Openbaar

Memo gemeenteraad

Aan	:	De gemeenteraad
Van	:	Het college van burgemeester en wethouders
Onderwerp	:	Aanpak leegstand
Zaaknummer	:	1120332
Doel	:	Informeren

Kennisnemen van
de aanpak leegstand op basis van gerichte monitoring.

Inleiding
Op 26 februari 2024 heeft de gemeenteraad van Zutphen de motie ‘Leegstandsverordening’ (2024-M0006) aangenomen. In deze motie roepen zij het college op om:

- Een raadsvoorstel inzake een leegstandsverordening voor te bereiden en deze ter vaststelling voor te leggen aan de raad, waarbij de focus ligt op de woningmarkt.
- Hiervoor ook in overleg te gaan met de raad en deskundigen om zo snel mogelijk een voorstel aan de raad voor te leggen na vaststelling van de Omgevingsvisie.

Naar aanleiding van deze motie is in de programmabegroting 2025-2028 het volgende opgenomen: ‘We onderzoeken de langdurige leegstand van woningen ten behoeve van de op te stellen leegstandsverordening’. In deze memo worden de eerste resultaten van dit onderzoek naar leegstaande panden in de gemeente Zutphen toegelicht. Vervolgens wordt ingegaan op de aanpak van leegstand.

Inhoud
Naar aanleiding van de motie Leegstandsverordening is leegstand binnen de gemeentegrenzen onderzocht. Hieraan voorafgaand werd met name gereageerd op meldingen en incidenten, maar werd de leegstand niet structureel gemonitord.

Leegstand van woningen in de gemeente Zutphen is niet groter dan gemiddeld in Nederland
Op 1 januari 2025 stonden er volgens het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) 470 van de 23.592 woningen in de gemeente Zutphen leeg. Dit komt neer op een leegstandspercentage van 1,99%. Dit is vergelijkbaar met het landelijk leegstandpercentage van 2%. Hieronder valt reguliere tijdelijke leegstand die ontstaat bij renovaties en mutaties/verhuizingen, maar ook langdurige leegstand. In onze gemeente staat 27% van de leegstaande woningen langer dan een jaar leeg. In Nederland ligt dit aandeel op 34%. Het CBS heeft dit geregistreerd op basis van de Basisregistratie Adressen en Gebouwen (BAG) en de Basisregistratie Personen (BRP).

Werkwijze aanpak leegstand winkels en kantoren
De winkel- en kantorenleegstand in de gemeente Zutphen is al langere tijd relatief beperkt te noemen. We werken nauw samen met Stichting Binnenstadmanagement Zutphen (BMZ) om verbinding en partnerschap

te zoeken met vastgoedeigenaren. Vooral pandeigenaren van winkelpanden op strategische plekken die (langere tijd) leeg staan worden in de samenwerking benaderd. Doel daarvan is het kijken naar de specifieke mogelijkheden voor dat pand om tot een gewenste invulling te komen. Daarbij wordt ook gekeken naar de mogelijkheden en (koppel)kansen voor wonen boven winkels. Tot slot worden eigenaren bijgepraat over relevante ontwikkelingen en geïnformeerd over mogelijke kansen die er voor hen zijn. Deze aanpak heeft zich bewezen in de afgelopen jaren. Dit blijkt uit de (snellere en gewenste) invulling van panden na gesprekken met vastgoedeigenaren. Betrokken partijen zien derhalve geen meerwaarde in de inzet van een instrument als een leegstandsverordening in dit verband.

De leegstand van bedrijfsruimte in de gemeente Zutphen is circa 2%. Landelijk wordt over het algemeen 5 a 7% leegstand (de frictieleegstand) als gezond gezien bij bedrijfsmatig vastgoed.

Driekwart van de leegstaande panden staat korter dan een jaar leeg
Ten behoeve van het onderzoek naar leegstand is een lijst uitgedraaid met in totaal 601 panden (woningen en niet-woningen) die leegstaan op basis van de administratie ten behoeve van de Waardering Onroerende Zaken (WOZ). Ten behoeve van de WOZ-administratie wordt leegstand elk jaar gecontroleerd. Er wordt in dit kader gecontroleerd of er iemand staat ingeschreven op het adres van dit pand. Zo niet, dan wordt gecontroleerd of de eigenaar van het pand ook als gebruiker aangemerkt moet worden.

Leegstand van maximaal een jaar wordt over het algemeen de reguliere ‘frictieleegstand’ genoemd. Dit soort leegstand wordt niet als een probleem aangemerkt, omdat woningen te koop staan of verbouwd worden en frictieleegstand biedt juist de noodzakelijke ruimte voor beweging op de vastgoedmarkt. Om een beeld te krijgen van langdurige leegstand, is gefilterd naar panden die langer dan 365 dagen leegstaan op basis van de WOZ. De actuele langdurige leegstand kwam uit op 205 panden die administratief langer dan een jaar leegstonden. Om deze gegevens te verifiëren is een aanvullende controle gedaan op gebruik van de panden om eventuele fouten in het systeem uit te filteren. Na de controle door team Publiekszaken bleek op de adressen van 15 panden wel iemand in de BRP te staan ingeschreven, waarmee het aantal lang leegstaande panden op 190 komt. Hierin zijn ook niet-woningen meegenomen.

Uit een eerste schouw is een gedeelte van de leegstand te verklaren
De Buitengewoon Opsporingsambtenaren (BOA's) hebben een schouw bij deze 190 panden gedaan. De meeste panden waren inderdaad niet in gebruik, maar ook werd een deel van de leegstand al verklaard doordat het pand (langdurig) te koop stond of werd verbouwd. Daarnaast kwamen administratieve fouten naar boven, zoals adressen die niet meer bestonden of panden die wel bewoond werden, maar waar niemand stond ingeschreven. Een deel van de panden stond niet meer leeg, omdat deze panden in de afgelopen maanden bewoond of in gebruik zijn genomen. Ook stonden woningen volgens onze administratie leeg, omdat niemand stond ingeschreven. Echter werden deze woningen voor andere functies, zoals een kantoor gebruikt. Wanneer deze situaties van het eerder genoemde aantal van 190 leegstaande panden afgehaald worden, blijven er ongeveer 136 leegstaande panden over. Dit is, gezien het totaal aantal panden in de gemeente Zutphen, een laag aantal.

Voordelen aanpak leegstand op basis van gerichte monitoring
Met deze aanpak wordt leegstand verder gespecificeerd en geduid. Op deze manier is een beter beeld ontstaan van de feitelijke leegstand in de gemeente Zutphen en de reden daarachter. Wanneer de langdurig leegstaande panden in beeld zijn, kunnen we de aanpak daarvan gerichter uitvoeren door het gesprek aan te gaan met de betrokken pandeigenaren. Daarnaast heeft de monitoring van leegstand een aantal andere voordelen, zoals hieronder nader toegelicht.

Door inschrijvingen komen inkomsten terug bij de gemeente
Sommige mensen betalen geen gemeentelijke belasting, omdat ze niet in de gemeente Zutphen staan ingeschreven. Door de inschrijvingen via de BRP op orde te hebben, komen meer inkomsten binnen via de gemeentelijke belastingen.

Met een betere administratie en monitoring worden onwenselijke situaties voorkomen
Wij krijgen door betere administratie en monitoring meer zicht op:

- kwetsbare groepen zoals arbeidsmigranten, dit is een doelgroep die snel uit beeld raakt en gevoelig is voor (arbeids)uitbuiting;
- onderbenutting van panden;
- zorgmijders;
- schuldenproblematiek;
- overbewoning zoals bijvoorbeeld illegale (kamer)verhuur.

Hiermee voorkomen wij:
- overlast;
- gevaarlijke situaties, zoals bijvoorbeeld een situatie waarbij de brandweer een brand gecontroleerd laat uitbranden als er volgens de BRP niemand aanwezig is, maar er feitelijk wel iemand woont;
- belasting- en premiefraude en onrechtmatig gebruik sociale zekerheidsstelsel;
- misbruik van panden voor illegale activiteiten en mogelijk gevaar voor de omgeving;
- mislopen bijdrage gemeentefonds.

Wijze van aanpak leegstand
In de motie is gevraagd om een leegstandsverordening uit te werken. In het voorgaande is toegelicht dat langdurige leegstand, waarvoor een leegstandsverordening ingezet zou kunnen worden, in onze gemeente beperkt is. De inzet van een leegstandsverordening dient dan ook goed afgewogen te worden, om te beoordelen of dit instrument logisch is om in te zetten.

De voordelen van een leegstandsverordening in de aanpak van langdurige leegstand

Pandeigenaren moeten binnen 6 maanden leegstand melden
Dit geeft een duidelijk beeld van de leegstandsomvang. Wanneer de pandeigenaar niet voldoet aan de meldingsplicht, kan een bestuurlijke boete van maximaal €7.500,- worden opgelegd.

We nemen contact op met een pandeigenaar na melding van leegstand
Vanuit de gemeentelijke organisatie wordt binnen 3 maanden na een melding van leegstand overleg gevoerd met de pandeigenaar.

We kunnen een potentiële gebruiker voordragen
Wanneer het gesprek niks oplevert, kunnen we een gebruiker voordragen voor een pand dat minimaal 12 maanden leegstaat. Wel moeten we met een leegstandbeschikking hebben verklaard dat het pand geschikt is voor gebruik. De pandeigenaar is verplicht om een overeenkomst voor ingebruikname aan te bieden aan de voorgedragen gebruiker binnen een termijn van 3 maanden. Uitzondering hierop is wanneer de pandeigenaar gedurende deze periode van 3 maanden na de voordracht een overeenkomst met een andere gebruiker aangaat. Er zijn in dit kader echter geen sanctiemogelijkheden voor ons. Zo kunnen we de huurprijs niet verlagen.

De nadelen van een leegstandsverordening in de aanpak van langdurige leegstand

Een leegstandsverordening kost geld en capaciteit
Het opstellen, uitvoeren en naleven van een leegstandsverordening kost veel ambtelijke capaciteit. Zo moeten de volgende stappen gevolgd worden:
- inrichten meldingsloket voor leegstand, aangezien pandeigenaren leegstand binnen 6 maanden moeten kunnen melden;
- inrichten en beheren leegstandregister;
- controle op leegstand in de gebieden waarop de leegstandverordening van toepassing is;
- gesprekken voeren met pandeigenaren;
- onderzoeken gebruiksmogelijkheden;

- voor de eventuele voordracht van gebruikers moet een loket ingericht worden voor geïnteresseerde gebruikers;
- om voordrachten te kunnen doen is het noodzakelijk potentiële vragers in beeld te hebben (een register voor vragers);
- beschikkingen, sancties, procedures beroep en bezwaar;
- inrichten front office en back office, aangezien vragen van inwoners en pandeigenaren beantwoord moeten worden.

Momenteel moet al geprioriteerd worden in de werkzaamheden op het gebied van toezicht en handhaving. Extra werk betekent dat andere zaken blijven liggen. In onze gemeente is leegstand relatief laag en dit heeft dus minder prioriteit.

Met een leegstandsverordening kunnen wij pandeigenaren niet dwingen om invulling te geven aan een pand
Een leegstandsverordening geeft enkel de mogelijkheid om een boete te geven wanneer een pandeigenaar leegstand niet meldt. Ook kan er bij extreme verloedering ingegrepen worden. We kunnen met een leegstandsverordening geen boete opleggen wanneer een pand leeg blijft staan.

Toekomstige wijziging in wet- en regelgeving
Op 23 september 2025 is een amendement in de Tweede Kamer ingediend waardoor het mogelijk wordt om een leegstandheffing te gaan heffen. Dit is momenteel nog niet mogelijk maar moet eerst op rijksniveau verder uitgewerkt worden. Daarnaast is het ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening bezig met een aanpassing van de Leegstandswet. Door de voorgestelde wetswijziging krijgen gemeenten effectievere bevoegdheden om leegstand tegen te gaan. Zo mag de gemeente een woonruimte betreden bij het vermoeden van langdurige leegstand. Ook mag de gemeente straks het energieverbruik van een pand opvragen bij de netbeheerder om te controleren of het pand leegstaat. Dit komt efficiënte handhaving ten goede, los van de vraag of er handhavingscapaciteit hiervoor beschikbaar is. Tot slot wordt de gemeentelijke voordracht van gebruikers voor een leegstaand pand vervangen door een verplichte termijn waarbinnen een pand weer in gebruik moet zijn. Het is aan de eigenaar om binnen deze termijn een bewoner of gebruiker te vinden.

Conclusie

Wij willen de wet- en regelgeving vanuit het Rijk afwachten en hier niet op vooruitlopen. Eerst moeten maatregelen zoals een leegstandheffing worden aangenomen in de Eerste Kamer en moet de eerder genoemde aanpassing van de Leegstandswet op rijksniveau verder worden uitgewerkt en worden aangenomen door de Eerste en Tweede Kamer. Daarna zullen wij onderzoeken of aanvullende maatregelen voor onze gemeente een goede en meer doeltreffende aanvulling zijn op het instrumentarium.

(Voorlopig) geen leegstandsverordening instellen maar op basis van gerichte monitoring in gesprek gaan met pandeigenaren
Het aantal langdurig leegstaande panden in Zutphen is relatief laag. Door onze administratie op orde te hebben, krijgen wij de feitelijke leegstand goed in beeld. Daarbij kunnen we gericht pandeigenaren benaderen om samen te zoeken naar een invulling voor het pand. Een leegstandsverordening is een te groot instrument dat veel capaciteit vraagt. Die capaciteit is er niet. De inzet van dit instrument gaat ten koste van andersoortige handhaving en biedt niet de juiste handvatten.

Met dit voorstel wordt de motie van de raad niet exact uitgevoerd maar wordt de leegstand wel aangepakt
In de motie 'Leegstandsverordening' wordt gevraagd om een leegstandsverordening. Met dit voorstel komen wij met een aanpak om leegstand aan te pakken op basis van gerichte monitoring (administratief en fysiek) en het benaderen van pandeigenaren om te zoeken naar een goede invulling voor het pand. Daarmee pakken wij het probleem aan dat in de motie wordt geschetst.

Uitvoering

Leegstand inzichtelijk
Wij bepalen de feitelijke leegstand door te kijken naar panden die op basis van de WOZ en de BRP langer dan 365 dagen leeg staan. Omdat hier administratieve fouten in kunnen zitten, onderzoeken wij deze adressen verder. Wij borgen de monitoring door de lijst van leegstaande panden halfjaarlijks uit te draaien en te analyseren. De leegstandcijfers worden toegevoegd in het woningmarktdashboard.

De Rijksdienst van Identiteitsgegevens doet onderzoek om adreskwaliteit te verhogen op het gebied van leegstand
Wij zijn een van de geselecteerde gemeenten voor de ‘Pilot leegstand’ in het kader van de Landelijke Aanpak Adreskwaliteit (LAA). Door middel van deze pilot doet de Rijksdienst van Identiteitsgegevens onderzoek om adreskwaliteit te verhogen op het gebied van Leegstand.

In deze pilot worden woonadressen uit de BRP geselecteerd waarop minimaal één jaar geen personen staan ingeschreven, maar waar in het verleden wél bewoning heeft plaatsgevonden. Bovendien hebben de geselecteerde adressen in de BAG de gebruiksfunctie ‘wonen’ of ‘woonfunctie in combinatie met een nevenfunctie’.

Meer pandbezoeken
Bureau Legitiem zal meer bezoeken aan panden plegen. Zij zijn door ons aangesteld als toezichthouder. Bureau Legitiem controleert op leegstand, het aantal bewoners in panden, arbeidsmigranten en ondermijning. Daarnaast wordt vanuit Team Wijkregie, Team Toezicht en Handhaving en de Politie onderzocht of meer bekend is over het desbetreffende pand. Indien nodig wordt watergebruik van de panden opgevraagd en onderzocht of afval wordt opgehaald. Op deze manier wordt duidelijk welke panden feitelijk leegstaan en kunnen de eerste ongewenste situaties al direct opgepakt worden.

Panden die na deze controle blijken leeg te staan voor een lange tijd zonder uitzicht op verandering worden nader onderzocht. Zo wordt contact gezocht met de eigenaar om samen te onderzoeken hoe wij kunnen zorgen voor een passende invulling van het pand.

Het kan ook voorkomen dat wij leegstaande panden niet in beeld hebben doordat bewoners wel staan ingeschreven op het adres, maar er niet daadwerkelijk wonen. Voor dit soort gevallen willen wij het meldpunt ondermijning gebruiken. Hier kunnen bijvoorbeeld buren vermoedelijke leegstand melden. Vervolgens zullen wij ook met de eigenaren van deze panden contact zoeken.

We kunnen samen met eigenaren van leegstaande panden kijken naar een passen de invulling
Door de verbeterde administratie en monitoring, weten we welke panden feitelijk leegstaan. Aan de hand van onze administratie kunnen wij eigenaren van leegstaande panden contacteren. In dit contact kunnen wij handvatten meegeven aan de eigenaar om invulling aan het pand te geven.

Vervolg
In het derde kwartaal van 2026 zullen de eerste resultaten gedeeld worden van de aanpak. Hierin zullen ook eventuele verbeter- en knelpunten benoemd worden. Ook zal met deze uitkomsten een voorstel gedaan worden voor structurele inzet op de aanpak leegstand. Wanneer duidelijk is welke extra bevoegdheden we van het Rijk krijgen om leegstand aan te pakken, zullen wij onderzoeken of het wenselijk is om deze in onze gemeente te implementeren.

Bijlagen