



RIGO Research en Advies BV  
De bewoonde omgeving  
[www.rigo.nl](http://www.rigo.nl)

EINDRAPPORT

# Eén jaar Wet kraken en leegstand

41 gemeenten over de nieuwe wet



De verantwoordelijkheid voor de inhoud berust bij RIGO Research en Advies. Het gebruik van cijfers en/of teksten als toelichting of ondersteuning in artikelen, scripties en boeken is toegestaan mits de bron duidelijk wordt vermeld. Vermenigvuldiging en/of openbaarmaking in welke vorm ook, alsmede opslag in een retrieval system, is uitsluitend toegestaan na schriftelijke toestemming van RIGO Research en Advies. RIGO Research en Advies aanvaardt geen aansprakelijkheid voor drukfouten en/of andere onvolkomenheden.

EINDRAPPORT

---

# Eén jaar Wet kraken en leegstand

41 gemeenten over de nieuwe wet

*Opdrachtgever*

Ministerie van BZK/WBI

*Auteurs*

Sjoerd Zeelenberg

Lisan Wilkens

*Uitgave*

februari 2012

*Rapportnummer*

P21330



# Inhoud

<b>Hoofdstuk 1</b>	<b>Inleiding</b>	<b>1</b>
1.1	Over de Wet kraken en leegstand	1
1.2	Over dit onderzoek	2
1.3	Leeswijzer	3
<b>Hoofdstuk 2</b>	<b>De inventarisatie</b>	<b>4</b>
2.1	Gemeenten met een Leegstandverordening	4
2.2	Gemeenten met leegstandbeleid zonder Leegstandverordening	8
2.3	Gemeenten zonder leegstandbeleid	14
2.4	Samengevat: argumenten voor en tegen	14
2.5	Rolopvatting	15
<b>Hoofdstuk 3</b>	<b>Terug naar de onderzoeksvragen</b>	<b>19</b>
3.1	Leegstandbeleid in de praktijk	19
3.2	Gemeentelijke afwegingen	20
3.3	Tot slot: één jaar Wet kraken en leegstand	21
 <b>Bijlage</b>		
<b>Bijlage 1</b>	<b>Gespreksleidraad telefonische interviews</b>	<b>25</b>



# Hoofdstuk 1

## Inleiding

Op 1 oktober 2010 is de Wet kraken en leegstand van kracht geworden. De Wet kraken en leegstand heeft als doel om zowel kraken als leegstand te bestrijden. De Minister van BZK heeft toegezegd de Tweede Kamer na een jaar te informeren in hoeverre gemeenten het ontwikkelen van leegstandbeleid voortvarend hebben opgepakt.<sup>1</sup> Deze rapportage is de weerslag van een inventarisatie van het leegstandbeleid in 41 gemeenten.

### 1.1 Over de Wet kraken en leegstand

De Wet kraken en leegstand is feitelijk een ‘wet tot wijziging’ van andere wetten. In de wet is geregeld dat de volgende wetten op onderdelen worden gewijzigd: Wetboek van Strafrecht, het Wetboek van Strafvordering, de Leegstandwet, de Huisvestingswet en de Uitleveringswet. De Wet kraken en leegstand kent een lange voorgeschiedenis. De vaststelling ervan was niet onomstreden. De wet beoogt een meer integrale aanpak van kraken en leegstand. De redenering hierbij is dat een strengere aanpak van leegstand de mogelijkheid tot kraken verkleint. Tegelijkertijd moet voorkomen worden dat een strengere aanpak van kraken onbedoeld leidt tot meer leegstand.

Leegstand is volgens de initiatiefnemers van de wet een maatschappelijk probleem. In de Memorie van Toelichting wordt becijferd dat minimaal zo’n 4,5 miljoen vierkante meter bedrijfsruimte en 2 miljoen vierkante meter winkelruimte leeg stond<sup>2</sup> in 2007. Recentelijk becijferde DTZ Zadelhoff de leegstaande kantoorruimte op 14%, oftewel 6.975.000 vierkante meter.<sup>3</sup>

Gemeenten wordt een belangrijke rol toegedicht bij de aanpak van leegstand. Gemeenten beschikken voor de komst van de Wet kraken en leegstand al over een aantal instrumenten. Zo biedt de Huisvestingswet mogelijkheden om leegstand van woonruimte aan te pakken. De Leegstandwet, de Wet op de ruimtelijke ordening, civiele ontruimingsprocedures en leegstandbeheer zijn andere instrumenten die kunnen worden ingezet. Volgens de indieners van de Wet kraken en leegstand schiet het bestaande instrumentarium echter te kort, met name waar het de leegstand van niet-woonruimte betreft. Daarom biedt de Wet kraken en leegstand een aanvullend instrumentarium om leegstand van niet-woonruimte aan te pakken.<sup>4</sup>

#### Leegstandverordening

Met de nieuwe wet krijgen gemeenten de mogelijkheid een Leegstandverordening vast te stellen. De Leegstandverordening kan de volgende drie onderdelen bevatten:

1. een *meldingsplicht leegstand kantoorpanden en winkelruimte*, die eigenaren verplicht de leegstand van bepaalde gebouwen te melden. Deze kan vergezeld gaan van een bestuurlijke boete of een dwangsom;

<sup>1</sup> Brief van de Minister van BZK aan de Tweede Kamer, 9 mei 2011, TK 2010-2011, 31 560 nr. 32.

<sup>2</sup> TK 2009-2009, 31 560 nr. 6 en TK 2008-2009, 31700 XVIII, nr. 57.

<sup>3</sup> Factsheet kantoren- en bedrijfsruimtemarkt, januari 2012.

<sup>4</sup> Daarnaast is met de wet de strafbaarstelling van kraken aangescherpt. Dit valt buiten de reikwijdte van dit onderzoek.



2. het invoeren van *leegstandoverleg* onder regie van de gemeente met de eigenaar en eventuele belanghebbende partijen. Dit overleg mondt uit in een Leegstandbeschikking;
3. de *verplichtende voordracht*, waarmee gemeenten gebruikers voor het leegstaande gebouw kunnen voordragen aan de eigenaar. Hiervan kan sprake zijn wanneer het leegstandoverleg niets heeft opgeleverd.

Met de Wet kraken en leegstand wordt gemeenten een aanvullend instrumentarium aangereikt dat kan worden gebruikt om de leegstand van niet-woonruimte tegen te gaan. Dat is ook wat de wetgever beoogt; een actieve, stimulerende rol van de gemeente. Echter, gemeenten zijn niet verplicht leegstandbeleid te voeren en dus zijn zij evenmin verplicht een Leegstandverordening in te stellen. De VNG beschrijft in de handreiking 'Leegstand te lijf' dan ook hoe de Leegstandverordening één van de instrumenten kan zijn van het gemeentelijk beleid gericht op het tegengaan van leegstand van niet-woonruimte.<sup>5</sup>

Eerdere berichten maakten duidelijk dat het animo voor gebruik van de wet niet overal even groot was.<sup>6</sup> Zo gaven sommige gemeenten aan dat zij het strafbaar stellen van kraken te vinden gaan. Weerstand was er ook ten aanzien van de uitvoering van het leegstandbeleid: zo zou het aangereikte instrumentarium niet sterk genoeg en te bureaucratisch zijn. Of en in hoeverre bovenstaande argumenten nog steeds een rol spelen in de praktijk zal met dit onderzoek blijken.

## 1.2 Over dit onderzoek

Dit onderzoek is geen evaluatie van de effecten van de Wet kraken en leegstand. Een uitgebreide evaluatie vindt naar verwachting plaats in 2016, vijf jaar na invoering van de wet.<sup>7</sup> Dit onderzoek is een inventarisatie van de wijze waarop de wet in de gemeentelijke praktijk wordt gebruikt. Daarbij gaat de aandacht uit naar het instrumentarium ter bestrijding van de leegstand en niet zozeer naar de strafbaarstelling van kraken.<sup>8</sup> Het doel van dit onderzoek is drieledig, namelijk 1) inventariseren in hoeverre gemeenten leegstandbeleid hebben (gemaakt), 2) inventariseren in hoeverre daarbij gebruik wordt gemaakt van het nieuwe instrumentarium dat de Wet kraken en leegstand biedt en 3) zicht krijgen op de belangrijkste afwegingen die op gemeentelijk niveau een rol spelen bij het vormgeven van leegstandbeleid.

Het onderzoek is dus toegespitst op het gebruik van de *nieuwe* instrumenten die de wet biedt. De hoofdvraag en vier subvragen van het onderzoek zijn dan als volgt samen te vatten:

➤ **In hoeverre voeren gemeenten actief leegstandbeleid en in hoeverre maken ze hierbij gebruik van de instrumenten die de Wet kraken en leegstand biedt?**

1. In hoeverre is er in de gemeenten sprake van leegstand van niet-woonruimte en wat is de houding van de gemeente ten aanzien van leegstand?
2. In hoeverre en op welke wijze voeren gemeenten actief leegstandbeleid?
3. In hoeverre maken gemeenten gebruik van de nieuwe instrumenten uit de Wet kraken en leegstand?

<sup>5</sup> Handreiking Leegstand te lijf, handvatten voor een langetermijnstrategie, VNG, maart 2011.

<sup>6</sup> Binnenlands Bestuur, Kraakverbod onbruikbaar, juni 2010; KEI, Kraakverbod opnieuw onder de aandacht, augustus 2008; Kei, G4: kraakverbod geen alternatief voor leegstand, november 2008; VNG, Tijdelijke verhuur via de Leegstandwet, 2009; Kei, Wat houdt de 'Wet kraken en leegstand' in?, juni 2010.

<sup>7</sup> Gewijzigde Memorie van Toelichting, TK 2008-2009, 31 560, nr. 6.

<sup>8</sup> Beide elementen zijn niet geheel van elkaar te scheiden – de wet staat juist een integrale aanpak voor.



4. Welke keuzes en afwegingen maken gemeenten bij het al dan niet toepassen van de Wet kraken en leegstand?

### 1.2.1 Onderzoeksaanpak

Leegstand komt in heel Nederland voor. Toch zijn de verschillen tussen gemeenten groot. In overleg met het Ministerie van BZK/WWI is aanvankelijk besloten het onderzoek te beperken tot de 40 grootste gemeenten in Nederland.<sup>9</sup> De vier kleinste gemeenten van deze 40 (Zuidwest Friesland, Amstelveen, Hengelo (Overijssel) en Purmerend) hebben in deze selectie plaats gemaakt voor de gemeenten die volgens de DTZ monitor<sup>10</sup> relatief veel (kantoren)leegstand hebben (ten opzichte van de voorraad): Leidschendam-Voorburg, Stichtse Vecht, Capelle aan den IJssel en Veenendaal. Aan deze 40 gemeenten is Brunssum gedurende het onderzoek toegevoegd, omdat daarvan bekend was dat de gemeente een Leegstandverordening had vastgesteld. Eén en ander heeft ertoe geleid dat de 41 gemeenten in Tabel 1-1 onderdeel zijn van deze inventarisatie. Met ambtenaren van deze 41 gemeenten zijn telefonisch interviews gehouden. In de bijlage van deze rapportage is de gespreksleidraad opgenomen die hiervoor gebruikt is. Samen met een documentstudie en bestudering van gemeentelijke beleidsnotities vormen zij de bronnen van deze inventarisatie.

De uitspraken in deze rapportage hebben betrekking op de onderzochte gemeenten; zij kunnen niet als algemeen geldend voor de Nederlandse gemeenten worden gebruikt. De selectie bevat evenwel de grootste en belangrijkste gemeenten, waar het gaat om leegstand van niet-woonruimte; daarom is het aannemelijk dat deze studie goed zicht geeft op de belangrijkste en meest voorkomende afwegingen in het gemeentelijk leegstandbeleid en toepassing van de wet.

**Tabel 1-1 Gemeenten die deel uitmaken van de inventarisatie**

Alkmaar	Dordrecht	Hilversum	Sittard-Geleen
Almere	Ede	Leeuwarden	Stichtse Vecht
Amersfoort	Eindhoven	Leiden	Tilburg
Amsterdam	Emmen	Leidschendam - Voorburg	Utrecht
Apeldoorn	Enschede	Maastricht	Veenendaal
Arnhem	Groningen	Nijmegen	Venlo
Breda	Haarlem	Oss	Westland
Brunssum	Haarlemmermeer	Rotterdam	Zaanstad
Capelle aan den IJssel	Heerlen	's-Gravenhage	Zoetermeer
Delft	Helmond	's-Hertogenbosch	Zwolle
Deventer			

### 1.3 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 worden de resultaten van de inventarisatie beschreven. Hoofdstuk 3 staat in het teken van beantwoording van de onderzoeksvragen. Waar in deze rapportages over gemeenten wordt gesproken, worden de 41 gemeenten in de inventarisatie bedoeld. Met leegstandbeleid wordt bedoeld op het beleid gericht op tegengaan en voorkomen van leegstand van niet-woonruimte.

<sup>9</sup> Naar inwonertal per 1 januari 2011 (bron: CBS).

<sup>10</sup> Factsheet kantoren- en bedrijfsruimtenmarkt, medio 2011.

# Hoofdstuk 2

## De inventarisatie

In dit hoofdstuk worden de uitkomsten van de inventarisatie beschreven, waarbij we onderscheid maken tussen drie typen gemeenten. In de slotparagraaf van dit hoofdstuk worden de argumenten die gemeenten gebruiken in hun afweging al dan niet gebruik te maken van de Wet kraken en leegstand samengevat.

Op basis van de inventarisatie kan een indeling worden gemaakt in drie groepen gemeenten, waar het gaat om het beleid inzake de bestrijding van de leegstand van niet-woonruimte. De eerste groep bevat 3 gemeenten: gemeenten die een Leegstandverordening vastgesteld hebben. De tweede groep is de grootste en bestaat uit 30 gemeenten die geen Leegstandverordening hebben maar wel leegstandbeleid voeren. In een klein aantal van deze gemeenten wordt op dit moment gewerkt aan besluitvorming over het leegstandbeleid; gebruikmaken van de Wet kraken en leegstand is hier nog een optie, maar ligt niet in de lijn der verwachting. De derde groep bevat 8 gemeenten die geen beleid hebben dat gericht is op het tegengaan van de leegstand van niet-woonruimte.<sup>11</sup>

### 2.1 Gemeenten met een Leegstandverordening

IN DEZE CATEGORIE		
Amsterdam	Brunssum	Tilburg

Eind 2011 waren Amsterdam en Brunssum de enige gemeenten met een Leegstandverordening. De gemeenteraad in Tilburg heeft begin februari 2012 besloten een Leegstandverordening in te stellen per 1 maart 2012. Ondanks de verschillen tussen deze gemeenten, hebben zij in de toepassing van de Wet kraken en leegstand een aantal overeenkomsten. Voordat we deze overeenkomsten uiteenzetten volgt eerst een korte beschrijving van de afzonderlijke verordeningen.

#### 2.1.1 Gemeente Amsterdam

De gemeente Amsterdam had de primeur met de Leegstandverordening die op 1 juli 2011 in werking is getreden. De verordening is van toepassing op kantoorgebouwen in twee gebieden: Amstel III en Teleport. Daarnaast is de verordening van toepassing op kantoorgebouwen of delen die groter zijn dan 10.000 m<sup>2</sup> en op ontruimde gebouwen na kraken (kantoren, bedrijfsruimte of winkelpanden). De keuze voor de twee genoemde gebieden heeft ermee te maken dat de leegstand hier het meest urgent is in termen van omvang, concentratie en het structure-

<sup>11</sup> Het onderscheid tussen gemeenten die wel of geen leegstandbeleid voeren is minder eenduidig dan de woorden doen vermoeden. Veel gemeenten voeren kantoren- of economisch beleid waarvan de aanpak van leegstand soms impliciet en soms expliciet onderdeel is. In dit onderzoek is het onderscheid gemaakt op twee manieren: 1) op basis van hoe de geïnterviewde ambtenaren het beleid zelf benoemen en 2) door de grens te trekken bij ruimtelijk, economisch of kantorenbeleid waarin niet over het bestrijden van leegstand wordt gesproken.

le karakter. Grote kantoorgebouwen die leeg staan kunnen een groot negatief effect hebben op de leefbaarheid. En bij ontruimde panden is het doel het voorkomen dat panden leeg blijven staan na ontruiming.

De Amsterdamse verordening bevat alle onderdelen, zoals de meldingsplicht, het leegstand-overleg, de leegstandbeschikking en de verplichte voordracht. De gemeente kan een bestuurlijke boete of een dwangsom opleggen aan eigenaren die zich aan de bepalingen in de verordening onttrekken.

De houding van de gemeente Amsterdam is om alle instrumenten die voorhanden zijn om leegstand van niet-woonruimte te beperken in te zetten, dus ook de Leegstandverordening. De verordening is een aanvullend instrument, onderdeel van het totale pakket aan maatregelen om de leegstand te bestrijden.

De Amsterdamse aanpak van de leegstand van niet-woonruimte bestaat uit twee lijnen, waarvan het instellen van de Leegstandverordening de ene lijn is. De andere lijn bestaat uit het stimuleren en faciliteren van (tijdelijk) gebruik. In die tweede lijn gaat het om de inzet van het Accommodatieteam, de gemeentelijke kantorenloods, het stimuleren en faciliteren van sociaal en cultureel leegstandbeheer en het bevorderen van de transformatie van kantoren.

In de voorbereiding op besluitvorming over de Leegstandverordening is de doelmatigheid ervan een belangrijk discussiepunt geweest: kost het niet teveel capaciteit in verhouding tot wat je als gemeente wil bereiken? Dit is een andere reden dat voor een beperkt werkingsgebied is gekozen.

De Leegstandverordening in de huidige vorm wordt door de gemeente in zekere zin beschouwd als 'testcase'. Hetzelfde geldt voor de juridische kant van de verordening: "er zitten nogal wat redelijkheids- en billijkheidsbepalingen in, dus de tijd en praktijk zal het leren".<sup>12</sup> Daarom is besloten om na anderhalf jaar te evalueren in welke mate het instrument bijdraagt aan de aanpak van leegstand bij niet-woonruimte.

### 2.1.2 Gemeente Brunssum

De leegstand in Brunssum doet zich vooral voor in de winkelcentra. De Leegstandverordening is voornamelijk alleen ingezet in het hoofdwinkelcentrum, omdat daar de leegstand als het meest dreigend voor de leefbaarheid wordt ervaren. De gemeente heeft – net als Tilburg – de modelverordening van de VNG bijna één op één overgenomen, inclusief de boetes.

Er worden verschillende instrumenten ingezet en daar is de nieuwe Leegstandverordening er één van. Het is aanvullend op het bestaande instrumentarium en de bestaande aanpak, zoals de herstructurering van winkelgebieden onder coördinatie van een centrummanager, die samenwerkt met beheerders en eigenaren van de panden. De gemeente overlegt ook al met eigenaren over de mogelijkheden van tijdelijk gebruik en tijdelijke verhuur van leegstaande winkelpanden, er worden vergunningen verleend voor de tijdelijke verhuur van woonruimte op basis van de Leegstandwet en er wordt in regionaal verband getracht de capaciteiten op het gebied van woningbouw en retail in bestemmingsplannen terug te brengen.

De Leegstandverordening in het kernwinkelgebied is door de gemeente opgezet als pilot. Het instrument is nadrukkelijk bedoeld als stok achter de deur. De gemeente Brunssum hoopt dat door het afkondigen van de verordening, eigenaren 'eieren voor hun geld kiezen' en zullen gaan meewerken voordat de eerste termijn is verstreken. Voor het opstellen van de verordening heeft de centrummanager vroegtijdig overlegd met de ondernemers uit het winkelcentrum. De meeste ondernemers zijn van goede wil en ergeren zich ook aan de kleine minderheid van de

<sup>12</sup> Telefonisch interview met de gemeentelijke kantorenloods.

eigenaren (ca. 10%) die niets doet aan hun leegstand. Dit maakt dat er voldoende draagvlak is voor de verordening bij de ondernemersvereniging. En dit is op z'n beurt weer belangrijk voor het politieke draagvlak voor een Leegstandverordening.

De gemeente Brunssum gaat kijken hoe de verordening in de praktijk uitpakt, op juridisch vlak (er is nog geen jurisprudentie), op het gebied van handhaving en het voordragen van gebruikers. Het College is hierover duidelijk bij de behandeling van het raadvoorstel: "het [vaststellen van een verordening] 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."<sup>13</sup>

### 2.1.3 Gemeente Tilburg

De aanstaande Leegstandverordening in Tilburg is gebiedsgericht. Voor de inhoud van de verordening geldt dat de VNG-modelverordening vrijwel in haar geheel is overgenomen. Aanvankelijk was het Tilburgse College voornemens om naar aanleiding van de invoering van de Wet kraken en leegstand een stadsbrede Leegstandverordening op te stellen. Onder meer op grond van de VNG Handreiking Leegstand te Lijf is geconcludeerd dat een stadsbrede verordening bij nader inzien niet haalbaar en wenselijk is (o.a. teveel capaciteit voor nodig). Resultaat is dat er voor een gebiedsgerichte verordening is gekozen.

De Leegstandverordening is voor de gemeente nadrukkelijk een ondersteunend instrument in gebieden waar diverse partijen al actief zijn om leegstand aan te pakken en verpaupering te voorkomen. Dit zijn tevens gebieden waar de gemeente ook (financieel) op inzet in het kader van procesondersteuning of stimulering van eigenaren om verloederde panden aan te pakken:

- gebieden aangewezen als herstructureringsgebied bedrijventerreinen
- gebieden waar het lintenmanagement van toepassing is
- gebied waar Wonen boven winkels van toepassing is

Uitgangspunt bij het voeren van het leegstandbeleid is versterking van het ondernemings- en vestigingsklimaat en verbetering van de leefbaarheid en veiligheid. Daarnaast is in het gebied waar Wonen boven Winkels van toepassing is, het transformeren van leegstaande bedrijfsruimte naar woonruimte een doel op zich. De Leegstandverordening wordt beschouwd als instrument om in deze gebieden achter de hand te hebben. Er is gekozen voor deze drie gebieden, omdat daar nu de meeste kansen liggen en aanleiding is om de leegstand aan te pakken. De verwachting is bovendien dat in deze gebieden ook draagvlak is voor de verordening onder de eigenaren die wél meedenken en meewerken, omdat de niet-welwillende eigenaren kunnen worden aangepakt. Als blijkt dat na verloop van tijd in een ander gebied de leegstand problematisch dreigt te worden, kan de verordening uitgebreid worden.

De eerste stap die de gemeente wil zetten om leegstand te bestrijden is in gesprek gaan met eigenaren; aan dit uitgangspunt verandert de Leegstandverordening niets. Zodoende hoopt de gemeente er op vrijwillige basis uit te komen met de eigenaren. Boetes bij niet melden, leegstandoverleg en verplichte voordracht zijn pas aan de orde als eigenaren niet ontvankelijk zijn om gezamenlijk naar oplossingen te zoeken.

Om te kunnen voldoen aan de verplichte voordracht zal de gemeente een vragersloket inrichten. Voor een deel betekent dit het verbinden van al aanwezige lijsten bij gemeentelijke afdelingen en bij makelaars van mogelijke gebruikers. Vervolgens moeten aanbieders en gebruikers gekoppeld worden. Dit onderdeel moet nog worden uitgewerkt.

<sup>13</sup> Oplegnotitie bij raadvoorstel Leegstandverordening gemeente Brunssum 2011, 2011/12429.

Voor de gebieden die niet onder de verordening vallen wordt een vrijwillige melding mogelijk gemaakt door het inrichten van een meldingsloket. Zo hoopt de gemeente beter zicht te krijgen op de leegstand in de gehele stad. In geval panden die vrijwillig zijn gemeld worden gekraakt, zal het advies over ontruiming dringender zijn dan als panden niet zijn gemeld.

#### 2.1.4 Samengevat

Ondanks dat de problematiek qua aard en omvang verschilt tussen Amsterdam, Brunssum en Tilburg blijkt er in de toepassing van de Wet kraken en leegstand een aantal overeenkomsten te zitten.

Allereerst valt op dat de drie gemeenten de verordening **gebiedsgericht** inzetten. In de eerste plaats omdat de leegstand in deze gebieden het meest urgent is; in de tweede plaats vanuit praktische overwegingen die te maken hebben met de (beperkte) capaciteit en middelen.

De drie verordeningen bevatten **alle onderdelen die de Wet kraken en leegstand biedt**: de leegstandmelding, het leegstandoverleg, de leegstandbeschikking, de verplichte voordracht en boetes.

Alle drie de gemeenten beschouwen de Leegstandverordening als een **aanvullend instrument** op een bredere aanpak om de leegstand terug te dringen. Die aanpak verschilt per gemeente, al naar gelang de aard en omvang van de leegstandproblematiek. In alle drie de gemeenten wordt in ieder geval gezocht naar overleg en samenwerking met de vastgoedeigenaren op vrijwillige basis.

De gemeenten geven aan dat de toepassing van de Leegstandverordening **het karakter van een pilot of proef** heeft. De gemeenten Brunssum en Amsterdam benoemen dit expliciet. Ook laten ze blijken haken en ogen te zien voor wat betreft juridische en uitvoeringsaspecten. De praktijk zal voor hen duidelijk moeten maken hoe dit nieuwe instrument uiteindelijk werkt.

Behalve politiek draagvlak is de indruk dat invoering van de verordening in de drie gemeenten ook op **draagvlak** kan rekenen onder betrokken ondernemers(verenigingen) en eigenaren. De gebiedsgerichte inzet en de inzet aanvullend op de bestaande aanpak spelen daarbij een belangrijke rol: dit betekent een doelmatige inzet op plekken waar de problemen het grootst zijn. De 'welwillende' ondernemers en eigenaren vinden het eerlijk dat met een verordening ook de minder welwillende partijen worden aangesproken.

De **VNG-modelverordening** heeft in alle drie de gemeenten een belangrijke rol gespeeld. De verordeningen in Tilburg en Brunssum zijn grotendeels afgeleid van de modelverordening. In Amsterdam is dat in mindere mate het geval geweest; de gemeente heeft aan de hand van een aantal beleidsregels op een specifieke manier invulling gegeven aan de verordening.

Er valt voorsnog **weinig tot niets te zeggen over de effecten** van de invoering van de Leegstandverordening; hier is de tijd namelijk te kort voor. Tilburg moet de verordening nog vaststellen, in Brunssum moet de eerste termijn van de verplichte melding nog plaatsvinden en in Amsterdam is de eerste termijn pas net voorbij.

## 2.2 Gemeenten met leegstandbeleid zonder Leegstandverordening

IN DEZE CATEGORIE			
Alkmaar	Dordrecht	Helmond	's-Gravenhage
Amersfoort	Eindhoven	Hilversum	's-Hertogenbosch
Apeldoorn	Emmen	Leiden	Sittard-Geleen
Arnhem	Enschede	Leidschendam - Voorburg	Utrecht
Breda	Groningen	Maastricht	Veenendaal
Capelle aan den IJssel	Haarlem	Nijmegen	Zoetermeer
Delft	Haarlemmermeer	Rotterdam	Zwolle
Deventer	Heerlen		

Van de 41 gemeenten die in dit onderzoek zijn betrokken maken 30 niet gebruik van de mogelijkheden die de Wet kraken en leegstand biedt, maar voeren wel actief beleid dat erop is gericht leegstand tegen te gaan en te voorkomen. De variatie in deze groep is groot, zowel voor wat betreft de grootte van gemeenten<sup>14</sup> als waar het gaat om de inhoud en vorm van het leegstandbeleid.

Uit de inventarisatie komt één gemeente naar voren waar wordt gewerkt aan een Structuurvisie Leegstand: de gemeente Hilversum (zie ook het volgende kader). In de gemeente Deventer wordt gewerkt aan het Plan van Aanpak Leegstand. Bij de meeste gemeenten in deze groep is de leegstandaanpak ingebed in breder beleid: ruimtelijk-economisch, kantoren- of transformatiebeleid. Het leegstandbeleid is dan dus onderdeel van vastgestelde kantorennota's, structuurvisies bedrijventerreinen et cetera. Tot slot hebben 5 gemeenten in deze groep de aanpak van leegstand niet formeel vastgelegd in beleidsnota's, maar is deze onderdeel van een ambtelijke aanpak of werkwijze. In een enkele gemeente wordt nog gewerkt aan nieuw beleid. Voor al die gemeenten geldt dat zij na invoering van de wet het vaststellen van een verordening hebben overwogen.

### BIJVOORBEELD Structuurvisie Leegstand te Lijf in Hilversum

Binnen afzienbare tijd zal de Hilversumse Structuurvisie Leegstand te Lijf worden afgerond. Leegstand van niet-woonruimte is het centrale thema in deze structuurvisie. Er wordt onder meer ingegaan op de oorzaken van leegstand, het onderscheid in vastgoedmarkten (winkels, bedrijfsruimten en kantoren) en locaties. Verder bevat het een omschrijving van de ambitie, rolopvatting en aanpak. De aanpak is beschreven aan de hand van 5 V's:

1. **Verbinden** van marktpartijen en vraag en aanbod, door gesprekken en contact te leggen tussen vragers en aanbieders.
2. **Verleiden** van ontwikkelaars, beleggers, ondernemers en adviseurs om te investeren in de stad.
3. **Vernieuwen** van de manier waarop wordt gedacht over en gewerkt aan herbestemming en herontwikkeling.
4. **Versnellen** van ideevorming en procedures.
5. **Vertellen** door het delen van kennis over de lokale situatie (zoals leegstandmonitor), identificeren van ruimtedragers en het noemen van subsidiemogelijkheden en succesverhalen.

<sup>14</sup> De grootste gemeente is Rotterdam met ruim 610.000 inwoners, de kleinste is Veenendaal met ruim 62.000 inwoners (per 1 januari 2011).

In het vervolg van deze paragraaf wordt achtereenvolgens ingegaan op een aantal onderdelen van het leegstandbeleid van deze gemeenten: de wijze waarop deze gemeenten zicht hebben op de leegstand van niet- woonruimte, of leegstand op de agenda staat, de verantwoordelijkheid en rol opvatting van de gemeente en de invulling van het leegstandbeleid.

### 2.2.1 Zicht op leegstand

Vrijwel alle 30 gemeenten geven aan de leegstand in de eigen gemeente goed in beeld te hebben. Er is wel verschil in nauwkeurigheid; sommige gemeenten hebben vrijwel ieder leegstaand pand in beeld, inclusief de eigenaar, hoe lang het leegstaat et cetera. Deze informatie wordt verkregen door soms letterlijk iemand op pad te sturen die alle leegstaande panden langsgaat. Andere hebben globaal een beeld van de leegstand op grond van gegevens van een monitor (bijvoorbeeld de monitor van DTZ). Veel gemeenten baseren zich daarnaast op de eigen WOZ-bestanden. Een aantal gemeenten of regio's houdt een eigen monitor bij; een goed voorbeeld daarvan is de monitor in Haaglanden (zie kader).

De omvang van de leegstand wordt verschillend uitgedrukt, soms in percentage van de voorraad, soms in aantal m<sup>2</sup>'s of beide. Aanbod en werkelijke leegstand worden naast of door elkaar gebruikt. Aanbod is wat aangeboden wordt op de markt, maar hoeft niet altijd leeg te staan. En niet alle leegstaande panden worden aangeboden. Sommige gemeenten hebben dit verschil tussen aanbod en werkelijke leegstand expliciet benoemd.

#### BIJVOORBEELD Steenworp.nl in Haaglanden

De stadsregio Haaglanden presenteert via [www.steenworp.nl](http://www.steenworp.nl) een actueel overzicht per gemeente van beschikbare bedrijfs-, kantoor- en winkelruimte.

Steenworp-ID	19662
Op de markt sinds	22-12-2011
Adres	Laan van Oversteen 20
Naam object / bouwdeel	'Wing Building'
Postcode	2289CX
Vestigingsplaats	Rijswijk
Bedrijventerrein	Hoorwijk Rijswijk - (K)
Bereikbaarheid	Hoge OV-eisen, Autosnelweg binnen 2 km
Huurprijs per m <sup>2</sup> per jaar	€ 110,00
Huurprijs totaal per jaar	€ 371.250,00
Servicekosten per m <sup>2</sup> per jaar	€ 40,00
Parkeerplaatsen	22
Prijs per parkeerplaats	€ 750,00
Opmerkingen	Kantoorruimte in kantoorgebouw 'Wing Building' Beschikbaar: 3e verdieping: 1.111 m <sup>2</sup> 4e verdieping: 1.111 m <sup>2</sup> 6e verdieping: 900 m <sup>2</sup> 7e verdieping: 253 m <sup>2</sup> Oplevering: - representatieve entree; - 2 panoramaliften; - centrale verwarmingsinstallatie per ruimte regelbaar; - mechanische ventilatie; - luchtbehandelingsysteem voorzien van topkoeling; - systeemplafond met inbouw TL-armaturen; - kabelgoten (incl. bekabeling) t.b.v. data, telefoon en elektra; - toiletgroepen per verdieping (gescheiden dames- en herentoilet); - pantry per verdieping; - te openen ramen, voorzien van dubbel glas; - brandmeldinstallatie; - serverruimte per verdieping.
Makelaar	DTZ Zadelhoff tel: 070-3550550



### 2.2.2 Op de agenda

De invoering van de Wet kraken en leegstand heeft er in vrijwel alle gemeenten in dit onderzoek toe geleid dat het leegstandbeleid is heroverwogen of op zijn minst kritisch bekeken. Soms naar aanleiding van moties of vragen uit de raad. Bijvoorbeeld of het College van plan is uitvoering te geven aan de wet. Indien nee, waarom niet? Uit de inventarisatie komt het beeld naar voren dat leegstand in het algemeen hoger op de agenda is komen te staan. De meerderheid van de ambtenaren gaf dan ook aan dat de bestrijding van leegstand hoge prioriteit heeft.

### 2.2.3 Verantwoordelijkheid en rolopvatting

Leegstand staat dus bij de meeste gemeenten zeker hoog op de agenda en bovendien is die aandacht de afgelopen jaren toegenomen. Dit wordt deels verklaard door de invoering van de Wet kraken en leegstand en deels doordat het leegstandprobleem groter is geworden. Desalniettemin zijn de gemeenten het er unaniem over eens dat leegstand in eerste instantie een probleem en de verantwoordelijkheid is van de eigenaar. Het College van de gemeente Zwolle formuleert dit kernachtig: het is illustratief voor de geluiden die te horen waren in de inventarisatie (zie kader).

#### **BIJVOORBEELD** Verantwoordelijkheden en rolopvatting in Zwolle

In de gemeente is eind 2010 de Kadernota Kantorenlocaties vastgesteld. Bovendien heeft het College de raad in juni 2012 geïnformeerd over de proactieve aanpak van kantorenleegstand in de gemeente. In die informatienota voor de raad is het College duidelijk over de verantwoordelijkheid voor leegstand en de rolopvatting: "uitgangspunt is dat eigenaren van solitaire leegstaande panden zelf initiatief nemen en hoofdverantwoordelijk blijven voor oplossing van het eigen probleem".<sup>15</sup>

Pas bij sprake van of neiging tot verloedering, leefbaarheidsproblemen of een slechte uitstraling op de omgeving, wordt het een probleem van de gemeente. Maar om te voorkómen dat het een probleem wordt, is een actieve houding al eerder nodig, zo is de gedeelde redenering. In de meeste gemeenten heeft de leegstand namelijk nog niet tot leefbaarheidsproblemen geleid. Wel wordt op plekken met langdurige leegstand de kans op verloedering als reëel risico gezien.

Gemeenten willen dus niet het probleem overnemen van de eigenaar, die blijft eerste verantwoordelijk, maar vinden wel dat ze op een zeker moment ook een deel van de verantwoordelijkheid moeten dragen. Er is een aantal rollen die gemeenten zichzelf toekennen op het gebied van leegstandbeleid. Meestal is sprake van een combinatie van rollen.

Ten eerste een faciliterende rol. Dan kan het gaan om het toetsen van (transformatie)plannen (bijv. of het plan aan het Bouwbesluit of aan geluidsnormen kan voldoen) en mogelijk maken van plannen door belemmeringen weg te nemen (met name bestemmingsplantechnisch). Ten tweede een meedenkende, adviserende en stimulerende rol. Dan kan het gaan om het enthousiasmeren van derden, het gezamenlijk bedenken van mogelijkheden en oplossingen en bijvoorbeeld het bij elkaar brengen van partijen. Ten derde een actiever rol van de gemeente waarbij het accent ligt op (afspraken maken over) herprogrammeren en afwaarderen (van locaties van anderen en eigen locaties).

<sup>15</sup> Informatienota voor de raad, proactieve aanpak kantoren leegstand Zwolle, 16 juni 2012, OW1105-0353.

## 2.2.4 Invulling van het leegstandbeleid

Het bovenstaande laat zien dat de gemeenten die leegstandbeleid voeren zonder een verordening, overeenkomsten vertonen bijvoorbeeld in opvattingen over verantwoordelijkheden, maar zeker ook verschillen. Wanneer we nader inzoomen op het beleid dat ze voeren, zien we eveneens verschillen. Uit de inventarisatie komt wel een aantal hoofdbestanddelen van het gevoerde leegstandbeleid naar voren. De ene gemeente zet alle bestanddelen in, de andere gemeente concentreert zich op enkele ervan.

### **Uitgifte, (regionale) afstemming, prioritering, temporisering**

Het voorkomen van leegstand is een belangrijke doelstelling in veel gemeenten. Dat betekent dat er niet ‘zomaar’ nieuwe kantoren of bedrijfsruimtes gebouwd worden. Er wordt terughoudend omgegaan met het uitgiftebeleid, wat bijvoorbeeld kan betekenen dat er nog maar op enkele aangewezen locaties kantoren mogen verschijnen. Verschillende gemeenten hanteren de SER-ladder: pas overgaan op nieuwe uitgifte, nadat mogelijkheden binnen de bestaande (leegstaande) voorraad zijn onderzocht. Ook wordt de nieuwbouwprogrammering regionaal afgestemd, om te voorkomen dat gemeenten elkaar gaan concurreren. Er worden strategische keuzes gemaakt in het prioriteren en temporiseren van plannen. Zeker in regio’s met een relatief sterk regionaal orgaan (zoals SRA, Haaglanden, Parkstad) staat leegstand regionaal op de agenda. Het besef is aanwezig dat leegstand niet puur een gemeentenzaak is, maar een regionale aanpak vereist.

Afstemming en herprogrammering betekent overigens niet een algehele bouwstop, aangezien gemeenten nog wel de mogelijkheid willen hebben om kwalitatieve, duurzame gebouwen aan de voorraad toe te voegen. Indien het gaat om ontwikkellocaties die de gemeente zelf in exploitatie heeft, kan faseren of afstemmen ook financiële consequenties hebben. Enkele gemeenten hebben aangegeven zelf te gaan of zullen afwaarderen.<sup>16</sup>

#### **BIJVOORBEELD** Regionale afspraken in de Metropool Regio Amsterdam

In de Metropoolregio Amsterdam (MRA) zijn afspraken gemaakt over de strategieën voor werklocaties.<sup>17</sup> Het voorkomen van nog meer leegstand is een van de belangrijke doelstellingen van de strategie. Op (deel)regioniveau zijn afspraken gemaakt over het schrappen en faseren van nieuwbouw. Gemeenten geven daar lokale uitwerking aan. Resultaat van de afspraken uit de uitvoeringsstrategie is dat in de MRA in totaal voor 1,9 miljoen m<sup>2</sup> planaanbod kantoren wordt geschrapt of uitgefaseerd tot na 2040.

De titel van de regionale uitvoeringsstrategie Plabeka spreekt boekdelen: Snoeien om te kunnen bloeien: “Het schrappen van planaanbod is niet zonder consequenties. Als plannen zijn vastgelegd in een bestemmingsplan en er zijn privaatrechtelijke afspraken gemaakt met marktpartijen dan kan het schrappen van deze plannen financiële dan wel juridische consequenties hebben. [...] Ondanks deze consequenties, die voor veel gemeenten gevolgen hebben, is het van groot belang om een nieuw evenwicht te creëren op de kantoren en bedrijventerreinenmarkt. Alleen als alle partijen in de MRA hun verantwoordelijkheid nemen kan een situatie ontstaan van economische vitaliteit. Dit betekent op korte termijn snoeien in het planaanbod om straks weer economisch te kunnen bloeien.”

### **Transformatie, herbestemming, revitalisering**

In veel van de onderzochte gemeenten is transformatie of herbestemming een belangrijk onderdeel van het leegstandbeleid. Doel is om leegstaande kantoorpanden of bedrijfsruimten te

<sup>16</sup> Onder andere Maastricht, Apeldoorn en Rotterdam. Zie ook kader over MRA.

<sup>17</sup> Snoeien om te kunnen bloeien. Uitvoeringsstrategie Plabeka 2010-2040, vastgesteld 23 juni 2011.

transformeren en/of een nieuwe bestemming te geven. Een van de nieuwe bestemmingen is wonen, vaak voor een specifieke doelgroep waarbij met name studentenhuysvesting in beeld komt. Het kan ook gaan om 'gewone' appartementen. Andere functies die in aanmerking komen zijn hotels, zorginstellingen, short stay, huysvesting arbeidsmigranten en kleinschalige bedrijfsruimtes. Veel gemeenten kijken daarnaast in hoeverre leegstaande panden tijdelijk benut kunnen worden, bijvoorbeeld voor studentenhuysvesting of atelierruimte voor kunstenaars. Transformatie blijkt lastig in de praktijk; het is een langdurig proces dat bovendien vaak niet financieel rendabel is te maken.

**BIJVOORBEELD** Tijdelijke studentenhuysvesting in Utrecht en Delft

In Utrecht realiseert en exploiteert Stichting tijdelijk wonen (STW) tijdelijke woonprojecten op basis van de Leegstandwet. Aan de Archimedeslaan zijn tijdelijk studenteneenheden gerealiseerd. Het succes van STW krijgt navolging. In Utrecht zelf heeft een particuliere belegger in samenwerking met studentenhuysvester SSH plannen voor het realiseren van studenteneenheden in het leegstaande Provinciehuis. En in Delft, een stad met natuurlijk een grote vraag naar studentenhuysvesting, zijn stappen gezet om een vergelijkbare organisatie als STW voor Delft op te zetten.

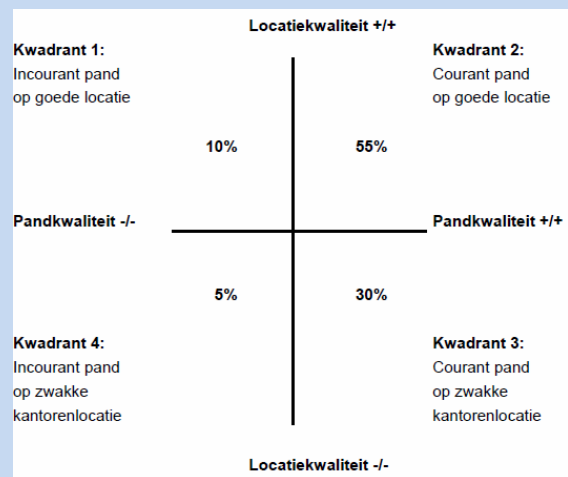
Misschien wel de meest cruciale voorwaarde voor transformatie, herbestemming en revitalisering is gelegen in de aanwezigheid van de vraag. Is er wel vraag naar de vierkante meters die leegstaan en beschikbaar zijn voor gebruik, hetzij direct dan wel na verbouw en bestemmingswijziging? Het antwoord hierop is dat in veel onderzochte gemeenten nog best vraag is naar werken, wonen of andere functies, maar dat deze in kwalitatieve zin niet aansluit bij het leegstaande aanbod. En omdat het aanbod in sommige gemeenten zodanig omvangrijk is, luidt de conclusie in deze gemeenten dan ook dat de minst courante panden weinig toekomstperspectief meer hebben in welke vorm dan ook. Sloop is dan de enige optie.

In de krimpregio's komt daar bij dat de vraag op alle gebieden aan het afnemen is. Dat maakt dat transformatie naar bijvoorbeeld wonen niet als de oplossing wordt gezien, omdat er gewoonweg geen vraag naar is.

**BIJVOORBEELD** Rotterdamse strategiekwadranten

De gemeente Rotterdam gebruikt voor het bepalen van de juiste strategie om de kantorenleegstand aan te pakken de analyse van het aanbodkwadrant (zie figuur). Het kwadrant is gebaseerd op verschillen in locatie- en pandkwaliteit. Leegstaande kantoorpanden zijn ingedeeld bij een van de kwadranten. Aan ieder kwadrant is een strategie verbonden.

- Kwadrant 2 + 3: Terugdringen van het overaanbod aan courante kantoorruimte, onder meer door terugdringen overmatige nieuwbouwproductie en gebiedsgerichte acquisitie voor kansrijke panden en/of locaties



- Kwadrant 1 + 4: Incourante kantoorgebouwen uit de markt halen, onder meer door transformatie

### Samenwerking, bemiddeling, in gesprek

Bijna alle onderzochte gemeenten geven expliciet aan een voorkeur te hebben om samen te werken op vrijwillige basis, in plaats van gedwongen overleg op grond van de Wet. Overleg en contact op vrijwillige basis is in de meeste gemeenten dus al aan de orde. Het contact is vaker ad hoc dan structureel. Veelal gaat het over specifieke panden of gebieden, waar de leegstand het meest urgent is, soms is het gemeentebreed. De status en 'fase' van de contacten variëren sterk per gemeente, soms zelfs per pand. In sommige gevallen bemiddelt de gemeente tussen aanbieders en vragers.

#### BIJVOORBEELD Utrecht Investment Agency

Utrecht Investment Agency (UIA) is een samenwerkingsverband tussen de Gemeente Amersfoort, de Gemeente Utrecht, de Provincie Utrecht en vijf private partners: De Waal Beheer O.G., ASR Vastgoed, ING Real Estate, NS Poort en PingProperties. Het UIA is opgericht met als doel organisaties en bedrijven te adviseren, faciliteren bij hun vestiging en proactief te interesseren.

Gemeenten wijzen erop dat contact met eigenaren in het bijzonder lastig is als het grote (internationale) beleggers zijn, van wie het leegstaande pand slechts een klein deel is van de totale vastgoedportefeuille. Dit 'type' eigenaar is doorgaans moeilijker te betrekken dan een lokaal gewortelde eigenaar, die zelf ook belang heeft bij het terugdringen van de leegstand.

Gemeenten wijzen er ook op dat in het contact met de eigenaren, ook om tot constructieve oplossingen te komen, de houding van de gemeente cruciaal is. Dit heeft ook weer met rol opvatting te maken, waar we het in paragraaf 2.2.3 over hebben gehad. Verantwoordelijkheid ligt in eerste instantie bij de eigenaar, daar zijn de gemeenten het unaniem over eens. Waar de gemeenten het ook over eens zijn, is dat ze liever energie en capaciteit steken in kansrijke projecten met welwillende eigenaren, gebruikers en ontwikkelaars, in plaats van 'te trekken aan een dood paard'.

#### 2.2.5 Overeenkomsten

De grootste groep gemeenten in deze inventarisatie – gemeenten met leegstandbeleid zonder leegstandverordening – kenmerkt zich door veel variatie. Toch is een aantal overeenkomsten aan te wijzen. Allereerst dat de wet in de meeste gemeenten aanleiding is geweest het vigerende beleid te heroverwegen; in de ene gemeente gebeurde dit explicieter dan in de andere. Er is dus gekeken naar de potentiële meerwaarde van een verordening.

De meeste gemeenten zeggen behoorlijk goed zicht te hebben op de leegstand. Daarnaast vinden zij dat leegstand in de eerste plaats een verantwoordelijkheid is van de eigenaren en pas in de tweede plaats van de gemeente.

De inhoud van het leegstandbeleid verschilt, maar bestaat uit een combinatie van de volgende ingrediënten: beperken van de uitgifte voor nieuwe ontwikkelingen, (regionale) afstemming, prioritering en temporisering van nieuwbouw, transformatie en herbestemming. De bestrijding van leegstand staat dus niet op zichzelf, maar is onderdeel van een bredere aanpak. Bijna altijd gaat die aanpak uit van samenwerking en gesprek, en niet van dwang.

## 2.3 Gemeenten zonder leegstandbeleid

IN DEZE CATEGORIE			
Almere	Leeuwarden	Stichtse Vecht	Westland
Ede	Oss	Venlo	Zaanstad

Van de 41 gemeenten in dit onderzoek voeren er 8 geen beleid gericht op het tegengaan van leegstand van niet-woonruimte. De gesproken ambtenaren geven allemaal aan dat er sprake is van beperkte leegstand en dat dit nauwelijks negatieve consequenties heeft. Dit is dan ook de belangrijkste reden waarom het bestrijden van leegstand geen hoge prioriteit heeft en er geen beleid wordt gevoerd. In de gemeente Stichtse Vecht heeft het daarnaast te maken met het feit dat zij een fusiegemeente is, en het ruimtelijk-economisch beleid, waar leegstand onderdeel van is, nog in ontwikkeling is. Overigens geven de ambtenaren in deze gemeente aan goed zicht te hebben op de leegstand in de gemeente en de belangrijkste vastgoedeigenaren en –gebruikers te kennen. De komst van de Wet kraken en leegstand heeft voor deze gemeenten niet tot een wijziging van beleid geleid, al is op ambtelijk niveau vaak wel gekeken naar de mogelijkheden die de wet biedt.

### BIJVOORBEELD Het bedrijfshuisvestingsprotocol in Oss

De gemeente Oss heeft 10 jaar geleden het bedrijfshuisvestingprotocol vastgesteld. Hierin is vastgelegd dat bedrijven met een nieuwe of andere ruimtevraag met gemeente en bedrijfsmakelaardij om de tafel gaan om te kijken in hoeverre de wensen binnen het huidige pand of bestaande voorraad gerealiseerd kunnen worden. Dit protocol draagt bij aan een soort ‘autonome revitalisering’ en beperkt de bouw van nieuwe kantoor- en bedrijfspanden.

Deze gemeenten voeren geen leegstandbeleid, maar dat neemt niet weg dat ze soms dezelfde maatregelen nemen als gemeenten mét leegstandbeleid. Zo houden drie van deze gemeenten (in regionaal verband) de programmering van nieuwe bedrijfs- of kantorenlocaties tegen het licht. Door te temporiseren en opnieuw te prioriteren wordt geprobeerd te voorkomen dat de leegstand oploopt. Voor al deze gemeenten geldt dat op ad hoc basis voor leegstaande panden of nieuwe gebruikers wordt gezocht naar een passende oplossing. De gemeenten kiezen dus voor een vorm van reactieve samenwerking om leegstand tegen te gaan; als kansen of problemen zich voordoen, wordt – vaak samen met eigenaren, mogelijke gebruikers, makelaars of andere overheden – gekeken naar de oplossingsmogelijkheden.

## 2.4 Samengevat: argumenten voor en tegen

Uit de vorige paragrafen blijkt dat door de gemeenten een grote variatie aan argumenten wordt gebruikt bij het vaststellen van het leegstandbeleid en in het bijzonder bij de keuze al dan niet gebruik te maken van de Wet kraken en leegstand. Tegelijkertijd was te zien dat gemeenten die tot een andere slotsom komen (de ene gemeente stelt een verordening in, de andere voert actief leegstandbeleid met andere instrumenten, de derde voert geen beleid), in hun afweging grotendeels gebruikmaken van dezelfde argumenten. Die argumenten zijn terug te brengen tot een vijftal hoofdargumenten, die we in een argumentenboom (Figuur 2-1) hebben gegroepeerd. Het gaat om de *noodzaak*, de *rolopvatting*, de *toegevoegde waarde*, de *effectiviteit* en

de *uitvoerbaarheid* van het instellen van een Leegstandverordening. De meeste gemeenten brengen meer dan één van de argumenten naar voren.

### 2.4.1 Noodzaak

Is het nodig leegstandbeleid te voeren en daarin gebruik te maken van een Leegstandverordening? Dat is de eerste vraag waar gemeenten zich voor gesteld zien bij de afweging gebruik te maken van de Wet kraken en leegstand.

Niet in alle gemeenten is in dezelfde mate sprake van leegstand van kantoren, commerciële panden of bedrijfsruimten. En als er sprake van is, dan betekent dat niet dat ingrijpen door de gemeenten noodzakelijk of wenselijk wordt gevonden. De afwezigheid van de noodzaak leegstand van niet-woonruimte tegen te gaan is een voor de hand liggend argument om geen Leegstandverordening in te stellen – en breder: geen leegstandbeleid te voeren. De gemeenten die geen leegstandbeleid hebben, voeren dit argument dan ook aan. Voor verreweg de meeste gemeenten in de inventarisatie geldt echter dat de bestrijding van leegstand hoge prioriteit heeft.

Zonder uitzondering benadrukken de gemeenteambtenaren dat leegstand primair het probleem is van de vastgoedeigenaar en pas in de tweede plaats van de gemeente. Met name wanneer leegstand leidt tot verloedering, leefbaarheidsproblemen of economische schade neemt de gemeentelijke verantwoordelijkheid om bij te dragen aan een oplossing toe, zo is de *communis opinio*.

Dit idee over de rolopvatting en verantwoordelijkheid draagt eraan bij dat gemeenten afzien van het instellen van een Leegstandverordening. In de gemeenten waar wel een verordening van kracht is (of wordt), wordt dit uitgangspunt weliswaar onderschreven, maar valt de afweging anders uit: de leegstandproblematiek is dermate ernstig en hardnekkig dat de gemeenten een duidelijke verantwoordelijkheid zien de leegstand te bestrijden.

## 2.5 Rolopvatting

De wijze waarop gemeenten leegstand tegengaan of proberen te voorkomen verschilt, zo blijkt uit de inventarisatie. Afhankelijk van de werkwijze en rolopvatting van de gemeente wordt het instellen van een verordening passend gevonden of juist niet.

De gemeenten die een verordening hebben ingesteld of dat serieus hebben overwogen, wijzen erop dat dit gepaard gaat met investeringen door de gemeente in een bredere aanpak van kantoren- en bedrijfslocaties. Het gaat in alle gevallen om gebiedsgerichte aanpak: één of enkele locaties waar leegstand zo omvangrijk en problematisch is dat extra inzet gerechtvaardigd is. Om de kans op succes zo groot mogelijk te maken, is een verordening dan op zijn plaats. Bovendien wordt het eerlijk gevonden ten opzichte van de ‘welwillende’ vastgoedeigenaren dat ook eigenaren die niet bereid zijn leegstand aan te pakken, worden aangesproken. De gebiedsgerichte verordening past dan bij de gemeentelijke aanpak en rolopvatting.

Aan de andere kant is het verplichte karakter voor veel gemeenten juist een reden af te zien van het instellen van een verordening: dwang past niet bij de wens van de gemeente om via samenwerking met marktpartijen leegstand te bestrijden.<sup>18</sup> Het verplichte karakter van melding, leegstandgesprekken en voordrachten zou de samenwerkingsrelatie onder druk kunnen zetten en dus een contraproductief effect hebben. Het College van de gemeente Den Haag verwoordt dit standpunt krachtig: “wij zijn van mening dat het instellen van een leegstandveror-

<sup>18</sup> Voorbeelden van gemeenten waar dit argument een belangrijke rol speelt zijn Den Haag, Deventer, Zwolle en Dordrecht.

dening niet de juiste weg is om de leegstand van kantoren aan te pakken. Liever gaan wij uit van een constructieve benadering in de aanpak van leegstand”.<sup>19</sup>

Tot slot wijst een aantal gemeenten erop dat het instellen van de verordening niet past bij de bestuurlijke wens de regeldruk en de administratieve lastendruk te reduceren. Een Leegstandverordening zou het vestigingsklimaat voor ondernemers en bedrijven verslechteren. Deze gemeenten wijzen er bovendien op dat zij niet als enige in de regio een verordening zouden willen invoeren, omdat ze vrezen dat bedrijven minder geneigd zijn zich te vestigen.

### 2.5.1 Toegevoegde waarde

Over de toegevoegde waarde van een Leegstandverordening lopen de meningen onder de gemeenten uiteen.

Aan de ene kant wordt door gemeenten de verwachting uitgesproken dat met een meldingsplicht in de verordening het zicht op de leegstand zal verbeteren. Een verordening biedt bovendien een duidelijk wettelijk kader voor de monitoring en het overleg. Vanuit die optiek heeft de Wet kraken en leegstand een duidelijke toegevoegde waarde. Tilburg, Amsterdam en Brunssum, maar ook gemeenten die (vooralsnog) niet kiezen voor een Leegstandverordening wijzen bovendien op de toegevoegde waarde van de verordening als ‘stok achter de deur’.

Gemeenten die (voorlopig) niet kiezen voor het invoeren van een verordening wijzen erop dat de verordening in de praktijk geen nieuwe mogelijkheden biedt: er is al goed zicht op de leegstand in de markt en er vindt al – structureel of incidenteel – overleg plaats met marktpartijen. En voor zover mogelijk lukt het gemeenten en de markt al om vraag en aanbod bij elkaar te brengen. De toegevoegde waarde van meldingsplicht, leegstandoverleg en verplichte voordracht is voor deze gemeenten daarom beperkt. Voorbeelden hiervan zijn het bedrijvenloket in Groningen, het ondernemersloket in Alkmaar, de leegstandgesprekken in Den Haag en de kantorenloods in Leiden; initiatieven die op vrijwel eenzelfde manier werken als de instrumenten in een verordening, maar ook zonder verordening gerealiseerd kunnen worden naar hun oordeel.

### 2.5.2 Effectiviteit

De effectiviteit van de meldingsplicht, het leegstandoverleg en de verplichte voordracht blijkt voor veel van de ondervraagde gemeenten een vraagteken. Veel van de gesproken gemeente-ambtenaren vermoeden dat de bestuurlijke boetes te laag en de termijnen te lang zijn om vastgoedeigenaren te bewegen een einde te maken aan de leegstand. Daarnaast betwijfelen zij of het zin heeft ‘te trekken aan een dood paard’; gemeenten leggen liever de prioriteit en inzet bij kansrijke panden en welwillende partijen.

Meer fundamenteel wordt door de ambtenaren gewezen op de werkelijke oorzaak van de leegstand: de slechte aansluiting van vraag en aanbod en de onwil om vastgoed af te waarderen. Zolang van beide sprake is, is het bestrijden van leegstand via een verordening niet effectief, zo vinden zij. Bovendien wordt sterk getwijfeld aan het nut om verplichte voordrachten op te nemen als de vraag ontbreekt; een aantal gemeenten zegt dit risico niet te willen nemen of ziet de verordening gewoonweg niet als het geschikte instrument hiervoor. Dit laatste speelt in krimpregio’s sterker dan in andere regio’s in Nederland.

Gemeenten wijzen daarnaast op de rol van het Rijk, bijvoorbeeld waar het gaat om fiscale prikkels; leegstand zou in de huidige situatie fiscaal aantrekkelijker zijn dan afwaardering van het

<sup>19</sup> Raadsinformatiebrief, 30 november 2010, RIS 177236.



vastgoed. Ook het verruimen van de wettelijke mogelijkheden voor tijdelijk gebruik wordt genoemd,<sup>20</sup> zodat ondernemers meer tijd en zekerheid krijgen investeringen terug te verdienen. De drie gemeenten die wel een Leegstandverordening hebben vastgesteld geven aan ondanks bovengenoemde argumenten voldoende vertrouwen in de effectiviteit van een Leegstandverordening te hebben. Gezien de ernst van de leegstandproblematiek is ieder instrument dat een bijdrage levert aan het oplossen ervan de moeite waard. Bovendien wordt veel verwacht van de preventieve werking, met name van de verplichte voordracht.

### 2.5.3 Uitvoerbaarheid

Vrijwel alle gemeenten wijzen op de ambtelijke capaciteit die handhaving van de verordening verlangt. Zeker in tijden van bezuinigingen is de vraag relevant of deze inzet de moeite waard is. De drie gemeenten die wel een verordening hanteren onderkennen dit, maar dragen aan dat met een gebiedsgerichte verordening de extra capaciteit beperkt is. De gemeente Amsterdam wijst er bovendien op dat de additionele inzet te overzien is, omdat ook zonder verordening al leegstandgesprekken worden gevoerd; het betreft dus niet per se extra werkzaamheden.

Daarnaast wordt door sommige gemeenten gewezen op de juridische houdbaarheid en eventuele consequenties. Bijvoorbeeld waar het gaat om de verplichte voordracht en de eisen aan het leegstandbeheer zal de praktijk moeten uitwijzen wat 'redelijk en billijk' is. De bewijslast van de gemeente brengt risico's met zich mee; gemeenten als Breda en Den Haag wijzen erop dat onzeker is of en tot welke beperkingen dit leidt in de uitvoerbaarheid. Eventuele juridische procedures kunnen bovendien tijdrovend en kostbaar zijn.

<sup>20</sup> Hiermee wordt bedoeld op de uitvoering van de Motie Linhard c.s..

**Figuur 2-1 Argumentenboom**

Argumenten voor en tegen het gebruikmaken van de Leegstandverordening	
Voor	Tegen
<b>Tegengaan van leegstand is nodig</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Leegstand in bepaalde gebieden is aanzienlijk en leidt tot problemen</li> <li>• De gemeente heeft een verantwoordelijkheid leegstand te bestrijden</li> </ul>	<b>Tegengaan van leegstand is niet nodig</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Leegstand in bepaalde gebieden is beperkt en leidt niet tot problemen</li> <li>• Tegengaan van leegstand is geen taak van de gemeente</li> </ul>
<b>Verordening past bij de gemeentelijke aanpak en rolopvatting</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Het is eerlijk dat ook eigenaren die niet willen meewerken, kunnen worden gedwongen</li> <li>• De gebiedsgerichte inzet versterkt de bestaande aanpak</li> <li>• Omdat gemeente investeert in die gebieden, moet de kans op succes zo groot mogelijk zijn</li> </ul>	<b>Verordening past niet bij gemeentelijke aanpak en rolopvatting</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• De gemeente kiest voor samenwerking met vastgoedeigenaren en gebruikers en wil een stimulerende rol spelen. De dwang die uitgaat van een verordening past daar niet bij</li> <li>• Past niet bij de wens regeldruk en lastendruk te verminderen</li> <li>• Een gemeentelijke verordening zet het lokale vestigingsklimaat onder druk. Een regionale aanpak is noodzakelijk</li> </ul>
<b>Verordening voegt iets toe</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Zicht op leegstand verbetert door verplichte melding en leegstandgesprekken met iedereen</li> <li>• Bestaande praktijk krijgt een duidelijk wettelijk kader</li> <li>• De verplichte voordracht leidt tot koppelingen die anders niet mogelijk waren</li> <li>• Het verplichte karakter werkt als een 'stok achter de deur'</li> </ul>	<b>Verordening voegt niets toe</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Er is goed zicht op leegstand</li> <li>• Er is periodiek of ad hoc overleg met vastgoedeigenaren, makelaars en eventuele gebruikers<sup>21</sup></li> <li>• Vraag en aanbod worden waar mogelijk al bij elkaar gebracht</li> </ul>
<b>Verordening is effectief</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Elk instrument dat een bijdrage kan leveren is de moeite van het inzetten waard</li> <li>• Het is een stok achter de deur, met preventieve werking in een gebied waar transformatie niet echt kan</li> <li>• Als het komt tot een verplichte voordracht zijn er voldoende potentiële gebruikers</li> </ul>	<b>Verordening is niet effectief</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• De bestuurlijke boetes zijn te laag en termijnen te lang</li> <li>• Het heeft geen zin te trekken aan een dood paard. Liever energie stoppen in partijen die wel willen</li> <li>• Door gebrek aan vraag kan de verplichte voordracht niet worden waargemaakt</li> <li>• Het werkelijke probleem van de aansluiting van vraag en aanbod wordt niet opgelost</li> <li>• Het werkelijke probleem van de noodzakelijke afwaardering van vastgoed wordt niet opgelost</li> </ul>
<b>Vertrouwen in de uitvoerbaarheid</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Bij gebiedsgerichte inzet is de extra inzet te overzien</li> <li>• Of de verplichte voordracht juridisch houdbaar is, zal moeten blijken door deze toe te passen</li> </ul>	<b>Twijfel aan de uitvoerbaarheid</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Handhaving van de meldingsplicht en het voeren van leegstandgesprekken vraagt veel inzet</li> <li>• De juridische houdbaarheid is onzeker en eventuele procedures kunnen veel tijd en geld kosten</li> <li>• We wachten de ervaringen elders af</li> </ul>

<sup>21</sup> Eigenaren en gebruikers hebben daar immers alle belang bij.

# Hoofdstuk 3

## Terug naar de onderzoeksvragen

**In hoeverre voeren gemeenten actief leegstandbeleid en in hoeverre maken zij daarbij gebruik van de Wet kraken en leegstand? Welke afwegingen en keuzes hebben gemeenten na invoering van de wet gemaakt? In dit hoofdstuk gaan we in op deze vragen.**

Ruim één jaar na invoering van de Wet kraken en leegstand is in deze studie onder 41 gemeenten geïnterviewd op welke wijze zij gebruikmaken van de wet. Het is te vroeg om iets te zeggen over het effect van het nieuwe instrumentarium op de leegstand van niet-woonruimte. Wel is duidelijk geworden of en op welke wijze deze gemeenten leegstandbeleid voeren, in hoeverre ze daarbij gebruikmaken van de Wet kraken en leegstand en welke afwegingen een rol hebben gespeeld bij het al dan niet toepassen van de wet.

### 3.1 Leegstandbeleid in de praktijk

De meerderheid van gemeenten die onderdeel zijn van de inventarisatie voert actief beleid om leegstand van bedrijfs- of kantoorruimte te voorkomen of te bestrijden. De variatie daarbinnen is groot: van vuistdikke structuurvisies of kantorennota's tot een afgestemde ambtelijke aanpak.

Ondanks die variatie zijn er twee overeenkomsten aan te wijzen; kenmerken die in het leegstandbeleid bij bijna alle gemeenten aanwezig zijn. Het eerste kenmerk is dat de aanpak van leegstand nooit op zichzelf staat, maar is ingebed in breder ruimtelijk en/of economisch beleid. De inhoud van dat beleid is in het vorige hoofdstuk aan de orde gekomen. Vaak bestaat dat uit een combinatie van herprogrammering van het nieuwbouwprogramma; (regionale) afstemming en temporiseren van nieuwbouw; transformatie, hergebruik en revitalisering van bestaande gebieden of complexen; bemiddelen in of faciliteren van nieuwe gebruiksvormen. Het tweede kenmerk is dat de gemeenten een voorkeur uitspreken om in de bestrijding van leegstand op te trekken met de marktpartijen en de samenwerking te zoeken; alleen kunnen en willen gemeenten het niet oplossen.

Op dit moment wordt beperkt gebruikgemaakt van de Wet kraken en leegstand. Drie gemeenten hebben gekozen een verordening in te stellen. Zij doen dat alle drie gebiedsgericht en maken daarbij gebruik van alle mogelijke onderdelen: de leegstandmelding, het leegstandoverleg, de leegstandbeschikking, de verplichte voordracht en de boetes. Bovendien gebruiken zij de verordening als aanvullend instrument op een bredere aanpak om de leegstand terug te dringen.

De gemeenten die (vooralsnog) niet gebruikmaken van een Leegstandverordening, hebben wel vaak onderdelen in hun aanpak die in een verordening kunnen worden vastgelegd. Veel gemeenten monitoren actief de leegstand van niet-woonruimte. Zij geven bovendien vaak aan dat er – waar mogelijk en kansrijk – contact is met eigenaren, gebruikers, makelaars en ontwikkelaars om leegstand te voorkomen en bestrijden. In de aanpak van veel gemeenten in deze inventarisatie zijn dus vormen van de leegstandmelding en –register en het leegstandoverleg

terug te vinden. Overigens sluiten deze gemeenten niet uit dat zij in de toekomst alsnog besluiten een Leegstandverordening in te voeren.

Van de 41 gemeenten geven er 8 aan geen actief leegstandbeleid te voeren. Deze gemeenten voeren geen leegstandbeleid, maar dat neemt niet weg dat ze soms dezelfde maatregelen nemen als gemeenten mét leegstandbeleid.

Voor vrijwel alle gemeenten in deze inventarisatie geldt dat de invoering van de Wet kraken en leegstand niet ongemerkt voorbij is gegaan. Ondanks het feit dat ‘slechts’ drie gemeenten ervoor kiezen van de wet gebruik te maken, is dit in veel gemeenten overwogen. De komst van de wet heeft, samen met de toenemende urgentie van de problematiek, geleid tot een heroverweging van beleid in die gemeenten. In het ene geval leidde dat tot aanscherping van bestaand beleid; in het andere geval tot de keuze het leegstandbeleid te herformuleren; in het derde geval werd besloten dat er geen reden was de bestaande beleidspraktijk aan te passen. Deze heroverweging is te beschouwen als een belangrijk effect van invoering van de Wet kraken en leegstand.

### 3.2 Gemeentelijke afwegingen

De variatie in argumenten die door gemeenten worden gebruikt bij de afweging al dan niet gebruik te maken van de verordeningsbevoegdheid is groot. In die variatie zijn vijf hoofdargumenten terug te vinden, die in de gemeentelijke afwegingen een rol hebben gespeeld. In paragraaf 0 en Figuur 2-1 zijn die argumenten uitgebreid aan bod gekomen. We volstaan hier met een resumé. .

De eerste afweging heeft te maken met de noodzaak. Als leegstand van niet-woonruimte als dermate omvangrijk en problematisch wordt gezien dat gemeentelijk ingrijpen op zijn plaats is, kan dat een argument zijn voor het instellen van een verordening. In deze inventarisatie is gebleken dat dit echter niet bij alle gemeenten het geval is.<sup>22</sup>

De tweede afweging heeft te maken met de vraag in hoeverre een Leegstandverordening past bij de gemeentelijke rolopvatting en aanpak. De dwang, die uitgaat van een verordening, past volgens veel gemeenten niet bij de voorkeur om samen te werken met marktpartijen en bij de wens de administratieve en regeldruk te verminderen. Aan de andere kant wijzen gemeenten juist op de aanvullende en versterkende rol op het bestaande beleid die de verordening kan spelen. Een verordening past dan wel degelijk bij de gemeentelijke rolopvatting en aanpak. Bovendien kan die verordening toegevoegde waarde hebben (het derde argument): een verordening schept een duidelijk wettelijk kader voor het handelen van de gemeente en maakt ‘nieuwe’ koppelingen mogelijk. De toegevoegde waarde is niet voor alle gemeenten vanzelfsprekend; uit het leegstandbeleid in de praktijk blijkt dat een verordening mogelijkheden biedt die ook al zonder verordening goeddeels mogelijk zijn. Voor veel gemeenten is dat een reden om niet gebruik te maken van de verordeningsbevoegdheid.

De effectiviteit van een Leegstandverordening blijkt een belangrijke afweging. Aan de ene kant wordt het argument gebruikt dat ieder instrument dat een bijdrage levert aan het bestrijden van leegstand de moeite van het inzetten waard is; er kan bovendien een preventieve werking van uitgaan. Aan de andere kant wordt juist getwijfeld aan de effectiviteit: de sancties zijn te licht en het heeft geen zin energie te stoppen in onwelwillende eigenaren of incurante panden, zeker niet als de structurele problemen er niet door worden opgelost.

<sup>22</sup> Voor een belangrijk deel zal dit komen doordat de leegstand beperkt is. Maar uit de inventarisatie blijkt ook dat veel ambtenaren de indruk hebben dat het structurele karakter van leegstand – en de verwachting dat dit in de nabije toekomst niet zal veranderen – nog niet tot alle gemeenten en bestuurders is doorgedrongen.

Het vijfde en laatste argument dat bij de gemeentelijke afwegingen een rol blijkt te spelen heeft te maken met de uitvoering. Handhaving en uitvoering vergen veel ambtelijke capaciteit en middelen en de juridische houdbaarheid is onzeker, zo wordt vaak ingeschat. De drie gemeenten die wel een verordening hebben ingesteld, voeren aan dat bij gebiedsgerichte inzet die extra inzet te overzien is en dat de praktijk zal moeten uitwijzen of de juridische houdbaarheid een risico is.

### 3.3 Tot slot: één jaar Wet kraken en leegstand

Met de Wet kraken en leegstand biedt het Rijk een wettelijk kader en instrumentarium voor gemeenten om leegstand van niet-woonruimte te bestrijden. Het is aan gemeenten om te bepalen of en op welke manier zij van dit instrumentarium gebruikmaken.

Inmiddels hebben drie gemeenten een verordening ingesteld, waarbij gebruik wordt gemaakt van alle mogelijkheden die de wet biedt. Die gemeenten kiezen voor een gebiedsgerichte inzet, als aanvulling op bestaand beleid.

Het is niet zo dat gemeenten die geen Leegstandverordening hebben, geen leegstandbeleid voeren: integendeel. Dat beleid bestaat in de meeste gevallen uit een combinatie van herprogrammering, transformatie, herbestemming, (regionale) afstemming, prioritering, fasering en overleg met en bemiddeling tussen marktpartijen om kansrijke initiatieven mogelijk te maken. De redenen waarom gemeenten (vooralsnog) afzien van het instellen van een Leegstandverordening zijn even gevarieerd als de inhoud van het leegstandbeleid. Maar ook daar gaat het uiteindelijk om een klein aantal argumenten: de dwang die uitgaat van een verordening past niet bij de gemeentelijke aanpak die is gericht op samenwerking; veel is in de praktijk al mogelijk zonder verordening en over de effectiviteit en uitvoerbaarheid bestaan twijfels. Deze gemeenten sluiten overigens niet uit op termijn gebruik te gaan maken van de verordeningsbevoegdheid.

De invoering van de wet is in vrijwel alle gemeenten gepaard gegaan met een heroverweging van het bestaande beleid gericht op het voorkomen en bestrijden van leegstand. Dat is een belangrijk effect van de wet. De gemeenten in deze inventarisatie zijn het eens dat de Wet kraken en leegstand niet dé oplossing biedt voor de leegstandsproblematiek – niemand die bekend is met de problematiek, denkt dat. Veel gemeenten wijzen erop dat ‘de sleutel’ ligt bij de vastgoedeigenaren. Zij, en niet de gemeenten, zijn eerstverantwoordelijk, zo is de gedeelde overtuiging. Tegelijkertijd kan de wet wel een bijdrage leveren aan het bestrijden en voorkomen van leegstand. De Leegstandverordening wordt in vrijwel alle onderzochte gemeenten gezien als een ‘extra zetje’, als een stok achter de deur. De verordening kan een waardevolle aanvulling zijn op bestaand beleid, in het bijzonder door de verordening gebiedsgericht in te zetten. De ambtenaren erkennen de meerwaarde van de verordening *an sich* dus. Dat zijn één jaar na invoering Wet kraken en leegstand de belangrijkste constatering.



# Bijlage





# Bijlage 1

## Gespreksleidraad telefonische interviews

De telefonische interviews zijn gevoerd aan de hand van de volgende gespreksleidraad.

**Deel I. Introductie onderzoek, Wet kraken en leegstand en hoofdvraag:** In hoeverre voeren gemeenten actief leegstandbeleid en in hoeverre maken ze hierbij gebruik van de instrumenten die de Wet kraken en leegstand biedt? Het gaat in dit onderzoek om het beleid ten aanzien van de leegstand van niet-woonruimte.

**Deel II. Onderzoeksvraag 1:** In hoeverre is er in de gemeenten sprake van leegstand van niet-woonruimte en wat is de houding ten aanzien van leegstand?

- In hoeverre is er in uw gemeente sprake van leegstand?
- Welk deel daarvan betreft niet-woonruimte?
- Hoe kenschetst u de houding van uw gemeente ten aanzien van leegstand van niet-woonruimte?
- Heeft de aanpak van leegstand van niet-woonruimte prioriteit in uw gemeente? Waarom wel of niet?

**Deel III. Onderzoeksvraag 2:** In hoeverre en op welke wijze voeren gemeenten actief leegstandbeleid?

- Voert uw gemeente leegstandbeleid?
- Op welke wijze is de aanpak van leegstand vastgelegd? Is er sprake van vastgesteld beleid, ambtelijke notities?

**Deel IV. Onderzoeksvraag 3:** In hoeverre maken gemeenten gebruik van de nieuwe instrumenten uit de Wet kraken en leegstand? en **Onderzoeksvraag 4:** Welke keuzes en afwegingen maken gemeenten bij het al dan niet toepassen van de Wet kraken en leegstand?

- Is er in uw gemeente een Leegstandverordening vastgesteld of zijn er voornemens dit te doen?

**Categorie A (gemeenten met leegstandverordening of concreet voornemen hiertoe)**

- Wanneer is/ wordt de Leegstandverordening vastgesteld?
- Was het opstellen en vaststellen een lastig of makkelijk proces?
- Waarom is ervoor gekozen een Leegstandverordening vast te stellen?
- Wat is vastgelegd in de Leegstandverordening? Alleen niet-woonruimte of ook woningen?
- Geldt de verordening voor alle niet-woonruimte, of is gekozen voor een bepaalde afbakening? (geografisch, type ruimte of anderszins)
- Welke prioriteiten of afwegingen hebben daar een rol bij gespeeld?
- Is er sprake van een meldingsplicht, leegstandoverleg of verplichte voordracht?

- Hoe zijn deze instrumenten ingevuld?
- Welke prioriteiten of afwegingen hebben daar een rol bij gespeeld?
- Is in de verordening de mogelijkheid van een bestuurlijke boete of dwangsom opgenomen, en zo ja, met betrekking waarop? Waarom wel of niet?
- Is er overig beleid of initiatieven om leegstand te voorkomen of aan te pakken?
- Indien al toegepast, wat zijn de ervaringen tot nu toe? Indien gepland, wat zijn de verwachtingen over de toepassing, en de risico's?
- Hoe verhoudt het gevoerde leegstandbeleid zich tot het bestaande instrumentarium en tot beleid op andere terreinen (bijvoorbeeld huisvestingsbeleid, leefbaarheid, grondbeleid, ruimtelijke ordeningsbeleid, kraken)?

**Categorie B (gemeenten met leegstandbeleid, maar zonder gebruik te maken van de Wet kraken en leegstand)**

- Als geen gebruik wordt gemaakt van de instrumenten uit de nieuwe Wet, welke instrumenten worden dan wel gebruikt?
- Wat zijn de ervaringen daarmee? Welke risico's zijn er?
- Wat zou een reden zijn om alsnog een Leegstandverordening op te stellen?
- Wat zijn de overwegingen geweest in uw gemeente om wel leegstandbeleid te voeren, maar daarbij niet gebruik te maken van de instrumenten in de Wet kraken en leegstand?
- Hoe verhoudt het gevoerde leegstandbeleid zich tot beleid op andere terreinen (bijvoorbeeld huisvestingsbeleid, leefbaarheid, grondbeleid, ruimtelijke ordeningsbeleid, kraken)?

**Categorie C (gemeenten zonder leegstandbeleid)**

- Waarom voert u geen leegstandbeleid?
- Wat zijn de overwegingen om geen leegstandbeleid te voeren?
- Indien leegstand van niet-woonruimte voorkomt, wat gebeurt er hier dan mee?
- Wat zijn de ervaringen met het ontbreken van leegstandbeleid? Welke risico's zijn er?
- Wat zou een reden zijn om alsnog leegstandbeleid te gaan voeren? Zou u dan overwegen een Leegstandverordening op te stellen?