leegstand kan verschillende oorzaken hebben:

- **Beperkte vraag naar woningen:** Dit is wellicht de eerste vorm waaraan men denkt bij het woord leegstand. Woningen die leegstaan omdat er simpelweg geen vraag naar is. In het huidige tijdsbestek is dit in het overgrote deel van Nederland niet het geval. In beperkte mate kan er wel lokaal sprake van zijn in krimpgebieden en/of in specifieke marktsegmenten waarin dit speelt. Deze vorm van leegstand speelt vooral in tijden van ontspannen woningmarkt. Leegstand manifesteert zich anders in tijden van overspannen woningmarkt
- **Herstructureringsleegstand:** in aanloop naar sloop-nieuwbouw of grondige renovatie van een wooncomplex maakt de eigenaar het complex geleidelijk leeg. De huurders worden elders gehuisvest. Deze leegstand is deels onvermijdelijk. Deels kan deze opgevuld worden door tijdelijke verhuur van leegkomende woningen tot het moment van sloop.
- **Overbrugging:** Deze vorm wordt ook wel frictie- of mutatieleegstand genoemd. Dit betreft tijdelijke leegstand tussen bijvoorbeeld een verhuizing, verbouwing of wisselingen van huurders waar contracten niet aansluiten. Er staat continu een aantal woningen tijdelijk leeg tussen verhuizingen in, wat nodig is om de woningmarkt te laten functioneren. Een gangbare norm hiervoor is 2 procent leegstand. Soms duurt de overbrugging langer dan enkele maanden, bijvoorbeeld bij een intensieve verbouwing of als de (nieuwe) eigenaar de verbouwing niet georganiseerd krijgt door financiële problemen (met de aankoop is het geld op, de verbouwing moet wachten) of omdat aannemers niet beschikbaar zijn.
- **Deels ongebruikte woonruimte:** Soms worden panden met woonbestemming niet (geheel) gebruikt als woonruimte. Dit gebeurt bijvoorbeeld bij woonruimte boven winkels die als opslagruimte wordt gebruikt. Soms wordt dergelijke woonruimte ongebruikt omdat bewoning bouwtechnisch om aanpassingen vraagt. Ook kan het zijn dat mensen de woning aanhouden als pied-a-terre, en er slechts kort verblijven. Dit speelt als mensen elders wonen dan werken, bijvoorbeeld bij expats. Of een stel dat is gaan samenwonen houdt 'voor de zekerheid' nog wel beide woningen aan, als terugvaloptie mocht de nieuwe relatie toch niet blijken te werken, of omdat er anders gekort wordt op uitkeringen.
- **Administratieve leegstand:** Het kan voorkomen dat een pand op papier leegstaat, maar in de praktijk wel in gebruik is. Dit kan komen door bijvoorbeeld onderhuur of doordat de woning in bezit is van iemand met meerdere woningen. Daarnaast kan het zo zijn dat mensen zich bewust

niet inschrijven omdat ze onder de radar willen blijven. Ook kan het geval zijn dat de woning wordt gebruikt met een andere bestemming.

- **Logiesgebruik en vakantieverhuur:** Wanneer woningen gebruikt worden voor verhuur van korte periodes, zal er geregeld sprake zijn van periodes leegstand. Het kan bijvoorbeeld gaan om logiesgebruik voor seizoensarbeid, waarmee de woningen vaak voor een vast deel van het jaar niet in gebruik zijn. Wanneer een woning permanent in gebruik is voor vakantieverhuur, dan zal deze administratief leeg staan (geen permanente bewoner), maar een woning die alleen in het hoogseizoen toeristisch wordt verhuurd en in de andere seizoenen wel zelf bewoond wordt is niet zichtbaar in de leegstandstatistieken.
- **Speculatie:** In de huidige woningmarkt is de woning voor een deel ook een speculatie-object. Aankoop wordt vaak, maar niet altijd, gecombineerd met verhuur. Als dat niet het geval is omdat de eigenaar bijvoorbeeld geen huurders wil, blijft de woning leeg. Ook een te hoge huurprijs kan zorgen voor speculatie-leegstand. Dit lijkt vooral in de grote steden te spelen, waar sprake is van een 'varkenscyclus': te veel nieuwe partijen zijn ingestapt in een lucratief ogende markt, waardoor er ineens overaanbod is ontstaan in het topsegment. De coronacrisis en de reisbeperkingen die daaruit voortkwamen hebben ook (tijdelijk) tot een daling van de vraag in het topsegment geleid.

Situatieschets

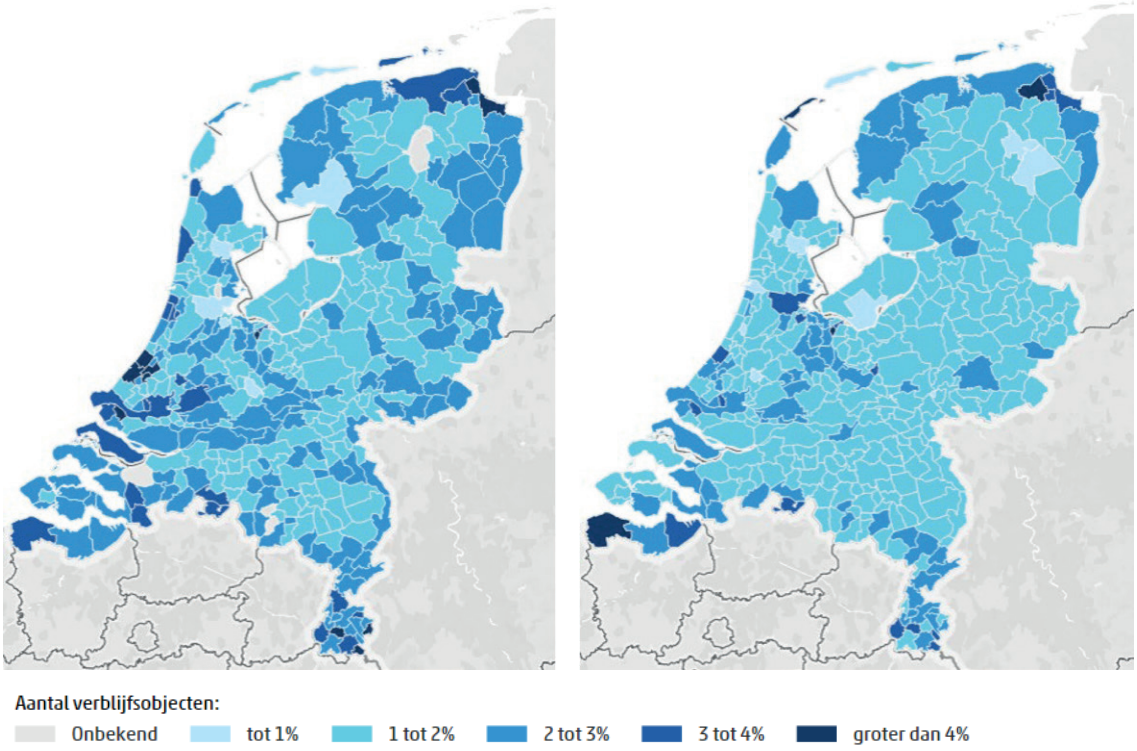
De leegstand bij woningen is de afgelopen jaren afgenomen, waarschijnlijk als gevolg van de groeiende druk op de woningmarkt. Leegstand is in absolute zin het grootst in de koopsector, maar relatief gezien in de particuliere huursector (meer frictieleegstand, maar ook ander gebruik zoals woonruimte boven winkels als opslag, logies-huisvesting arbeidsmigranten, etc.).

Tabel: ontwikkeling woningleegstand naar sectoren 2015-2020

	Totaal		Koop		Huur corporaties		Huur overig	
	aantal	%	aantal	%	aantal	%	aantal	%
2015	376.735	5,0%	147.604	3,5%	70.391	3,1%	116.795	12,4%
2016	365.139	4,8%	142.027	3,3%	62.953	2,8%	116.754	12,0%
2017	355.034	4,6%	132.856	3,1%	62.153	2,7%	119.081	11,8%
2018	342.930	4,4%	126.167	2,9%	60.873	2,7%	119.817	11,9%
2019	345.556	4,4%	139.578	3,1%	70.414	3,1%	126.664	12,6%
2020	344.199	4,4%	137.837	3,1%	69.429	3,0%	127.053	12,1%

Bron: CBS

Figuur 3.1: Ontwikkeling leegstand in aandeel op totale woningvoorraad per gemeente in 2015 en 2020



Bron: CBS

Uit de kaarten blijkt dat met name in de grote steden en aan de randen van het land de leegstand relatief groot is. Een deel van deze leegstand is administratief van aard. Leegstand aan de randen van het land hebben vaak te maken met minder druk op de woningmarkt, waardoor incourante woningen verpauperen. We zien in de twee kaartjes een verschuiving optreden sinds 2015: terwijl de leegstand in de periferie (de voormalige 'krimp'-gebieden) afneemt, neemt het in de grote steden in de Randstad juist toe. In de steden is leegstand vaak administratief van aard, betreft het tweede woningen (pied-a-terre), tijdelijke (verkamerde) verhuur of speculatie.

Effecten van leegstand

Leegstand heeft niet alleen gevolgen voor de eigenaar van het vastgoed, maar kan verschillende neveneffecten hebben.

- **Oplopend woningtekort.** Gelet op de druk op de woningmarkt is leegstand van woningen maatschappelijk onaanvaardbaar. Het kan daarmee leiden tot maatschappelijke onrust.
- **Straatbeeld en aantrekkelijkheid.** Verpaupering van leegstaande woningen is van grote invloed op het aangezicht van het landschap en dorpen. (zie ook paragraaf 4.1.2 van de handreiking Leegstand te lijf).
- **Leefbaarheid.** Dorpen, buurten en lintbebouwing wordt minder aantrekkelijk als er 'gaten' vallen door leegstand. Het heeft daarnaast ook directe invloed op de aantrekkingskracht als gemeente voor nieuwe inwoners en bezoekers. In geval van leegstand zijn er woningen sneller beschikbaar voor spoedzoekers, maar dit brengt het risico met zich mee dat er een cumulatie optreedt van kwetsbare groepen in bepaalde gebieden. Dit kan een zelfversterkende vicieuze cirkel triggeren.
- **Misstanden.** In administratief leegstaande particuliere huurwoningen kan sprake zijn van bewoning door mensen die zich niet bij de gemeente hebben laten inschrijven. Hier bestaat het risico van suboptimale woonomstandigheden, waarbij tevens de veiligheid van de bewoners in het geding kan zijn. Ook kan er sprake zijn van te hoge huren, wat kan duiden op uitbuiting van kwetsbare mensen die geen alternatieven hebben op de woningmarkt. In het geval van buitenlandse werknemers speelt daarbij ook nog het economische belang van een goede huisvesting.

Dit type werknemers wordt immers schaarser terwijl de Nederlandse economie er wel van afhankelijk is.

- **Veiligheid.** Onbewoond vastgoed vormt een voedingsbodem voor ondermijning, het komt dan ook voor dat criminelen gebruik maken van ontstane leegstand waar soms slecht zicht op is. Wanneer eigenaren in een financieel kwetsbare positie zitten, kan het lastig zijn om tegenstand te bieden aan een goed betalende huurder met wellicht schimmige doeleinden voor het vastgoed.
- **Kraken van woningen.** Het kraken van woningen is wettelijk niet toegestaan, maar gebeurt soms wel. Dit kan negatieve gevolgen hebben, omdat door het onrechtmatig gebruik de kwaliteit van het vastgoed achteruit kan gaan. Anderzijds kan het een drukmiddel zijn voor eigenaren om in actie te komen en de leegstaande panden te herontwikkelen; op die manier kan (de dreiging van) kraak ook helpen om speculatie tegengaan.

2.2 Aanpakken

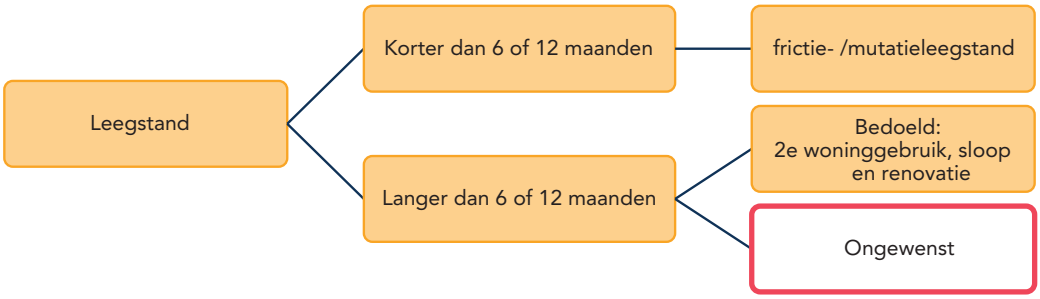
Stap 1: definitie en rolopvatting

De eerste verantwoordelijkheid voor het goed gebruiken van een woning ligt bij de eigenaar. Tegelijkertijd is een woning een eerste levensbehoefte en schaars goed, en moet de overheid zich op grond van de Grondwet inspannen voor het beschikbaar krijgen van voldoende woongelegenheden. Een juist gebruik van de woningvoorraad behoort dan ook tot de zorg van de overheid. Via ruimtelijk beleid (goede ruimtelijke ordening en woonbestemmingen) en via woonbeleid stuurt de gemeente het gebruik van woongebouwen. Sinds 1 januari 2022 is de gemeente bovendien verplicht om actueel woonbeleid te hebben (ten hoogste voor de eerstvolgende vijf kalenderjaren). De gemeentelijke beïnvloeding van het gebruik van woningen is indirect. Het eigendom ligt bij anderen zoals corporaties, beleggers of particuliere huishoudens. Zij bepalen primair wie er woont in hun woning(en). De gemeente kan hierop sturen bij excessen, zoals structurele leegstand. Dit is echter een ingreep op het eigendomsrecht en moet derhalve door de gemeente met omzichtigheid en weloverwogen ingezet worden, met oog voor effectiviteit (kan je het beïnvloeden als gemeente) en efficiency (wat zijn kosten en baten hiervan). Daarbij gaat het vooral om een inschatting of de leegstand leidt tot potentiële ongewenste effecten met een bredere maatschappelijke impact. Te denken is aan illegaal ander gebruik, onttrekken van schaarse woningen aan een woningmarkt onder druk, of verpaupering.

Bij het bepalen van de eigen rolopvatting als gemeente gaat het ook om de vraag of er politieke moed en durf aanwezig is om een vraagstuk aan te pakken. In verschillende grote steden is er de afgelopen jaren voortvarend opgetreden tegen toeristische verhuur van woningen via platforms als AirBNB, maar schrikt de lokale politiek terug om met eenzelfde krachtdadigheid te kijken naar het vraagstuk van pied-a-terres (die veelal de helft of driekwart van de tijd leeg staan).

Stap 2: hoe krijg je leegstand van woningen in beeld?

Het blijkt in de praktijk door de veelheid aan voorkomende situaties moeilijk om een inschatting te maken van de leegstand van woningen. Nog lastiger is de prognose voor de toekomst. Het CBS houdt de administratieve leegstand bij. Die lag anno 2020 op 4,4%. Dit is niet de feitelijke leegstand. Een deel van deze leegstand is frictie- of mutatieleegstand. Een deel betreft ander gebruik of bewuste leegstand (in afwachting van sloop), een deel betreft echte leegstand. Leegstand is als volgt uiteen te rafelen:



De aanpak van leegstand richt zich doorgaans op de ongewenste leegstand. Er zijn verschillende bronnen om leegstand in beeld te brengen en te analyseren.

- De meest basale vorm om leegstand te bepalen is de koppeling van personen aan adressen in de Basisregistratie Personen (BRP). Daarmee ontstaat zicht in de administratieve leegstand. Wat je hiermee niet ophaalt is het karakter van de leegstand. Daarmee biedt de BRP-analyse niet meer dan een eerste indicatie.
  Volgens de wet zijn mensen zelf verantwoordelijk voor een juiste registratie in de BRP. Fouten in de data kunnen komen door vergeten verhuismeldingen, misverstanden of bewuste misleiding. Het is de taak van een gemeente om de kwaliteit op orde te houden en vermoedens van fouten op te sporen en te corrigeren. 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 leefbaarheidsproblemen 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?

- Op basis van de geïnventariseerde leegstand kan de gemeente de leegstand nader inventariseren. Dat kan door meldingsplicht, betere controle en handhaving op ongeoorloofd gebruik en meer zicht op en screening van verhuurmakelaars. Dat verdient zeker bij toepassing van de leegstandverordening aandacht.

Leegstandskaart Parkstad Limburg

De zeven samenwerkende gemeenten in de regio Parkstad Limburg beschikken over een regionale leegstandskaart, die 4-6 keer per jaar wordt geactualiseerd. Hierop staan alle panden die leegstaan. Jaarlijks wordt de (ontwikkeling van de) leegstand geanalyseerd voor woningen en niet-woningen, functies, type woningen (grondgebonden en meergezins en huur en koop), duur van de leegstand, en naar straten met leegstandconcentraties, waaronder in de historische linten.

Bij het opstellen van een nieuwe gemeentelijke Omgevingsvisie met programma's en een gemeentelijk Omgevingsplan zal het thema leegstand onderdeel zijn van het gemeentelijke omgevingsbeleid. Er zullen nieuwe regels worden opgesteld om kansrijke ontwikkelingen mogelijk te maken maar ook ongewenste ontwikkelingen juist tegen te gaan (inzet van een samenhangend pakket van maatregelen en regels).
De kaart wordt om de twee maanden bijgewerkt op basis van gegevens van BsGW (WOZ-gegevens).

Registratie watergebruik Terneuzen
Op basis van de BAG-registratie heeft de gemeente Terneuzen een analyse gemaakt van het aantal woningen dat leeg zou moeten staan (1.400). Met de lokale waterleverancier is vervolgens gecheckt hoe het watergebruik bij deze woningen is. Daarvan bleek dat bij 700 à 800 woningen sprake van regulier watergebruik is (dus waarschijnlijk toch bewoond). De eigenaren van deze panden worden vervolgens aangeschreven met een melding dat uit watergebruik een vermoeden bestaat dat de woning toch bewoond wordt, inclusief verzoek om de bewoning van de woning alsnog bij de gemeente te melden.

Om de kwaliteit van adresgegevens in de BRP te verhogen en te waarborgen is de Landelijke Aanpak Adreskwaliteit (LAA) in het leven geroepen. Zie ook Landelijke Aanpak Adreskwaliteit. Dit samenwerkingsverband werkt aan verbeterde data omtrent adresregistratie. Partijen als gemeenten, politie en de belastingdienst geven signalen door die duiden op een verkeerde adresregistratie. Dit doen zij via het Informatieknooppunt (IKP) waar alle signalen samenkomen. Dat kan gaan om teveel inschrijvingen per vierkante meter, post die altijd retour komt of een afwijkende huishoudenssamenstelling. Het IKP analyseert de gegevens en maakt die geschikt voor mogelijk onderzoek door gemeenten. De gemeente is vervolgens aan zet om met de aangeleverde risicoadressen een onderzoek te starten en bijvoorbeeld huisbezoeken af te leggen. Goed uitvoeren van adresonderzoek vraagt extra inzet van een gemeente, waarvoor menskracht en middelen beschikbaar moeten zijn. Dit vraagt van gemeenten een nadere afweging van kosten en baten.

Leegstandcijfers interpreteren
- Duur van de leegstand: Om leegstandcijfers juist te kunnen interpreteren, is het hiervoor handig om niet te kijken naar leegstand op een bepaalde datum, maar bijvoorbeeld enkel kijken naar woningen die langer leegstaan dan een halfjaar.
- Praktijk ontbreekt: Cijfers komen voort uit bijgehouden administratie, dat maakt dat het natuurlijk niet in de praktijk is getoetst of er daadwerkelijk mensen wonen en /of sprake is van andersoortige bedrijvigheid.
- Registratie: De betrouwbaarheid van cijfers staat of valt natuurlijk bij de wijze waarop gemeenten hun basisregistraties bijhouden. Wanneer er bijvoorbeeld veranderingen zijn in de wijze waarop registraties worden bijgehouden, kunnen er verschuivingen in cijfers ontstaan.

De cijfers van het CBS komen voort uit de volgende definitie:
'Er is sprake van administratieve leegstand van verblijfsobjecten uit de Basisregistraties Adressen en Gebouwen (BAG) als er geen bewoning is volgens de Basisregistratie Personen (BRP), er geen bedrijvigheid is volgens het Handelsregister (HR) en geen (fiscaal) gebruik is volgens de Registratie Waardering Onroerende Zaken (WOZ).'

Stap 3: strategie en instrumentarium

De gemeente heeft verschillende verantwoordelijkheden met betrekking tot leegstand van woningen, en toekomstige ontwikkelingen hierin. We gaan eerst in op de beleidsontwikkeling, vervolgens op het instrumentarium en tot slot op samenwerking.

Beleidsontwikkeling

De volgende beleidsvelden spelen een rol bij (potentiële) leegstand van woningen:

- Sinds 1 januari 2022 is de gemeentelijke woonvisie volgens de Woningwet verplicht. Vanuit haar woonbeleid kan de gemeente kaders meegeven voor het gebruik van woningen. Op welke manier is gebruik van woningen gewenst of ongewenst? Door hier duidelijke beleidsuitspraken over te doen, ontstaat er een beleidsmatige basis voor aanpak van leegstand. Dit kan werkingskracht hebben richting het Omgevingsbeleid en omgevingsplannen, richting prestatieafspraken, en richting de afweging om te werken met een Leegstandverordening. De basis voor deze afweging ligt in een nadere analyse van het gebruik van woningen, en de gemeentelijke ambities ten aanzien van het gewenste gebruik.
- Op dit moment is leegstand vooral een exces. Dat geldt met name voor gebieden die tot enkele jaren terug gekenmerkt werden door verwachte bevolkingsafname en ook een verwachte afname van de woningbehoefte. Daardoor heeft de aanpak van leegstand nu doorgaans weinig prioriteit in het gemeentelijk beleid. Er is een aantal uitzonderingen:
    - In de grote steden: waar ondanks de druk op de woningmarkt, woningen ongewenst leegstaan of anders gebruikt worden, omdat de businesscase van het anders gebruiken gunstiger is dan die van de woonbestemming.
    - Rondom verpauperde incourante panden: in sommige regio's zijn er de nodige panden die de afgelopen jaren zijn vervallen. Door hun onderhoudsstaat zijn ze niet aantrekkelijk voor nieuwe bewoners. Opknappen van deze panden is minder lucratief dan nieuwbouw, waardoor onvoldoende geïnvesteerd wordt in woningen.
    - In toeristische gebieden: worden woningen (deels) verhuurd aan toeristen of als tweede woning aangehouden. Deze woningen kunnen dan een flink deel van het jaar leeg staan. Dit zet leefbaarheid en de woningmarkt in steden en dorpen onder druk.
    - In gebieden met veel internationale werknemers: worden woningen verhuurd aan mensen die tijdelijk in Nederland verblijven en niet geregistreerd staan (als geprivilegieerden of vanwege kort-verblijf van minder dan 4 maanden). Soms betekent dit verkamerde verhuur met een extra belasting van de woning en omgeving. Feitelijk is dan geen sprake van leegstand.

- Anticiperen op krimp: voor gemeenten in de (voormalige) krimp- en anticipeerregio's is aandacht voor leegstand van woningen ook ingegeven vanuit zorg voor de toekomst. Leegstandsaanpak heeft hier vooral als doel om toekomstige problemen te voorkomen.

Beleidsregels en handhaving
Er is een nauwe relatie tussen de formulering van beleidsregels van bestemmingsplannen / structuurvisies en de mogelijkheden tot handhaving. In de gemeente Sittard-Geleen ervoer men een aantal jaren geleden een toename van de kamergewijze verhuur aan arbeidsmigranten, maar de handhaving werd belemmerd door de beleidsregel "Tot vijf personen beschouwen we als gezin". Het is soms ook lastig om dit soort zaken in beleidsregels te regelen, want op de ene plek kan kamergewijze verhuur juist wel wenselijk zijn (bijvoorbeeld boven winkels) en op een andere plek niet.

- Op basis van de woonvisie maakt de gemeente met de corporatie(s) en huurdersorganisatie(s) prestatieafspraken. Onderwerp van de afspraken kan ook de benutting van tijdelijk leegstaand vastgoed zijn. Hierbij valt te denken aan tijdelijke verhuur (onder de Leegstandwet) of verhuur via leegstandsbeheerder. Dit kan leegstand tot een minimum beperken en het gebruik van woningen optimaliseren. Het is verstandig dan wel gebruik te maken van een leegstandsbeheerder die voldoet aan het Keurmerk Leegstandsbeheer.
- Via het ruimtelijk beleid kan de gemeente het beoogde gebruik van woningen reguleren door bestemming vast te leggen. Ook kan hierbij het gebruik van de bestemming bepaald worden. Een specifiek voorbeeld betreft bestemming van lege ruimtes boven winkels. Door hier een woonbestemming aan te koppelen, valt de ruimte potentieel onder de leegstandverordening en kan de gemeente handhavend optreden.
- Via welstandsbeleid kan de gemeente verloedering van panden aanpakken. Zij kan redelijke eisen van welstand stellen (artikel 12 Woningwet). Het welstandsbeleid biedt de gemeente sturingsinstrumenten om knelpunten in welstand tegen te gaan. Vanuit het welstandsbeleid vraagt dit een zorgvuldige uitwerking van potentiële welstands-excessen, en vervolgens ook handhaving hierop.
- In de wijkgerichte aanpak kan de gemeente de verbinding leggen tussen de aanpak van fysieke leegstand en het sociaal beleid. Dreigende leegstand of administratieve leegstand en ander gebruik hangt vaak samen met sociale problematiek van de gebruikers. Er kan hier sprake zijn van heftige sociale problematiek, variërend van uitbuiting tot notoire zorgmijders. Bij woningbezit van een woningcorporatie zijn er vaak wel afspraken over vroegsignalering en het bespreken van casuïstiek, maar in de particuliere woningvoorraad ontbreken deze netwerken vaak. Dit vraagt een gezamenlijke aanpak van sociaal wijkteam, wijkmanager, politie, schuldhulpverlening etc. Pas op dat in het leegstandsbeleid niet alleen de symptomen worden bestreden, leegstand of ongewenst gebruik is vaak een uiting van een veel groter achterliggend probleem.

Instrumentarium en aanpakken

- **Mogelijkheden Leegstandwet:** gemeenten hebben de mogelijkheid om leegstand te reguleren door middel van het vaststellen van een leegstandverordening (in de handreiking 'Leegstand te lijf 2.0' is in de bijlage een model leegstandverordening met toelichting opgenomen. In de handreiking zelf komen ervaringen van gemeenten en tips om goed om te gaan met een leegstandverordening uitgebreid aan bod in hoofdstuk 5 vanaf pagina 24). De leegstandverordening is in het leven geroepen zodat vastgoedeigenaren het gesprek moeten aangaan met de gemeente over een oplossing voor leegstand. In de leegstandverordening legt de gemeente de volgende stappen vast:
  - Meldingsplicht
  - Verplicht leegstandsoverleg en leegstandsbeschikking
  - Verplichtende voordracht huurders door gemeente

  De Leegstandwet maakt verhuur van leegstaand vastgoed mogelijk waarbij de huurder geen recht heeft op huurbescherming bij beëindiging van de huur. Voor de verhuurder geldt een opzegtermijn van minimaal drie maanden, voor de huurder maximaal een maand.

De effectiviteit van toepassing van de leegstandverordening blijkt in veel gemeenten complex. Het sanctie-instrumentarium kan pas na een jaar worden ingezet en is bovendien vrij zacht, het biedt trainerende eigenaren nog ontsnappingsmogelijkheden. Bij voordracht van huurders door de gemeente na een jaar heeft de eigenaar nog de mogelijkheid om het huurprijsniveau te bepalen, waardoor de woning onaantrekkelijk is voor de beoogde huurder. Bovendien kan de eigenaar te elfder ure een eigen kandidaat voordragen.
Op dit moment heeft de meerderheid van de gemeenten in Nederland nog geen Leegstandverordening. Bij navraag naar de reden geven ze veelal ofwel de bovengenoemde nadelen aan (te weinig krachtig instrument) ofwel het ontbreken van urgentie (te weinig leegstand). Toch valt het aan te raden om wél een leegstandverordening in te voeren. In de woorden van de gemeente Amsterdam: "Het instrument is zeker niet ideaal, maar het helpt wel wát. Het vormt een begin van een meer gestructureerde aanpak, en het instrument maakt het mogelijk om in gesprek te gaan met eigenaren van leegstaand vastgoed".

- Crisis- en Herstelwet (CHW)
  In het kader van de Crisis- en Herstelwet experimenteert de gemeente Amsterdam met een eerdere interventiemogelijkheid. In Amsterdam moet leegstand na zes maanden gemeld worden ("niet eerder, geef de eigenaar eerst de kans het zelf op te lossen"), waarna de gemeente dankzij het Experiment niet na drie maanden maar al na twee maanden met de eigenaar rond de tafel gaat zitten. Na het leegstandsoverleg kan de gemeente op basis van het experiment aanvullende voorwaarden opnemen in de leegstandsbeschikking, zoals het opnemen van een termijn waarbinnen de woning geschikt moet zijn voor gebruik als woning. Het experiment wordt vooralsnog alleen toegepast in de gemeente Amsterdam. Afhankelijk van het succes van het experiment kan dit in de toekomst mogelijk in wetgeving worden vastgelegd, waarmee de leegstandverordening een krachtiger instrument zou worden. Dit is echter afhankelijk van nadere besluitvorming. In de tussentijd is het wel mogelijk dat meer gemeenten in navolging van Amsterdam gebruik maken van het Experiment.

  Overzicht van de mogelijkheden van de Crisis- en Herstelwet.
  Verzoeken tot deelname aan de experimenteerbepalingen kunnen worden gericht aan Postbus.CHW@minbzk.nl.

Leegstandsoverleg onder de Crisis- en Herstelwet: Amsterdam
De gemeente Amsterdam werkt met een Leegstandverordening. De gemeente liep er tegenaan dat na het leegstandsoverleg de gemeente eigenlijk geen middelen meer heeft om druk te zetten bij eigenaren als zij weigerachting blijven om een pand (weer) in gebruik te geven voor bewoning. Na 12 maanden leegstand zou dan wel de gemeente een verplichtende voordracht kunnen opleggen. In de praktijk blijkt dit niet goed te werken: de gemeente moet dan met kandidaten komen voor de woning, terwijl de verhuurder (doorgaans in de vrije sector) de huurprijs bepaalt. Dat is lastig te matchen. En de eigenaar kan nog op het allerlaatste moment zelf met een kandidaatbewoner op de proppen komen. Daarnaast zou als de woning klaar is voor gebruik, de gemeente een beschikking kunnen afgeven voor in gebruikname van de woning binnen een bepaalde periode. In praktijk blijkt dit niet goed afdwingbaar.
Daarom heeft de gemeente aangedrongen op aanpassing van de Leegstandwet. Om die reden is aan de gemeente op grond van de Crisis- en Herstelwet voor een periode van 5 jaar een experiment toegekend om woningleegstand effectiever aan te kunnen pakken. Zo kan Amsterdam, na vaststelling van een nieuwe leegstandverordening (waarin het experiment is opgenomen) ook eisen stellen aan het traject tot 'gebruiksklaar'. Met de eigenaar maakt de gemeente concrete afspraken over de verbouwing, inclusief tijdslijn. Dit legt de gemeente in een eerder stadium vast in een leegstandsbeschikking. Zo ontstaat een drukmiddel om het pand snel gebruiks- of verhuurklaar te krijgen. Daarbij is de eigenaar aan zet voor het weer in gebruik nemen van de woning. Tot slot is een duidelijke grondslag opgenomen voor het opleggen van een dwangsom als een eigenaar zich niet houdt aan gemaakte afspraken.
Andere gemeenten kunnen bij ministeriële regeling aan het experiment worden toegevoegd.

Verhuurdersvergunning op basis van de APV
De gemeente Schiedam draait (met subsidie van het Rijk) een pilot met een Verhuurdersvergunning. De gemeente houdt bij wat ze weten van de panden (achterstallig onderhoud, overlast, wonen zonder ingeschreven te zijn, etc). Deze gegevens worden in een dashboard verzameld dat de gegevens toont per eigenaar. Valt daarin een verhuurder op, dan volgt er een huisbezoek bij diens panden. Als de verhuurder het te bont maakt, dan kent de APV de mogelijkheid om de plicht op te leggen om een verhuurdervergunning aan te vragen. Verbetert het verhuurgedrag van de eigenaar niet, dan kan de gemeente de vergunning intrekken. Schiedam heeft 3500 verschillende verhuurders en hoopt op deze manier het kaf van het koren te scheiden. De gemeente Groningen heeft ook verhuurdersvergunning op basis van APV, deze constructie zit iets anders in elkaar: het exploiteren van een kamerverhuurbedrijf zonder vergunning wordt in de Groningse APV verboden, en de vergunning kan worden geweigerd of ingetrokken als de verhuurder "blijk geeft van slecht verhuurderschap" of "niet voldoet aan de eisen van zedelijk gedrag" (artikel 5.35, APV Groningen).

Rotterdamwet
De Wet Grootstedelijke Problematiek (Rotterdamwet) kan worden gebruikt om problemen met het Register Niet Ingeschrevenen (RNI) te voorkomen. Het RNI bemoeilijkt handhaving in het geval van mensen die tijdelijk in Nederland verblijven (als je korter dan vier maanden in Nederland verblijft is een inschrijving in het BRP niet verplicht en volstaat een registratie in het RNI). Indien een handhaver in een woning iemand aantreft met een RNI-inschrijving, dan kan hij feitelijk niet handhaven, hij moet dan eerst na vier maanden terugkomen en dezelfde persoon nogmaals aantreffen. Verhuurders spelen hier op in, laten mensen binnen die termijn rouleren tussen verschillende panden. Met de Rotterdamwet heeft handhaving dat probleem niet, dan heeft iedere persoon die in de betreffende wijk woont direct een woonvergunning nodig. De gemeente Schiedam heeft hier goede ervaringen mee.

- **Wonen boven winkels:** Verschillende gemeenten zetten actief in op het benutten van leegstand boven winkels. Vanouds hadden veel ruimten een woonfunctie. Deze is geleidelijk verdwenen. De afgelopen jaren hebben gemeenten ingezet op meer benutting van wonen boven winkels. Dit blijkt een intensief traject. Eigenaren zien niet altijd de meerwaarde van een woning, ook al levert het huur op. Zij zien met een woonbestemming nadere eisen en investeringen komen voor de kwaliteit van de ruimte en handhaving op het gebruik. Bovendien hebben zij dan te maken met de aandacht voor en wensen van huurders. Eventuele subsidie kan net de trigger zijn voor een winkelier om overstag te gaan. Echter alleen subsidie is gelet op de praktische bezwaren onvoldoende. Voor het stimuleren van wonen bovenwinkels is vooral intensief overleg nodig vanuit de gemeente met de winkeliers, en oog en oor voor hun mogelijke bezwaren.

- **AirBNB-beleid:** Zeker in de toeristische gebieden worden woningen (ook) gebruikt voor toeristische verhuur. Vanuit het eigendomsrecht is dit in beginsel mogelijk, tenzij de gemeente het reguleert. Bij toeristische verhuur staat de woning leeg. Om te voorkomen dat delen van binnensteden en toeristische plaatsen om deze reden leeg komen te staan, zetten gemeenten in op beleid voor toeristische verhuur met regulering van aantal verhuurde dagen van woningen. Dit heeft leegstand in toeristische gebieden voorkomen.

Wet toeristische verhuur
Op grond van de Wet toeristische verhuur van woningen kunnen gemeenten volgtijdelijk verschillende instrumenten inzetten. Het betreft ten eerste een eenmalige registratieverplichting waarbij de aanbieder wordt verplicht het van de gemeente verkregen registratienummer te tonen bij elke aanbieding. Voorts kan een gemeente een nachtencriterium instellen met eventueel een meldplicht per verhuring om dit te kunnen controleren. Als de balans tussen wonen en toerisme dusdanig is verstoord kunnen gemeenten een vergunningsplicht instellen. Gemeenten moeten kunnen onderbouwen waarom welke instrumenten worden ingezet. Dit kan op grond van schaarste op de woningmarkt of leefbaarheidsproblematiek.

Pilot toeristische woningverhuur Maastricht
De gemeente Maastricht heeft sinds juli 2019 via beleidsregels de toeristische verhuur van woningen gereguleerd. Doel van de pilot is de toeristische woningverhuur te reguleren, waarbij ook zicht wordt verkregen op het daadwerkelijke gebruik van woningen voor toeristische verhuur. Zoals vastgelegd in de beleidsregels moeten deelnemers zich laten registreren voor toeristische verhuur. En verhuur mag tot een maximum van 60 nachten per jaar. Weinigen hebben zich daadwerkelijk geregistreerd. De gemeente onderzoekt daarom nu alternatief instrumentarium voor het reguleren van toeristische verhuur, waarbij de Huisvestingswet en de Wet toeristische verhuur in beeld zijn.

- **Behoud/verbetering monumentale panden:** een deel van de leegstaande woningen heeft een monumentaal karakter. Dit karakter is van betekenis voor de aanpak van leegstaand vastgoed. Daarbij is er onderscheid tussen rijksmonumenten, provinciale monumenten, gemeentelijke monumenten en beeldbepalende panden in beschermde stads- of dorpsgezichten. De monumentenstatus van het pand brengt verplichtingen voor de eigenaar met zich mee en bepaalt mogelijkheden voor subsidie, fiscale voordelen of flexibiliteit in herbestemming:
  - Instandhoudingsplicht rijksmonumenten: De handreiking 'Instandhoudingsplicht rijksmonumenten' door Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed geeft goed inzicht en praktische tips voor gemeenten om hier mee aan de slag te gaan.
  - Gemeentelijke of provinciale monumentenverordening: De bescherming van deze gemeentelijke of provinciale monumenten regelt de gemeente of provincie in een eigen monumentenverordening. Voor provinciale monumenten zijn er vanuit provincies nodige fondsen, gericht op laagrentende lening of (aanvullende) bijdragen in de kosten.

Subsidie karakteristieke gebouwen - Groningen
In de provincie Groningen kunnen panden aangewezen worden als "karakteristiek". Op basis van de provinciale verordening wordt elke gemeente verplicht in alle bestemmingsplannen een beschermende regeling met daaraan gekoppeld een sloopvergunningsstelsel op te nemen. In het kort houdt dit in dat pas tot sloop kan worden overgegaan als aan een aantal voorwaarden is voldaan, waaronder onafhankelijk onderzoek naar hergebruik. Voor de eigenaar betekent dit dat de verplichtingen voor instandhouding van het gebouw toenemen. Voor monumenten gelden in ruil daarvoor fiscale en financiële tegemoetkomingen, voor karakteristieke gebouwen tot voor kort niet. Reden voor de provincie om een subsidieregeling in het leven te roepen. Dit draagt bij aan de acceptatie van de karakteristieke aanwijzing van het pand en de vlottere doorloop van de procedure van het bestemmingsplan.

- Beschermd stads- of dorpsgezicht (in het kader van de Erfgoedwet): gebieden met beeldbepalende en historische karakteristieken kunnen worden aangemerkt als beschermd stads- of dorpsgezicht. Bij Beschermde stads- en dorpsgezichten werkt de gemeente een gedetailleerd bestemmingsplan uit.

Rotte-Kiezen aanpak Oost-Groningen
In het kader van het Regionale Woon- en Leefbaarheidsplan (RWLP) voeren de Oost-Groningse gemeenten een kwetsbare-woningen-aanpak. Doel is om de slechte kwaliteit van de onderkant van de particuliere woningvoorraad, in het goedkoopste segment, aan te pakken. Een deel van deze woningvoorraad is verwaarloosd of vervallen en dat gaat ten koste van de leefbaarheid. Complexiteit in de aanpak zit in het eigendomsrecht, eigen verantwoordelijkheid van de eigenaar en beperkte middelen om hierin te interveniëren.
De regio heeft hier vanuit het RWLP een projectorganisatie opgezet. Deze organisatie werkt stapsgewijs aan de aanpak van rotte kiezen. Vertrekpunt is dat het naast de stenen ook om de mensen gaat, en zowel zachte hand als sterke arm. De volgende aspecten staan daarbij centraal:
- Aspect 1: Kennismaken en vertrouwen winnen. Bestendigd contact maken met de pandeigenaar en/of zijn sociale netwerk.

- Aspect 2: Overeenkomen door erkenning dat aanpak nodig is, door eerst bewustwording, vervolgens een gentleman's agreement, en tot slot feitelijke juridische vastlegging van afspraken.
- Aspect 3: Mandaat namens de eigenaar en de projectorganisatie krijgen om verbetermaatregelen te mogen treffen.
- Aspect 4: Budget regelen voor maatregelen. Dit vraagt langdurige gemeentelijke reservering en verantwoording.
- Aspect 5: Aanpak met handhaving. Bij onvoldoende medewerking (zachte hand) kun je mensen uiteindelijk met (bestuurs)dwang (sterke arm) alsnog in beweging krijgen.

Succesfactoren: inmiddels zijn enkele tientallen panden aangepakt. Dit kan door goede transparante afweging en vaststelling van aan te pakken panden, en vooral ook stabiel beleid met continue inzet.

- **Huisvestingsverordening: Opkoopbescherming**
  Sinds 1 januari 2022 kunnen gemeenten een regeling opkoopbescherming opnemen in de Huisvestingsverordening. Hiermee kunnen gemeenten afdwingen dat de koper van een woning (veelal tot een bepaalde koopgrens) ook daadwerkelijk zelf in de woning gaat wonen. Op die manier kan speculatie met woningen en het ongewenst kamergewijs verhuren van panden worden tegengegaan.

  De opkoopbescherming maakt het mogelijk dat de gemeente in aangewezen gebieden een verbod kan instellen op het in gebruik geven (verhuren) van nieuw aangekochte woningen in het goedkope en middeldure segment zonder vergunning van burgemeester en wethouders, gedurende een periode van 4 jaar na de leveringsdatum. Een stelsel van opkoopbescherming mag alleen worden ingevoerd als daarvoor een dringende reden is.

  Met een amendement is de Huisvestingswet 2014 hiervoor gewijzigd (nieuw hoofdstuk 7, Tijdelijke regeling inzake opkoopbescherming). De Model Huisvestingsverordening is hierop aangepast. Zie voor meer informatie de aparte handreiking opkoopbescherming van de VNG.

SteenGoed benutten - Provincie Gelderland
Gelderland maakt bewust keuzes op bovenlokaal niveau omdat het zogezegd niet mogelijk is om "alles overal" te willen. De aanpak staat niet vast, maar is elke keer anders. Het is maatwerk waarbij in een open gesprek met partners de initiatieven verkennen en steeds opnieuw de rol en inzet bepalen. Gemeente is altijd partner bij het gesprek. Provinciale inzet kan in drie categorieën van plannen:
'onderzoeken en verkennen', 'ontwikkelen en realiseren' en 'uitvoeringsgereed en realiseren'.

Stap 4: Uitvoering, handhaving ander gebruik
Voor een gemeente is het lastig om gewenst gedrag te bevorderen en ongewenst gedrag af te remmen in een markt waar een grote druk op staat en waar de gemeente zelf geen eigenaar is van het vastgoed. Voorwaarden voor handhaving zijn een duidelijke beleidskeuze in wat wel en niet getolereerd wordt, en een goede inregeling van het (beperkte) instrumentarium.

Het helpt om de handhaving projectmatig aan te pakken, en daarbij duidelijke afspraken te maken over de rol van verschillende partijen. Verder is handhaving vooral ook een kwestie van lange adem: het veel en langdurig inzetten van uren en menskracht. In het kat-en-muisspel met kwaadwillende eigenaren helpt het als de eigenaren het gevoel krijgen dat het de gemeente menens is en dat onwenselijk gebruik van panden niet langer profijtelijk is.

Een consequente handhaving begint met de aanwezigheid op straat, zodat je aan signalering ook opvolging kunt geven. Een goed voorbeeld is de gemeente Schiedam, die veel fte in handhavingscapaciteit steekt en daarmee 2.000 panden per jaar een huisbezoek brengt (op een totaal van 38.000 woningen in de gemeente). In een aantal voorheen problematische straten en buurten begint deze aanpak zichtbaar haar vruchten af te werpen.

Projectmatige aanpak Bleijerheide in Kerkrade
De kwaliteit van de historische linten in de gemeente Kerkrade gaat sterk achteruit. Dit is al jaren een doorn in het oog van de gemeente Kerkrade. Relatief veel panden staan leeg en verloederen, beleggers kopen panden op om ze te verbouwen tot kamerverhuur en het splitsen van woningen. De historische linten veranderen van bloeiende straten met veel winkels, horeca, bedrijvigheid en grote woningen, naar straten waar sprake is van overlast, ondermijning en zelfs gevaarlijk situaties doordat panden fysiek zeer slecht onderhouden worden etc.

Eind 2020 hebben politie, gemeente en OM een gezamenlijke repressieve integrale aanpak opgestart in Bleijerheide-Nulland, met extra (project)inzet van politie, handhaving en cameratoezicht en een casusoverleg voor de integrale aanpak van probleempanden. Hieruit zijn hotspots in de wijk in beeld gekomen met concentratie van overlast en ondermijning. Om deze hotspots aan te pakken is dit projectmatig aangepakt, met de volgende elementen:
- Aankoop en transformatie van enkele panden/locaties. Hiermee worden (in potentie of reeds) overlastgevende of verloederde panden van de markt gehaald. De corporatie neemt een deel van de panden (na verbetering) in exploitatie. Hiermee wordt ook voorkomen dat een te transformeren pand geen vergunning kan krijgen omdat de eigenaar niet door de Bibob-procedure komt.
- In de APV zijn kamerverhuurvergunningen geregeld voor een duur van maximaal 5 jaar. Deze verlopen in 2023, dus de panden moeten een nieuwe invulling krijgen. Gemeente biedt onder strenge voorwaarden mogelijkheden om de panden te verbouwen naar kleinschalige appartementen complexen.
- Vanuit het gemeentelijk Integraal Veiligheidsplan (IVP) aanpak van overlast en ondermijning door middel van het aanvalsplan Bleijerheide-Nulland, met aanpak brievenbuspanden en de toepassing van het Damoclesbeleid.
- Inzet op fysieke ingrepen in de inrichting van het Prickbos ter verbetering van de sociale veiligheid en is een plan van aanpak in voorbereiding tussen gemeente, politie, corporatie en zorginstelling voor het verbeteren van de sociale veiligheid van een complex in de buurt.

- Commitment van alle betrokken partijen aan een langdurige samenwerking met flexibele (vaak niet te voorspellen) intensiteit.

Inmiddels is de gemeente in samenwerking met woningcorporatie HEEMwonen en de regio Parkstad Limburg gestart met het opstellen van een Masterplan voor het historisch lint in het zuidoostelijk deel van Kerkrade en zullen verloederde panden worden aangekocht voor renovatie/vervangende nieuwbouw (onder andere met financiering vanuit Volkshuisvestingsfonds en Regiodeal). Daarbij wordt ingestoken op een brede aanpak; dus niet alleen fysieke ingrepen maar ook de koppeling met het sociale domein , het verbeteren van de leefbaarheid en veiligheid.

Haagse Pandbrigade

De gemeente Den Haag heeft vooralsnog niet gekozen voor het invoeren van een Leegstandverordening. Zij voorzag dat dit instrument een te grote administratieve last kende voor een adequate aanpak. Woningen moeten zes maanden leegstaan en dan gemeld worden (waar al zicht op is via de BRP als die overeenkomt met de werkelijkheid), vervolgens gesprekken voeren, besluiten nemen en huurders en gebruikers voordragen. Met de huidige woningnood, de mogelijkheden tot tijdelijke verhuur en makkelijk te realiseren winsten, is er geen rationele reden voor structurele leegstand. Den Haag kiest voor inzet van de Haagse Pandbrigade op administratieve leegstand. Dit is een intensieve aanpak gericht op het vinden, legaliseren of opheffen van illegale situaties. Vertrekpunt voor deze aanpak is een gedetailleerde analyse van diverse signalen, waaronder leegstand, tot op straatniveau. Vervolgens zet de gemeente in op handhaving bij ondermijning, criminele activiteiten of oneigenlijk gebruik zoals toeristische verhuur. Naast boetes kan het ook gaan om het legaliseren van situaties. Deze aanpak richt zich hiermee enkel op administratieve leegstand. Indien feitelijke leegstand een groter en reëel probleem wordt - om welke nu onvoorziene omstandigheid dan ook -, dan zal de toepassing van dit instrumentarium opnieuw in overweging worden genomen.

3 Leegstand agrarisch vastgoed

3.1 Waar speelt het en hoe?

Definitie van leegstand en de maatschappelijke opgave

Het aantal leegstaande schuren en boerderijen groeit. Soms staan hele erven leeg, vaak gaat het om leegstand van het woonhuis, of van de schuur. Leegstand van het woonhuis komt voor als bijvoorbeeld een boer van elders landbouwgronden heeft gekocht, met gebruikmaking van de schuur. Leegstand van de schuren komt voor bij bedrijfsbeëindiging waar de boer op het erf blijft wonen. Dit noemen we "semi-leegstand". Deze semi-leegstand kan negatieve gevolgen hebben voor het onderhoud van de opstallen en terreinen, zeker als de situatie geleidelijk gegroeid is. Volledige leegstand (combinatie van woonhuis en schuur) of semi-leegstand van schuren komt ook voor. De variatie is daarmee groot. Daarmee is het in de praktijk moeilijk vast te stellen of een boerderij of schuur echt leeg staat. Enkele veelvoorkomende situaties:

- De boerderij is voor de boer niet alleen een bedrijf maar ook het woonhuis en familiebezit. Vaak woont een boer er al generaties lang en zijn mensen emotioneel verweven met het erf.
- Eén agrariër bezit soms meerdere boerderijen en iedere boerderij telt weer meerdere stallen. Er wordt geschoven in het gebruik tussen stallen, waardoor leegstand varieert door het jaar.
- Opstallen vertegenwoordigen kapitaal of onderpand. De stopbeslissing wordt formeel uitgesteld in afwachting van betere tijden of onderhandelingen met de gemeente. Zolang er geen overeenstemming is over sloop van stallen in bijvoorbeeld een rood-voor-roodregeling blijven de stallen staan. Het bewust laten verpauperen van opstallen kan een strategie zijn van de eigenaar om de gemeente toeschietelijker te maken om in te stemmen met herbestemming.
- Ook fiscaal gezien is stoppen voor veel boeren onaantrekkelijk, vanwege de fiscale eindafrekening. Daar is niet altijd voldoende voor gespaard/gereserveerd. Ook dit leidt tot het uitstellen van de formele stopbeslissing. De boer houdt zijn inschrijving in de Kamer van Koophandel aan, heeft nog een handvol stuks vee en is daarmee op papier nog steeds een agrarisch bedrijf. Formeel is dit dan geen leegstand, praktisch gezien wel.

Deze verschillende situaties laten zien dat er niet één vast begrip is van 'leegstand'. Leegstandsbeleid voor agrarisch vastgoed begint bij een definitie van het vraagstuk. Die beperkt zich niet tot de feitelijke administratieve, maar richt zich ook op de 'voorfase' van (semi-)leegstand.

Achtergronden bij ontwikkeling leegstand agrarisch vastgoed

In de landbouwsector is de dynamiek groot. Nederland heeft van oudsher een grote en zeer efficiente landbouwsector met een hoge productiviteit, die niet alleen voor de eigen markt bestemd is maar ook voor de internationale export. Aan de ene kant leidt die drang naar efficiënt produceren ertoe dat het proces van schaalvergroting nog steeds doorgaat: landerijen worden samengevoegd en niet altijd zijn alle boerderijen dan nog nodig. Aan de andere kant is er toenemende druk om de met de agrarische productie gepaard gaande milieubelasting terug te dringen, zoals door uitstoot van CO2 en stikstof. Dit vertaalt zich in uitkoopregelingen en bedrijfsbeëindigingen.
Daarnaast zijn er ook meer persoonlijke redenen waarom veel boeren er mee stoppen, bijvoorbeeld omdat er geen opvolger is. Ook in dat geval worden de gronden soms verkocht aan andere boeren. Wanneer een agrariër stopt met bedrijfsvoering is er nog niet direct sprake van leegstand. Soms is er een opvolger, een boer uit de buurt die wil uitbreiden of een initiatiefnemer met een passend plan voor een alternatieve bestemming. Ook bouwen veel boeren langzaam af, waardoor leegstand geleidelijk groeit.

Het aantal agrarische bedrijven dat stopt, groeit dus. Zo hebben volgens het CBS circa 30.000 boeren van 55-plus geen opvolger. De Wageningen Universiteit schat in een onderzoek dat 24.000 boerenbedrijven tot 2030 stoppen. Dit aantal kan door rijksbeleid de komende jaren toenemen. Bedrijfsbeëindiging zou leiden tot 40 miljoen m2 aan vrijkomende bedrijfsruimten (60 procent herbruikbaar), bovenop de 11 miljoen m2 die reeds leeg stonden. Dit vraagt de komende jaren derhalve grootschalige (her)bestemming van vrijkomend agrarisch vastgoed.

Overigens leiden niet alle agrarische ontwikkelingen tot bedrijfsbeëindigingen. Naast beëindigen van bedrijven is ook sprake van transformatie naar nieuw agrarisch gebruik. De omslag naar biologische en kleinschalige boeren maakt hergebruik van kleinschalige landerijen mogelijk. Voor biologische landbouw is juist een gróter areaal nodig. Dit kan er toe leiden dat de gronden opnieuw benut worden maar dat niet alle opstallen meer nodig zijn.

Effecten van leegstand

De afname van agrarische bedrijvigheid in het buitengebied heeft als direct gevolg dat stallen en bijgebouwen leeg komen te staan. Leegstand heeft een breder effect:

- **Leefbaarheid platteland onder druk.** Door verlies aan economische activiteiten worden schuren minder goed onderhouden. Erven verrommelen. Hierdoor komt de uitstraling onder druk. Dit heeft direct invloed op de leefbaarheid.
- **Gezondheid.** De aanwezigheid van (grote oppervlakten) asbest kan voor gezondheidsrisico's zorgen bij sloop. Daarnaast maakt asbest de opgave in sommige delen van het land complexer en vooral duurder. Hoe groot dit probleem per regio is hangt sterk samen met de decennia waarin er veel gebouwd is.
- **Strijdig gebruik bestemming.** De agrarische bestemming is niet te continueren. De eigenaar zoekt alternatief gebruik van het vastgoed, bijvoorbeeld als stallingsruimte. Herbestemming naar een andere functie is dan nodig.
- **Ondermijning.** Leegkomend agrarisch vastgoed blijkt een gewild bedrijfsgebouw voor criminele organisaties, in de vorm van kwekerijen of laboratoria. De beschikbare ruimte en afgelegen ligging zijn hierbij belangrijke factoren; in het bijzonder in de grensregio's. Voor boeren in een financieel kwetsbare positie, klinkt een 'goed' aanbod om het vastgoed te huren aantrekkelijk. Daarmee is er een risico op ondermijnende activiteiten in vrijkomend vastgoed.
- **Erfgoed gaat verloren.** Veel boerderijen hebben een monumentale status of zijn aangeduid als karakteristiek. Er zijn bijna 10.000 boerderijen een rijksmonument, daarbovenop komen nog gemeentelijke en provinciale monumenten. Functieverlies leidt tot achterstallig onderhoud en daarmee potentieel verlies van monumentale waarde.

Het vrijkomen van agrarische bedrijven biedt ruimte aan uiteenlopende bestemmingen voor de ruimte:

- Voor de gronden:
  - Landbouw: gebruik door andere agrariërs die willen uitbreiden
  - Natuur: natuurlandschap in beheer, collectief natuurlandschap
  - Energie: ruimte voor windenergie en/of zonneweides
- Voor de opstallen:
  - Huisvesting: Woonvoorziening voor een groep, collectief wonen/erfdelen, meergeneratie wonen, schuurwoningen
  - Recreatie: evenementlocatie, Bed & Breakfast, boerencamping
  - Zorg: zorgboerderijen, dagbesteding
  - Opslag: opslagverhuur, caravanstalling
  - Bedrijvigheid: Loonbedrijf, aannemingsbedrijf, ICT en data(opslag), transport, kantoor, landwinkels, etc.

Uiteraard is dit geen uitputtende lijst, maar geeft het een inzicht in de breedte van de mogelijkheden. Breedte is ook nodig, omdat boerenbedrijven in grote aantallen beschikbaar komen en er per gemeente in de markt maar ruimte is voor een beperkt aantal alternatieve bestemmingen als Bed & Breakfasts. Daarom zetten veel regio's naast herbestemming vooral ook in op sloop van stallen, en dan vooral sloop van 'langschapsontsierende' stallen. "Grote gebouwen met dunne wanden en een asbest dak, daar kun je ook niet zo veel mee, sloop daarvan is het meest logisch".

Regionale verschillen

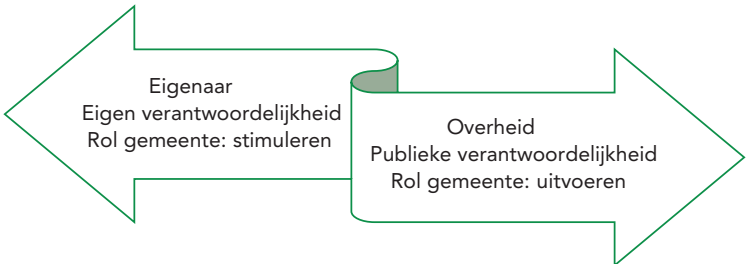
- Het bredere effect van (semi-)leegstand verschilt per regio. De mogelijkheden voor herbenutting van vastgoed zijn hierin sterk bepalend. Bij kleinschalig landschap (bijvoorbeeld Twente, Achterhoek en delen van Noord-Brabant) zijn er veel percelen die gelijktijdig beschikbaar komen. Niet voor elk perceel is een alternatieve bestemming mogelijk. In grootschalig landschap als Oost-Groningen zijn gebouwen zo groot dat herbestemming vaak niet haalbaar is. Zo zijn er ook gebieden waar alternatieve mogelijkheden voldoende zijn en de agrarische bebouwing zich hiervoor leent, bijvoorbeeld herbestemming naar wonen, zorgboerderijen, bedrijfspanden, evenementenlocatie, B&B, etc.

3.2 Aanpakken

Stap 1: definitie en rolopvatting

Leegstand van agrarische vastgoed heeft deels een effect voor de eigenaar van het gebouw, deels een breder maatschappelijk effect. De eerste verantwoordelijkheid voor het goed gebruiken van de boerderij ligt bij de eigenaar. Voor veel gemeenten is dat dan ook het vertrekpunt bij hun beleid. Tegelijkertijd zijn de excessen bij dreigende leegstand groot: voor de leefbaarheid, het monument of criminaliteit. Hier ligt een publieke verantwoordelijkheid. Enerzijds door gewenst gedrag en gewenste herbestemming te stimuleren, anderzijds door repressieve aanpak bij onaanvaardbare activiteiten. De combinatie van verschillende rollen vraagt doorgaans de inzet van een breed instrumentarium. Voor de rolopvatting is het belangrijk te kijken naar:

- Wie is de probleemeigenaar?
- In welke mate is sprake van ongewenste maatschappelijke effecten?
- Zijn deze effecten beheersbaar voor de eigenaar?
- Zo nee, wie is verantwoordelijk voor de aanpak van ongewenste effecten (politie, provincie, gemeente)?
- Welke inzet kan en wil de gemeente plegen om ongewenste effecten tegen te gaan?



Stap 2: hoe krijg je agrarische leegstand in beeld?

Het blijkt in de praktijk door de veelheid aan voorkomende situaties moeilijk om een inschatting te maken van de leegstand van agrarisch vastgoed. Nog lastiger is de prognose voor de toekomst. De volgende situaties zijn te onderscheiden:

- Woonhuis en schuren staan volledig leeg
- Woonhuis is bewoond, schuren staan (deels) leeg
- Woonhuis is leeg, schuren zijn (deels) in gebruik
- Woonhuis en/of schuren kennen een alternatief (niet-agrarisch) gebruik:
  - Gelegaliseerd
  - Niet-gelegaliseerd
  - Crimineel

Verfijning in definities

De provincie Gelderland hanteert het volgende gedachtenschema:

1. Monumenten ➔ in stand houden
2. Goede stallen ➔ die worden wel overgenomen door collegaboeren of vinden een andere bestemming
3. Slechte stallen ➔ liefst slopen

Er zijn verschillende bronnen om leegstand in beeld te brengen.

- **Lokale verkenning in verschillende stappen:** De meest basale vorm om leegstand te bepalen is de koppeling van personen aan adressen in de Basisregistratie Personen (BRP). Daarmee ontstaat zicht in de administratieve leegstand. Wat je hiermee niet ophaalt is het leegstaan van schuren, of ander gebruik van schuren. Een deel van deze leegstand is mogelijk tijdelijk (bijvoorbeeld bij verbouwing) of enkel administratief. De woning wordt dan door een ander bewoond. Ook heb je geen zicht op potentiële leegstand waar nu nog de boer met zijn familie woont, maar hij de boerderij gaat verlaten. Daarmee biedt de BRP-analyse niet meer dan een eerste indicatie.
- Via **data-analyse** kan de gemeente een verdiepend inzicht krijgen door koppeling van indicatoren, zoals leeftijd van de agrariër, milieumeldingen, bedrijfscontacten, jaarverslaglegging, erftoetreders, bedrijfsbeëindiging, Kadasterinformatie. Deze informatie biedt de gemeente een vlekkenkaart van leegstandsrisico's. Luchtfoto's met gebruiksbeelden van erven kunnen dit beeld completeren.
- Op basis van de geïnventariseerde leegstandsrisico's kan de gemeente prioriteiten bepalen voor nader onderzoek. Via **huisbezoeken** en gesprekken met boeren kan de situatie ter plekke geduid worden. Let op: in sommige regio's is de verhouding tussen boeren en de overheid moeizaam. Vanuit wantrouwen krijgen gemeenteambtenaren geen of slechts beperkt toegang tot de boerenerven. Het vraagt enerzijds een goede taxatie van het eventueel aanwezige wantrouwen. Anderzijds vraagt het van de contactambtenaren goede contactuele vaardigheden en kennis van het boerenbedrijf.
  Essentieel bij deze vorm van analyse is de vastlegging en monitoring, zodat inzichtelijk is welke leegstandssituaties zijn te onderscheiden.

Erfadviseurs

In de Achterhoek worden 'Erfadviseurs' ingezet. Deze zijn in dienst van een onafhankelijke stichting, de Stichting Watea ("Werken aan toekomstgerichte erven Achterhoek", zie www.watea.nl). De Stichting wordt gefinancierd door de provincie Gelderland vanuit de Regiodeal voor de Achterhoek. De erfadviseurs hebben een onafhankelijke positie, waardoor ze makkelijker het vertrouwen van de agrariërs krijgen. De gesprekken met de erfadviseurs kunnen over uiteenlopende zaken gaan, van emotionele problemen tot financiële/fiscale zaken, bestemmingsplantechnische wegen en de aanpak van asbest. De erfadvsieur kent de wegen en is ingevoerd in de problematiek van het landelijk gebied. Het thema bedrijfsbeëindiging komt regelmatig op tafel in de gesprekken. De erfadviseur helpt de betreffende boer dan met het maken van een plan, en kan voor vervolgstappen een voucher afgegeven, die korting geeft op bijvoorbeeld een asbestinventarisatie.

In de Achterhoek is gewerkt met verschillende 'rondes'. In 2018-2019 zijn als eerste de varkenshouders bezocht, omdat de problematiek daar groter is dan onder melkveehouders. Een latere ronde richtte zich op boerderijen met veel asbest, omdat asbest de sloop of herbestemming van schuren veel kostbaarder maakt.

- **Provinciale verkenningen:** Verschillende provincies doen periodiek onderzoek naar leegstand bij agrarisch vastgoed. Voorbeeld is het onderzoek van Alterra voor de provincie Noord-Brabant.
- De **RVO** (Rijksdienst voor Ondernemend Nederland) heeft 'mei-tellingen', die geven goed aan of een boerderij nog echt actief is. Jaarlijks doet iedere agrariër een opgave bij het RVO over de wijzigingen in zijn bedrijfsvoering, het aantal dieren en percelen en bijvoorbeeld ook gegevens over mestuitstoot. De registratie is wel op het niveau van de ondernemer, indien deze meerdere boerderijen bezit is er geen uitsplitsing naar de exacte locatie. Nadeel is ook dat gemeenten RVO-data niet mogen inzien omdat dit privacygevoelig is. De provincie krijgt wel inzicht in het beeld op provinciaal niveau. Daarmee geeft het een indicatie voor gemeenten.
- Een potentiële bron van informatie vormen de gele **oormerken** waarmee vee wordt geregistreerd, omdat deze wel een koppeling leggen tussen het dier en de feitelijke locatie waar het dier verblijft. Nadeel is wel dat niet alle dieren deze oormerken dragen, paarden bijvoorbeeld niet. Ook zit hier regelgeving het gebruik in de weg, aangezien de oormerken bedoeld zijn voor de opsporing van ziektes en niet voor de opsporing van lege stallen. Maar het loont de moeite om te onderzoeken hoe deze informatie toch benut kan worden.

Integrale rondgang: Berkelland

De gemeente Berkelland heeft met eigen mensen (van de afdeling Handhaving) een integrale rondgang gemaakt langs alle 861 agrarische erven in de gemeente die nog een agrarische bestemming hebben. Uit deze inventarisatie bleek:

- 43% nog actief bedrijf (volwaardige bedrijfsvoering, "vol-gas-boeren")
- 17% gaat stoppen (er gebeurt nog wel wat, maar gaat op termijn stoppen)
- 32% is al gestopt / nooit agrarisch geweest

Het aandeel niet of minder actieve bedrijven was veel hoger dan verwacht, de opgave lijkt daarmee groter dan eerder werd aangenomen. Het gaat in één gemeente al om honderden boerenbedrijven.

Stap 3: strategie en instrumentarium

De gemeente heeft verschillende verantwoordelijkheden met betrekking tot agrarische (semi-)leegstand en toekomstige ontwikkelingen hierin. We gaan eerst in op de beleidsontwikkeling, vervolgens op het instrumentarium.

Beleidsontwikkeling

De volgende beleidsvelden spelen een rol bij (potentiële) leegstand van agrarisch vastgoed:

- Vanuit het economisch beleid richt de gemeente zich op de gewenste ontwikkeling van de bedrijvigheid. Daarbij gaat het zowel om bedrijfsbeëindigingen bij boeren, als om komst van nieuwe bedrijven die gebruik kunnen maken van vrijkomende ruimte. In het economisch beleid zijn de vrijkomende gebouwen niet alleen een bedreiging voor de agrarische bedrijvigheid, maar ook een kans voor nieuwe bedrijvigheid. In Nederland begint 50 procent van de startups op het platteland. De ruimte die daar is maakt het mogelijk om een nieuw idee uit te proberen. *"Goedkope meters in het buitengebied zijn de kraamkamer van de innovatie"*, zegt een medewerker van de Provincie Gelderland.
- Een goede ruimtelijke ordening vanuit de Wet ruimtelijke ordening/Omgevingswet. Daarbij heeft de gemeente verantwoordelijkheid voor een goede benutting van de schaarse ruimte. Het niet adequaat benutten van de ruimte (in geval van schaarste aan ruimte) vraagt van de gemeente inzet om het gewenste gebruik te realiseren. In de omgevingsvisie of visie landelijk gebied legt de gemeente het gewenste gebruik vast. Dit verankert de gemeente in het bestemmingsplan of omgevingsplan.
- Daarnaast legt de gemeente via haar welstandsbeleid de gewenste uitstraling van de gebouwde omgeving vast. Zij kan redelijke eisen van welstand stellen (artikel 12 Woningwet). Het welstandsbeleid biedt de gemeente sturingsinstrumenten om knelpunten in welstand tegen te gaan. Vanuit het welstandsbeleid vraagt dit een zorgvuldige uitwerking van potentiële welstands-excessen, en vervolgens ook handhaving hierop.
- In haar woonbeleid kan de gemeente vastleggen op welke wijze de woningvoorraad zich idealiter ontwikkelt. De woonvisie is sinds 2022 volgens de Woningwet verplicht. Hierin kunnen ook beleidsregels opgenomen worden over hergebruik van leegkomende panden voor wonen. Te denken valt aan het aantal toe te voegen woningen in leegkomende panden, en het soort woningen: voor welke doelgroep? Potentieel knelpunt bij herbestemming naar woningen kunnen de geambieerde woningbouwaantallen in relatie tot de prognoses en Ladder voor Duurzame Verstedelijking zijn (art. 3.1.6. lid 2 Bro). Bij ontwikkeling buiten bestaand stedelijk gebied (dus doorgaans ook bij leegkomend agrarisch vastgoed) is onderbouwing nodig waarom de ontwikkeling niet binnen bestaand stedelijk gebied mogelijk is. Bovendien kan het gebeuren dat er te weinig planruimte is in de gemeentelijke programmering om herbestemming van boerderijen naar woningen mogelijk te maken. In de woonvisie kan de gemeente aangeven dat herbestemming een groot maatschappelijk belang heeft, zorgt voor toevoeging van nieuwe woonmilieus, en dat de effecten op andere delen van de woningvoorraad (in krimpgebieden de angst voor leegstand) in de huidige marktomstandigheden minimaal zijn, gezien de grote vraag naar woonruimte. Uiteraard is het wel zaak dit goed te onderbouwen om ongebreidelde herbestemming tegen te gaan.
  Volgend op de woonvisie stellen gemeenten woonzorgvisies op. Dit is van belang voor de afweging van herbestemming voor wonen met zorg. Veel gemeenten krijgen initiatiefnemers langs die vrijkomende boerderijen als kansrijk object zien voor woonzorgactiviteiten, als een zorgboerderij. Dit vraagt een afweging van de gemeente om wel of niet mee te werken. Enerzijds is dit van belang vanuit efficiëntie in personele inzet. Anderzijds is deze afweging van belang voor bijvoorbeeld benutting van gemeentelijk Wmo-budget.

Instrumentarium

- **Informatievoorziening:** Veel agrariërs hebben vooral kennis van hun eigen vak, en hebben minder inzicht in de wet- en regelgeving op het gebied van ruimtelijke ordening. Het geven van voorlichting en het ondersteunen bij complex papierwerk van een stoppersregeling is daarom belangrijk. Veel gemeenten organiseren informatiebijeenkomsten, hebben speciale spreekuren voor agrariërs (één "Loket buitengebied" met een interne bundeling van expertise) of verwijzen door naar gespecialiseerde adviseurs.

- **Herbestemming:** De gemeente legt de gewenste bestemming vast in een bestemmings- of omgevingsplan. Zij baseert dit op de eigen omgevingsvisie (en visie buitengebied), nationale ruimtelijke kaders, en provinciale omgevingsverordeningen. Daaruit volgen de mogelijkheden voor alternatieve aanwending van boerderijen voor bijvoorbeeld bedrijfspanden, woonbestemming, recreatie, etc. De ligging/afstand tot de woonkern (is het verstandig om woonvoorzieningen toe te staan op erven die wel erg ver van alle voorzieningen af liggen?) en de ligging in het land is mede bepalend voor de kans op herbestemming (in een regio als Twente is meer vraag naar wonen of alternatieve gebruiksvormen dan onder de rook van de Eemshaven). Bij herbestemming lopen gemeenten tegen een aantal potentiële knelpunten aan:
  - **Bestemmingswijziging niet mogelijk.** Het kan lastig zijn om de bestemming te wijzigen naar recreatie of wonen wanneer de locatie omgeven is door veehouderijen. Een woonbestemming kan bijvoorbeeld de bedrijfsvoering van een agrarisch bedrijf in de weg zitten. De gemeente Dinkelland formuleert het zo: "De gemeentelijke politiek luistert lokaal goed naar het agrarisch belang, we willen niet te veel wonen buiten de kernen toestaan" (er is angst dat er dan klachten komen over overlast, of dat boeren hun bedrijf niet meer kunnen uitbreiden vanwege geur- en hindercirkels rond de woningen). Ook vanuit de provincies wordt er vaak primair op gestuurd de nog gezonde agrarische bedrijven zo min mogelijk in de weg te zitten, om gezonde agrarische activiteiten niet te belemmeren. Wellicht biedt een 'afgewaardeerde woonbestemming' (bijvoorbeeld "Wonen – Agrarisch") een oplossing om te ondervangen dat nieuwe bewoners succesvol klachten kunnen indienen met betrekking tot hinder die het gevolg is van een normale agrarische bedrijfsvoering.
    Ook zijn er gemeenten die het aantal verkooppunten (bv detailhandel) buiten de kernen willen beperken, om de kernen niet teveel concurrentie aan te doen of om het aantal verkeersbewegingen op het platteland te beperken.
  - **Maximaal aantal woningen per stal.** Veel gemeenten hanteren bij een verbouwing van een stal een maximum aantal woningen per stal. Deze beleidsregel stamt dan vaak nog uit de tijd van grotere krimp op het platteland en is dan vaak ingegeven door de wens om kleine kernen te beschermen en de woonfunctie daar te concentreren. Met de toegenomen druk op de woningmarkt, ook in de kleinere kernen, is het de vraag of deze bescherming nog nodig is. Het maximum aantal woningen belemmert vaak de haalbaarheid van de transformatie van grotere stallen en staat de vorming van woongroepen in de weg.
  - **Kostbare sloop.** De kans is klein dat de nieuwe bestemming gebruik kan maken van alle agrarische bebouwing op een erf. Vaak ligt er een sloopopgave met hoge kosten. Het gevolg kan zijn een onhaalbare business-case omdat de initiële investering te hoog is. Het gevolg kan zijn dat de eigenaar een stal maar gewoon laat staan, waardoor deze bij gebrek aan onderhoud langzaam verkrot. Anders dan leegstaande woningen vormen leegstaande stallen in het buitengebied niet snel een "gevaar voor de omgeving", zodat aanschrijvingsbeleid te weinig rechtsgrond heeft.

Met de komst van de Omgevingswet en de introductie van de omgevingstafels verschuift de beoordeling van initiatieven naar 'ja mits'. Daarmee wordt de afweging meer integraal en vergt het binnen de gemeente betrokkenheid van diverse afdelingen. Dan gaat het niet alleen om de ruimtelijke afdelingen, maar ook om maatschappelijke ontwikkeling (Wmo). Zeker als herbestemming richting zorg overwogen wordt. Om tot een goede afweging te komen van woonzorginitiatieven is het waardevol om hiervoor een specifiek toetsingskader op te nemen. Elementen bij dit toetsingskader kunnen zijn: ruimtelijke mogelijkheden, aantal plekken, financiering, duurzame karakter van de (zorg-)exploitatie, binding van initiatiefnemers en potentiële doelgroepen met de gemeente.

Pilot Vitaal Buitengebied Zundert

De gemeente Zundert heeft te maken met veel opgaven in het buitengebied zoals leegstand. Voor een integrale aanpak ontwikkelde zij de pilot Vitaal Buitengebied waarin overheden, bewoners en ondernemers samenwerken. Een lerende aanpak om tot nieuwe oplossingsrichtingen te komen. Ze hanteren een 'ja mits' benadering maar stellen initiatiefnemers ook steeds de vraag wat hun idee bijdraagt aan de vitaliteit van hun omgeving. De brede samenwerking zorgt voor koppelkansen en uiteindelijk tot plannen waar iedereen beter van wordt.

Flexibel bestemmingsplan buitengebied Súdwest-Fryslân
De gemeente Súdwest-Fryslân kiest voor het buitengebied voor een flexibel bestemmingsplan, door inzet van afwijkings- en wijzigingsregels. Het bestemmingsplan is conserverend van aard, waarmee er geen nieuwe grootschalige ruimtelijke ontwikkelingen mogelijk zijn. Voor hergebruik van (voormalige) agrarische bedrijven kiest de gemeente een ruimhartige benadering voor nieuwe functies, binnen voorwaarden. Dan gaat het om de mogelijkheid van bedrijfsbestemming categorie 1 en 2, woonbestemming voor 3 woningen in een Stelp-boerderij (mits dit niet bedrijfsuitoefening in de omgeving inperkt en binnen planologische aantallen), opslag. De regels in het bestemmingsplan moeten handhaafbaar zijn. Dit betekent dat normen ten aanzien van gebruik makkelijk controleerbaar zijn.

Rood voor rood 2.0 (Berkelland)
Rood voor Rood is de welbekende term waarbij oude, leegstaande agrarische gebouwen kunnen worden vervangen door woningen. Het beleid in Berkelland gaat uit van een driehoeksovereenkomst met eigenaren, nieuwe bewoners en gemeente. Dat is om opkoping en woningbouwspeculatie tegen te gaan, het nieuw te ontwikkelen pand moet dan ook door de opdrachtgever of een aanverwant familielid bewoond gaan worden. Op een erf mogen maximaal twee nieuwe woningen gebouwd worden. Voor iedere woning dient 1.000 vierkante meter gebouw gesloopt te worden. Die 1000 vierkante meter overigens mag worden gesplitst in tenminste 600 op het eigen erf en 400 vierkante meter op een andere locatie in het buitengebied waar oude, leegstaande gebouwen staan. Naast de Rood voor Rood regeling blijft ook de mogelijkheid tot woningsplitsing bestaan. Met het nieuwe plan zouden er dus maximaal vier huisnummers kunnen komen per erf, twee voor de bestaande woning en twee voor de nieuwe woningen. Met de regeling wordt voorzien in de behoefte van inwoners uit Berkelland die graag met bekenden op een erf willen wonen.
Effect: Sloop bevorderen en bewoning als bestemming bevorderen.

Sloopvouchers (Hof van Twente)
In rood-voor-roodregelingen of andere regelingen voor sloopcompensatie is de oude stal voor de eigenaar een onderhandelingstroef. Om te voorkomen dat oude stallen blijven staan totdat de alternatieve plannen helemaal uitgekristalliseerd zijn, kan er worden gewerkt met vouchers. De eigenaren van erven die graag agrarische bedrijfsbebouwing willen slopen kunnen dit dan vast doen, zij ontvangen dan een voucher en kunnen deze op een later moment inbrengen in een project waarvoor sloopcompensatie nodig is. In deze sloopvoucher wordt vastgelegd hoeveel oppervlakte te slopen bebouwing in aanmerking komt. Deze voucher is 10 jaar geldig en verhandelbaar. Deze voucher kan ingezet worden bij projecten waarvoor sloopcompensatie nodig is.
Effect: Sloop komt sneller op gang, er hoeft niet op een compensatieproject te worden gewacht.

Rood voor rood via de Sloopbank (Deventer)
Ook de gemeente Deventer heeft een Rood voor Rood regeling voor de sloop van landschapsontsierende gebouwen in het buitengebied. Of een gebouw landschapsontsierend is of karakteristiek, wordt bepaald op basis van scores op verschillende criteria. Deventer heeft twee varianten van Rood voor Rood: 'Woning voor Schuur' en 'Schuur voor Schuur'. Bij de sloop van elke 850 vierkante meter schuur mag er één woning op het erf worden gebouwd. Asbesthoudende daken krijgen een verzwarende factor van 1,21, waardoor bij de sloop van een schuur met een asbesthoudend dak 700 vierkante meter volstaat. Bij de 'Schuur voor schuur' regeling mag men voor iedere 250 vierkante meter gesloopte schuur voor 100 vierkante meter terugbouwen in de vorm van een nieuwe schuur of de uitbreiding van een bestaand bouwwerk (ook een bestaande woning).
Deventer werkt met een Sloopbank. Een eigenaar die méér dan 850 vierkante meter sloopt, kan de overtollige meters inbrengen in de Sloopbank. Een andere eigenaar die sloopmeters tekort komt kan deze uit de Sloopbank betrekken. Maximaal 30 procent van de sloopmeters mogen afkomstig zijn van sloopmeters uit een andere gemeente.
Effect: Sloop bevorderen.

- **Behoud/verbetering monumentale panden:** een deel van de agrarische bedrijven heeft een monumentaal karakter. Dit karakter is mede van betekenis voor hoe je omgaat met benutting van leegstaand vastgoed. Daarbij is er onderscheid tussen rijksmonumenten, provinciale monumenten, gemeentelijke monumenten en beeldbepalende panden in beschermde stads- of dorpsgezichten. De monumentenstatus van het pand brengt verplichtingen voor de eigenaar met zich mee en bepaalt mogelijkheden voor subsidie, fiscale voordelen of flexibiliteit in herbestemming:
  - Instandhoudingsplicht rijksmonumenten: De handreiking 'Instandhoudingsplicht rijksmonumenten' door Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed geeft goed inzicht en praktische tips voor gemeenten om hier mee aan de slag te gaan.
  - Gemeentelijke of provinciale monumentenverordening: De bescherming van deze gemeentelijke of provinciale monumenten regelt de gemeente of provincie in een eigen monumentenverordening. Voor provinciale monumenten zijn er vanuit provincies nodige fondsen, gericht op laagrentende lening of (aanvullende) bijdragen in de kosten.
  - Beschermd stads- of dorpsgezicht (in het kader van de Erfgoedwet): voor gebieden met beeldbepalende en historische karakteristieken kunnen worden aangemerkt als beschermd stads- of dorpsgezicht. Bij Beschermde stads- en dorpsgezichten werkt de gemeente een gedetailleerd bestemmingsplan uit.

Naast monumenten zijn er ook de nodige boerderijen die geen monumentenstatus hebben, maar wel worden aangemerkt als karakteristieke bebouwing. Hierbij gelden doorgaans de voorwaarden rondom instandhouding van het karakteristieke gebouw. Hieraan zijn geen fiscale voordelen gekoppeld (sommige Provincies hebben wel stimuleringsregelingen, zoals de Provincie Groningen). Aanwijzing als karakteristieke bebouwing borgt het behoud van de boerderij. Dit moet zorgvuldig afgewogen worden, omdat dit voor de eigenaren beperkingen oplevert in de (gebruiks)waarde van hun vastgoed. Een voorbeeld is de karakteristieke Oldambtser boederij, waarvan behoud wenselijk is maar wel lastig: de boerderij heeft in verhouding een enorm grote schuur met een heel gesloten dak, het is een verouderd concept voor boeren, en niet geschikt om te verbouwen tot woningen. Stichting Nibau werkt aan visie en afwegingskader voor de Oldambtser boerderij.

Levendige linten (Midden-Groningen)
Linten zijn lange lineaire structuren (vaak wegen) waarlangs bebouwing is geplaatst. Historische lintbebouwing heeft zich altijd organisch en dus niet planmatig ontwikkeld. Diverse linten in de gemeente Groningen dragen een sterk landelijk en informeel karakter. In de regio Midden Groningen wordt ingezet op "levendige linten", met een actief beleid op het voorkomen van verval. Boerderijen in linten liggen wat dichter op elkaar dan in het buitengebied, ze hebben daardoor minder opvolgingsperspectief (weinig grond rond het erf), maar juist wel meer perspectief voor transformatie naar andere functies vanwege de nabijheid van andere boerderijen en het charmante karakter van het lint. "Je kunt niet alles behouden, zet daarom in op de plekken die je het liefst wilt behouden".

- **Sanering:** stallen en terreinen kunnen te maken hebben met vervuiling en asbest. Sanering van gebouwen en terreinen is dan noodzakelijk, terwijl hiervoor geen sluitende business-case is. Hoe ga je hier mee om en voorkom je als gemeente verval of verschraling van deze terreinen?

Asbestsubsidie
Veel daken van stallen bevatten asbest. Asbest maakt sloop erg duur, en kan daardoor de cruciale factor zijn in het wel of niet slagen van een transformatie op een erf. Omdat de Rijksregeling te weinig biedt in situaties van asbestdaken, heeft de gemeente Berkelland zelf een asbestlening én een asbestsubsidie. Deze staat nu een jaar open, er is voor € 600.000 subsidie voor asbestdaken beschikbaar, daarnaast een ton voor het zelf storten van kleine daken, plus gelden voor keukentafelbezoeken (deelnemers ontvangen daarbij vouchers die korting geven op een asbestinvestarisatie en voor begeleiding bij het vergunningtraject). Dit alles samen beslaat ongeveer een miljoen euro per jaar in deze gemeente.

- **Ondermijning:** Leegkomend agrarisch vastgoed heeft soms door de afgelegen ligging, grote en zeker ook betaalbare ruimte een onbedoelde aantrekkingskracht op criminele organisaties. Zeker als het gaat om gedwongen bedrijfsbeëindiging is (door financiële nood) ongewenst gebruik verleidelijk. Dit vraagt van gemeenten een aanpak van handhaving en vaak ook samenwerking met justitie en politie. Andere handreikingen van de VNG gaan hier gericht op in.
- **Uitkoopregelingen:** Er zijn landelijke uitkoopregelingen, sommige specifiek gericht op varkenshouders (opgeven emissierechten), sommige rond stikstof. De huidige stikstofregeling gaat uit van de economische waarde van het agrarische bedrijf, wat er toe leidt dat het vooral voor moderne boerenbedrijven aantrekkelijk is om uitgekocht te worden. Dit biedt voor verouderde of al leegstaande stallen weinig mogelijkheden.

Stap 4: uitvoering, toetsingskader ander gebruik

Er zijn grenzen aan het vastgoed dat een herbestemming kan vinden, niet iedere boerderij leent zich voor een B&B of zorgboerderij. De mogelijkheden hangen samen met verschillende factoren zoals de staat van het vastgoed, de (oud) eigenaren, locatie en ligging, houding (lokale) overheid en de aanwezigheid van initiatiefnemers.

Vanuit zowel ruimtelijk beleid, omgevingsbeleid, woonbeleid en woonzorgbeleid zijn er afwegingen te maken ten aanzien van het toekomstig gebruik van leeg(komend) agrarisch vastgoed. De filosofie van de Omgevingswet biedt hiervoor houvast; met het principe 'ja mits'. Dit vraagt dat verschillende disciplines de 'mits' beleidsmatig goed invullen. Dit gebeurt in een toetsingskader. Voor herbestemming van agrarisch vastgoed is het belangrijk dat in het toetsingskader het volgende terugkomt:

- Het toetsingskader is integraal. Alle beleidsafdelingen brengen hierin hun beleidskeuzes aan (de mits). Daarbij gaat het om welstand, ruimtelijke ordening, monumentenzorg, wonen, wonen en zorg, etc. De integrale toetsing betekent ook dat deze beleidskeuzes gelijk gewogen worden om ontwikkelingen mogelijk te maken.
- Breng in het toetsingskader onderscheid naar eisen en wensen. Het eerste is niet onderhandelbaar met een initiatiefnemer. Het tweede moet integraal gewogen met andere beleidswensen.
- Wees terughoudend in de beleidskeuzes, zodat de veelheid aan beleid niet leidt tot een stapeling die ontwikkelingen vooral onmogelijk maken.

Naast een inhoudelijk toetsingskader voor nieuwe initiatieven is het ook belangrijk afspraken te maken over de wijze van toetsing, van eerste initiatief tot vergunningverlening: met intake en omgevingstafels.

Beleid als richtinggevend afwegingskader - Ede

Het beleid geeft initiatiefnemers van functiewisselingen inzicht krijgen in de mogelijkheden die er zijn. De gemeente hoopt dat dit hen helpt om tot mooie plannen te komen. Het is een richtinggevend afwegingskader dat aangeeft op welke wijze die afwegingen gemaakt worden en waar kansen liggen voor integrale ontwikkelingen en het verbeteren van de omgevingskwaliteit. De beleidsuitwerking geeft initiatiefnemers een goed beeld van waar kansen liggen voor de bouw van functiewisselingswoningen en met welke zaken daarbij rekening dient te worden gehouden om tot een zo integraal mogelijke ontwikkeling te komen. In nauw overleg tussen initiatiefnemer en gemeente worden kansrijke locaties tot ontwikkeling gebracht. De gemeente zal dan ook niet alleen beoordelen, maar vooral ook samen met de initiatiefnemer kijken naar kansen en mogelijkheden.

Vereniging van
Nederlandse Gemeenten

Nassaulaan 12
2514 JS Den Haag
+31 70 373 83 93

info@vng.nl

juni 2022

vng.nl