



Vereniging van
Nederlandse Gemeenten

HANDREIKING

Leegstand te lijf

HANDVATTEN VOOR LANGETERMIJNSTRATEGIE

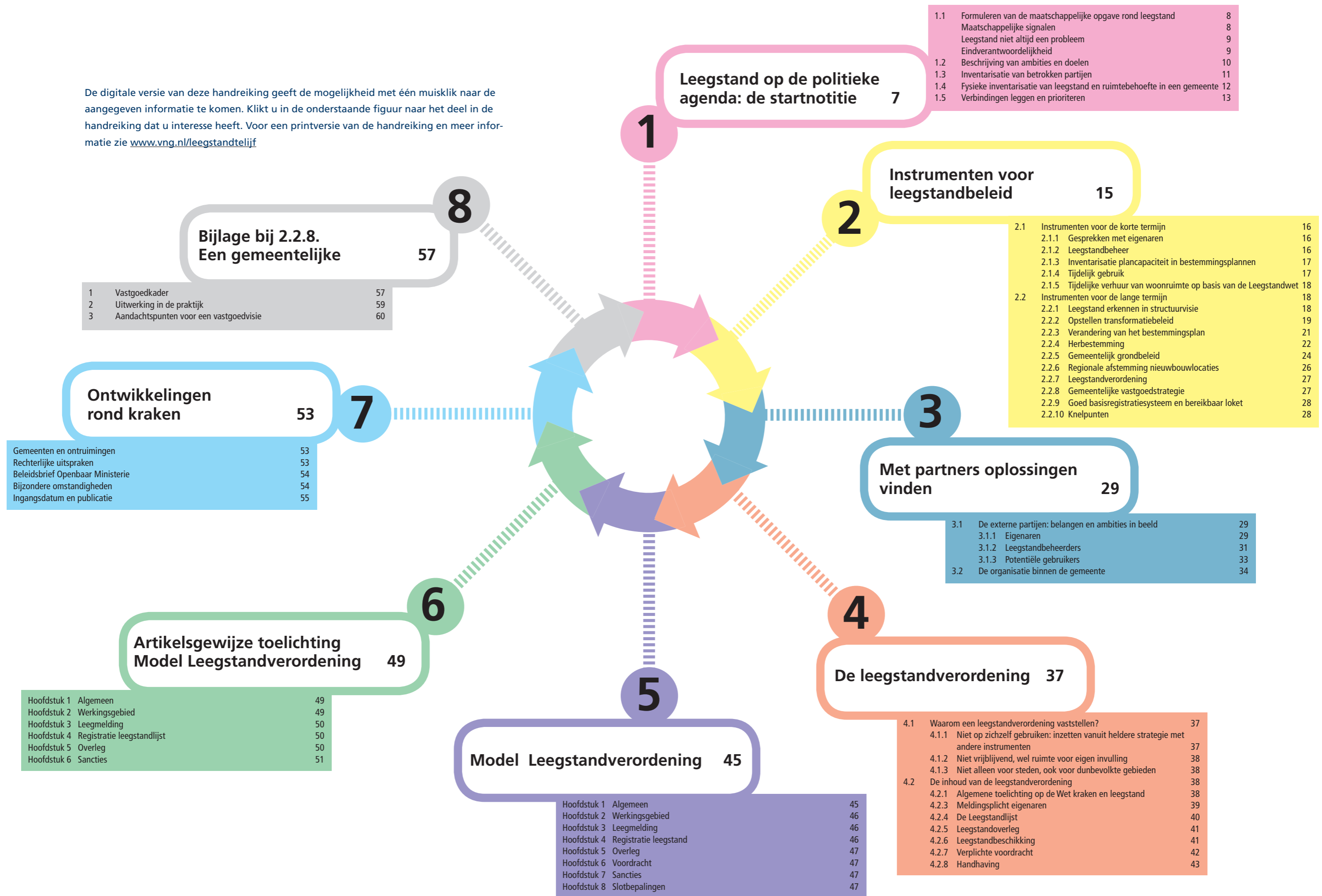


Handreiking

Leegstand te lijf

Handvatten voor langetermijnstrategie

De digitale versie van deze handreiking geeft de mogelijkheid met één muisklik naar de aangegeven informatie te komen. Klikte u in de onderstaande figuur naar het deel in de handreiking dat u interesse heeft. Voor een printversie van de handreiking en meer informatie zie www.vng.nl/leegstandtelijf





Voorwoord

In Nederland staan veel panden leeg. Vooral onder kantoren en in de winkelbranche neemt de leegstand sterk toe. Diverse onderzoeken en artikelen¹ geven aan dat leegstand een structureel karakter heeft. Van de huidige voorraad kantoorruimte van 47 miljoen m² staat gemiddeld 13,9% leeg. Het structurele aanbod (objecten die drie jaar of langer leegstaan) kwam begin 2010 uit op 1,9 miljoen m². Als er geen actie wordt ondernomen, kan dit oplopen naar 3 miljoen m² in 2011 (volgens een landelijk onderzoek van DTZ-Zadelhoff).

Leegstand heeft gevolgen voor de leefbaarheid in gemeenten. De veiligheid kan bijvoorbeeld in het geding komen. Het is tevens een verspilling van de schaarse grond in Nederland. Verantwoord ruimtegebruik is essentieel. Gemeenten kunnen daarbij een belangrijke rol spelen. Ze zijn niet verantwoordelijk voor de gehele problematiek, maar hebben wel instrumenten in handen om de situatie te beïnvloeden.

Deze handreiking beschrijft hoe gemeenten leegstand te lijf kunnen gaan. Gemeenten staan voor vragen als: waar en wanneer is sprake van leegstand? Wanneer heeft leegstand maatschappelijke effecten? Welke instrumenten kunnen gemeenten inzetten? Welke informatie is nodig om dit goed te doen. De financiële mogelijkheden worden niet behandeld. Het gaat om instrumenten gekoppeld aan beleid.

Belangrijk startpunt is dat de gemeente bepaalt welke rol zij wil nemen en onderzoekt waar haar maatschappelijke opgave ligt. Leegstand moet op de politieke agenda. Een heldere probleemanalyse, ambities, een ingerichte organisatie en een langetermijnvisie op leegstand zijn nodig. Dan kunnen gemeenten een effectieve strategie uitzetten met daarbij passende instrumenten, zoals de nieuwe

¹ EIB rapport Kantorenleegstand, probleemanalyse en oplossingsrichtingen juni 2010.
DTZ Zadelhoff Van veel te veel januari 2011
R. Vader Vastgoed meervoudig programmeren, Facility Management Jaarboek 2011.

Colofon

Bijdragen van

Freija Mostert, VNG

Yvonne Grooten, VNG

Maarten Bosman, Adhocbeheer

Remy Wowor, Adhocbeheer

Walter Rozendaal, Rozendaal Vastgoed

Sander Gelinck, SBR

Doreen Wilbers, De Vries Juristen

Eric Beerens, Vrom inspectie, Ministerie I&M

Frenk Wiersma, WWI, Ministerie BZK

Vormgeving en opmaak

Chris Koning, VNG

Vormgeving en opmaak

Stadsherstel Amsterdam NV (16), STW (23), Dru Cultuurfabriek (25), Nationalebeeldbank.nl

Maart 2011

leegstandverordening. Deze biedt mogelijkheden om leegstand integraal en in combinatie met andere instrumenten van leegstandbeleid aan te pakken, zoals de structuurvisie, bestemmingsplannen en transformatiebeleid. Denk ook aan maatschappelijk beleid op het gebied van veiligheid en leefbaarheid. Belangrijk is de leegstandvisie in te bedden in bestaand beleid. Het vergt inzet van middelen en capaciteit van gemeenten om dit goed te doen.

Oplossingen zijn niet makkelijk. Door vermindering van de overtallige plancapaciteit dalen de inkomsten van de gemeente. Bovendien zal de gemeente als vastgoedeigenaar soms in eigen vlees moeten snijden.

Leegstand oplossen kunnen gemeenten niet alleen. Hiervoor is goede samenwerking nodig met de eigenaren van de panden, met andere betrokkenen en vaak ook met buurgemeenten.

Deze handreiking biedt handvatten om samen keuzes te maken die tot de beste oplossing leiden in een lokale situatie. Het gaat daarbij om alle vormen van leegstand, behalve die van woningen. Een overzicht van alle instrumenten en checklists geven richting aan een concrete uitvoering van leegstandvisie en -beleid. Ook geeft de handreiking tips voor succesvolle communicatie met de betrokken partijen. Tot slot is een model van de nieuwe leegstandverordening opgenomen.

De VNG hoopt hiermee gemeenteambtenaren een extra stimulans te bieden om leegstand te lijf te gaan.



1 Leegstand op de politieke agenda: de startnotitie

Het is belangrijk om veel aandacht te schenken aan de start van het proces. Als helder is wat de maatschappelijke opgave voor de gemeente is en wat de ambities zijn, dan is een strategie veel scherper te formuleren. Ook kan de gemeente dan beter afwegen welke instrumenten ze wil inzetten, met welke partijen ze wil samenwerken en hoeveel geld en moeite ze erin steekt. Het is essentieel om de maatschappelijke opgave en de gemeentelijke ambities vroeg op tafel te krijgen bij de gemeenteraad.

De gemeenteraad kan het besluit nemen actief leegstand te bestrijden op basis van een goede startnotitie. Hierin geeft het college en/of de raad aan wat de aanleiding en het doel is van een aanpak van leegstand. Wat zijn de maatschappelijke opgave en maatschappelijke ambities rond leegstand in een gemeente? Welke verantwoordelijkheid wil de gemeente nemen?

De startnotitie bevat de volgende elementen:

- 1 Formuleren van de maatschappelijke opgave rond leegstand. Hieruit blijkt dat de gemeente een maatschappelijke opgave heeft rond leegstand en hoe die verder onderzocht dient te worden of onderzocht is. Aandachtspunten hierbij zijn:
 - a dat vastgoed een belangrijke functie vervult in financieel-economisch, maatschappelijk en politiek-bestuurlijke zin
 - b een veilige leefomgeving
 - c het eigen vastgoed van gemeenten als voorbeeldfunctie
- 2 Een beschrijving van de ambities en de doelen van de gemeente (en de betrokken partijen) bij het aanpakken van de leegstand.
- 3 Een inventarisatie van de belangrijkste locaties van leegstand, de omvang van de leegstand en het type leegstand waarbij een gemeentelijk belang in het geding is. Daarbij hoort ook een inventarisatie van de leegstand in de eigen vastgoedportefeuille. Onderbezetting/lage bezettingsgraden spelen daarbij een rol.



- 4 Een inventarisatie van de betrokken partijen en hun verantwoordelijkheid, wensen en mogelijkheden. Plus een beschrijving van de verschillende rollen van de gemeente; de publieke, de private rol als vastgoedeigenaar en de rol als voortrekker en voorbeeld voor de maatschappij. Per rol een schets van de belangen die spelen en de mogelijkheden of risico's.
- 5 Een prioritering tussen de verschillende opgaven en de verbinding tussen de aanpak van leegstand en andere beleidsdoelstellingen.

Deze onderdelen worden één voor één behandeld in dit hoofdstuk.

1.1 Formuleren van de maatschappelijke opgave rond leegstand

Niet alle leegstand geeft problemen in de gemeente of valt onder de gemeentelijke verantwoordelijkheid. Bij de formulering van leegstandbeleid is het belangrijk de grenzen van de opgave voor de gemeente in beeld te krijgen. Om die grenzen te kunnen bepalen, is in ieder geval een analyse nodig van de situatie in de gemeente. Waar komt leegstand voor? Vormt deze een gevaar voor de sociale veiligheid in dat gebied of verloedert het de leefomgeving? Hoe is de financieel-economische situatie in het gebied? Is er kwalitatieve leegstand van beeldbepalende gebouwen die gewaardeerd worden? Antwoord op deze vragen maakt duidelijk of leegstand een maatschappelijk probleem is geworden.

Maatschappelijke signalen

Het college kan diverse aanleidingen hebben om leegstand nader te onderzoeken, zoals signalen van bewoners over de leefbaarheid. Eigenaren kunnen de gemeente vragen om een bestemmingswijziging voor hun vastgoed. Ook kan er bij bepaalde doelgroepen vraag zijn naar het huren en gebruiken van ruimte in gebouwen die niet in de markt voorhanden zijn, terwijl leegstaande panden wellicht in die behoefte kunnen voorzien. Denk bijvoorbeeld aan startende ondernemers die goedkope bedrijfsruimte zoeken. Ook kan het nodig zijn om te anticiperen op wijzigingen in de demografische samenstelling

van een gemeente. Een daling van de bevolking kan leiden tot leegstand van woningen, kantoren, winkels, bedrijven en voorzieningen.

Leegstand niet altijd een probleem

Een zekere frictieleegstand is normaal. Zolang er geen maatschappelijk probleem is (politiek, bestuurlijk, sociaal, maatschappelijk, financieel of economisch), is er ook geen taak voor een gemeente om dit op te pakken. Het EIB rapport 'Kantorenleegstand – probleemanalyse en oplossingsrichtingen' (juni 2010) noemt een frictieleegstand van 4% a 5% in een gezonde kantorenmarkt. Afhankelijk van de plaatselijke situatie kan dit oplopen tot 8%. Voor woonruimte is een frictieleegstand van 2% normaal (WoON (Woononderzoek Nederland van het ministerie van VROM). Dat geldt ook voor winkels op A locaties (Locatus). Er is geen cijfer voor overige winkellocaties. Er is sprake van structurele leegstand wanneer dit cijfer boven de frictieleegstand ligt.

Eindverantwoordelijkheid

Eigenaren zijn en blijven verantwoordelijk voor het oplossen van leegstand van hun vastgoed. Het wordt pas een verantwoordelijkheid van de gemeente als leegstand een maatschappelijk probleem wordt en de leefomgeving (en veiligheid) aantast. Daarom is het belangrijk een beeld te krijgen van wie de signalen over leegstand komen en wat de sociaal-economische kaart is van het gebied waar leegstand als probleem wordt ervaren. De volgende checklist helpt hierbij:

In deze handreiking gaat het over maatschappelijk problematische leegstand. Dat is namelijk leegstand waarvoor gemeenten medeverantwoordelijkheid dragen.

Checklist

- 1 Maak een overzicht van de signalen rond leegstand die de gemeente ontvangt.
- 2 Maak een beschrijving van de huidige maatschappelijke én financieel-economische situatie in het betreffende gebied. Breng vooral de bedreigingen en de kansen in kaart. Veel statistische informatie is te vinden op www.cbsinuwbuurt.nl of www.atlasvoorgemeenten.nl. Ook het vergelijken van de WOZ-waarde met het landelijk gemiddelde kan een indicator zijn. Op basis van deze gegevens kan de gemeente een objectief profiel maken van de wijk of kern en later wijken onderscheiden naar kwetsbaarheid. In kwetsbare gebieden kan leegstand extra risicovol zijn en een neerwaartse spiraal versterken. Deze gebieden verdienen prioriteit in de aanpak van leegstand. Let bij deze beschrijving op de volgende zaken:
 - a De bevolkingsopbouw: huishoudensamenstelling, demografische ontwikkelingen, leeftijd.
 - b Sociaaleconomische scores: opleiding, uitkeringsgerechtigden, werkgelegenheid, economische ontwikkeling.
 - c Veiligheid en criminaliteit: inbraken, geweldsdelicten, leefbaarheidscores.

Zie voor onderzoek en publicaties over kantorenleegstand: www.eib.nl

Voor lokale of regionale cijfers van de winkel- en kantorenmarkt, zie de website van Dtz Zadelhoff. Deze geeft o.a. informatie over marktontwikkelingen van commercieel vastgoed. www.dtz.nl

Locatus is een onafhankelijke organisatie die informatie verzamelt over alle winkels en consumentgerichte dienstverlenende bedrijven in de Benelux. www.locatus.com/nederland

1.2 Beschrijving van ambities en doelen

Het is belangrijk dat de gemeente haar eigen ambities en doelen opstelt. Daarmee bepaalt de gemeente haar inzet. Deze doelstellingen raken verschillende beleidsterreinen die met leegstand te maken hebben, zoals economie, veiligheid en leefbaarheid, RO en wonen. Wat wil de gemeente aan leegstand doen en welke combinaties zijn daarmee met andere beleidsdoelstellingen te leggen? Leegstaande ruimten kunnen bijvoorbeeld anders bestemd worden voor studenten, mensen met een functiebeperking, arbeidsmigranten, kunstenaars of startende ondernemers. Hiermee worden huisvestingsproblemen van bepaalde doelgroepen opgelost en kan de leefbaarheid in een buurt toenemen. Het mes snijdt dan aan twee kanten.

Checklist

- 1 Maak een overzicht van maatschappelijke aanleidingen en actualiteiten voor nieuwe beleidsvorming:
 - a op financieel-economisch vlak, van de eigen vastgoedportefeuille (inefficiëntie, kosten, kapitaalvernietiging, waardevermindering, wettelijke aansprakelijkheid);
 - b maatschappelijk vlak (onbenutte ruimte voor activiteiten, (on)leefbaarheid, onveiligheid, verminderde cohesie, vandalisme)
 - c politiek-bestuurlijk vlak (illegitimiteit, immateriële kosten, vermindering draagvlak en ondermijning vertrouwen in politiek en bestuur, nemen van verantwoordelijkheid)
- 2 Maak een overzicht van de belangrijkste uitgangspunten van ruimtelijk-fysiek beleid en de instrumenten die hierbij worden ingezet en leg een relatie met de geconstateerde leegstand. Welke kansen en bedreigingen zijn er? Wat staat er in de structuurvisie en afgeleid daarvan in de bestemmingplannen? Worden momenteel bestemmingsplannen aangepast en zijn er mogelijkheden of vragen tot herbestemmen?
- 3 Maak een overzicht van de belangrijkste uitgangspunten van het gemeentelijk maatschappelijk beleid in relatie tot de geconstateerde leegstand. Welke kansen en bedreigingen zijn er? Op welke doelgroepen is dit beleid gericht?
- 4 Schets of de huidige beleidvoornemens en inzet van instrumenten voldoende effect sorteren op het beperken en voorkomen van leegstand.
- 5 Is er de bereidheid om financieel te investeren in de bestrijding van leegstand? Zijn er al eerder financiële kaders opgesteld om hierbij te betrekken? Heeft de gemeente financiële armslag en ambtelijke capaciteit om haar ambities waar te maken?
- 6 Als er geen financiële middelen zijn, kunnen gemeenten alsnog middelen vinden door verschuiving binnen de begroting of via externe kanalen.

Makelpunt DMO in gemeente Utrecht

Om beter inzicht te krijgen in de vraag en het aanbod van (leegstaande) ruimte, heeft gemeente Utrecht het Makelpunt opgericht. Hierin zijn meerdere doelstellingen van DMO geïntegreerd. Zie voor een uitgebreide beschrijving hoofdstuk 3.2, over de taken van de backoffice.
www.utrecht.nl/makelpunt

1.3 Inventarisatie van betrokken partijen

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

Checklist

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



1.4 Fysieke inventarisatie van leegstand en ruimtebehoefte in een gemeente

Het gaat hier om het letterlijk in kaart brengen van de ruimtelijk-fysieke situatie van de leegstand en potentiële ruimtebehoefte. Zo wordt helder welke gebieden prioriteit verdienen en waar een mogelijke match denkbaar is. Leegstand of onderbezetting van het eigen (maatschappelijk) vastgoed verdienen daarbij ook aandacht. Makelaars en marktpartijen kunnen bij deze inventarisaties helpen.

De inventarisaties zijn ondermeer van belang voor het bepalen van het werkingsgebied in de nieuwe Leegstandverordening. Zie voor meer informatie hoofdstuk 4 en 5.

Checklist 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?
- 5 Kunnen leegstaande panden een herbestemming krijgen waar interesse voor is? Is dit realistisch? Zie voor meer informatie hoofdstuk 2.

Voorbeelden van inventarisatie van leegstand:

www.oga.amsterdam.nl/bijlagen/downloads/discussiekaart_leegstaande_kantoren.pdf

www.eindhoven.nl/artikelen/Maatregelen-om-vraag-en-aanbod-bouwprojecten-beter-af-stemmen.htm

www.amsterdam.nl/ondernemen/bedrijfsruimte/accommodatie-team/de_loodsen/

www.herbestemmingdrenthe.nl/

Checklist ruimtebehoefte

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

1.5 Verbindingen leggen en prioriteren

Het is de kunst om de verschillende onderdelen van de startnotitie met elkaar te verbinden en een politiek advies te geven voor prioriteiten in de aanpak van leegstand. Deze prioritering is ook van belang voor de aanwijzing van de werkingsgebieden en de categorieën gebouwen in de Leegstandverordening. Zie voor meer informatie hoofdstuk 4 en 5.

Checklist

- 1 Welke leegstand vraagt de meeste aandacht en welke maatschappelijke opgaven zijn hiermee verbonden?
- 2 Welke buurten of gebieden binnen de gemeentegrenzen hebben prioriteit? Om welke leegstaande gebouwen gaat het specifiek?
- 3 Wat zijn de belangrijkste beleidsambities en welke leegstand speelt hierbij een rol?
- 4 Welke maatschappelijke partners zijn voor de gemeente belangrijk? Onder welke voorwaarden zouden deze partners willen helpen bij het bestrijden van leegstand?
- 5 Wat zijn de rollen van de gemeente?
- 6 Welke strijdige belangen zijn binnen de gemeente te benoemen?
- 7 Waar liggen de grootste knelpunten en de grootste kansen in het bestrijden van de leegstand?

Transformatiepotentie leegstaande kantoren in Eindhoven

'Wat zijn de leegstaande kantoorpanden in Eindhoven en welke mogelijkheden zijn er om deze panden te transformeren voor een andere gebruiksfunctie?' Die vraag staat centraal in de rapportage *Transformatiepotentie leegstaande kantoren in Eindhoven* van de TU Eindhoven. Hierin zijn vraag en aanbod in kaart gebracht in vijf stappen:

- 1 Opstellen van een shortlist van 14 werkelijk leegstaande (of mogelijk leegkomende) kantoorgebouwen.
- 2 Bestudering van de vraag naar nieuwe functies. Hierbij is onderscheid gemaakt tussen verschillende woondoelgroepen, specifieke maatschappelijke functies, wijkgebonden maatschappelijke functies en commerciële functies (anders dan kantoren).
- 3 Kansrijke functies zijn gerelateerd aan de 14 geselecteerde gebouwen. Het resultaat is een matrix met zogenaamde matches.
- 4 Deze matrix vormde de basis voor verder onderzoek.
- 5 Voor elke match is onderzocht in hoeverre het gebouw zich op bouwtechnisch vlak leent voor de voorgestelde transformaties. Hierbij is rekening gehouden met de vrije verdiepingshoogte, de plattegrond en indeling, de gevel, bouwfysica, installaties en omgeving. In de bouwtechnische analyse is onderscheid gemaakt tussen gebouwen die eenvoudig en snel te transformeren zijn (+), gebouwen waarbij dat enige inspanning kost (0) en gebouwen die zeer moeilijk te transformeren zijn (-).

Op basis van de analyse zijn aanbevelingen gedaan voor transformatie in acht strategieën:

- 1 Transformeren met toekomstwaarde
- 2 Een gebiedsgerichte aanpak
- 3 Een portefeuille aanpak
- 4 Tijdelijke functiewijziging
- 5 Transformatie naar wijkgebonden voorzieningen
- 6 Wonen boven winkels
- 7 Uitdagende ontwerp opdrachten
- 8 Huisvesting van specifieke maatschappelijke functies

Daarnaast worden de volgende beleidsadviezen gegeven:

- Wees terughoudend bij het verlenen van vergunningen nieuwbouw kantoren
- Prioriteitstelling aantal kantoorlocaties
- Neem duidelijk de regie bij gebiedsexploitatie zwakke kantoorlocaties
- Benut mogelijkheden nieuwe leegstandwet
- Ga flexibel om met bestemmingsplan in geval van transformatie
- Ken de mogelijkheden van het bouwbesluit inzake transformatie
- Kies voor een regionale aanpak leegstand kantoorgebouwen
- Onderzoek de mogelijkheden van verduurzaming



2 Instrumenten voor leegstandbeleid

Gemeenten kunnen verschillende instrumenten inzetten om leegstand tegen te gaan, zowel door middel van beleid als in een faciliterende rol. Dit hoofdstuk beschrijft deze instrumenten, eventueel gekoppeld aan het strategisch inzetten van een leegstandverordening. Voor alle instrumenten geldt, dat ze effectiever zullen zijn door afstemming en samenwerking met de andere betrokken partijen. Ook zal een goede inventarisatie vooraf (van de omvang van de leegstand en de vraag naar ruimte) het proces versnellen. In dit hoofdstuk komen instrumenten voor korte en voor langere termijn aan bod. Het structureel aanpakken van langdurige leegstand kan niet zonder een langetermijnvisie.

Instrumenten voor de korte termijn

- 1 Gesprekken met eigenaren
- 2 Leegstandbeheer
- 3 Inventarisatie plancapaciteit in bestemmingsplannen
- 4 Tijdelijk gebruik
- 5 Tijdelijke verhuur van woonruimte

Instrumenten voor de lange termijn

- 1 Leegstand erkennen in de structuurvisie
- 2 Opstellen transformatiebeleid
- 3 Verandering van het bestemmingsplan
- 4 Herbestemming
- 5 Gemeentelijk grondbeleid
- 6 Regionale afstemming nieuwbouwlocaties
- 7 Leegstandverordening
- 8 Gemeentelijke vastgoedstrategie
- 9 Basisregistratiesysteem en loket leegstand

2.1 Instrumenten voor de korte termijn

2.1.1 Gesprekken met eigenaren

De gemeente zal gesprekken moeten voeren met eigenaren. Die kunnen zelf ook op de gemeente afstappen omdat zij plannen hebben met hun leegstaande pand en hopen dat de gemeente hen kan faciliteren. Een eerste overleg is snel te organiseren en kan veel informatie verschaffen. Gemeente en eigenaren nemen kennis van elkaars bedoelingen en mogelijkheden. Een zodanige inventarisatie kan ook later in het proces vruchten afwerpen. Overleg blijft steeds uitermate belangrijk. Hoofdstuk 3 geeft handvatten voor het voeren van dergelijke gesprekken.

2.1.2 Leegstandbeheer

Eigenaren geven hun leegstaand vastgoed vaak in beheer bij leegstandbeheerders. Die zorgen voor snelle bewoning van panden en, zodra dat nodig is, ook weer voor een snelle oplevering. Leegstandbeheerders sluiten zowel beheersovereenkomsten met eigenaren als overeenkomsten met (tijdelijke) gebruikers. Reguliere huurbescherming is op deze overeenkomsten niet van toepassing. Gebruikers betalen immers geen vergoeding die als reële tegenprestatie of huur kan worden aangemerkt. Leegstandbeheer biedt eigenaren flexibiliteit en gebruikers tijdelijk goedkoop gebruik van woon- en/of werkruimte. In de praktijk wonen zo'n 50.000 personen op verschillende manieren tijdelijk.

Hoe de overeenkomsten worden ingevuld is vaak afhankelijk van de wensen van eigenaren. Indien nodig kunnen meer of minder gebruikers in een bepaald pand worden geplaatst. Gemeenten kunnen hierin niet sturen, maar wel hun gewenste scenario's bespreken. Voor de invulling van hun eigen leegstaande panden maken gemeenten vaak al gebruik van leegstandbeheerders. Sommige gemeenten hebben daarvoor inmiddels een aanbesteding uitgeschreven. In het geval van eigen vastgoed kan een gemeente wel sturen in hoe de overeenkomst wordt ingevuld.



2.1.3 Inventarisatie plancapaciteit in bestemmingsplannen

Als in een gemeente veel leegstand voorkomt, is het nodig de planologische situatie in beeld te brengen. Door de geplande en potentiële nieuwbouwlocaties in de geldende bestemmingsplannen te inventariseren en deze naast de vraag te leggen, blijkt in hoofdlijnen of er sprake is van een match of mismatch. Hierbij is het belangrijk ook de vraag naar bedrijfsterreinen, kantoren (werkgelegenheid), huishoudenontwikkeling, bevolkingsafname en vergrijzing te betrekken. Verder kunnen bouw mogelijkheden in de ene gemeente van invloed zijn op de andere gemeente. Gemeenten kunnen elkaar concurreren en als gevolg daarvan kan extra leegstand ontstaan. Regionaal inzicht in vraag en aanbod in de toekomst is daarom belangrijk. Inventarisatie van de plancapaciteit vormt een basiselement voor zowel de aanpak op korte als op lange termijn. Gemeenten hebben hiermee zelf een sterk instrument in handen om aan de voorkant van het proces te sturen. Dit kost veel minder inspanning dan achteraf bij de bestrijding van leegstand.

Wegbestemmen (planschade)

Soms blijkt bij de inventarisatie dat er ongebruikte bouwtitels in een bestemmingsplan zijn opgenomen. Dan bestaat de mogelijkheid om deze oude bouwvergunningen in te trekken en de daaraan ten grondslag liggende bestemming weg te bestemmen bij het opstellen van een nieuw bestemmingsplan. De gemeente dient bij intrekking van een vergunning de regels van de Algemene wet bestuursrecht te volgen. Bij bestemmingswijzigingen kan planschade voorkomen. Dit kan nieuwe ontwikkelingen bemoeilijken. In de Wet ruimtelijke ordening (hoofdstuk 6) zijn procedure- en inhoudelijke bepalingen op het gebied van planschade opgenomen.

Verlies van inkomsten

Als er sprake is van een mismatch tussen vraag en aanbod, dan staat de gemeente voor de vraag: ga ik minder grond uitgeven voor nieuwbouw? Dat zou ook op korte termijn een verlies van inkomsten betekenen; een spanningsveld tussen het maatschappelijke en economische belang van de gemeente. De oplossing hiervoor ligt vooral in het langetermijnbeleid.

Actieprogramma Aanpak van kantoren

In 2010 is de rijksoverheid samen met marktpartijen een actieprogramma gestart voor de aanpak van de problemen in de kantorenmarkt. Dit programma bestaat uit drie hoofdlijnen:

- 1 aanpassen planning nieuwe kantoren,
- 2 herstructurering / herbesteden bestaande kantoren,
- 3 overige acties bedrijfsleven. Het programma is te downloaden via <http://www.rijksoverheid.nl/nieuws/2011/03/07/aanpak-leegstaande-kantoren.html>.

2.1.4 Tijdelijk gebruik

Voor sommige leegstaande gebouwen kan tijdelijk gebruik een mogelijkheid zijn. Het kan gaan om tijdelijk gebruik overeenkomstig de bestemming van het pand, maar ook om ander tijdelijk gebruik. Voor het (tijdelijk) gebruik van woonruimte gelden andere regels dan voor kantoren. Bij woonruimte staat de gemeente voor de keuze welke eisen uit het Bouwbesluit zij wil toepassen; de eisen voor bestaande woonruimte of voor nieuwbouw woonruimte. In de praktijk stellen gemeenten vrijwel altijd hogere eisen bij transformatie. Het Bouwbesluit laat hier ruimte voor gemeenten, functieverandering is geen bouwen, zie ook 2.2.2.

De gemeente zal bij tijdelijk gebruik van gebouwen moeten blijven zoeken naar definitieve oplossingen. Het jarenlang gedogen is uiteindelijk geen begaanbare weg. Zie ook het overzicht van de knelpunten in 2.2.10.

Goede voorbeelden van tijdelijk gebruik:

Stichting Tijdelijk Wonen uit Utrecht past (kantoor)gebouwen aan voor betaalbare woningen voor jongeren. De toekomstige bewoners nemen de verbouwing grotendeels zelf ter hand, wat de kosten laag houdt. www.stichtingtijdelijkwonen.nl

Een van de programma's van de Stuurgroep Experimenten Volkshuisvesting maakt leegstaande kantoren geschikt voor (tijdelijke) woonruimte voor studenten, arbeidsmigranten en andere doelgroepen. www.sev.nl/experimenten/Wonen-urgent

In de zorgsector:

Website Actiz Aedes kennis in wonen www.kcwz.nl/ Het Tweede begin www.kcwz.nl/dossiers/herbestemmen/nieuwe_vormen_voor_tijdelijke_huisvesting
www.kcwz.nl/dossiers/herbestemmen/onderzoek_naar_historische_panden_voor_wonen_en_zorg

2.1.5 Tijdelijke verhuur van woonruimte op basis van de Leegstandwet

Eén van de instrumenten die gemeenten kunnen inzetten, is tijdelijke verhuur. Dit geldt echter alleen voor een beperkt aantal gebouwen. Leegstaande kantoren kunnen in het algemeen niet tijdelijk worden verhuurd. Sommige gebouwen vallen wel onder de regeling. Het gaat dan om gebouwen waarin woonruimte beschikbaar is, zoals een leeg bejaardencentrum of dienstwoning bij een industrieel complex.

Bij tijdelijke verhuur zijn de dwingend voorgeschreven huurbeschermingsregels niet van toepassing. Er is dan wel een vergunning nodig van de gemeente. De overeenkomst eindigt automatisch als de vergunning verloopt. De vergunning kan worden verkregen voor een periode van maximaal twee jaar. Deze termijn kan op verzoek telkens met een jaar worden verlengd, maar de totale duur van een vergunning is nooit meer dan vijf jaar.

De VNG heeft een factsheet uitgegeven over tijdelijke verhuur op grond van de Leegstandwet: www.vng.nl/Documenten/vngdocumenten/2009_lbr/Leegstandwet.pdf
Zie ook de veelgestelde vragen over tijdelijke verhuur: www.vng.nl/smartsite.dws?id=65332&ch=DEF

2.2 Instrumenten voor de lange termijn

Naast het inventariseren en tijdelijk oplossen van leegstand, staan gemeenten voor de taak om oplossingen te zoeken voor de disbalans tussen vraag en aanbod op lange termijn. De volgende instrumenten kunnen daarbij helpen:

2.2.1 Leegstand erkennen in structuurvisie

Elke gemeente moet een structuurvisie vaststellen waarin het ruimtelijk beleid in hoofdzaak vastligt. Structuurvisies zijn belangrijke vertrekpunten voor concrete ruimtelijke beslissingen en vormen een sturingskader voor burgers, bedrijven en andere overheden, bijvoorbeeld voor de ontwikkelingen van het aantal vestigingen van bedrijven in de gemeente. Wanneer gemeenten leegstand in de structuurvisie erkennen, weegt het onderwerp mee bij het maken van beleidskeuzes. Uit de jurisprudentie is gebleken dat beleidskeuzes mogen dienen als motivatie voor ruimtelijke keuzes in de structuurvisie.

In de VNG factsheet over ruimtelijke ordening zijn de ontwikkelingen over de regelgeving verwoord. www.vng.nl/Documenten/Extranet/Factsheets_2010/Factsheet_Ruimtelijke_ordening.pdf

2.2.2 Opstellen transformatiebeleid

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

Voor het transformatiebeleid zijn de bouwregelgeving (het bouwbesluit en de bouwverordening), milieuregelgeving (geluid en hinder) en ruimtelijke ordening van belang. Na de checklist wordt dit verder behandeld.

Voor het opstellen van transformatiebeleid is de volgende checklist behulpzaam.

Checklist

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

Bouwbesluit

Het Bouwbesluit bevat landelijk vastgestelde technische voorschriften waaraan alle bouwwerken in Nederland moeten voldoen op het gebied van veiligheid, gezondheid, bruikbaarheid, energiezuinigheid en milieu. Het Bouwbesluit stelt minimumeisen aan bestaande woningen en nieuwbouwwoningen. Ook verbouwingen van bijvoorbeeld een kantoor naar woningen vallen onder het Bouwbesluit. Gemeenten kunnen bouwvergunningen verlenen en ontheffingen van specifieke voorschriften. Ze hebben een grote mate van beleidsvrijheid bij verbouwingen om op lokaal niveau maatwerk te verlenen. Het minimumniveau waaraan woningen die ontstaan door transformatie moeten voldoen zijn de voorschriften voor bestaande bouw. Hierop zijn twintig artikelen uitgezonderd waarvoor een verbouwniveau (aanvullende eisen specifiek voor verbouwingen) is gedefinieerd.

Woningen die ontstaan na transformatie hoeven niet te voldoen aan de nieuwbouweisen voor woningbouw uit het Bouwbesluit. Ook een eventueel noodzakelijke bestemmingswijziging is geen reden om hogere eisen te stellen; functieverandering is geen bouwen. Gemeenten stellen vrijwel altijd hogere eisen bij transformatie. Bij ingrijpende verbouwing streven ze naar nieuwbouwkwaliteit en bepalen per bouwdeel in overleg of onderhandeling of ontheffing van specifieke nieuwbouwvoorschriften wordt verleend. Hiervoor gelden specifieke spelregels. Naast een precieze aanduiding tot welk niveau ontheffing mag worden verleend (bestaande bouw, verbouwniveau of een rechtens verkregen niveau),

moeten initiatiefnemers in gelijke situaties gelijk worden behandeld. Met het verlenen van ontheffingen wordt ook het lokaal gevoerde beleid aangescherpt.

'Nieuwbouwvoorschriften tenzij...' wordt vaak als onzekerheid en kostenverhogende risicofactor ervaren. Niet verlenen van ontheffing kan immers leiden tot zeer hoge verbouwkosten en daardoor onhaalbare projecten. De TransformatieWijzer (zie kader) laat zien hoe gemeente en markt constructief kunnen overleggen over de eisen die de gemeente stelt en de consequenties van het wel of niet willen verlenen van ontheffing voor de transformatieplannen.

Brandveiligheid bij transformatie

De regels voor de brandveiligheid van gebouwen staan in het Bouwbesluit en in het Besluit brandveilig gebruik bouwwerken (Gebruiksbesluit). Het Bouwbesluit stelt landelijke voorschriften aan de brandveiligheid, om te voorkomen dat brand ontstaat en zich uitbreidt (ook naar ander percelen) en om ervoor te zorgen dat mensen in een brandend pand tijdig een veilige plaats kunnen bereiken. In een gebruiksvergunning stelt de gemeente nadere eisen aan het brandveilig gebruik van een gebouw. De brandweer is de beste gesprekspartner voor de gemeente om deze eisen mee te bespreken.

In de praktijk is het soms lastig te voldoen aan de eisen en voorzieningen kunnen kostbaar zijn. Gemeenten zijn vaak niet bereid ontheffing te verlenen op de nieuwbouwvoorschriften (zie ook Bouwbesluit). Voor een woonfunctie gelden strengere eisen dan voor bestaande kantoren. Daarnaast wordt in de praktijk wel eens geklaagd dat de eisen niet altijd helder zijn en interpretaties van landelijke voorschriften lokaal verschillen. Een aantal voorbeelden in de TransformatieWijzer (zie kader) laat echter zien dat de brandweer soms ook bereid is om gelijkwaardigheid van oplossingen te accepteren. Een gebruiksvergunning is niet altijd vereist. Dit is wel het geval als een kantoorgebouw wordt getransformeerd naar meerdere functies.

Wet geluidhinder

Bij transformatie van een gebouw speelt in vrijwel alle situaties de Wet geluidhinder (Wgh) een rol. In bestaand stedelijk gebied worden de voorkeursgrenswaarden zelden gehaald, ook omdat kantoren in het verleden vaak gebruikt werden als geluidsbuiter voor achterliggende gebieden. De Wgh is opgesteld om mensen te beschermen tegen de schadelijke effecten van langdurige geluidhinder veroorzaakt door wegverkeer, railverkeer en industrieterreinen en bevat o.a. normen voor de maximale geluidsbelasting op de gevel van een woning. De uitvoering van de wet is sinds 2007 gedecentraliseerd naar gemeenten.

De Wgh maakt onderscheid tussen bestaande en nieuwe situaties. Transformatie van een kantoorgebouw naar woningen wordt gezien als een nieuwe situatie. De voorkeursgrenswaarden van deze nieuwe situaties worden in bestaand stedelijk gebied vrijwel altijd overschreden. De Wgh geeft gemeenten beleidsvrijheid om via een zogenaamd hogere waardenbesluit een woonfunctie mogelijk te maken, echter nooit hoger dan de in de wet vastgestelde maximaal toelaatbare hogere waarde. Voor stedelijke situaties is dit Lden = 63 dB na aftrek op grond artikel 110g. De Wgh schrijft voor dat in een nieuwe situatie onderzocht moet worden of de geluidsbelasting beperkt kan worden aan de bron, met maatregelen tussen bron en ontvanger of door maatregelen aan de gevel (in deze volgorde). Het gemeentelijk Geluidsbeleid (of hogere waardenbeleid) kan aanvullende eisen stellen, bijvoorbeeld aan de indeling van de woningen.

Om bij transformatie van kantoren naar woningen te voldoen aan de Wgh, zijn veel goede oplossingen ontwikkeld, zoals dove gevels, suskasten aan de gevel, serres of inpandige loggia's. In een aantal gevallen kunnen bedrijfsruimtes of andere functies aan de geluidsbelaste zijde worden gepland.

De publicaties *Van Werkruimte tot Woonruimte* van de provincie Utrecht en de TransformatieWijzer van de SBR kunnen helpen bij het opstellen van transformatiebeleid en de afbakening van de gebouwen. De TransformatieWijzer is tegen betaling te bestellen op:

www.sbr.nl/kenniswinkel/publicatie/transformatiewijzer_van_kantoor_naar_woonruimte/

De brochure *Wonen op de zaak* (Vrom) geeft ook informatie over de transformatie van kantoren.

www.google.nl/search?q=vrom+wonen+op+de+zaak+2006&rls=com.microsoft.nl:IE-Address&ie=UTF-8&oe=UTF-8&sourceid=ie7&rlz=117ADBF_nl

De IVBN pleit in hun visie op een duurzaam kantorenbeleid (mei 2010) voor herziening van de kantorenmarkt. Met daarbij meer aandacht voor de bestaande voorraad, regie en intensievere communicatie. www.ivbn.nl/viewer/file.aspx?FileInfolD=258

Voor meer informatie over brandveiligheid bij transformatie en een stappenplan: SBR-publicatie 'Brandveiligheid: ontwerpen en toetsen' [SBR 443]

2.2.3 Verandering van het bestemmingsplan

Gemeenten kunnen het bestemmingsplan inzetten bij herbestemming en hergebruik.

Globaal bestemmingsplan en flexibiliteit

Gemeenten hebben meerdere mogelijkheden om het ruimtelijk beleidskader te versoepelen om hergebruik van kantoren te vereenvoudigen. Bestemmingsplannen kunnen een globaal of gedetailleerd karakter hebben. Die keuze heeft directe gevolgen voor de mogelijkheden van bouwen en (her)gebruiken binnen het bestemmingsplan. Globale plannen regelen minder en bieden ruimte voor initiatieven, maar leiden gemakkelijker tot ongewenste ontwikkelingen. Om in te kunnen spelen op nieuwe initiatieven zal een bestemmingsplan flexibiliteit moeten bieden, zoals binnenplanse afwijkingsregels, wijzigingsbevoegdheden en uitwerkingsplichten.

Postzegelplan en parapluplan

Gemeenten kunnen een andere bestemming mogelijk maken voor een gebouw door een nieuw postzegelbestemmingsplan op te stellen. De wettelijke procedure hiervoor duurt minimaal 24 weken. Door het instellen van beroep bij Afdeling Bestuursrechtspraak bij de Raad van State kan het langer duren.

Gemeenten kunnen ook gebruik van een paraplubestemmingsplan om in één keer in alle aangegeven bestemmingsplannen een bestemming te wijzigen of om voor bestaande bestemmingsplannen ontheffingsmogelijkheden te regelen. Dit is een belangrijke mogelijkheid om meer flexibiliteit mogelijk te maken.

Tijdelijk toestaan ander gebruiksdoel in bestemmingsplan

In een bestemmingsplan kunnen gemeenten tijdelijke bestemmingen opnemen. Die gelden voor een maximale, niet verlengbare, termijn van vijf jaar en mogen het realiseren van de definitieve bestemming niet bemoeilijken. In de praktijk is de termijn van vijf jaar te kort om investeringen te doen in panden die tijdelijk worden gebruikt. Het opnemen van een tijdelijke bestemming in een bestemmingsplan biedt daarom voor de problematiek van herbestemming en hergebruik minder perspectief. Zie knelpunten in 2.1.10

Buitenplanse afwijkingsbevoegdheid

Er is een mogelijkheid om in een concreet geval met een omgevingsvergunning voorzien van een goede ruimtelijke onderbouwing (art. 2.12 Wabo) af te wijken van het bestemmingsplan. Deze afwijking is niet gebonden aan een termijn en is vergelijkbaar met de mogelijkheden van artikel 19 WRO (oud). Dit is zeker een begaanbare weg wanneer de plannen voor hergebruik voldoende concreet zijn.

Tijdelijk afwijken via omgevingsvergunning

Gemeenten kunnen met een omgevingsvergunning tijdelijk afwijken van het bestemmingsplan wanneer sprake is van 'voorzien in een tijdelijke behoefte'. Deze afwijking is maximaal voor vijf jaar. Tijdelijk afwijken met een omgevingsvergunning is alleen mogelijk per afzonderlijk, concreet geval. Deze mogelijkheid kan worden gebruikt voor noodvoorzieningen (scholen, winkels).

Afwijken via omgevingsvergunning op grond van kruimelgevallenlijst

Gemeenten kunnen met een omgevingsvergunning op grond van de kruimelgevallenlijst uit het Besluit omgevingsrecht het gebruik wijzigen van een binnen de bebouwde kom gelegen gebouw van maximaal 1500 m². Dit kan eventueel in samenhang met inpandige bouwactiviteiten, mits het aantal woningen gelijk blijft. Deze afwijkingsmogelijkheid is bruikbaar voor herbestemming van leegstaande kantoor- en bedrijfsgebouwen in andere bestemmingen dan woonruimte. Een aanpassing/verruiming van deze kruimelgevallenlijst wordt verwacht in het najaar van 2011.

Meer uitgewerkte en specifieke juridische informatie over de herbestemming, regelgeving en gemeente is te vinden op www.herbestemming.nu onder het H-team.

2.2.4 Herbestemming

Gemeenten zullen er niet aan ontkomen een herbestemming te onderzoeken voor leegstaande panden. In de monumentensector wordt al jaren beleid gevoerd om panden te kunnen behouden. Leegstaande industriële complexen en religieuze gebouwen en boerderijen zijn op diverse plaatsen succesvol herbestemd. Ook schuren die onverbreekelijk deel uitmaken van het landschap kregen een nieuwe functie. Het behouden van beeldbepalende gebouwen voor de gemeente heeft een positieve invloed op het leefklimaat. Vooral in stadswijken waar karakteristieke kerken of scholen staan, is het belangrijk een nieuwe bestemming te vinden. De gemeente kan zelf monumenten aanwijzen.

Herbestemming van kantoren kan aan de orde komen maar is niet overal een optie. Kantoren in binnensteden maken grotere kans dan kantoren aan de rand van de stad. Ook de bouwconstructie, de gecalculerde opbrengsten, financiële haalbaarheid van de verbouwing en wensen van de gemeente en eigenaren spelen een grote rol.

Enkele artikelen met benaderingwijzen voor herbestemming en de financiële (on)mogelijkheden

Zinloos vastgoed, duurzaam huisvesten. Vastgoed meervoudig programmeren opgenomen in:

Jaarboek Strategisch Inkomen 2011 (Uitgeverij Weka, Amsterdam) auteur: R. Vader

www.dhv.nl/Nieuws/Publicaties/2011/2011-01-01-Rinus-Vader-in-FMM-Jaarboek

Afwaardering lege kantoren vereist lef, maar is nodig: Financiële Dagblad 18 januari 2011, auteur R. Vader

www.dhv.nl/Nieuws/Publicaties/2011/2011-01-18-afwaardering-lege-kantoren-vereist-lef

De Amsterdamse transformatiemarkt Structurele leegstand 4% lager: Real Estate Research Quarterly april 2009, auteurs: R. Muller, H. Remøy, J. Soeter



Gebiedsontwikkeling

Als zich omvangrijke leegstand in gebieden voordoet, kan het nodig zijn die gebieden te herontwikkelen. Dan wordt de keuze tussen sloop en herbestemming scherper.

Bij gebiedsontwikkeling heeft de gemeente mogelijkheden om te komen tot verevening van kosten. In privaat-publieke overeenkomsten kunnen afspraken worden gemaakt tussen overheid en ontwikkelende partijen, onder meer over de verdeling van kosten en opbrengsten. Voor eigenaren en andere partijen is het van belang duidelijkheid te krijgen over de gebieden die de gemeente wil herontwikkelen. De gemeente kan bij gebiedsontwikkeling ook de leegstandverordening voor dat gebied inzetten en ook zijn er keuzes hoe om te gaan met het grondbeleid. Zie ook paragraaf 2.2.5.

Cultureel erfgoed

Het Nationaal Programma Herbestemming heeft een Nationaal Programma Herbestemming ontwikkeld, voortgekomen uit beleid van OCW, het voormalige VROM en LNV. Het programma is gericht op cultureel vastgoed: karakteristieke gebouwen, complexen en structuren, zoals kerken, boerderijen of industriële complexen.

Via een nieuwsbrief en www.herbestemming.nu stelt het nationaal programma kennis en praktijkvoorbeelden beschikbaar. Op deze pagina een overzicht van de regels en de financiële prikkels voor herbestemming www.herbestemming.nu/h-team/activiteiten/activiteiten.

De Rijksdienst voor Cultureel Erfgoed brengt binnenkort een rapport uit: Weet hebben en handelen naar leegstand. Dit beschrijft de succes- en faalfactoren van tien praktijkvoorbeelden en verschijnt binnenkort op bovenstaande website.

Subsidiereregelingen Stimuleren herbesteding

De minister van OCW ontwikkelt twee aanverwante subsidiereregelingen ter voorkoming van sloop of langdurige leegstand en ter bevordering van een duurzaam gebruik van cultuurhistorisch waardevolle objecten. Woonhuizen zijn van beide regelingen uitgezonderd. De minister wil eigenaren en andere partijen stimuleren op zoek te gaan naar een nieuwe functie met een plankostenregeling. In afwachting van een nieuwe bestemming kunnen de objecten wind- en waterdicht gehouden worden en kunnen tijdelijke maatregelen worden getroffen om verval tegen te gaan. Hiervoor is de tweede regeling bedoeld. De datum van invoering van beide deelregelingen is nog onzeker. Op zijn vroegst is dit 1 juli 2011. De Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed zal de regelingen uitvoeren.

Voorbeelden van succesvolle herbesteding:

Herbesteding oude gebouwen:

www.stadswonen.nl/website_new/seV_Herbesteden_van_kantoren_def4.pdf

Agora Europa en het Atelier Bouwmeesters vragen aandacht voor een nieuw leven voor oude gebouwen in stadswijken:

www.nieuwlevenvooroudegebouwen.nl

De Van Nelle ontwerpfabriek in Rotterdam:

www.ontwerpfabriek.nl/index.asp?pageid=6c47a239300b48f68d74ea7734417e0c

www.nederlandwordtanders.nl/lab10

www.herbestedingdrenthe.nl

Appartementen in kantoren:

De Grote Enk Arnhem: www.nationalerenovatieprijs.nl/archief/nrp2007/Inzendingen/Woningbouw_Herbesteding/De_grote_Enk_Deventer.html

Wilhelminastaete Diemen:

www.nationalerenovatieprijs.nl/archief/nrp2009/Woningbouw/wilhelminastaete_diemen.html

Projectontwikkeling voor kleinschalig vastgoed:

www.kleinschaligvastgoed.nl/

Herbestede kantoorgebouwen:

www.aedesnet.nl/binaries/downloads/2007/07/flyertransformatieplatform-mei-2007.pdf

Informatie over duurzaam herbesteden:

Met aandacht aan maatschappelijke, juridische, milieu-, markt-, en beleidsaspecten:

www.senternovem.nl/mmfiles/factsheet_herbesteding_van_gebouwen_tcm24-316898.pdf

2.2.5 Gemeentelijk grondbeleid

De gemeente kan door actief grondbeleid de herontwikkeling van bestaande locaties actief sturen om (toekomstige) leegstand te beperken. Gemeenten kunnen voorkomen dat het areaal kantoren op de lange termijn verder toeneemt, door terughoudend te zijn met particuliere initiatieven voor de bouw van nieuwe kantoren. Herontwikkeling van bestaand vastgoed en de ontwikkeling van planologisch bestemde gronden voor kantoren zouden de voorkeur moeten krijgen boven nieuwbouw buiten de bestaande planvoorraad.

Als de gemeente eigenaar is van grond, kan zij in privaatrechtelijke zin de leegstand actief te lijf te gaan. Bijvoorbeeld door de gemeentelijke gronduitgifte te beperken of in de tijd verder te faseren of bij herontwikkeling een andere grondprijs te vragen.



Door grondverwerving, of in het uiterste geval door onteigening, krijgt de gemeente rechtstreeks invloed. Ook kan de gemeente samenwerken met de overige grondeigenaren, ontwikkelaars, beleggers, gebruikers en andere belang- en rechthebbenden en daarbij afspraken maken over de kosten (de kostensoortenlijst 6.2.5. BRO). Zo'n actieve betrokkenheid van de gemeente vraagt uiteraard wel om investeringsvermogen en de bereidheid om de bijbehorende risico's en onzekerheden te willen dragen.

Als de gemeente geen eigenaar is van gronden, kan zij toch invloed hebben op de realisatie van bouwplannen door te faciliteren. De gemeente stuurt dan in faciliterende zin de herontwikkeling. Behalve door middel van een samenwerkingsovereenkomst, kan de gemeente ook het grondexploitatieplan uit de Wet ruimtelijke ordening inzetten. In dit geval laat de gemeente de werkelijke ontwikkeling en de grondexploitatie over aan andere partijen. Dat brengt voor gemeenten minder kosten en risico met zich mee. Uitgangspunt van het plan is dat de kosten van de grondexploitatie evenredig worden gedragen door iedereen die daarvan profiteert. Aan kosten die voor rekening van de gemeente komen, behoren particuliere eigenaren mee te betalen.

Via het bestemmingsplan, de overeenkomst over grondexploitatie of het exploitatieplan, kan de gemeente wel regels en eisen stellen aan de eigenaren van vastgoed en grond in het plangebied.

Zie voor meer informatie de Handreiking over Grondexploitatiewet 2010 op de website van de Vereniging van Grondbedrijven: www.vvg.nl/het-vak/grondexploitatie-wet.

2.2.6 Regionale afstemming nieuwbouwlocaties

Kantoren en bedrijventerreinen

Het huidige aantal kantoren is meer dan voldoende voor de huidige vraag. Dat geldt echter niet voor de vraag naar kwaliteit. Ondanks leegstand blijft er behoefte aan nieuwe kantoorruimte. Ook hier is sprake van een mismatch.

De bouw van nieuwe kantoren kan passen binnen de lokale plannen, maar niet op regionaal niveau. Door nieuwbouw in de ene gemeente kunnen naburige gemeenten te maken krijgen met leegstand door verhuizing van bedrijven. Zo blijft er sprake van een overschot. Regionale afstemming heeft daarom meerwaarde.

Ook op bedrijventerreinen komt leegstand voor. Deze situatie heeft al geleid tot een convenant tussen de VNG, rijksoverheid en provincies. Hierin staan afspraken over het opknappen van bestaande bedrijventerreinen en het zorgvuldiger plannen van nieuwe terreinen. Eén van de uitgangspunten van het convenant is dat de ruimte in Nederland voor een aantal functies efficiënter ingericht kan worden. Niet iedere gemeente heeft een eigen bedrijventerrein nodig.

Convenant Bedrijventerreinen

Het convenant tussen de VNG, rijksoverheid en provincies geeft drie landelijke handreikingen voor samenwerkingsvormen.

<http://www.vng.nl/smartsite.dws?ch=&id=79096&it=3>

Het Ministerie van BZK heeft een rapport uitgebracht over de bestuurlijke succesfactoren voor regionale samenwerking. Alle gemeenten hebben voor een beperkte periode ambassadeurs tot hun beschikking, die op bestuurlijk niveau processen kunnen helpen versnellen.

Zie ook de Handreiking Regionale kansen voor kwaliteit.

In het landelijke actieprogramma staat dat er landelijk wordt bekeken hoe behoefteeraming het best in beeld kan worden gebracht. Gemeenten gaan waar nodig in regionaal verband kantoren uitgeven op basis van de werkelijke vraag en passen daar onder andere de SER-ladder op toe. De provincie heeft de regie.

Samenwerking

Regionale samenwerking kan verschillen van periodiek overleg tot het vastleggen en naleven van bindende afspraken. Daarbij kunnen spanningsvelden ontstaan, zoals de overdracht van bevoegdheden naar een regio ten behoeve van andere belangen. Toch kan samenwerken om verschillende redenen gunstig zijn. Bijvoorbeeld om specifieke kennis te bundelen voor financieel voordeel. Ook externe sociale, fysieke of economische omstandigheden kunnen aanleiding zijn om samen te werken. Zo delen veel gemeenten al muziekscholen en overschrijven de diensten van sommige ziekenhuizen en verzorgingstehuizen de gemeentegrenzen.

Voorbeelden van en informatie over regionale samenwerking van gemeenten:

www.regiogroningenassen.nl/

www.gewestgooienvechtstreek.nl/

www.regiostedendriehoek.nl/

2.2.7 Leegstandverordening

Om leegstand van panden te bestrijden, kan een gemeente een leegstandverordening vaststellen. De Wet kraken en leegstand heeft dit mogelijk gemaakt. Met dit instrument kan de gemeente actief leegstandbeleid voeren of versterken. In een leegstandverordening kan een gemeente de volgende regels opnemen:

- een meldingsplicht voor eigenaren als ze een leegstaand pand hebben
- het bijhouden van een leegstandregister door de gemeente
- binnen drie maanden overlegt de gemeente met de eigenaar
- de gemeente kan een gebruiker voordragen aan de eigenaar

Ook kan de gemeente beslissen dat de leegstandverordening alleen geldt voor bepaalde delen van de gemeente en daarin gelegen categorieën gebouwen. In hoofdstuk 4, 5 en 6 wordt uitgebreid ingegaan op de bedoelingen van de wet en de mogelijkheden van de leegstandverordening.

2.2.8 Gemeentelijke vastgoedstrategie

Alle gemeenten bezitten vastgoed. Vaak is de gemeente (en alle maatschappelijke functies die zij vertegenwoordigt) de grootste individuele eigenaar en de grootste huurder/gebruiker van gebouwen. Het is daarom raadzaam om een gemeentelijke vastgoedstrategie te ontwikkelen voor het exploiteren en beheren van het gemeentelijke bezit. Deze strategie dient ook als leidraad voor het voeren van gesprekken met derden over de aanpak van leegstand. Uit diverse onderzoeken (zie kader) blijkt dat bij de meeste gemeenten op dit moment nog geen sprake is van professioneel vastgoedmanagement, terwijl dit wel wenselijk is.

Informatievoorziening maatschappelijk vastgoed (2009), www.hospitalityconsultants.nl

Onderzoek Professioneel Gemeentelijk Vastgoed (2010), (www.twynstragudde.nl)

Landelijk Onderzoek naar Vastgoedmanagement bij Nederlandse Gemeenten 2010 (LOVGM 2010), www.rozendaalvastgoed.nl

Barometer Maatschappelijk Vastgoed 2010, www.hanze.nl

Vijfstappenplan

Het vijfstappenplan uit 'Basis Integraal Vastgoedmanagement Systeem' (W.Rozendaal) is bedoeld om de prestaties van de eigen vastgoedportefeuille (verder) te verbeteren. Het plan geeft de gemeente ook meer houvast bij het bestrijden van leegstand.

De invulling van het stappenplan kan per gemeente verschillen, afhankelijk van hoe passief of actief zij de eigen vastgoedportefeuille wil managen. De eerste drie stappen (Strategie, Structuur, Systeem) zijn de randvoorwaarden voor een optimaal beheer en exploitatie van de portefeuille. De stappen 4 en 5 (Tactiek en Sturing-Terugkoppeling) hebben betrekking op de daadwerkelijke uitvoering, het praktische vastgoedmanagement.

Zie ook de bijlage Een gemeentelijke vastgoedstrategie.

2.2.9 Goed basisregistratiesysteem en bereikbaar loket

Inzicht in leegstand kan niet zonder goede registratie. Met een leegstandverordening is het registreren en bijhouden van leegstand verplicht.

Een actief leegstandbeleid heeft een loket nodig om informatie over de vraag en het aanbod van leegstand vastgoed te melden, registreren en volgen. Een loket biedt de mogelijkheid voor contact met een ambtenaar die vervolgens ook het overleg met de betrokken partijen (makelaars, eigenaren, beheerders, ontwikkelaars) intern en extern kan coördineren of begeleiden. Een loket moet zowel organisatorisch (structuur) als fysiek (zichtbaar, bereikbaar en herkenbaar) zijn. Cruciaal is welke taken (proces) en welke functies (bemanning) daarin worden ondergebracht. In hoofdstuk 3 staat een checklist voor de taken van een gemeentelijke front- en backoffice leegstand.

2.2.10 Knelpunten

Om transformaties mogelijk te maken, is politieke wil en een langetermijnvisie nodig. De genoemde voorbeelden laten zien dat dit mogelijk is. De huidige regelgeving geeft echter op een aantal plaatsen niet de ruimte die nodig is voor een flexibeler beleid. Het is van belang dat regelgeving meer mogelijk maakt en dat de knelpunten daarin worden aangepakt. Deze meest in het oog springende knelpunten zijn:

- 1 De maximale termijn van vijf jaar om bij tijdelijk gebruik af te wijken van het bestemmingsplan. Kantoorgebouwen staan veelal voor een hoge waarde in de boeken, waardoor de aankoop ervan niet eenvoudig is. Bij tijdelijke herbestemming is de terugverdienperiode soms te kort.
- 2 Het risico van planschadeclaims. Als de gemeente een bestemming wijzigt voor grond waarop een kantoor of bedrijf mag worden gebouwd, leidt de grondeigenaar schade. Hij kan zijn gebouw niet meer realiseren. Bij de hoogte van de schade zou moeten worden gekeken naar de waarde in het economisch verkeer op het moment van bestemmingswijziging. Als er geen vraag is in de markt naar dat type gebouwen, hoe hoog is de schade dan? Het risico van claims bemoeilijkt bestemmingswijzigingen voor gemeenten.
- 3 Afbreukrisico vanwege koersverandering (geloofwaardigheid van de overheid). Een betrouwbare overheid is een groot goed. Koersverandering kan vele belangen raken. Dit geeft risico's en vraagt steeds om een goede motivering van de gemeente.
- 4 Het nemen van verlies in geval van grondaankopen en andere investeringen (afboeking gemeentelijke meerjarenbegroting). Gemeenten hebben inkomsten ingeboekt voor nog uit te geven gronden met een bepaalde bestemming. Daaraan is een opbrengst gekoppeld. Als gronden gefaseerd worden uitgegeven, of met een andere bestemming, wijzigen de verwachte inkomsten voor gemeenten. Zij zullen andere inkomsten moeten realiseren of verliezen moeten afboeken.
- 5 De Wet geluidhinder biedt geen mogelijkheden om tijdelijk af te wijken van de wettelijke normen.



3 Met partners oplossingen vinden

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

Wat moeten partijen van elkaar weten om tot oplossingen te komen? Dit hoofdstuk beschrijft het overleg tussen gemeenten en partners en de taken van een front- en backoffice bij de gemeente.

3.1 De externe partijen: belangen en ambities in beeld

3.1.1 Eigenaren

Leegstand is voor eigenaren meestal een ongewenste situatie. De kosten lopen door, waar geen inkomsten tegenover staan. Vastgoed levert alleen rendement op als het wordt gebruikt. Bovendien kan de waarde van het vastgoed dalen, is er een grotere kans op vandalisme en blijft kraken mogelijk. Indirect kan een eigenaar imago- en relatieschade oplopen door leegstand.

De redenen waarom een gebouw leeg staat zijn divers. Het kunnen marktomstandigheden zijn waardoor een pand niet of niet snel wordt verhuurd of verkocht. Misschien zijn er geen of onvoldoende financiële middelen gevonden om het pand rendabel te maken. Gebouwen kunnen ook leeg staan met het oog op toekomstige (her)ontwikkeling. Ook in dat geval zullen eigenaren de risico's zoveel mogelijk willen uitsluiten.

Omdat leegstand ook vanuit gemeentelijk perspectief tot schade en risico's kan leiden, is de rijksoverheid met wet- en regelgeving gekomen. Particuliere vastgoedeigenaren voelen zich over het algemeen

ongemakkelijk bij inmenging door de overheid. Daarom doen gemeenten er goed aan om eigenaren duidelijkheid te verschaffen over het gemeentelijk leegstandbeleid. Door samen in gesprek te gaan, komen alle aspecten van de huidige leegstand op tafel en kunnen partijen samen kijken welke mogelijkheden er zijn voor gebruik van het pand. Daarbij zal de gemeente rekening houden met het publieke belang, maar ook met de eventuele lasten voor de eigenaar. Bespreek mogelijke package-deals als eigenaren op meerdere plekken bezit hebben. Het is niet aan te raden om meteen in een eerste gesprek handhavingkwesties op tafel te leggen indien dit niet urgent is.

Meestal vinden meerdere gesprekken plaats. Eerst verkennen de gemeente en de eigenaar de feitelijke situatie en hun wensen. Vervolgens bespreken zij hun gedeelde belangen en mogelijke oplossingen. In de derde fase worden er concrete afspraken gemaakt; wie gaat wat doen?

Checklist voor gesprek met eigenaar

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

3.1.2 Leegstandbeheerders

Om leegstandsrisico's zoals kraak te vermijden, is leegstandbeheer ontstaan. Oorspronkelijk bestond er vooral behoefte aan antikraak om onrechtmatige ingebruikname en waardevermindering tegen te gaan. Tegenwoordig biedt leegstandbeheer ook een nuttige en flexibele oplossing in afwachting van daadwerkelijke verkoop, verhuur of andere bestemming. Leegstandbeheer voorziet in een maatschappelijke behoefte van tijdelijke en goedkope woon- en/of werkruimte voor diverse personen, bedrijven en instellingen, waaronder studenten, atelierhouders en (startende) ondernemers. Leegstandbeheerders kunnen de vraag naar en het aanbod van leegstaande ruimte snel en efficiënt tot elkaar te brengen. Ook kunnen zij namens verschillende eigenaren optreden en het gesprek aangaan met de gemeente. Daarbij kan de beheerder aangeven welke invulling binnen welke termijn aan panden wordt gegeven.

Keurmerk Leegstand Beheer

De Vereniging Leegstandbeheerders Nederland (VLBN) heeft in 2010 het Keurmerk Leegstand Beheer (KLB) ontwikkeld. Dit keurmerk wordt na een succesvolle audit aan bonafide leegstandbeheerders afgegeven. Het doel is verdere professionalisering in de branche tot stand te brengen, bijvoorbeeld door in afspraken met gebruikers nadrukkelijk aandacht te besteden aan de opzeggingstermijnen voor de gebruiker en zijn privacy. Inmiddels werken 14 leegstandbeheerders volgens dit keurmerk. www.keurmerkleegstandbeheer.nl



Checklist voor gesprek over leegstandbeheer

Een gesprek met leegstandbeheerders gaat, in tegenstelling tot een gesprek met de eigenaar, voornamelijk over de invulling van leegstaand vastgoed met tijdelijke gebruikers. De leegstandbeheerder vertegenwoordigt in het gesprek de eigenaar.

- 1 Bepaal als gemeente het doel van het gesprek en de gewenste uitkomst.
- 2 Ga na met welke leegstandbeheerder de gemeente te maken heeft. Is deze bijvoorbeeld aangesloten bij het keurmerk?
- 3 Wie vertegenwoordigt de leegstandbeheerder? Dit kunnen meerdere partijen zijn. Ga na wie dit zijn en of dit de efficiëntie van het overleg ook daadwerkelijk bevordert. Het is van belang dat het mandaat waaronder de beheerder opereert helder en duidelijk is, zodat de gemeente niet alsnog contact hoeft op te nemen met de eigenaar.
- 4 Het vastgoed. Ga van te voren na welke panden in het gesprek aan de orde zullen komen en neem kennis van de feitelijke informatie over deze panden. Zie checklist gesprek met eigenaren.
- 5 Tijdelijke gebruikers. In een gesprek met leegstandbeheerders zal het voornamelijk gaan om tijdelijke bewoning van een pand. De leegstandbeheerder heeft een lijst met mogelijke tijdelijke bewoners paraat en zal meteen kunnen overgaan tot plaatsing. Hij zal zijn visie geven over de uitvoering daarvan. Het is daarbij cruciaal om te kijken naar de huidige bestemmingsplannen en de mogelijkheid of wenselijkheid om deze, gelet op het beleid van gemeente en de belangen van omwonenden, te handhaven of te veranderen.
- 6 Doelgroepen. Door verschillende maatschappelijke problemen als gevolg van leegstand, hebben gemeenten vaak een voorkeur voor een bepaalde doelgroep van tijdelijke bewoners. Bespreek dit met de leegstandbeheerder. Hij kan zowel bewoners (ouderen of studenten), ondernemers, winkeliers of atelierhouders plaatsen.
- 7 Het is aan gemeenten om te bepalen of het leegstaand vastgoed in voldoende mate wordt gebruikt. Geef in het gesprek aan wat per gebouw de wenselijke en haalbare bezettingsgraad is. Die is afhankelijk van voorschriften betreffende veiligheid en eventuele wensen of suggesties van omwonenden.
- 8 Veiligheid. Bij het plaatsen van tijdelijke bewoners in een ruimte met een andere bestemming is het waarborgen van de veiligheid van de bewoners en van omwonenden van cruciaal belang. Stel eventueel een algemene veiligheidsrichtlijn op na overleg met de brandweer. Het gaat erom dat duidelijk wordt waar minimaal aan moet worden voldaan.
- 9 Maak duidelijke afspraken over de kwaliteit van de tijdelijke bewoning. Als de leegstandbeheerder tijdelijke voorzieningen plaatst om de ruimte bewoonbaar te maken, moeten deze wel aan een bepaalde standaard voldoen. Maak ook afspraken over het eventueel aanspreken van de leegstandbeheerder bij eventuele klachten van omwonenden of suggesties van de gemeente.
- 10 Afgeven van de benodigde vergunningen: Het tijdelijk bewonen kan in strijd zijn met het bestemmingsplan. In die gevallen zal de eigenaar bij de gemeente de mogelijkheden moeten nagaan om het tijdelijk gebruik toe te staan. Zie ook 2.2.3.

Zie ook 2.1.2. en 2.1.4 en 2.1.5.



Gemeente Assen

In Assen heeft een leegstandsbeheerder diverse schoolpanden in beheer die nu worden gebruikt als kantoor en woningen. De gemeente wilde de Defka (kunstcollectief met subsidie) een plekje geven zodat op deze specifieke locatie een broeinest kon ontstaan van kunstenaars en ondernemers. Meerdere kunstenaars vanuit het binnen- en buitenland komen hier hun werk tonen. Daarnaast zijn tijdelijk in het pand een weggeefwinkel en de voedselbank opgenomen. Deze gemeente heeft de leegstandbeheerder ook gevraagd een groots project op te pakken in het Havenkwartier te Assen. In totaal worden ongeveer 40 panden door de gemeente in fases opgekocht. De gemeente wil daar een cultuur en ondernemerskwartier van maken en overlegt met een projectgroep vanuit de gemeenschap, waarbij de leegstandbeheerder is aangesloten.

Contact: Dineke Bieringa van de gemeente Assen, 0592-366410.

3.1.3 Potentiële gebruikers

Er zijn altijd personen, bedrijven en instellingen op zoek naar woon- en/of werkruimte. Soms is er in een gemeente sprake van problematische leegstand, terwijl er tegelijkertijd behoefte is aan gebruikruimte. In het kader van het leegstandbeleid kan het daarom voor gemeenten van belang zijn inzicht te krijgen in de behoeften en omvang van de groep potentiële gebruikers. Daarvoor kunnen gemeenten te rade gaan bij makelaars en leegstandbeheerders, maar ze kunnen ook eigen instrumenten ontwikkelen zoals een website of de openstelling van een loket. Vaak hebben gemeenten vanuit hun maatschappelijke beleidsdoelstellingen al kennis van de ruimtebehoeften van verschillende maatschappelijke partners. Deze kennis kan een gemeente inzetten bij het zoeken naar gebruikers.

3.2 De organisatie binnen de gemeente

Als een gemeente serieus het leegstandbeleid wil aanpakken, is de inrichting van een goede front- en backoffice voor leegstand belangrijk. Deze coördineert signalen en registraties van leegstand door eigenaren en andere belanghebbenden op een systematische en integrale wijze en zoekt naar oplossingen conform het leegstandbeleid van de gemeente. Wanneer een gemeente een leegstandverordening heeft, zijn een registratie- en volgsysteem zelfs verplicht (naast een systematische manier van gesprekken voeren met eigenaren).

Het is aan te raden een coördinator leegstand aan te stellen als aanspreekpunt. Deze kan kennis samenbrengen die doorgaans aanwezig is in de afdeling ruimtelijke ordening, grondzaken of grondbedrijf, monumentenzorg, bouwzaken en economische zaken. Gemeenten kunnen deze coördinator eventueel financieren met het geld dat ze via de bestuurlijke boetes op basis van de leegstandverordening hebben ontvangen. Dit is vrij besteedbaar geld.

Checklist taken frontoffice en backoffice van de gemeente

Coördinatietaken frontoffice:

- i Vraagbaak: vragen beantwoorden of uitzetten
- ii Inventarisatie, registratie en volgen van leegstand en vraag naar ruimte:
 - Actieve rol gemeente om leegstand op te sporen
 - Registratiesysteem (zie verordening)
 - Volgsysteem binnen de organisatie
 - Kennis van doelgroepen en marktpartijen betrokken bij beleid gemeente
- iii Afstemming met backoffice
- iv Monitoring en voortgangsrapportages naar politiek en ambtelijk apparaat

Coördinatietaken backoffice:

- i Overleg voeren met externe partijen: eigenaren en leegstandbeheerders.
- ii Intern (case-load)overleg voeren met alle betrokken beleidsvelden:
 - RO-beleid: (wijziging) (tijdelijke) bestemming, milieueisen, welstandeisen, gemengd gebruik
 - Veiligheid: Bouw & woningtoezicht en brandweer (brandveiligheid en constructieve veiligheid permanente en tijdelijke bouw)
 - Maatschappelijk beleid: maatschappelijk vastgoed, veiligheid, leefbaarheid, wijkaanpak
 - Gebiedsontwikkeling en projectmanagement: rol gebouw binnen gebied, financiering, WOZ, projectbesluiten
 - Gemeentelijk (maatschappelijk) vastgoed: registratie leegstand, contractvorming, aanbesteden tijdelijk beheer, bezettingsgraad
 - Economisch beleid: plancapaciteit, bedrijfszonerings
 - Regionale afstemming
- iii Conflicterende belangen signaleren en op juiste plek terug leggen
- iv Terugkoppeling naar frontoffice
- v Alle informatie op één plek beschikbaar stellen
- iv Monitoring en voortgangsrapportages naar politiek en ambtelijk apparaat.

Amsterdamse loodsen

In Amsterdam zijn verschillende loodsen aangesteld als aanspreekpunt voor iedereen die vragen heeft over vestigingsmogelijkheden. Er is een kantoren-, hotel- en een bedrijvenloods. Gezamenlijk brengen de loodsen vraag naar en aanbod van ruimte in kaart en bieden samen met stadsdelen en projectbureaus vestigingsmogelijkheden op maat. De loodsen opereren binnen het accommodatieteam van het Ontwikkelingsbedrijf van de gemeente Amsterdam.

De kantorenloods werd als eerste ingesteld (2006) als aanspreekpunt voor private partijen en betreft omliggende gemeenten als Diemen, Haarlemmermeer en Amstelveen bij zijn activiteiten. De kantorenloods heeft de ambitie om jaarlijks 100.000 m² leegstaande kantooruimte om te zetten naar functies als wonen, hotels en voorzieningen.

www.amsterdam.nl/ondernemen/bedrijfsruimte/accommodatie-team/

Het werkplan van de kantorenloods:

www.amsterdam.nl/publish/pages/350536/werkplan_kantorenloods.pdf

Makelpunt DMO gemeente Utrecht

Om beter inzicht te krijgen in vraag en aanbod van (leegstaande) ruimte, heeft de gemeente Utrecht het Makelpunt opgericht. Dit initiatief ontsluit op efficiënte wijze informatie binnen de gemeente zodat gestuurd kan worden op nieuwe ontwikkelingen in vraag/aanbod. Dit helpt bijvoorbeeld bij het zoeken naar partners voor (her)ontwikkelingsprojecten/locaties. Het Makelpunt biedt ondersteuning aan collega's en het bestuur. Ook verhoogt het de bezettingsgraad van de gemeentelijke accommodaties.

Coördinator Matthieu Schwitzner: *'We hebben het digitale loket opgebouwd met een eenvoudig webformulier waardoor we de vraag eenduidig kunnen ophalen, het invullen aan de vrager overlaten en heel belangrijk: direct met de in- en externe aanbieders de informatie kunnen delen. Zo kunnen aanbieders zelf kijken wie ze geschikt achten en daarna zelf met de aanbieder tot afstemming komen.'*

Bij de start wisten we nog niet hoe groot de behoefte voor het Makelpunt was of zou worden'.

In principe maakt het Makelpunt geen onderscheid tussen commerciële (zoals kinderopvang) of niet-commerciële partijen, maar het zijn wel allemaal maatschappelijke organisaties die iets voor de stad kunnen betekenen en passen binnen het gemeentelijke beleid. Het Makelpunt voorziet in een grote maatschappelijke behoefte waarbij verbinding is gelegd met de maatschappelijke opgaven van de stad en de Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling. Het Makelpunt is onderdeel van het actieplan 'Welzijnsaccommodatiebeleid' en de nota 'Vrijwillige inzet'.

www.utrecht.nl/makelpunt

Tel. 030-2865950, Fax. 030-2862828

E-mail: t.schwitzner@utrecht.nl



4 De leegstandverordening

De leegstandverordening is een nieuw instrument uit de Leegstandwet. Gemeenten kunnen hiermee regels vaststellen voor het melden van leegstand van gebouwen, het voeren van gesprekken met eigenaren, het doen van eventuele voordrachten en het instellen van bestuurlijke boetes. Naast de extra mogelijkheden die de verordening biedt, zitten er ook extra verplichtingen voor gemeenten aan vast. Ze worden gedwongen serieus leegstand te registreren, te volgen en aan te pakken als zij kiezen voor de inzet van de leegstandverordening.

4.1 Waarom een leegstandverordening vaststellen?

De leegstandverordening brengt een aantal middelen samen waarmee de aanpak van leegstand systematischer, meer gestructureerd en minder vrijblijvend wordt. Het is een instrument waarmee gemeenten laten zien dat zij serieus en systematisch van plan zijn leegstand aan te pakken. Het kan de druk op eigenaren verhogen door de verplichte melding van de leegstand, de registratie daarvan, het gesprek met de gemeente en de bijbehorende sancties bij het niet nakomen van afspraken.

4.1.1 Niet op zichzelf gebruiken: inzetten vanuit heldere strategie met andere instrumenten

De leegstandverordening is geen instrument om op zichzelf in te zetten. Het kan van waarde zijn als aanvulling op al bestaand integraal en actief leegstandbeleid. Zonder een duidelijk beeld van de maatschappelijke opgave, de inzet van de andere instrumenten binnen een strategie van leegstandbeleid wordt het lastig een leegstandverordening uit te voeren. Het heeft geen zin voor een gemeente registratie van leegstaand vastgoed te verplichten, als zij niet weet waar leegstand een (potentieel) maatschappelijk probleem is en zelf een heldere strategie heeft voor het bestrijden van leegstand. Voordat de gemeente het gesprek met een eigenaar aangaat, moet zij zelf weten wat zij wil en hoe zij een eigenaar eventueel kan faciliteren bij het vinden van een oplossing, bijvoorbeeld het wijzigen van een bestemmingsplan. Bij het inzetten van de voordracht van een gebruiker moet een gemeente bijvoorbeeld zelf een lijst hebben van geschikte gebruikers die het wil voordragen. Daarvoor is van

tevoren al inzicht nodig in de vraag naar ruimte. Zie ook hoofdstuk 2.

4.1.2 Niet vrijblijvend, wel ruimte voor eigen invulling

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

Binnen de leegstandverordening is ruimte voor gemeenten om voor een eigen invulling te kiezen; het bepalen van het werkingsgebied, de keuze om een leegstandbeschikking af te geven, de mogelijkheid om een gebruiker voor te dragen en het zelf bepalen van de hoogte van boetes.

4.1.3 Niet alleen voor steden, ook voor dunbevolkte gebieden

Voor gemeenten in gebieden met problematiek rond bevolkingsdaling kan de verordening een meerwaarde hebben. Enerzijds vanwege het integrale karakter, maar ook geeft het een serieus signaal aan alle betrokkenen dat de aanpak van leegstand de gemeente ernst is. Het dwingt gemeenten en eigenaren om samen na te denken over de toekomst van leegstaand vastgoed en te zoeken naar oplossingen. Er is geen garantie dat dit ook zal lukken, maar het betekent wel dat alle partijen hun uiterste best hebben gedaan.

In gemeenten met problematiek rond bevolkingsdaling zal regionale afstemming nog belangrijker zijn. Dat geldt ook voor het afstemmen van leegstandverordeningen.

Kennis delen

De leegstandverordening is een nieuw instrument dat zich in de praktijk zal moeten bewijzen. Gemeenten kunnen er hun eigen invulling en kleur aan geven. Het is voor de VNG belangrijk om uitwisseling van informatie en kennis te ondersteunen en te weten welke ervaringen gemeenten hiermee hebben. Gemeenten kunnen via het ROM netwerk een kennispool starten en daar met elkaar en met zelf uit te nodigen experts ervaringen uitwisselen. www.romnetwerk.nl. Voor meer informatie kunt u contact opnemen met Freya Mostert via freija.mostert@vng.nl.

4.2 De inhoud van de leegstandverordening

Op 1 oktober 2010 is de Wet kraken en leegstand in werking is getreden. In essentie beoogt de wet een gezamenlijke en integrale aanpak van leegstand door de betrokken partijen. In dit hoofdstuk wordt de wet nader besproken en toegelicht aan de hand van de parlementaire geschiedenis.

4.2.1 Algemene toelichting op de Wet kraken en leegstand

De wet heeft betrekking op leegstaande panden. Wanneer is nu exact sprake van een leegstaand pand waarvoor een leegmeldingsplicht geldt? De wet definieert het begrip leegstand niet. Wel geeft artikel 1 sub d van de Leegstandwet (Lw) een definitie van leegstaan: "Het niet of niet krachtens een zakelijk of persoonlijk recht in gebruik zijn alsmede een gebruik dat de kennelijke strekking heeft afbreuk te doen aan de werking van deze wet."

In sommige gevallen is het evident dat een pand gedurende een zekere periode niet wordt gebruikt en letterlijk leeg is. Er zijn ook gevallen waarin dat minder duidelijk is, bijvoorbeeld wanneer het pand wegens reorganisatie tijdelijk en gedeeltelijk niet meer wordt gebruikt, terwijl de huur gewoon

doorloopt. Ook kunnen leegstandbeheerders voor tijdelijke gebruikers hebben gezorgd in panden die in afwachting zijn van een bepaalde ontwikkeling, zoals verkoop, sloop of renovatie. En het komt voor dat een pand is voorzien van inventaris, maar niet conform bestemming in gebruik.

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

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

4.2.3 Meldingsplicht eigenaren

De gemeenteraad kan in een leegstandverordening bepalen dat de eigenaar het aan burgemeester en wethouders meldt zodra leegstand langer duurt dan een in die verordening aangegeven termijn van ten minste zes maanden. Het gaat daarbij om leegstand van een of meer daarbij aangewezen categorieën gebouwen of gedeelten daarvan (geen woonruimte), gelegen in de gemeente of daarbij aangewezen delen van de gemeente (artikel 3 eerste lid van de Leegstandwet (Lw)). Deze meldingsplicht is bedoeld om inzicht te krijgen in de hoeveelheid leegstaande panden binnen de gemeente.

De gemeenteraad kan in de leegstandverordening ook bepalen dat de meldingsplicht ingaat na een langere termijn dan zes maanden van leegstaan. De termijn vangt voor het eerst aan op de dag na de datum van inwerkingtreding van de leegstandverordening (artikel 3 vierde lid Lw).

Wie moet de leegstand melden? De wet spreekt over de eigenaar. Het begrip eigenaar wordt in de Leegstandwet gedefinieerd als "degene die bevoegd is tot het in gebruik geven van een woning of gebouw" (artikel 1 sub c Lw). Deze definitie stamt nog uit de Leegstandwet van 1981. Het ligt voor de hand om in het kader van de nieuwe wet daar niet alleen de juridisch en economisch eigenaar onder te verstaan, maar tevens de zakelijk rechthebbende eigenaar, zoals de vruchtgebruiker, erfpachter, appartementeigenaar en opstalgerechtigde. De gemeente kan gegevens van de eigenaar achterhalen via de Basisregistratie Adressen en Gebouwen (BAG), het Kadaster en de bij de gemeente bekende gegevens in het kader van de Onroerende Zaak Belastingen.

De eerste dag van feitelijke leegstand (het nulmoment) kan worden vastgesteld door bijvoorbeeld een beëindigde overeenkomst of een adreswijziging van de voormalige huurder bij de Kamer van Koophandel. Voor controle kunnen gemeenten ook denken aan een regelmatige check bij de Kamer van Koophandel. Bij een leegstandmelding door derden moeten gemeenten zorgvuldig handelen. Ze kunnen in dat geval contact opnemen met de eigenaar of de beheerder om te vernemen of, en zo ja, hoe lang het gebouw daadwerkelijk leegstaat. Bij een geschil over de vraag of er gemeld had moeten worden, kan de gemeente de eigenaar vragen aan te tonen dat er geen sprake is overschrijding van de termijn.

Sanctie

De sanctie op het niet nakomen van deze meldingsplicht is beschreven in artikel 18 van de Leegstandwet. Burgemeester en wethouders zijn bevoegd bij overtreding van deze meldingsplicht aan de eigenaar een boete opleggen van maximaal € 7.500,-. De gemeenteraad stelt bij verordening het bedrag vast van de bestuurlijke boete die voor verschillende overtredingen kan worden opgelegd. Op deze bestuurlijke boete is titel 5.4 van de Algemene Wet Bestuursrecht van toepassing. Tegen het boetebesluit kan bezwaar en beroep worden aangetekend. Ook kan eventueel een dwangsom worden opgelegd. Zie 4.2.8. voor een voorbeeldtekst.

4.2.4 De Leegstandlijst

De gemeente dient een leegstandlijst in te richten en bij te houden. Gemelde gebouwen of gedeelten daarvan komen op een lijst, de leegstandlijst (artikel 3 tweede lid Lw). Op die lijst worden ook gebouwen of gedeelten daarvan bijgehouden, waarvan is geconstateerd dat ze leegstaan en waarvan de leegstand gemeld had moeten worden door de eigenaar.

Gemeenten moeten de al dan niet gemelde leegstand bijhouden. De leegstandlijst moet actueel en up to date blijven en moet dus kunnen worden gewijzigd. Zodra een pand weer in gebruik is genomen, moet een melding weer doorgehaald kunnen worden. Het is van belang de eigenaar van iedere wijziging of doorhaling in het register op de hoogte te stellen. Zo kan het register op fouten worden gecontroleerd. Gemeenten kunnen in organisatorisch opzicht een bepaalde (contact)persoon of afdeling verantwoordelijk maken om de meldingen bij te houden.

In de leegstandverordening worden nadere regels gegeven omtrent het melden (artikel 3 derde lid Lw). Zo moeten meldingen relevante gegevens betreffen. Dat kan beperkt blijven tot de meest noodzakelijke gegevens, zoals (kadastrale) aanduiding pand, adres, datum van inschrijving, begindatum van leegstand en gegevens eigenaar, maar is ook aan te vullen met een beschrijving van het gebouw (indeling, oppervlakte, aantal units), (voorgenomen) bestemming pand, bouwjaar etc.

Leegstandlijst niet openbaar

Het leegstandregister zou een nuttige informatiebron kunnen zijn voor inbrekers, vandalen en krakers. Daarom is er niet gekozen voor verplichte openbaarheid. De gemeente kan wel voor (gedeeltelijke) openbaarmaking kiezen, bijvoorbeeld door publicatie op de website. Persoons- en bedrijfsgegevens kunnen vertrouwelijk zijn. Een gemeente moet dus een afweging maken van het belang van openbaarmaking, de vertrouwelijkheid van gegevens en de mogelijkheid van misbruik. Indien een gemeente ervoor kiest het register niet openbaar te maken, kunnen bepaalde gegevens mogelijk op basis van de Wet openbaarheid van bestuur worden opgevraagd.

In dit verband is ook de Wet kenbaarheid publiekrechtelijke beperkingen onroerende zaken (Wkpb) van belang. Deze wet heeft tot doel de registratie van alle beperkingen van de overheid (publiekrechtelijke beperkingen) te verbeteren, zodat de eventuele koper makkelijker inzicht heeft in de beperkingen die voor een gebouw gelden. Gemeenten zijn verplicht beperkingen te registreren en met brondocument te onderbouwen, zodat deze gegevens snel toegankelijk zijn voor anderen.

Het gaat daarbij om beperkingen op onroerende zaken, zoals het aanschrijven in verband met de aanwijzing tot Beschermd monument, de sluiting van woning op grond van de Gemeentewet, het splitsingsvergunningstelsel uit de Huisvestingswet, vordering tot woonruimte op grond van de Wet voorkeursrecht gemeenten, een plicht tot het treffen van voorzieningen Woningwet of de plicht tot gebruik of beheer door derden op grond van de Woningwet.

Gezien de aard van de genoemde voorbeelden is het heel goed denkbaar dat in aanpassing van deze wet de beperkingen die voortvloeien uit de Leegstandwet ook kunnen worden aangewezen als vallend

onder de Wkpb. Het actief kenbaar maken van de leegstandlijst is dus niet zonder meer alleen een Wob-vraagstuk.

4.2.5 Leegstandoverleg

Burgemeester en wethouders voeren binnen drie maanden na de melding overleg met de eigenaar van het gebouw omtrent het gebruik van dat gebouw respectievelijk dat gedeelte van het gebouw (artikel 4 eerste lid Lw). Dit overleg is bedoeld om de gezamenlijke aanpak van leegstand te bespreken. De gemeente neemt het initiatief tot overleg. De eerste verantwoordelijkheid voor aanpak van de leegstand blijft bij de eigenaar. De gemeente bekijkt het probleem vanuit haar publieke taak. Het gaat er om aantasting van de leefbaarheid tegen te gaan en te kijken of de ongebruikte ruimte maatschappelijk kan worden benut. De gemeente houdt ook rekening met de gevolgen die het opheffen van de leegstand voor de eigenaar met zich mee brengt. Zie hoofdstuk 3 voor handvatten voor de inhoud van dit overleg.

Overleg vormvrij

De duur en frequentie van het overleg hangt af van de concrete situatie. De wet zegt alleen dat binnen de termijn van drie maanden na de melding in ieder geval moet zijn begonnen met het overleg. Het hoeft niet perse binnen drie maanden te zijn afgerond. Soms is er meer tijd nodig. Mogelijk moeten voorzieningen worden getroffen of achterstallig onderhoud opgeheven. Het kan bijvoorbeeld zijn dat er nader onderzoek nodig is naar een eventuele bestemmingswijziging. Dit kan allemaal in het overleg aan de orde komen. Normaal gesproken moet dit overleg leiden tot een zowel door de eigenaar als de gemeente gedragen plan voor de invulling van het betreffende gebouw.

De wet geeft geen sanctiemogelijkheid voor het geval een eigenaar geen of onvoldoende medewerking verleent aan het overleg. Wel kan de procedure worden voortgezet (zie volgende paragraaf). Uiteindelijk kan een gemeente in een dergelijk geval een voordracht doen, zoals hierna wordt besproken.

4.2.6 Leegstandbeschikking

Wanneer overleg niet tot bevredigend resultaat leidt en er geen sanctie mogelijk is, kunnen gemeenten na het leegstandoverleg, of zonder overleg indien de eigenaar daaraan geen medewerking verleent, in een leegstandbeschikking vaststellen of het betreffende (gedeelte van het) gebouw geschikt is voor gebruik (artikel 4 tweede lid Lw).

Bij de vaststelling of het gebouw geschikt is voor gebruik, zullen gemeenten moeten beoordelen of in redelijkheid van de eigenaar gevraagd kan worden dat hij het gebouw in gebruik geeft. Als dat niet het geval is, zullen gemeenten het gebouw niet geschikt voor gebruik moeten verklaren en dat vastleggen in de leegstandbeschikking. Daarmee is de procedure afgewerkt.

In de praktijk zal het leegstandoverleg vaak bestaan uit meerdere gesprekken voordat een leegstandbeschikking wordt afgegeven. Als het overleg naar tevredenheid verloopt, is een leegstandbeschikking niet noodzakelijk.

In het leegstandoverleg kan verschil van inzicht ontstaan over de vraag welke investeringen noodzakelijk zijn om het gebouw weer in gebruik te kunnen nemen en of die investeringen redelijkerwijs van de eigenaar gevraagd kunnen worden. Het gaat, aldus de Memorie van Toelichting, om voorzieningen en voorwaarden die ervoor te zorgen dat het gebouw geschikt wordt gemaakt voor het gebruik conform de geldende bestemming. Hieronder valt het herstellen van de voorzieningen in het gebouw zoals CV, toilet, keuken en achterstallig onderhoud. Hier zal kostenneutraliteit het richtsnoer zijn om de redelijkheid te bepalen. Indien burgemeesters en wethouders van mening zijn dat bepaalde investeringen redelijk zijn, kunnen ze in de leegstandbeschikking vaststellen dat het gebouw geschikt is voor gebruik.

Zijn zij van mening dat bepaalde investeringen in redelijkheid niet gevraagd kunnen worden, dan wordt dat in de leegstandbeschikking tot uitdrukking gebracht. De leegstandbeschikking is een besluit waartegen krachtens de Algemene Wet Bestuursrecht bezwaar beroep kan worden aangetekend.

4.2.7 *Verplichte voordracht*

Als het overleg niets heeft opgeleverd en de gemeente heeft in de leegstandbeschikking vastgesteld dat het gebouw of een deel daarvan geschikt is voor gebruik, kan de gemeente als uiterste middel aan de eigenaar een gebruiker voordragen. Die bevoegdheid ontstaat zodra de leegstand langer heeft geduurd dan een in de leegstandverordening aangegeven termijn van tenminste twaalf maanden (artikel 5 eerste lid Lw). De leegstandbeschikking is in die zin een noodzakelijk opstapje om een eventuele voordracht mogelijk te maken.

De gemeente kan een of meer natuurlijke of rechtspersonen voordragen. In het voordrachtbesluit kan de gemeente bovendien de eigenaar verplichten om binnen een bepaalde termijn voorzieningen te treffen en/of andere voorwaarden aan de uitvoering van het besluit stellen (artikel 6 Lw).

Wanneer een gebruiker wordt voorgedragen die het gebouw niet overeenkomstig de bestemming zal gaan gebruiken, bijvoorbeeld bewoning van een kantoorgebouw, en er zijn extra voorzieningen nodig, dan zal in redelijkheid moeten worden gekeken wie daarvoor de kosten moet dragen. Daarbij spelen de duur van de overeenkomst, de vergoeding en de omvang van de kosten een rol. Net als de vraag of de gemeente en/of de eigenaar een tijdelijke of definitieve bestemmingswijziging voor ogen hebben, als ook de financiële positie van de eigenaar en gebruiker. Ook de vraag of, en op welke wijze, de gemeente zelf een bijdrage levert, kan daarbij een rol spelen. Bovendien spelen dan ook zaken als de mogelijkheden tot wijziging of ontheffing van het bestemmingsplan, bouw- en brandveiligheidsvoorschriften en mogelijk milieuregels een rol.

Om eventuele gebruikers te kunnen voordragen, is het uiteraard wel van belang dat de gemeente op de hoogte is van potentiële gebruikers of gegadigden. De gemeente zal dan ook, via een meldpunt of iets dergelijks, een registratie van voordraagbare personen en instellingen moeten instellen en onderhouden.

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

De eigenaar bepaalt zelf de vorm en inhoud van het contract dat aan de voorgedragen gebruiker wordt aangeboden. Als het gebouw na enige tijd leegstand niet direct bruikbaar is, dient de eigenaar het gebouw wel geschikt te maken voor normaal gebruik. De eigenaar kan zich beperken tot die voorzieningen die objectief gezien en binnen het redelijke nodig zijn voor normaal gebruik overeenkomstig de bestemming. Daarbij gaat het in ieder geval niet om voorzieningen die in het maatschappelijk verkeer voor rekening van de gebruiker komen. Na drie maanden toetst de gemeente of de eigenaar aan de voordracht heeft voldaan of dat de eigenaar alsnog een overeenkomst met een andere gebruiker is aangegaan. Als de eigenaar geen uitvoering heeft gegeven aan de voordracht en binnen de gestelde termijn bij de voordracht zelf ook geen gebruiker heeft gevonden, staat de gemeente het reguliere bestuursrechtelijke handhavinginstrumentarium ter beschikking.

4.2.8 *Handhaving*

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

Ten eerste heeft de gemeente de mogelijkheid om een bestuurlijke boete op te leggen indien na het verstrijken van de termijn van een half jaar leegstand er geen melding wordt gedaan. Later in het proces kan de gemeente opnieuw een bestuurlijke boete opleggen als blijkt dat de eigenaar niet meewerkt om de ruimte beschikbaar te stellen aan degene die door de gemeente is voorgedragen.

De last onder dwangsom en de bestuurlijke boete worden opgelegd aan de overtreder, dit moet ook degene zijn die de overtreding ongedaan kan maken. De dwangsom is anders dan de bestuurlijke boete. Het is geen punitatieve sanctie, maar is er juist op gericht de naleving van de voorschriften af te dwingen. Het is de bedoeling dat de last onder dwangsom de overtreder niet meer nadeel toebrengt dan het nadeel dat hij zou hebben bij het naleven van de voorschriften. Daarnaast mag de draagkracht van de overtreder in aanmerking worden genomen, maar alleen als nadere invulling van de effectiviteit van de dwangsom.

Om te voorkomen dat een eigenaar de bestuurlijke boete betaalt en daarmee denkt het gebouw verder leeg te kunnen laten staan, kan de gemeente een last onder dwangsom inzetten om de eigenaar te bewegen mee te werken. Hoe werken deze twee bestuurlijke sancties naast elkaar in de praktijk? De gemeente kan bijvoorbeeld de eigenaar een waarschuwingsbrief sturen waarin staat dat indien de melding niet binnen één maand na het verstrijken van het half jaar leegstand geschiedt, de gemeente een bestuurlijke boete zal opleggen. Eventueel kan de gemeente in deze waarschuwingsbrief aangegeven dat zij voornemens is om naast de bestuurlijke boete een dwangsom op te leggen voor iedere kalenderdag waarop de melding nog niet is geschiedt. Als begunstigingstermijn bij de dwangsom kan dan worden aangesloten bij de hiervoor bij de bestuurlijke boete reeds aangekondigde termijn van één maand.

Het opleggen van een last onder dwangsom kan effectief zijn, maar dient in redelijkheid te worden toegepast. Wanneer de voorgedragen gebruiker onredelijke eisen heeft gesteld (bijvoorbeeld in termen van prijs, opzegtermijn of benodigde verbouwkosten) dan is het de eigenaar niet aan te rekenen dat er geen overeenkomst tot stand is gekomen. Bij de redelijkheid van de overeengekomen huurprijs moet niet van de (voormalige) economische waarde van het pand worden uitgegaan, ook al omdat die waarde bij (langdurige) leegstand moeilijk is vast te stellen. Kostenneutraliteit is hier redelijk. De huurprijs die door eerdere huurders is bepaald is niet maatgevend, omdat de eigenaar een korte opzegtermijn met de voorgedragen gebruiker kan overeenkomen en ondertussen verder kan zoeken naar een huurder die in staat is meer te betalen. De vraag is overigens hoe deze opvatting zich verhoudt met bijvoorbeeld artikel 7:303 BW op grond waarvan zowel huurder als verhuurder kunnen vorderen dat de rechter bij middenstandsbedrijfsruimte ex artikel 7:290 BW de huurprijs nader zal vaststellen overeenkomstig vergelijkbare bedrijfsruimte ter plaatse.

Na het einde van het gebruik met een voorgedragen gebruiker is de eigenaar overigens verplicht om al binnen vier weken de leegstand van het gebouw of het betreffende gedeelte aan de gemeente te melden, tenzij het gebouw langer dan een jaar in gebruik is geweest (artikel 7 lid 3 Lw). In het laatstgenoemde geval is weer de gewone termijn voor melding van leegstand van toepassing. Artikel 17 van de Leegstandwet bepaalt dat met het toezicht op de naleving van het bij of krachtens die wet bepaalde, zijn belast de bij besluit van burgemeesters en wethouders aangewezen ambtenaren. Deze ambtenaren hoeven niet te beschikken over bijzondere opsporingsbevoegdheid. (boa's). Wel dient er een rapport te worden opgemaakt van de overtreding. Zie verder onder de Artikelsgewijs Toelichting onder Toezicht.

Voor wat betreft de last onder dwangsom is ervoor gekozen deze niet als artikel in de leegstandsverordening op te nemen. Vaak hebben gemeenten een algemene handhavingnota waarbij ook met dit instrumentarium kan worden aangesloten. Indien dat niet het geval is kan onderstaand voorbeeld artikel worden meegenomen in de plaatselijke verordening.

Voorbeeldartikel:

Artikel Handhaving/last onder dwangsom

- 1 In geval van overtreding van artikel 3, eerste lid, het niet melden van de leegstand van een gebouw, dat meldingplichtig is in een door de raad aangegeven gebied, wordt een last onder dwangsom opgelegd van € 150 per kalenderdag, met een maximum van € 10.000.
- 2 In geval van overtreding van artikel 8, tweede lid, indien de eigenaar als gevolg van nalatigheid, de voorgedragen gebruiker niet binnen drie maanden een gebruikersovereenkomst aanbiedt, zoals beschikt in de leegstandbeschikking, wordt de eigenaar een last onder dwangsom opgelegd van € 125 euro per kalenderdag met een maximum van € 5.000.
- 3 In geval van overtreding van artikel 3, vijfde lid, het niet melden van beëindiging van gebruik van een gebouw dat is aangewezen als geschikt voor gebruik, wordt een last onder dwangsom opgelegd van € 50 per kalenderdag met een maximum van € 2.500.



5 Model Leegstandverordening

De raad van de gemeente - naam- ,
gelezen het voorstel van het college van burgemeester en wethouders van..., nr...;
gelet op artikel 149 van de Gemeentewet en artikel 2 van de Leegstandwet;
overwegende dat het gewenst is met gebruikmaking van de Wet kraken en leegstand nadere regels
vast te stellen ter bestrijding van ongerechtvaardigde leegstand van gebouwen niet zijnde woningen;
besluit vast te stellen de volgende verordening:

Leegstandverordening (naam gemeente / jaartal).

Hoofdstuk 1 Algemeen

Artikel 1 Begripsbepalingen

- 1 In deze verordening wordt verstaan onder:
 - a College: burgemeester en wethouders van de gemeente (naam gemeente);
 - b Eigenaar: degene die bevoegd is tot het in gebruik geven van een woning of een gebouw;
 - c Gebouw: gebouw of een deel van een gebouw, niet zijnde woonruimte, als bedoeld in artikel 1, onderdeel c, van de Woningwet.
 - d Gebruiker: een of meer natuurlijke personen of rechtspersonen, voorgedragen door het college als gebruiker van een daartoe aangewezen gebouw;
 - e Leegstand: het niet of niet krachtens een zakelijk of persoonlijk recht in gebruik zijn alsmede een gebruik dat de kennelijke strekking heeft afbreuk te doen aan de werking van deze verordening;
 - f Leegstandlijst: de lijst, bedoeld in artikel 4;
 - g Werkingsgebied: een door de raad aangewezen gebied of delen daarvan, binnen de gemeente, met per categorie aangegeven gebouwen waarvan leegstand moet worden gemeld overeenkomstig de regels van deze verordening.

Hoofdstuk 2 Werkingsgebied

Artikel 2 Aanwijzing werkingsgebied

Deze verordening geldt voor de door de raad aangewezen delen van de gemeente en de daarbinnen gelegen door de raad aangewezen categorieën van gebouwen zoals opgenomen in de bijlage bij deze verordening.

Hoofdstuk 3 Leegmelding

Artikel 3 Plicht tot leegmelding

- 1 De eigenaar van een gebouw gelegen in het werkingsgebied binnen de gemeente (naam gemeente) is verplicht de leegstand van het gebouw te melden aan het college, zodra die leegstand langer duurt dan zes (of langer) maanden.
- 2 Voor het melden van leegstand wordt gebruik gemaakt van een door het college vastgesteld (elektronisch) formulier.
- 3 De melding moet vergezeld gaan van de volgende gegevens en bescheiden:
 - a naam en adres eigenaar;
 - b adres van het gebouw;
 - c kadastrale aanduiding van het gebouw;
 - d aantal te verhuren vierkante meters van het gebouw;
 - e aantal leegstaande vierkante meters van het gebouw;
 - f bouwjaar;
 - g laatste gebruiksbestemming;
 - h ingangsdatum leegstand;
 - i etc (invullen door gemeenten).
- 4 Het college kan andere gegevens en bescheiden vragen onverminderd het derde lid.
- 5 In afwijking van het eerste lid, is de eigenaar verplicht de leegstand van het gebouw binnen vier weken te melden, wanneer het gebouw na een verplichtende voordracht als bedoeld in artikel 8, binnen één jaar weer leeg komt te staan.

Hoofdstuk 4 Registratie leegstand

Artikel 4 Leegstandlijst

- 1 Het college houdt een lijst bij waarin de volgende gebouwen worden opgenomen:
 - a overeenkomstig artikel 3, eerste lid gemelde gebouwen;
 - b gebouwen waarvan ambtshalve geconstateerd is dat deze leegstaan en waarvan de leegstand overeenkomstig artikel 3, eerste lid gemeld had moeten worden door de eigenaar.
- 2 De leegstandlijst bevat de gegevens als genoemd in artikel 3, eerste lid, voor zover deze beschikbaar zijn en in ieder geval de datum van inschrijving van het gebouw in de lijst.
- 3 Het college beslist binnen zes weken na de (ambtshalve) melding als bedoeld in artikel 3 over opname van een gebouw in de leegstandlijst. De eigenaar ontvangt van dit besluit een afschrift.

Artikel 5 Actueel houden lijst en beëindiging inschrijving.

- 1 Het college kan, ambtshalve en op aanvraag van de eigenaar, de inschrijving wijzigen. Artikel 4, derde lid is van overeenkomstige toepassing.
- 2 De inhoud en de datum van de wijziging worden in de leegstandlijst aangetekend.
- 3 Het college kan de inschrijving van een gebouw intrekken. Artikel 4, derde lid is van overeenkomstige toepassing.
- 4 De inschrijving wordt geacht ingetrokken te zijn indien het gebouw sinds de leegmelding meer dan een jaar in gebruik is geweest.
- 5 De beëindiging van de inschrijving wordt in de leegstandlijst geregistreerd.

Hoofdstuk 5 Overleg

Artikel 6 Overleg met eigenaren

Het college voert binnen drie maanden na ontvangst van de leegmelding, bedoeld in artikel 3, eerste lid, overleg met de eigenaar over het gebruik van dat gebouw.

Artikel 7 Leegstandbeschikking

- 1 Het college kan na het overleg bedoeld in artikel 6 een leegstandbeschikking vaststellen.
- 2 Het college kan, indien de eigenaar geen medewerking verleent aan het overleg bedoeld in het eerste lid, een leegstandbeschikking vaststellen.
- 3 In de leegstandbeschikking wordt bepaald of het gebouw geschikt of ongeschikt is voor gebruik.
- 4 De leegstandbeschikking kan voor de eigenaar de verplichting bevatten om door het college aangegeven voorzieningen aan het gebouw te treffen, binnen de daarvoor aangegeven termijn.
- 5 Het college kan andere voorwaarden stellen aan de uitvoering van het bepaalde in de leegstandbeschikking.

Hoofdstuk 6 Voordracht

Artikel 8 Voordracht gebruiker

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

Hoofdstuk 7 Sancties

Artikel 9 Handhaving / Bestuurlijke boete

Het college kan een bestuurlijke boete opleggen voor overtreding van artikel 3, eerste lid en vijfde lid van deze verordening overeenkomstig de in bijlage 2 opgenomen tabel.

Artikel 10 Toezicht

Met het toezicht op de naleving van de bepalingen van deze verordening zijn belast de door het college aangewezen personen.

Hoofdstuk 8 Slotbepalingen

Artikel 11 Inwerkingtreding en publicatie

Deze verordening treedt in werking met ingang van de dag volgend op haar bekendmaking.

Artikel 12 Citeertitel

Deze verordening wordt aangehaald als Leegstandverordening (naam gemeente / jaartal).



6 Artikelsgewijze toelichting Model Leegstandverordening

Hoofdstuk 1 Algemeen

Artikel 1 Begripsbepalingen

Eerste lid sub b Eigenaar

In deze regeling is de strikt juridische definitie van eigenaar, namelijk degene die als zakelijk gerechtigde in de kadastrale legger en aan de hypothecaire schuldeisers bekend staat, verbreedt tot degene die bevoegd is over het pand te beschikken.

Eerste lid sub c Gebouw

Gebouw volgens artikel 1 onder c Woningwet: elk bouwwerk, dat een voor mensen toegankelijk overdekt geheel of gedeeltelijk met wanden omsloten ruimte vormt. Onder gebouw krachtens deze verordening wordt verstaan: bij categorie aangewezen gebouwen, of deel daarvan, niet gebouwd als woonruimte, aangezien de meldingsplicht van leegstand van woningen reeds voorzien is in de Huisvestingswet. Volgens de wetgeschiedenis wordt bij gebouwen gedacht aan kantoor-, bedrijfs- en winkelruimte. Gedeeltelijk leegstaande gebouwen kunnen onder de meldingsplicht worden gebracht.

Hoofdstuk 2 Werkingsgebied

Artikel 2 Aanwijzing werkingsgebied

In dit artikel wordt geregeld dat de raad categorieën gebouwen aanwijst, gelegen in bepaalde aangewezen gedeelten van de gemeente waarvoor deze verordening van toepassing is. De reikwijdte van de verordening kan hiermee worden afgestemd op de lokale behoefte om leegstand in kaart te brengen. De aanwijzing van categorieën gebouwen en gebieden van de verordening worden opgenomen in een bijlage bij de verordening.

Hoofdstuk 3 Leegmelding

Artikel 3 Plicht tot leegmelding

Dit artikel regelt dat de eigenaar van gebouwen die onder de meldingsplicht vallen (zie de reikwijdte van artikel 2), verplicht is de leegstand van dat gebouw te melden bij het college zodra het gebouw langer leeg staat dan in de leegstandverordening vastgestelde termijn. Volgens de Leegstandwet is die termijn tenminste zes maanden. In deze verordening is bij deze minimale termijn van zes maanden aangesloten.

De eigenaar doet de melding op een door het college vastgesteld aanvraagformulier. Bij voorkeur stelt de gemeente dit formulier elektronisch beschikbaar. Het derde lid geeft aan welke gegevens de eigenaar in ieder geval moet aanleveren bij een melding. Op grond van het vierde lid kan het college meer informatie vragen als zij dit nodig hebben om de melding te kunnen beoordelen.

Indien, het gebouw na een verplichtende voordracht binnen één jaar weer leeg komt te staan, is de eigenaar opnieuw verplicht om dit te melden. Hier geldt achter een termijn van vier weken in plaats van 6 maanden. De termijn van vier weken geldt niet als de eigenaar zelf een gebruiker vindt voor het gebouw nog voordat er een verplichtende voordracht heeft plaatsgevonden.

Hoofdstuk 4 Registratie leegstandlijst

Artikel 5 Actueel houden lijst en beëindiging inschrijving.

Dit artikel regelt de bevoegdheid van het college om de leegstandlijst actueel te houden. Voorts wordt hierin geregeld op welke wijze de eigenaar van wijzigingen van inschrijvingen op de hoogte wordt gehouden, respectievelijk hoe de eigenaar daar zelf aan kan bijdragen. Bijvoorbeeld als er onjuiste of onvolledige gegevens zijn verstrekt. Of als er een wijziging is in de gebruikersstatus van het gebouw.

In lid 5 van dit artikel is geregeld dat een inschrijving geacht wordt ingetrokken te zijn indien het gebouw meer dan één jaar in gebruik is sinds de leegstandmelding.

Hoofdstuk 5 Overleg

Artikel 6 Overleg met eigenaren

Op grond van de leegmelding treedt het college binnen drie maanden met de eigenaar in overleg om te kunnen beoordelen of zij het gebouw of een gedeelte daarvan geschikt voor gebruik kunnen verklaren. In het leegstandoverleg bespreken partijen alle omstandigheden van de leegstand. Aan de hand van dit overleg zal het college moeten beoordelen of in redelijkheid van de eigenaar gevergd kan worden dat hij het gebouw respectievelijk een gedeelte daarvan, in gebruik geeft. Overigens zal het leegstandoverleg in de praktijk vaak bestaan uit meerdere gesprekken.

In dit overleg kan ook aan de orde komen of in redelijkheid van de eigenaar gevergd kan worden dat hij met het oog op het in gebruik geven van het gebouw, aanpassingen verricht aan het gebouw. Volgens de wetsgeschiedenis staat daarbij het principe van kostenneutraliteit centraal. Het betreft hier uitsluitend investeringen die binnen het redelijke noodzakelijk zijn om het gebouw in overeenstemming met de bestemming te kunnen gebruiken.

Artikel 7 Leegstandbeschikking

De uitkomst van het leegstandoverleg tussen het college en de eigenaar wordt neergelegd in een leegstandbeschikking. In die beschikking verklaart het college of een gebouw geschikt of ongeschikt is voor gebruik. Tegen deze beschikking door het college staat bezwaar en beroep open.

Hoofdstuk 6 Voordracht

Artikel 8 Voordracht gebruiker

Als uiterste middel bij het tegengaan van leegstand, krijgt de gemeente de bevoegdheid om een gebruiker voor te dragen voor het leegstaande pand. Dit artikel regelt de bevoegdheid van het college om verplichtend een gebruiker aan te wijzen aan wie de eigenaar binnen drie maanden een overeenkomst omtrent gebruik moet aanbieden. Voor de eigenaar geldt dat deze de mogelijkheid heeft om gedurende de termijn waarbinnen aan de voordracht moet worden voldaan, zelf in een andere gebruiker te voorzien. De eigenaar bepaalt zelf de vorm en inhoud van het contract.

Hoofdstuk 6 Sancties

Artikel 9 Handhaving

De verordening geeft het college de mogelijkheid om bij overtredingen van artikel 3, eerste en vijfde lid van de verordening, i.c. niet tijdige meldingen (artikel 3, eerste lid en artikel 7, derde lid van de Leegstandwet) een bestuurlijke boete op te leggen. De boetes kunnen worden opgelegd voor het niet melden van een (gedeelte) van een gebouw dat meer dan zes maanden leegstaat, evenals voor het niet melden van de beëindiging van het gebruik van een gebouw na een verplichtende voordracht.

Het college kan slechts wegens bijzondere omstandigheden afwijken van de genoemde bedragen in Bijlage 2. De overtreder zal daar in beginsel een voldoende onderbouwd beroep op moeten doen. (artikel 5.46, derde lid, Algemene wet bestuursrecht).

Artikel 10 Toezicht

Met het toezicht op de naleving van de bepalingen van deze verordening zijn de door het college aangewezen personen belast. Bij het opleggen van een bestuurlijke boete is op grond van titel 5.4 van de Algemene wet bestuursrecht (artikel 5:40 -5:54 Awb), ter zake van deze overtredingen de zogenoemde zware procedure van toepassing. Dat betekent dat de overtreder in de gelegenheid moet worden gesteld, zijn zienswijze te geven en dat altijd een rapport moet worden opgemaakt.

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

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

Hoofdstuk 8 Slotbepalingen

Artikel 11 Inwerkingtreding en publicatie

Deze verordening treedt in werking op (datum invullen).

In artikel 3 derde lid van de Leegstandwet is bepaald dat de termijnen, bedoeld in artikel 3, eerste lid en artikel 8, eerste lid van deze verordening aanvangen op de dag na de datum van inwerkingtreding van deze leegstandverordening.

De meldingsplicht voor eigenaren gaat derhalve pas in, nadat de termijn genoemd in artikel 3 eerste lid is verstreken, ook al stond een gebouw op het moment van inwerkingtreding van de verordening leeg. Hiermee wordt voorkomen dat de meldingsplicht feitelijk met terugwerkende kracht wordt

ingevoerd. Een voordracht kan niet eerder worden gedaan nadat de leegstand van een gebouw dat is als geschikt voor gebruik is aangewezen langer duurt dan 12 maanden, na de inwerkingtreding van de verordening,

Bijlage 1 Werkingsgebied

Aan te geven door gemeenten

Bijlage 2

Tabel bestuurlijke boete, behorend bij artikel 9			
Overtreding	overschrijding termijn	te melden oppervlakte < 250 m ²	te melden oppervlakte > 250 m ²
Artikel 3 eerste lid	één maand	€ 500	€ 1.000
	drie maanden	€ 2.000	€ 4.000
	zes maanden	€ 3.750	€ 7.500
Het niet melden van de leegstand van een gebouw dat langer leeg staat dan zes maanden			
Artikel 3, vijfde lid	één maand	€ 500	€ 1.000
	drie maanden	€ 2.000	€ 4.000
	zes maanden	€ 3.750	€ 7.500
Het niet binnen vier weken melden van de beëindiging van het gebruik van een gebouw binnen één jaar na een voordracht			



7 Ontwikkelingen rond kraken

Sinds de inwerkingtreding van de Wet kraken en leegstand op 1 oktober 2010 is kraken strafbaar. Ook krakers die vóór die datum in gekraakte panden woonden vallen hieronder. Dit hoofdstuk geeft inzicht in de wettelijke bepalingen en rechterlijke uitspraken en de gevolgen voor gemeenten.

Gemeenten en ontruimingen

Kraken is strafbaar. Hierdoor zullen meer gemeenten betrokken raken bij het ontruimingsbeleid. Een eigenaar kan de politie benaderen en kenbaar maken dat zijn pand is gekraakt. Er zal dan moeten worden bekeken of en wanneer tot strafrechtelijke ontruiming zal worden overgegaan. Dit beslist de politie niet altijd alleen. De officier van Justitie beoordeelt het verzoek in ieder geval. Als een ontruiming consequenties heeft voor de openbare orde, komt dat aan bod in het driehoeksoverleg van gemeente (burgemeester), politie en Openbaar Ministerie.

Gemeenten kunnen in een spanningsveld terechtkomen. Enerzijds is er het ontruimingsverzoek van de eigenaar, anderzijds de leegstand na ontruiming. Om dit te voorkomen, is het belangrijk dat gemeenten prioriteiten aanbrengen in het ontruimingsbeleid. De gemeente Amsterdam, die zo'n 200 kraakpanden telt, heeft een ontruimingsnota vastgesteld, waarin het beleid is vastgelegd. Zie voor meer informatie:

www.amsterdam.nl/publish/pages/312019/notitiebeleidsuitgangspuntenwetkrakenenleegstandversieraad_2_.pdf

Rechterlijke uitspraken

Direct na de inwerkingtreding van de wet dienden drie rechtszaken bij de rechtbanken in Den Haag² en Amsterdam.³ Het betrof panden die op grond van de wet strafrechtelijk zouden worden ontruimd. De krakers vochten de ontruiming aan in een kort geding. De rechtbank Den Haag en Amsterdam

² Rechtbank Den Haag LJN BO2919 en LJN BO 20936

³ Rechtbank Amsterdam LJN BO1533

stelden de krakers (twee zaken) in het ongelijk. Tegen beide vonnissen van de rechtbank Den Haag is vervolgens (spoed)beroep aangetekend bij het Gerechtshof Den Haag. Op 8 november 2010 heeft het Gerechtshof uitspraak gedaan.⁴

De krakers stelden dat de bevoegdheid (artikel 551a Sv) in strijd was met artikel 8 en 13 van het Europees Verdrag voor Rechten van de Mens. Artikel 8 EHRM houdt in dat "eenieder recht heeft op eerbiediging van zijn huis en dat geen inmenging van enig openbaar gezag is toegestaan met betrekking tot de uitoefening van dit recht, dan voor zover bij wet is voorzien en in een democratische samenleving nodig is in het belang van (onder meer) openbare orde en het voorkomen van strafbare feiten." Het Europese Hof voor de Rechten van de Mens heeft herhaaldelijk beslist dat het gedwongen verlies van iemands huis ('home') de meest vergaande vorm van inmenging in de uitoefening van het huisrecht is en dat iedereen die het risico loopt op een dergelijk ernstige inmenging in beginsel de mogelijkheid moet hebben de proportionaliteit van de maatregel te laten toetsen door een onafhankelijke rechter.

De ontruiming is dus een zodanige inbreuk op het huisrecht van de krakers, dat deze niet zonder rechterlijke toetsing kan plaatsvinden. De krakers vonden onder meer dat de ontruiming op een zo korte termijn zou plaatsvinden, dat zij geen gelegenheid hadden dit aan een rechter voor te leggen. De rechter stelde de krakers in het gelijk op beide punten.

Ook werd in deze zaak duidelijk dat het ontruimingsbeleid per arrondissement verschillend was. Het Hof oordeelde "dat nauwkeurig omschreven en deugdelijk gepubliceerde beleidsregels van het Openbaar Ministerie voldoende waarborg bieden dat bij dreigende ontruiming afdoende gelegenheid bestaat het oordeel van de voorzieningenrechter (in één instantie) in te roepen en dat het Openbaar Ministerie diens oordeel zal afwachten voordat tot ontruiming zal worden overgegaan."

Beleidsbrief Openbaar Ministerie

Het Openbaar Ministerie heeft naar aanleiding van de uitspraak van de rechter een beleidsbrief opgesteld om de lacune op te heffen. In de brief is het beleid vastgelegd dat bij ontruiming wordt gevoerd. De kern van het ontruimingsbeleid is dat het Openbaar Ministerie en de politie het kraakverbod onverkort zullen handhaven. Naar aanleiding van de uitspraak van de rechter zullen de bewoners in beginsel schriftelijk op de hoogte worden gesteld van de ontruiming. Ook zal worden gewacht met ontruiming totdat de voorzieningenrechter (Kort Geding) uitspraak heeft gedaan over een voorgenomen ontruiming, tenzij zich bijzondere omstandigheden voordoen.

Bijzondere omstandigheden

In bepaalde omstandigheden kan worden afgeweken van de hoofdregel om ontruiming van te voren aan te kondigen en te wachten met ontruimen tot een voorzieningenrechter in eerste aanleg uitspraak heeft gedaan. Dit betreft de volgende situaties:

- 1 de krakers worden verdacht van huisvredebreuk (138 Sr) waarbij het huisrecht van een ander wordt geschonden;
- 2 de krakers worden verdacht van andere strafbare feiten, tengevolge waarvan de rechthebbende van het pand ernstig wordt getroffen (bijvoorbeeld: een bedrijf kan door de kraak niet meer functioneren of er worden ernstige vernielingen aangericht);
- 3 door de wederrechtelijke bewoning ontstaat een gevaarlijke situatie of blijft deze in stand voor de krakers zelf, voor hun omgeving (bijvoorbeeld brandgevaar of instortingsgevaar) of voor bij ontruiming betrokken personen (bijvoorbeeld door het barricaderen van panden of het aanbrengen van boobytraps);

⁴ Gerechtshof Den Haag LJN BO3682, <http://zoeken.rechtspraak.nl/resultpage.aspx?snelzoeken=true&collection=rnl&querypage=../zoeken/zoeken.asp&searchtype=ljn&ljn=BO3682>

⁴ er is sprake van (ernstige vrees voor) verstoring van de openbare orde en veiligheid door de krakers, in of in de omgeving van het wederrechtelijk bewoonde pand.

Ingangsdatum en publicatie

Het in deze brief omschreven beleid is van kracht sinds 1 december 2010 en is, gelet op de door het Gerechtshof in Den Haag gestelde eisen, gepubliceerd in de Staatscourant.

www.vng.nl/Documenten/Extranet/Wonen%202010/briefominstscrt.pdf



Bijlage bij 2.2.8. Een gemeentelijke vastgoedstrategie

Deze bijlage gaat nader in op het formuleren van een goede vastgoedstrategie binnen een gemeente. Zoals uit hoofdstuk 1 bleek, moet de gemeente voorafgaand aan het bepalen van leegstandsbeleid, eerst duidelijk weten wat haar (vastgoed)verantwoordelijkheid is en welke eigen (vastgoed)ambities ze heeft. Dit veronderstelt een gemeentelijke visie op vastgoed ofwel een vastgoedstrategie. Leegstand maakt hier onderdeel van uit in enge zin (eigen portefeuille) en in algemene zin (totale vastgoedbezit binnen de gemeentegrens). De leegstandsvisie moet voor de eigen portefeuille hetzelfde zijn als voor de rest van de gemeente (voorbeeldfunctie). Een leegstandsvisie kan niet los worden gezien van een vastgoedstrategie.

Deze bijlage behandelt:

- 1 Vastgoedkader en basisprincipes
- 2 Uitwerking in de praktijk
- 3 Aandachtspunten voor een vastgoedvisie

1. Vastgoedkader

Het is goed om eerst het kader te schetsen, waarbinnen gemeentelijk vastgoed zich beweegt. Er zijn vier belangrijke dragers voor een professioneel gemeentelijk vastgoedbeleid, die direct zijn afgeleid van de belangrijkste dragers voor het functioneren van gemeentelijke organisaties in het algemeen.

Rechtmatigheid

Het beleid moet voldoen (formeel-juridisch) aan de wettelijke verplichtingen. Wat vastgoed betreft onder andere de Gemeentewet, de wet FIOD en het BBV/FIDO. Die (zouden moeten) leiden tot transparantie en compatibiliteit.

Checklist

- Aan welke wettelijke vereisten moet de gemeentelijke portefeuille voldoen?
- En gebeurt dat ook?

Doeltreffendheid

Er wordt verwacht dat het beleid effectief is en leidt tot het realiseren van de (maatschappelijke) beleidsdoelen. Dit vereist wat vastgoed betreft een proactieve en integrale benaderingswijze en een sectoroverstijgende visie.

Checklist

- Is er een goede match tussen vraag naar en aanbod van ruimte?
- Is er structureel overleg over vastgoed- en huisvestingsvraagstukken tussen beleidsafdelingen binnen de gemeente?

Doelmatigheid

Er wordt verwacht dat er (financieel-economisch) zo efficiënt mogelijk wordt gebouwd, beheerd en geëxploiteerd. Vastgoed moet dan wel worden beoordeeld op het exploitatieresultaat en de waardeontwikkeling van het vastgoed. Dat vereist een bedrijfseconomische benadering van vastgoed.

Checklist

- Zijn alle kostenposten bekend voor het eigen vastgoed in de gemeente?
- Is er vastgoedmanagement informatie beschikbaar vanuit een centrale basisadministratie?

Legitimiteit

Er moet voldoende (politiek-bestuurlijk) draagvlak zijn voor de wijze waarop vastgoed wordt beheerd en geëxploiteerd. Dat betekent een goede balans tussen de eerste drie pijlers. Zonder politiek-bestuurlijk draagvlak is het niet goed mogelijk om vastgoedbeleid vast te stellen of uit te voeren.

Checklist

- Staat vastgoed (inclusief leegstandbeleid) op de politieke agenda?
- Wordt vastgoed gezien als een belangrijk beleidsinstrument binnen de gemeente?

Kort samengevat:

- 1 De basis van het vastgoedbeleid is formeel juridisch.
- 2 Vastgoed wordt vervolgens ingezet als een instrument om organisatiedoelen mee te bereiken (effectueren).
- 3 Het bereiken van de doelen gebeurt op de meest efficiënte wijze.
- 4 En uiteindelijk moet er draagvlak zijn voor de te nemen (of genomen) beslissingen ten aanzien van vastgoed. Het balanceren tussen rechtmatig, doeltreffend en doelmatig handelen gebeurt in de politiek-bestuurlijke omgeving.

2 Uitwerking in de praktijk

Vijf stappen naar vastgoedmanagement

Binnen het vastgoedkader doorlopen gemeenten de volgende vijf stappen om vastgoedbeleid te ontwikkelen en uit te voeren:

1 Bepaal een strategie Wat is het doel? Het doeltreffendheidsbeginsel komt hier terug.

De hamvraag is hier met welk doel de gemeente vastgoed heeft. Dat kan beleids- of procesondersteunend zijn, een maatschappelijk doel en/of gebiedsontwikkeling, alleen organisatieondersteunend voor eigen huisvesting of vallen in de categorie Niet Wezenlijk Ondersteunend, waarmee het strijdig is met het rechtmatigheidsprincipe. Vaak is het een combinatie. De vraag is waar de gemeente zelf op inzet per categorie. Daarnaast zijn specifiek per gemeenten aandachtspunten te benoemen. Zie ook paragraaf 3.

2 Structuur aanbrengen Organisatie

Geef vastgoed een vaste plek in de organisatie, centraliseer vastgoedbesluitvorming en vastgoeduitvoering en hou alle informatie ook centraal in de organisatie (centrale basisadministratie vastgoed). Doelmatigheid en effectiviteit worden ook vergroot door bijvoorbeeld meer klantgericht te handelen, de strategische keuze wederom uit te werken en de rol van de gebruiker/huurder meer centraal te stellen met een vaste balie of een centraal punt in de structuur.

3 Systemen vullen Processen/procedures

Hier werkt onder meer het rechtmatigheidsbeginsel door, wat gevolgen heeft voor het vastleggen van regels over wezenlijke zaken voor vastgoed. Voorbeelden hiervan zijn de registratie en het onderhoud van bezit, de afschrijvingscondities, de kostprijberekeningen, de treasury, de rapportageverplichting, het vastleggen van de relatie met beleidsdoelen en het principe dat geld van de gemeenschap alleen mag worden ingezet als het de publieke zaak dient. Het moet altijd gemotiveerd worden. Het doelmatigheidsbeginsel werkt hier ook door en daarbij geldt dat prestaties van vastgoed moeilijk meetbaar zijn volgens de traditionele gemeentelijke begrotingsbenadering van vastgoed (financiële inrichting). Die is te statisch voor vastgoed om de economische werkelijkheid weer te geven. Om de efficiëntie te vergroten, is een meer bedrijfseconomische benadering specifiek voor vastgoed nodig. Bijvoorbeeld door te focussen op kostprijsdekking, courantheid, multifunctionaliteit en bezettingsgraden.

4 Tactiek bepalen

De praktische uitvoering of realisatie kan nu gaan plaatsvinden; de strategie vertalen binnen de structuur en met de systemen die ter beschikking staan. Een gebouw kan op basis van vier prestatie-indicatoren in kaart worden gebracht:

- 1 Uitgaven op een periode van tien jaar (Meerjaren Onderhouds Begroting – MJOB), verzekeringen, belastingen, financiering, management- en beheerkosten, overige kosten .
- 2 Inkomsten actueel per gebouw en prognose voor tien jaar (huur, subsidies, dotaties).
De uitgaven en inkomsten geven de winst/verliesrekening per pand weer.
- 3 Waarden van het pand (boekwaarde, herbouwwaarde (verzekering), marktwaarde, WOZ-waarde).
- 4 Verplichtingen/Eigen Vermogen per pand (hypotheek, financiering, of Reserve/Eigen Vermogen).
De waarden en verplichtingen vormen de balans per pand. Per gebouw wordt bepaald (vastgelegd) wat, in overeenstemming met de vastgoedstrategie, de koers gaat worden op korte termijn (kwartaal), per jaar, per vijf jaar of per tien jaar (K-1-5-10-systematiek).
De objectplannen worden weer bij elkaar gevoegd in een (deel)portefeuille. Bijvoorbeeld alle kantoorgebouwen, scholen en bibliotheken waarmee prestatievergelijkingen kunnen worden gemaakt per (deel)portefeuille en vergelijkingen mogelijk worden met gegevens van andere gemeenten of de markt per type vastgoed (benchmarking kantoren, maatschappelijk vastgoed). Door deze

indicatoren te monitoren per object of (deel)portefeuille en daar ook te sturen, wordt het vastgoed optimaal beheerd en geëxploiteerd.

Leegstand wordt in meerjarenexploitaties normaliter meegenomen als een risico/kostenfactor. Door langjarig te sturen en continue te monitoren, kunnen gemeenten leegstandsrisico's tijdig onderkennen en de tactiek daar per gebouw of (deel)portefeuille op aanpassen. Daarmee zijn grote economische recessies niet te voorkomen, maar de effecten ervan waarschijnlijk wel veel meer te dempen. De praktische uitvoering of realisatie kan nu gaan plaatsvinden, zoals de strategie vertalen binnen de structuur en met de systemen die ter beschikking staan, net als het maken van (deel)portefeuilleplannen en objectplannen individueel per gebouw. Hierbij zijn allerlei voorbeelden en formats te gebruiken, maar het belangrijkste instrument is een goed ingerichte vastgoed basisadministratie.

5 Continue sturing en terugkoppeling.

Dagelijks management, beheer en exploitatie komen uit de tactische vertalingen (plannen) voort. Hier worden de routinematige werkzaamheden gedaan (administratief, technisch, financieel, juridisch etc.), de projectmatige werkzaamheden en het probleemoplossend werk. Managementinformatie kunnen genereren uit de dagelijkse praktijk is hier cruciaal.

Deze managementinformatie en wordt idealiter opgeslagen in een centrale vastgoedadministratie. Met de juiste managementinformatie (volledig, tijdig en correcte informatie) uit de vastgoedadministratie kan zowel op tactisch als op strategisch niveau worden teruggekoppeld over de gevolgde koers. Tactische plannen kunnen daarmee fijner worden afgestemd op de heersende omstandigheden. Op strategisch niveau kan de managementinformatie uiteindelijk zelfs leiden tot fundamentele koerswijzigingen vanuit de organisatie.

3 Aandachtspunten voor een vastgoedvisie

Het eigen vastgoed moet als een volwaardig instrument kunnen worden ingezet voor:

- de huisvesting van gemeentelijke organisatieonderdelen
- de uitvoering van doelstellingen uit het collegeprogramma
- het bereiken van ruimtelijke, economische en maatschappelijke effecten

Voor de ontwikkeling naar een volwaardig vastgoedinstrument kunnen gemeenten starten met het formuleren van een heldere visie en strategie. In een door de gemeenteraad vast te stellen document (visie/ kader) kan worden aangegeven welke doelstellingen voor vastgoed gehanteerd gaan worden. (op tactisch niveau worden die doelstellingen dan nader uitgewerkt in allerlei deelplannen.

1) Vastgoed als instrument

Vastgoed is bedoeld om te worden ingezet als (strategisch) instrument voor het realiseren van beleidsdoelstellingen en voor het huisvesten van de eigen organisatieonderdelen. Het bezitten van vastgoed is geen doel op zich. Vastgoedbeleid is een kapstok voor het toetsen van huisvestingsvraagstukken, die zijn afgeleid van het inhoudelijk beleid op de diverse beleidsterreinen.

Zonder inhoudelijk beleid geen vastgoedbeleid en vastgoedbeheer. Dit geldt voor zowel het maatschappelijk vastgoed als het commercieel vastgoed. Primaire taak van vastgoed is ook om te zorgen dat het gemeentelijk vastgoed goed wordt onderhouden (voorbeeldfunctie).

2) Multifunctionaliteit

Gestreefd wordt naar een grote mate van multifunctioneel gebruik van de schaarse ruimte (grond) en accommodaties. Dat betekent het optimaal kunnen inzetten van een gebouwde of ongebouwde voorziening in zowel de ruimten als in de tijd: dubbel grondgebruik, indeelbaarheid van ruimten (compartimentering) en flexibele inrichting bevorderen multifunctioneel gebruik. Op het gebied van onderwijs en onderwijsgerelateerde zorg kunnen gemeenten bijvoorbeeld denken aan de doorgaande leerlijn en

opvang van ochtend tot de vroege avond. Meervoudig gebruik (overdag versus avond en doordeweeks versus weekeinden) verhoogt het maatschappelijk en economisch rendement.

Leegstandbestrijding bestaat ook uit het onderzoeken van de bezettingsgraad van gebouwen en het verminderen of voorkomen van verborgen leegstand, waarbij slechts een deel van de ruimte in een gebouw (zichtbaar) wordt gebruikt en een belangrijk resterend gedeelte (onzichtbaar) ongebruikt blijft.

3) Kostprijsdekkend

Gemeentelijk vastgoed is niet gericht op het behalen van winst. De bestuurlijke besluitvorming maakt een afweging tussen maatschappelijk en economisch rendement. Voor maatschappelijke functies wordt een kostprijsdekkende huur als basis genomen; voor commerciële functies een marktconforme huur.

In geval van leegstandbeleid kunnen gemeenten afwijken van de doorberekeningen van een kostprijsdekkende huur, teneinde (tijdelijk) invulling te geven aan een gebouw.

4) Strategische verwerving

Vastgoed is de spil in ontwikkelingsopgaven in de gemeente, waarbij vastgoed als sturingsinstrument kan worden gebruikt. Uitgangspunt is dat de gemeente geen beleggingsprojecten verwerft of realiseert, tenzij er sprake is van strategische plekken in de gemeente, waardoor de gewenste huisvesting van een voorziening mogelijk wordt gemaakt. De gemeente kan ook overgaan tot het verwerven (huur/koop) van (commercieel) vastgoed met het oog op een gewenste invulling (gebruik) of toekomstige (her)ontwikkeling.

Andere vastgoedthema's die in relatie tot leegstandbeleid denkbaar zijn:

Borgen van veiligheid en tegengaan van verloedering (schoon, heel, veilig)

Transformatie naar woonruimte (inspelend op vergrijzing/vergroening)

Inzetten op duurzaamheid bij wederinvulling leegstaande ruimten

Regionale afstemming aanpak leegstand

Voorbeelden

Gemeente Barendrecht heeft bewust gekozen voor het opstellen van een strategische Vastgoed Kadernota (visie). Na goedkeuring door het college is deze voorgelegd aan de raad en daar unaniem vastgesteld (dec. 2009).

Het vastgoedbedrijf van de gemeente Enschede geldt als een goed voorbeeld wat betreft professioneel vastgoedmanagement in Nederland.

Vastgoedafdelingen zijn in oprichting en worden structureel verankerd in de gemeentelijke organisatie in o.a. Almere, Amstelveen en Haarlem.