

Heerlen

Voorstel

gemeenteraad

Heerlen,
27 mei 2025

Vergadering
gemeenteraad Heerlen

Onderwerp
Leegstandsverordening

Vergaderdatum
29 juni 2025
Documentnummer 385868

Agendapunt

Inleiding

Leegstand in Heerlen is bovengemiddeld

Een (korte) periode van leegstand van woningen voorziet in een nuttige functie. De periode tussen koop en verkoop en tussen vrijgekomen huurwoningen is bijvoorbeeld nodig om woningen te kunnen opknappen en “woonklaar” te maken. Dit wordt ook wel frictie of verhuisleegstand genoemd. Echter, de leegstand van woningen, winkel- en kantoorpanden in Heerlen is volgens CBS-gegevens groter dan het gemiddelde van Nederland. Voor Heerlen ligt dit rond 3% ten opzichte van 2% in Nederland. Uit leegstandscijfers van het CBS blijkt dat in Heerlen 3% woningleegstand is waarvan 590 woningen een jaar eerder ook al leegstonden.

Langdurige leegstand is een probleem

Bovengemiddelde leegstand naar aantal of tijdsduur kan leiden tot verstoring van de lokale (woning-)markt en een verloederde leefomgeving. Het trekt mogelijk criminele activiteiten aan. Daardoor willen mensen niet blijven wonen en het leidt ertoe dat investeerders niet willen investeren. Het gevolg is waardevermindering van het vastgoed en een neerwaartse spiraal.

Verruiming van de werking van de huidige leegstandsverordening

In 2016 is de huidige leegstandsverordening door de raad vastgesteld.

De verordening is alleen van toepassing op leegstaande winkel- en kantoorpanden in het centrum van Heerlen en het centrum van Hoensbroek.

Om in te spelen op het woningtekort, om meer (tijdelijke) woonruimte in kantoren en winkelruimten te kunnen inzetten en om de negatieve effecten van leegstand in breder verband te kunnen tegengaan, is verruiming nodig van de Leegstandsverordening 2016.

De gewenste verruiming ziet op:

- de aard van de gebouwen: ook woningen worden onder de werking van de verordening gebracht, zowel in de centra als in buurten daarbuiten;
- de werkingsgebieden: naast de twee genoemde centra worden gebieden toegevoegd waar de leegstand van woningen hoger is dan 3%. In die gebieden – dus buiten het centrum van Heerlen en het centrum van Hoensbroek – geldt de verordening niet voor winkel- en kantoorpanden maar alleen voor woningen.

Hierdoor willen we een bijdrage leveren om het woningtekort op te lossen door een toename van het aantal beschikbare woonruimten. We willen een gemiddelde, gezonde leegstand én een bijdrage aan een goede leefomgeving door de leegstandsverordening.

Werkingsgebied

De werking richt zich op de gebieden:

- waar de leegstand van woningen gedurende meer dan 1 jaar 3% of groter is (peildatum 1 januari 2024); *want dit zijn de gebieden waar de leegstand langere tijd boven het Heerlens gemiddelde (3%) uit komt waardoor daar de bedreiging door leegstand het grootst is;*
- waar geen bijzondere omstandigheden aanwezig zijn waardoor het geïnventariseerd percentage niet representatief is; *want voor deze gebieden geldt niet (zonder meer) dat leegstand een bedreiging vormt;*
- én waar door andere factoren dan leegstand het woon- en leefklimaat reeds onder druk staat (maatstaf: Leefbarometer en Veerkrachtkaart) *want deze gebieden hebben de hoogste behoefte aan bescherming tegen de negatieve effecten van leegstand*

Deze gebieden worden vastgesteld door de raad (zie bijlage).

Maatregelen

De volgende maatregelen zijn vereist om de beoogde effecten te bereiken:

- de functionele werking van de verordening oprekken van (thans) leegstaande winkels en kantoren naar winkels, kantoren en woningen*;
- de geografische werking van de verordening uitbreiden van (thans) het centrum van Heerlen en het centrum van Hoensbroek naar de buurten waar de woningleegstand 3% of meer bedraagt, waarbij prioriteit wordt gegeven aan het deel van deze buurten waar de leefbaarheid slecht scoort;
- daarbij geldt dat buiten de twee genoemde centra de verordening uitsluitend ziet op leegstaande woonruimte (en dus niet op leegstaande kantoren of winkels).

*: In de huidige leegstandsverordening uit 2016 wordt onder *gebouw* (Hoofdstuk 1, Begripsbepaling Artikel 1 lid 1.c.) verstaan: gebouw of een deel van een gebouw, niet zijnde woonruimte, als bedoeld in artikel 1, onderdeel c, van de Woningwet. In de nieuwe verordening, volgens model VNG, is woonruimte wél opgenomen als zijnde "gebouw." Dat betekent dat de nieuwe verordening dus óók van toepassing is op woonruimte.

Geen invoering leegstandsbelasting

Het ministerie van VRO geeft aan dat de leegstandwet twee instrumenten bevat:

- de verplichte aanwijzing van een gebruiker;
- het instrument bestuurlijke boete.

Beide instrumenten zijn opgenomen. De financiële prikkel volgt ook uit het boetebeleid in de nieuwe Leegstandverordening Heerlen 2025. We blijven de landelijke ontwikkelingen omtrent de leegstandsbelasting als instrument met belangstelling volgen en nemen deze mee in de monitoring van het effect van deze nieuwe verordening.

Verder geeft VRO aan dat regelmatig door gemeenten wordt gevraagd om aanvullende instrumenten, waaronder belasting op leegstand. In december 2024 is daarover ambtelijk door VRO aan de minister geadviseerd **géén** aanvullende instrumenten op te nemen en (dus) ook géén leegstandsbelasting in te voeren, omdat naar haar mening de bestaande instrumenten voldoende zijn. Om die reden wordt het invoeren van leegstandbelasting in dit voorstel niet als aanvullende maatregel opgenomen.

Conclusie is:

- dat in de nieuwe verordening alle instrumenten worden ingevoerd die wettelijk mogelijk zijn;
- dat andere instrumenten nu niet mogelijk zijn en ambtelijk door het ministerie ook worden afgeraden.

Kader

Woningbouwambitie: vergroten van woningvoorraad door tegengaan leegstand
Leefbaarheid: tegengaan verloedering door leegstand

Kernthema

Wonen

Bevoegdheid

Raad (art. 2 Leegstandwet)

Voorstel

1. de Leegstandverordening Heerlen 2016 in te trekken en de Leegstandverordening Heerlen 2025 vast te stellen;

Argumenten

1.1 Door de verordening vast te stellen ontstaat de mogelijkheid om grip uit te oefenen op leegstaande woningen. De bestaande mogelijkheid om grip uit te oefenen op leegstaande winkels en kantoren in de centra van Heerlen en Hoensbroek blijft intact.
Grip op leegstand is belangrijk omdat hiermee een bijdrage kan worden geleverd aan het bestrijden van het woningtekort en het tegengaan van (intreden van) verloedering en verstoring van de (woning-)markt. De verordening heeft zowel een signaalwerking als een preventieve functie. Daarnaast kan door daadwerkelijke handhaving leegstand beëindigd worden, hetzij doordat (als uiterste middel) een van gemeentewege aangedragen gebruiker wordt aangewezen, hetzij doordat de eigenaar onder druk van de drukmiddelen van de leegstandverordening alsnog zelf zorg draagt voor een gebruiker. Naast bestuursrechtelijke uitvoering is ook het opleggen van een geldboete mogelijk; ook daarvan gaat een preventieve werking uit.

1.2 In buurten waar de leegstand hoger dan 3% is, is de leegstand hoger dan het Heerlens gemiddelde(3%). Daarmee is ook het risico op negatieve gevolgen van leegstand hoger dan gemiddeld in Heerlen. Als bovendien de leefbaarheid slecht scoort, is het risico op verloedering extra hoog. Daarom is gekozen voor wijken met een leegstandspercentage van 3% of meer in combinatie met een slechte leefbaarheidsscore.
Voor de selectie van de leegstand uitgegaan van gegevens van het CBS over het energiegebruik in panden. Ingeval van energiegebruik is aannemelijk dat een pand gebruikt wordt. Om frictie- of andere kortdurende leegstand hieruit te filteren en tevens te selecteren op buurten waar aanpak het hoogstnodig is, is geselecteerd op panden die langer dan 1 jaar leeg staan. Omdat het fenomeen leegstand zich niet snel verplaatst, is de peildatum van 1 januari 2024 voldoende representatief.

Tegenargumenten en risico's

1. De effectiviteit en werking van de verordening kan worden gefrustreerd door administratieve of "pest"-maatregelen door de eigenaar. Risico is dat eigenaren hun woning vlak vóór de deadline van de meldplicht daadwerkelijk of op papier alsnog verhuren om zo onder de meldplicht uit te komen.

Het risico bestaat dat een woning wordt verhuurd onder erbarmelijke omstandigheden waar kwaliteitsnormen ontbreken. De leegstandverordening biedt weliswaar de mogelijkheid om werkzaamheden voor te schrijven die zien op het kwaliteitsniveau van de woning, maar deze mogelijkheid kan alleen worden toegepast in combinatie met leegstand. De huurder zal naar alle waarschijnlijkheid niet lang blijven huren waarna de woning opnieuw leeg komt te staan en de termijn van meldplicht opnieuw ingaat. In dergelijke gevallen wordt toepassing van de leegstandverordening een tijdrovend en niet-effectief kat-en-muisspel tussen overheid en overtreder.

2. De mogelijkheid bestaat dat besluiten die worden genomen op basis van de beleidsstukken bij een toetsing door de bestuursrechter niet houdbaar blijken te zijn.

3. Feitelijke implementatie en uitvoering van het beleid start later

De feitelijke uitvoering van het beleid is afhankelijk van de beschikbare capaciteit, middelen en prioritering. Zie verder 'kosten en dekking'

Kosten en dekking

Formatie

De uitvoering van Grip op Wonen 2.0 wordt geborgd in het Vergunningverlening-, Toezicht- en Handhavingsprogramma 2026 e.v. en valt daarmee binnen de VTH-formatie.

Prioritering in het VTH-programma

Met de uitbreiding van het beleidspakket Grip op Wonen zetten we een volgende, logische stap in een koers die uitstekend aansluit bij de woonuitdagingen van onze stad. We zetten stevig in op gestaag en consistent doorvoeren van dit pakket, met oog voor de realiteit van beperkte uitvoeringscapaciteit. In het VTH-programma 2026 maken we daarom expliciet hoe we prioriteren binnen de beschikbare middelen en welke aanvullende capaciteit hiervoor beschikbaar komt. Daarbij geldt dat de heldere lijn van Grip op Wonen 2.0 naar verwachting juist ook leidt tot meer duidelijkheid voor bewoners en partijen in de stad — en daarmee op termijn tot verlichting van de handhavingsdruk.

Communicatie

De verordening wordt bekendgemaakt door het plaatsen op de gemeentelijke website en bekend te maken in het gemeenteblad en via raadpleging Overheid.nl

Na implementatie van de uitvoering ontvangen vastgoedeigenaren van leegstaande panden een brief waarin zij worden geattendeerd op een meldingsplicht wanneer er sprake is van 6 maanden leegstand van hun eigendom.

Evaluatie

Grip op Wonen is een iteratief proces waarbij we steeds leren van de voorgaande stappen. Vanaf de start van de uitvoering houden wij bij tegen welke problemen of tekortkomingen we in de praktijk aanlopen. Juridische procedures vormen eveneens input voor bijstelling. Periodiek, of indien daarvanuit verander omstandigheden, inzichten of wetgeving aanleiding toe is, worden de vergaarde leermomenten omgezet in aanpassing van de regelgeving.

Omdat de doorlooptijd van een casus leegstand hoog is, vindt de periodieke evaluatie van de leegstandsverordening tweejaarlijks plaats. In deze evaluatie wordt:

- het aantal handhavingskwesaties en het effect, uitgedrukt in ingebruiknames, inzichtelijk gemaakt;
- per buurt inzichtelijk gemaakt of de leegstandcijfers korter bij het landelijk gemiddelde van het moment van evaluatie zijn gekomen (maatstaf: CBS-cijfers);
- per buurt inzichtelijk gemaakt of de score op de leefbarometer is verbeterd, en zo mogelijk nagegaan in hoeverre dit het gevolg is van bestrijding van leegstand.

Planning, procedure en uitvoering

Het actief uitvoeren van de nieuwe leegstandsverordening houdt in:

- meldingsloket voor leegstand invoeren / inrichten front en backoffice voor vragen van burgers en bedrijven;
- inrichten en beheren leegstandregister;
 - Door actieve inventarisatie
 - door administratieve verwerking van leegstandmeldingen
- periodieke controle op leegstand in de gebieden waarop de leegstandverordening van toepassing is;

Handhaven van panden waar leegstand geconstateerd is door:

- gesprekken voeren met eigenaren;
- onderzoeken gebruiksmogelijkheden;
- eventuele voordracht van huurders / gebruikers (gesprekken, antecedentenonderzoek);
- om voordrachten te kunnen doen is het noodzakelijk potentiële vragers in beeld te hebben: opstellen en bijhouden van een lijst potentiële vragers* en/of samenwerking organiseren met Thuis In Limburg;
- opstellen beschikkingen, uitvoeren sancties, procedures bezwaar en beroep. In de praktijk blijken eigenaren van leegstaande panden veelal langdurig te procederen tegen een leegstandsbeschikking waarbij voor de overheid de bewijslast lastig en duur.

*: hiervoor zoeken wij samenwerking op met Thuis In Limburg dat de registratie van woningzoekenden voor corporaties uitvoert.

6 maanden na in werking treden van de verordening kan gestart worden met:

- bestuursrechtelijke handhaving van leegstaande panden;
- beboeten als niet wordt voldaan aan de meldingsplicht (de hoogte van de boete kan oplopen tot €7500,-).

Uitvoering vergt dat capaciteit beschikbaar moet zijn om de verordening uit te voeren.

Bijlagen

1. Leegstandverordening 2025

Hoogachtend,
burgemeester en wethouders van Heerlen,

de burgemeester,

de secretaris a.i.,

drs. R. Weaver

drs. R. van Wuijtswinkel

raadsbesluit

De raad der gemeente Heerlen;

gezien het voorstel van burgemeester en wethouders d.d. 20 mei 2025,

documentnummer ;

gezien het advies van de raadscommissie dd. 11 juni 2025;

besluit:

1. de Leegstandverordening Heerlen 2016 in te trekken en de Leegstandverordening Heerlen 2025 vast te stellen;

Aldus besloten tijdens de vergadering van de raad van de gemeente Heerlen van 29 juni 2025.

de griffier,

de voorzitter,

drs. T.W. Zwemmer

drs. R. Wever